

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 238.811 van 13 juli 2017
in de zaak A. 218.875/IX-8850**

In zake : Marc MINNE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Vande Casteele
 kantoor houdend te 2900 Schoten
 Klamperdreef 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Financiën
die woonplaats kiest bij
de Centrale Rechtskundige Dienst van de FOD Financiën
gevestigd te 1030 Brussel
North Galaxy - Toren B
Koning Albert II-laan 33 bus 15

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 maart 2016, strekt tot de nietigverklaring van:

- de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Financiën van 29 januari 2016 waarbij Marc Minne de cumulatiemachtiging wordt geweigerd “om de beroepsactiviteit uit te oefenen die bestaat uit het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen als onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput te 8420 De Haan”;
- de zevende en de negende tot de twaalfde voorwaarde die verbonden zijn aan de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Financiën van 29 januari 2016 om Marc Minne de cumulatiemachtiging te verlenen “om als onbezoldigd medebestuurder (samen met meewerkende familieleden) van de bvba Otterput de beroepsactiviteiten uit

te oefenen van [1°] opmetingen, afpalingen, opmaken van plannen welke moeten dienen voor een grenserkenning, voor een mutatie en/of prekadastrering of voorafgaandelijke identificatie, voor het regelen van gemeenheid en voor gelijk welke akte of proces-verbaal, welke in een identificatie van grondeigendom voorzien en welke ter hypothecaire overschrijving of inschrijving kunnen worden aangeboden; [en 2°] het opstellen van deskundigenverslagen inzake kwaliteitsbeoordeling en normeringen van onroerende goederen en het opmaken van plaatsbeschrijvingen, te 8420 De Haan”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Wendy Depester heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 maart 2017.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor de verzoekende partij en adviseur Ann Lauwens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester heeft een met dit arrest gedeeltelijk eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker is als statutair personeelslid van niveau B met de graad van fiscaal deskundige verbonden aan de administratie Opmetingen en Waarderingen, centrum Mutaties en Waarderingen West-Vlaanderen, antenne Mutaties 302 Oostende, afdeling Plan en Mutaties, van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (hierna: de AAPD) van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën) en is belast met de volgende taken:

- het schatten van kadastrale inkomens van gewone gebouwen (huizen en appartementen) in de gemeenten Bredene en De Haan; en
- het tijdens piekmomenten bijstaan van andere schatters van de antenne bij het schatten van de kadastrale inkomens van de antenne Oostende (gemeenten Oostende, Middelkerke, Blankenberge, Oudenburg, Gistel, Ichtegem).

3.2. Verzoeker is tevens gediplomeerd meetkundige-schatter onroerende goederen.

3.3. Op 20 december 2015 dient verzoeker een aanvraag tot cumulatiemachtiging in om als onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput (samen met meewerkende familieleden) de volgende activiteiten uit te oefenen:

1° opmetingen, afpalingen, opmaken van plannen welke moeten dienen voor een grenserkenning, voor een mutatie of prekadastrering of voorafgaandelijke identificatie, voor het regelen van gemeenschap en voor gelijk welke akte of proces-verbaal, welke in een identificatie van grondeigendom voorzien en welke ter hypothecaire overschrijving of inschrijving kunnen worden aangeboden;

- 2° het opstellen van deskundigenverslagen inzake kwaliteitsbeoordeling en normeringen van onroerende goederen, opmaken van plaatsbeschrijvingen;
- 3° het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen;
- [...].

3.4. Op 29 januari 2016 beslist de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën om verzoeker de cumulatiemachtiging “om de beroepsactiviteit uit te oefenen die bestaat uit het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen als onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput te 8420 De Haan” te weigeren.

Deze beslissing wordt gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat de hoedanigheid van rijksambtenaar onverenigbaar is met elke activiteit die het vervullen van zijn ambtsplicht belemmert;

Overwegende dat bij zijn ambtsuitoefening de rijksambtenaar elke situatie dient te vermijden die van die aard is dat ze het vertrouwen van het publiek in zijn volledige neutraliteit in het gedrang zou kunnen brengen;

Overwegende dat de rijksambtenaar zich niet mag plaatsen en zich niet mag laten plaatsen in een toestand van belangenconflicten, dit wil zeggen in een toestand waarin hij door zichzelf of door een tussenpersoon een persoonlijk voordeel heeft dat van aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt te beïnvloeden of de gewettigde verdenking te doen ontstaan van zulke invloed;

Overwegende dat onder persoonlijk voordeel wordt verstaan elk voordeel voor het personeelslid of ten gunste van zijn gezin, ouders, vrienden en naasten of organisaties waarmee hij persoonlijke, zakelijke of politieke relaties heeft of gehad heeft;

Overwegende dat in de manier waarop de rijksambtenaar de dossiers behandelt, hij op een strikte manier de beginselen van neutraliteit, van gelijkheid in behandeling en van naleving van de wetten, de reglementen en de richtlijnen dient te eerbiedigen;

Overwegende dat bij zijn ambtsuitoefening de rijksambtenaar elke activiteit die de waardigheid van het ambt aantast, het ambt schade toebrengt of het vervullen van de ambtsplichten belemmert, dient te vermijden;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., tewerkgesteld is als fiscaal deskundige bij de AAPD – Opmetingen en Waarderingen, Antenne Mutaties 302 te 8400 Oostende, waar hij zich bezighoudt met:

- het schatten van kadastrale inkomens van gewone gebouwen (huizen en appartementen) in de gemeenten Bredene en De Haan;
- het tijdens piekmomenten bijstaan van andere schatters van de antenne bij het schatten van de kadastrale inkomens van de antenne Oostende

(gemeenten Oostende, Middelkerke, Blankenberge, Oudenburg, Gistel, Ichtegem, Eernegem);

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., het diploma heeft behaald van meetkundige schatter van onroerende goederen;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., in de uitoefening van zijn functie bij de FOD Financiën rechtstreeks contact heeft met het publiek/belastingplichtigen; zo zal hij:

- ter plaatse – eventueel na afspraak met de bouwheer belastingplichtige – de woningen nazien indien de bouwplannen van de te schatten onroerende goederen onvolledig zijn;
- vragen beantwoorden van belastingplichtigen en bijkomende informatie geven over zijn gedane schattingen;
- algemene informatie geven i.v.m. schattingen van gewone gebouwen (huizen en appartementen);
- de secretaris van de antenne bijstaan in verband met het beantwoorden van technische vragen over schattingen kadastraal inkomen;
- telefonisch, mondeling en per mail vragen beantwoorden van notarissen en gemeentebesturen over schattingen van onroerende goederen;
- telefonisch, mondeling en per mail alle vragen beantwoorden van privé personen, notarissen, gemeentebesturen, bedrijven, ..., i.v.m. zijn uitgevoerde schattingen van onroerende goederen en, bij afwezigheid van de desbetreffende schatters, ook info verstrekken van andere gemeenten in de antenne;
- brieven beantwoorden (met vermelding van zijn naam en functie/graad: 'landmeter expert – fiscaal deskundige') over zijn gedane schattingen (vb. vragen i.v.m. bijkomende inlichtingen van gedane schattingen) waarbij desnoods een afspraak gemaakt wordt door de schatter om op kantoor bijkomende informatie te geven;

Overwegende dat de Algemene Administratie van de Patrimonium-documentatie over zeer privacygevoelige informatie beschikt waaronder de verkoopprijzen van onroerende goederen; dat de heer Minne, Marc, O.C., in de hoedanigheid van fiscaal deskundige bij de AAPD ook toegang heeft tot deze zeer privacygevoelige informatie waaronder de verkoopprijzen van onroerende goederen, toepassingen zoals CADNET, STIPAD, PATRIS, CADBUILD (programma voor het schatten van huizen en appartementen en raadplegen van alle schattingen uit het verleden (met bijhorend plan)), REGONDES (toegang tot bestand i.v.m. bezwaren), Cadgis, ConsultImmo, Sitran, Urbain, MyMinfin-Patrimoine, PDF-F60, Locostat en ECL, de fiches 233 E, de schetsen 207 en alle andere elementen van de schattingsdocumentatie waarover de Administratie beschikt;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., een aanvraag tot cumulatiemachtiging indient voor onder meer de activiteit van het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen als onbezoldigd medebestuurder (samen met meewerkende familieleden) van de bvba Otterput te 8420 De Haan;

Overwegende dat de raakvlakken in de taken van de ambtenaren van het Kadaster en in de taken van zelfstandige meetkundige schatters niet enkel dossiergebonden is, maar vooral ook regiogebonden; dat in een bepaalde regio

(vb. provincie) dezelfde denkpatronen worden toegepast (vb. omwille van de vergelijkingspunten wordt een kadastraal inkomen geschat volgens dezelfde waarden in een volledige regio en niet per afzonderlijk onroerend goed (=dossier));

Gelet op de beslissing van het Beheerscomité van de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie van 5 mei 2015: ‘Het Beheerscomité beslist een negatief advies te formuleren in het raam van het verzoek om advies inzake een (eventueel) belangenconflict aangaande het uitvoeren van schattingen in het kader van de Vlaamse Codex Fiscaliteit (Erfbelasting/Successierechten – aangifte van nalatenschap). Het comité oordeelt dat met de huidige reglementering, het toestaan van cumul, voor het uitvoeren van dergelijke werken in strijd is met de voorwaarden opgenomen in elke machtiging. De landmeter-expert, ambtenaar bij de AAPD, mag niet optreden in zaken of geschillen waarbij de staat of eender welke andere administratieve instantie direct of indirect als partij betrokken is. Gezien de schatting per definitie een subjectief bestanddeel bevat kan de administratieve onafhankelijkheid van het personeelslid in het gedrang worden gebracht’;

Gelet op de oproepen van respectievelijk 17 juli en 4 december 2015 aan de heer Minne (die het kwaliteitscharter voor landmeter-expert van de Vlaamse Overheid heeft onderschreven) om zich te laten schrappen op de lijst van erkende landmeters-experten die voor de Vlaamse Overheid schattingsverslagen kunnen opmaken; dat betrokkene hierop blijkbaar niet is ingegaan;

Overwegende dat de ‘schatting’ van een onroerend goed per definitie – ook al wordt ze beredeneerd – een subjectief bestanddeel bevat; dat de administratieve onafhankelijkheid van de heer Minne, Marc, O.C., door het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen in het gedrang wordt gebracht; dat de druk vanwege de aanvrager immers groot is om de schatting/waardebepaling bijvoorbeeld zo laag mogelijk te houden indien deze wordt gevraagd in het kader van een successieaangifte;

Overwegende dat de activiteit die bestaat uit het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen als onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput te 8420 De Haan schade kan toebrengen aan zijn onafhankelijkheid (cf. art. 9 §1 van het K.B. van 2 oktober 1937: ‘een toestand waarin hij door zichzelf of door een tussenpersoon een persoonlijk voordeel heeft dat van die aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt te beïnvloeden of de gewettigde verdenking te doen ontstaan van zulke invloed’);

Overwegende dat de onverenigbaarheid om in bijberoep ‘als onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput waardebepalingen van onroerende goederen uit te voeren’ ook ingegeven is door het beginsel dat de Administratie op geen enkel gebied mag en wil ingrijpen in de prijsvorming op de onroerende markt; dat het derhalve niet toegestaan kan worden dat een personeelslid van de FOD Financiën in zijn bijberoep ‘schattingen/waardebepalingen van onroerende goederen’ zou doen die de prijsvorming op de onroerende markt zouden kunnen beïnvloeden;

Overwegende dat, enerzijds, het werken als onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput die zich bezighoudt met de uitvoering van

waardebepalingen van onroerende goederen en, anderzijds, het hebben van toegang tot zeer interessante gegevens (vergelijkingspunten, CADNET, STIPAD, CADBUILD, ... en alle andere elementen van de schattingsdocumentatie waarover de Administratie beschikt) zou kunnen leiden tot schending van het beroepsgeheim; dat de Administratie dit dient te voorkomen;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., door zijn tewerkstelling bij de AAPD en de aldaar verkregen ervaring en deskundigheid in verband met 'schattingen van onroerende goederen' en mede door de toegang tot privacygevoelige gegevens een zekere voorsprong heeft op andere schatters die geen personeelslid van de FOD Financiën zijn; dat dit een discriminatie inhoudt waarbij de concurrentievervalsing aanleiding zou kunnen geven tot klachten vanwege andere meetkundige schatters;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., in zijn functie van fiscaal deskundige toegang heeft tot allerlei vormen van naslagwerken (computerprogramma's (STIPAD, CADNET, Sitran, Patris, CADBUILD, ...), archiefmateriaal (schetsen 207, ...) en actuele gegevens inzake verkopen van onroerende goederen) die enkel bestemd zijn als steun in de uitoefening van de taken van ambtenaren van de FOD Financiën; dat hij door zijn functie van fiscaal deskundige/landmeter-expert hierdoor sterk bevoordeeld is tegenover de landmeter-expert die geen toegang heeft tot deze naslagwerken bij het uitvoeren van de waardebepalingen van onroerende goederen; dat de heer Minne door zijn functie als fiscaal deskundige bij de AAPD enorm veel vergelijkingswaarden kan terugvinden voor elk type onroerend goed en voor elk verkoopjaar over alle streken van Vlaanderen;

Overwegende dat de andere firma's/zelfstandigen die zich bezighouden met het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen, de indruk kunnen hebben dat zij benadeeld zijn tegenover de heer Minne, Marc, O.C., aangezien hij fiscaal deskundige is bij de AAPD, en bijgevolg, toegang heeft tot zeer interessante gegevens zoals vergelijkingspunten, CADNET, STIPAD, ...;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., niet mag optreden in zaken of geschillen waarbij de Staat of eender welke administratieve instantie direct of indirect als partij betrokken is;

Overwegende dat het uitvoeren van waardebepalingen (schattingen) van onroerende goederen (bijvoorbeeld in het kader van successieaangiften) een activiteit is die een onverenigbaarheid meebrengt omdat de Staat of eender welke administratieve instantie (in casu Vlabel) direct of indirect betrokken partij is;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., zowel in zijn functie van fiscaal deskundige tewerkgesteld bij de AAPD – Opmetingen en Waarderingen, Antenne Mutaties 302 te 8400 Oostende, als in zijn functie van onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput die onroerende goederen schat voor bouwfirma's, banken, immobiliënkantoren, particulieren, ..., te 8420 De Haan, in contact kan komen met hetzelfde publiek; dat bijvoorbeeld een klant die aan de heer Minne, Marc, O.C., medebestuurder van de bvba Otterput, vraagt een waardebepaling/schatting van een onroerend goed uit te voeren tevens een dossier kan hebben waarbij de 'vaststelling kadastraal inkomen van zijn onroerend goed' door de heer Minne, Marc, O.C., fiscaal deskundige, zelf wordt

behandeld;

Overwegende dat hierdoor het vertrouwen van de collega's en van het publiek, dat mogelijks om één of andere reden beroep moet doen op beide instanties, kan worden aangetast en de geloofwaardigheid van de heer Minne, Marc, O.C., in zijn hoedanigheid van fiscaal deskundige bij de AAPD in het gedrang kan worden gebracht;

Overwegende dat zijn taken in zijn functie van fiscaal deskundige, die onder andere bestaan uit 'het vaststellen van kadastrale inkomens van gewone gebouwen', onverenigbaar zijn met de opname in de lijst van erkende landmeters-experten die voor de Vlaamse Overheid schattingsverslagen kunnen opmaken; dat immers een klant van de bvba Otterput zou kunnen denken dat bijvoorbeeld zijn bezwaarschrift –dat hij indiende in verband met Onroerende Voorheffing en dat door de Vlaamse Belastingdienst aan collega-ambtenaren van de heer Minne, Marc, O.C., die de bezwaarschriften behandelen in verband met Onroerende Voorheffing, wordt overgemaakt –gunstig kan afgehandeld worden als hij de schatting van zijn onroerende goederen door de heer Minne, Marc, O.C., medebestuurder binnen de bvba Otterput en opgenomen in de lijst van de door de Vlaamse Overheid erkende landmeters-experten, laat uitvoeren;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., zich plaatst in een situatie waarin hij de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn hoedanigheid van fiscaal deskundige in het gedrang brengt; dat immers de verdenking zou kunnen ontstaan dat de klanten van bvba Otterput rechtstreeks of onrechtstreeks bevoordeeld worden inzake hun fiscale aangelegenheden; dat het publiek (klanten zoals o.a. banken, immobiliënkantoren, particulieren (bijvoorbeeld voor hun successieaangifte)...) zo onder andere de indruk kunnen hebben dat het voor hen fiscaal voordelig kan uitvallen als ze hun onroerende goederen via de heer Minne, Marc, O.C., laten schatten, omdat hij én als onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput waardebepalingen van onroerende goederen uitvoert én tegelijkertijd ambtenaar is bij de FOD Financiën, waar hij als fiscaal deskundige bij de AAPD toegang heeft tot alle mogelijke interessante gegevens (o.a. CADNET, STIPAD, vergelijkingspunten,...) om de schatting te kunnen opmaken;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., het beginsel van de naleving van de wetten, reglementen en richtlijnen in het gedrang kan brengen door deze wetten, reglementen en richtlijnen op een andere manier toe te passen en/of te interpreteren omdat hij fiscaal ambtenaar is en schattingen van onroerende goederen opmaakt voor de bvba Otterput; dat hij het beginsel van neutraliteit kan schenden omdat er een vermenging kan ontstaan van zijn hoedanigheid van fiscaal ambtenaar, die toegang heeft tot privacygevoelige gegevens, en zijn hoedanigheid van onbezoldigd bestuurder binnen de bvba Otterput, waardoor hij het vertrouwen van het publiek en zijn collega's in zijn volledige neutraliteit in het gedrang zou kunnen brengen;

Overwegende dat de activiteit van onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput, die waardebepalingen van onroerende goederen uitvoert voor banken, immobiliënkantoren, particulieren, ..., en waarbij hij rechtstreeks in contact komt met de klanten/belastingplichtigen, de waardigheid van zijn ambt kan beïnvloeden, cfr. Art. 8 §2 van het K.B. van 2 oktober 1937: 'Zelfs buiten

de uitoefening van zijn ambt vermijdt de rijksambtenaar elk gedrag dat in strijd is met de waardigheid van zijn ambt. Hij vermijdt evenzeer elke toestand waarbij hij, zelfs door een tussenpersoon, in verband zou kunnen worden gebracht met bezigheden die in strijd zijn met de waardigheid van zijn ambt.’;

Overwegende dat het uitvoeren van waardebepalingen/schattingen van onroerende goederen (voor bijvoorbeeld successieaangiften), in de hoedanigheid van onbezoldigd medebestuurder van de bvba Otterput bepaalde fiscaal-juridische gevolgen met zich meebrengt die onverenigbaar zijn met de hoedanigheid van ambtenaar bij de FOD Financiën;

Overwegende dat de heer Minne, Marc, O.C., zich door de uitoefening van de beroepsactiviteit die bestaat uit het uitvoeren van waardebepalingen (schattingen) van onroerende goederen voor banken, particulieren, ..., plaatst in een toestand van belangenconflicten (dit wil zeggen in een toestand waarin hij door zichzelf of door een tussenpersoon een persoonlijk voordeel heeft dat van die aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt te beïnvloeden of de gewettigde verdenking te doen ontstaan van zulke invloed) omdat hij tewerkgesteld is bij de FOD Financiën én hij bovendien toegang heeft tot voor het uitvoeren van waardebepalingen/schattingen van onroerende goederen interessante gegevens zoals CADNET, STIPAD,”

Dat is de eerste bestreden beslissing.

3.5. Eveneens op 29 januari 2016 beslist de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën om verzoeker de cumulatiemachtiging “om als onbezoldigd medebestuurder (samen met meewerkende familieleden) binnen de bvba Otterput de beroepsactiviteiten uit te oefenen van [1°] opmetingen, afpalingen, opmaken van plannen welke moeten dienen voor een grenserkenning, voor een mutatie en/of prekadastrering of voorafgaandelijke identificatie, voor het regelen van gemeenheid en voor gelijk welke akte of proces-verbaal, welke in een identificatie van grondeigendom voorzien en welke ter hypothecaire overschrijving of inschrijving kunnen worden aangeboden; [en 2°] het opstellen van deskundigenverslagen inzake kwaliteitsbeoordeling en normeringen van onroerende goederen en het opmaken van plaatsbeschrijvingen, te 8420 De Haan” te verlenen, voor zover:

“- [1°] de bepalingen opgenomen in het deontologisch kader voor ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt rigoureuus worden nageleefd;

- [2°] de activiteit wordt uitgeoefend buiten de uren waarop de rijksambtenaar zijn dienst vervult;

- [3°] hij –bij een voltijdse tewerkstelling– tijdens de werkweek (bekeken

over een referentieperiode van 4 maanden) gemiddeld 38 uren aan de hoofdactiviteit bij de FOD Financiën besteedt;

- [4°] de activiteit in elk geval bijkomstig blijft ten overstaan van het uitgeoefend ambt;

- [5°] de activiteit wordt uitgeoefend met inachtneming van de wetten en reglementen die de uitoefening van die activiteit regelen;

- [6°] hij de bijzondere voorwaarden inzake onverenigbaarheid naleeft indien hij een verlof of een afwezigheid geniet die dergelijke voorwaarden bepaalt (vb: verbod om een bezoldigde activiteit uit te oefenen tijdens de afwezigheid ten gevolge van de vrijwillige vierdagenweek);

- [7°] de nevenactiviteit niet uitgeoefend wordt in de gemeente(n) waar het personeelslid een administratieve bevoegdheid heeft;

- [8°] de administratieve onafhankelijkheid van het personeelslid niet gecompromitteerd wordt door enig belangenconflict tussen zijn nevenactiviteiten en zijn administratieve verplichtingen; zo mag het personeelslid niet optreden als scheidsrechter of raadgever bij betwisting van het kadastraal inkomen of bij een tekortschatting registratie;

- [9°] de betrokkene niet optreedt in zaken of geschillen waarbij de Staat of eender welke andere administratieve instantie direct of indirect als tegenpartij betrokken is;

- [10°] er geen enkele publiciteit wordt gevoerd voor de activiteit (dit houdt onder andere in dat zijn naam noch op het internet, noch in de gele gids wordt teruggevonden onder de functie van landmeter);

- [11°] hij zich niet bezighoudt met de schatting van de waarde van onroerende goederen;

- [12°] hij niet voorkomt op de lijst van landmeters-experten die opdrachten kunnen uitvoeren voor de Vlaamse Overheid.”

Dat is de tweede bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

4. In een eerste middel voert verzoeker machtsoverschrijding aan, het gebruik van onwettige motieven en de schending van het gelijkheidsbeginsel en verzoekt hij om toepassing van artikel 159 van de Grondwet ten aanzien van de beslissing van het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën van 5 mei 2015 en de nota's van de adviseur-generaal van de dienst Algemene Inspectie van de AAPD van de FOD Financiën van 17 juli 2015 en 4 december 2015, ingeroepen in de formele motivering van de eerste bestreden beslissing.

Verzoeker werkt het middel uit in vier middelonderdelen.

a) Eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

5.1. In een *eerste middelonderdeel* – schending van het gelijkheidsbeginsel – stelt verzoeker dat hij ongelijk wordt behandeld in vergelijking met J.S., die adjunct-fiscaal deskundige bij de AAPD van de FOD Financiën is en die op 16 april 2015 een cumulatiemachtiging onder voorwaarden heeft gekregen “om in bijberoep de zelfstandige activiteit uit te oefenen van meetkundige-schatter en landmeter-expert, te 9200 Dendermonde”. Volgens verzoeker zijn beide cumulatieaanvragen gelijkaardig omdat ze in essentie dezelfde nevenactiviteit omvatten, namelijk “het uitoefenen van schatting-activiteiten, opgedragen sinds 2015 door de Vlaamse overheid in het kader van een na te leven erkend kwaliteitscharter”. Dit verschil in behandeling kan dan ook niet redelijk verantwoord worden.

5.2. In zijn laatste memorie wijst verzoeker erop dat de verwerende partij in hoofde van J.S. op 29 september 2016 een nieuwe beslissing heeft genomen waarin wordt bepaald dat de cumulatiemachtiging van 16 april 2015 wordt “opgeheven (stopgezet) wat betreft de activiteit van het uitvoeren van schattingen inzake erfbelastingsaangiften voor de Vlaamse Belastingdienst [...] en wat betreft het zich bezighouden met de schattingen van de waarde van onroerende goederen in het algemeen”.

Beoordeling

6.1. Zoals verzoeker terecht vaststelt in zijn laatste memorie, is de cumulatiemachtiging van J.S. ondertussen opgeheven.

Uit de stukken van het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij nadat zij over de cumulatie-aanvraag van J.S. had beslist, haar beleid op het vlak van cumulatiemachtigingen heeft gewijzigd in het licht van mogelijke belangenconflicten.

In het bijzonder blijkt uit brieven van de Algemene Inspectie van 16 juli 2015 en 4 december 2015 aan de personeelsleden van de AAPD, waarin de problematiek expliciet wordt toegelicht, dat het aan het personeel – en dus ook aan J.S. – verboden wordt om schattingen van onroerende goederen uit te voeren, alsook dat het verboden wordt om voor te komen op de lijst van landmeters-experten die opdrachten kunnen uitvoeren voor de Vlaamse overheid. Bovendien heeft de verwerende partij nadien, op 29 september 2016, een nieuwe beslissing genomen waarbij de cumulatiemachtiging van J.S. van 16 april 2015 wordt “opgeheven (stopgezet) wat betreft de activiteit van het uitvoeren van schattingen inzake erfbelastingsaangiften voor de Vlaamse Belastingdienst [...] en wat betreft het zich bezighouden met de schattingen van de waarde van onroerende goederen in het algemeen”.

Voor zover er initieel al een ongelijke behandeling zou zijn geweest, blijkt deze thans alleszins niet meer te bestaan en blijken alle personeelsleden van de AAPD, waaronder J.S. en verzoeker, aan dezelfde regels onderworpen te zijn.

6.2. Verzoeker heeft aldus geen belang meer bij het eerste middelonderdeel. Het is onontvankelijk.

b) Tweede middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

7.1. In een *tweede middelonderdeel* – het gebruik van onwettige motieven – voert verzoeker aan dat de eerste bestreden beslissing en de betwiste

beperkende voorwaarden van de tweede bestreden beslissing gesteund zijn op onwettige, niet-draagkrachtige en ongegronde motieven, omdat de verwerende partij het beweerde risico van belangenvermenging of corruptie in hoofde van verzoeker niet aannemelijk maakt – wat niet in overeenstemming is met het arrest van de Raad van State nr. 231.692 van 22 juni 2015 – en bovendien nalaat aan te geven in welke mate het risico op een belangenconflict voor de cumulatieaanvraag van verzoeker anders zou zijn dan het risico op een belangenconflict voor de (gelijkaardige) cumulatieaanvraag van J.S. Aangezien voormeld risico op een belangenconflict voor de (gelijkaardige) cumulatieaanvraag van J.S. niet van die aard was dat de cumulatiemachtiging werd geweigerd, ziet verzoeker niet in waarom dit voor hem anders zou moeten zijn. Verzoeker stelt immers dat hij sinds 1981 een onberispelijke loopbaan als federaal ambtenaar van niveau B kent en zijn persoonlijk dossier geen (relevante) tegenindicatie aangaande een vermeend risico van belangenvermenging of corruptie bevat. Hij verwijst in dat verband onder meer naar de ‘evaluatiecyclus 2015’ waaruit blijkt dat hij “[d]oor een strikt opgelegde zelfdiscipline [...] een onderscheid [behoudt] tussen zijn privéwerkzaamheden als landmeter en als ambtenaar van financiën”. De verwerende partij toont, aldus verzoeker, niet aan dat het risico op een belangenconflict in het geval van verzoeker dermate groot is dat er een daadwerkelijke ernstige onverenigbaarheid is.

7.2. Met betrekking tot de beweerde schending van de materiële motiveringsplicht betoogt verzoeker nog dat een essentieel gegeven van de cumulatieweigering “het schatten van onroerende goederen in het kader van de opdrachten die Vlabel toekent” is en dat de verwerende partij het bestaan van een verhoogd risico op een belangenconflict opwerpt “omdat bij schatting van onroerende goederen in het kader van een successieaangifte de druk vanwege de aanvrager immers groot is om de schatting zo laag mogelijk te houden”. Verzoeker repliceert hierop dat enkel de Vlaamse overheid bevoegd is inzake successieaangifte, dat de successierechten de Vlaamse schatkist ten goede komen, dat de Vlaamse overheid als enige bevoegde overheid zelf zorg draagt voor een correcte inning van de erfbelasting en dat de Vlaamse overheid hieromtrent zelf

een risico-analyse uitvoert en diegene die geen correcte waardebepaling van de goederen uitvoert van de lijst van erkende schatters weert. Bijgevolg, eenmaal de Vlaamse overheid verzoeker op de Vlabel-lijst heeft ingeschreven, zijn er volgens verzoeker geen redenen meer om het bestaan van een risico op een te lage schatting te kunnen aannemen.

7.3. In zijn laatste memorie betoogt verzoeker nog dat het gegeven dat Vlaamse ambtenaren niet in aanmerking komen, verantwoord is door het gegeven dat Vlabel het risico van te hoge schattingen (ten voordele van de Vlaamse schatkist) wil vermijden. Hij vervolgt verder:

“Aan de orde is zo geen probleem van belangenconflict, maar wel het probleem dat de erfbelastingplichtige nu eenmaal kan (en zal) opwerpen dat de Vlaamse ambtenaar bij het opmaken van schattingsverslagen inzake erfbelasting zijn Vlaamse schatkist altijd wil bevoordelen door te hoge schattingen. De (Vlaamse) proceseconomie gebiedt om deze stelselmatige betwistingen te vermijden.”

Beoordeling

8.1. De materiële motiveringsplicht, het vereiste van deugdelijke motieven, houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling op motieven moet steunen waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. De motieven moeten in het administratief dossier kunnen worden gevonden.

8.2. Artikel 12, §§ 2 en 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 luidt als volgt:

“§ 2. De vraag tot cumulatie wordt door de ambtenaar ingediend bij zijn hiërarchische meerdere. Zij dient verplicht te omvatten:

1° de zo nauwkeurig mogelijke aanwijzing van de beoogde activiteit;

2° de duur van de beoogde activiteit;

3° de gemotiveerde bevestiging dat de activiteit geen aanleiding kan geven, zelfs in de toekomst, tot een toestand van belangenconflict.

§ 3. Wanneer hij het nodig acht, vraagt de hiërarchische meerdere aan de ambtenaar bijkomende informatie of verantwoordingsstukken. De hiërarchische meerdere zendt de vraag, langs hiërarchische weg, met zijn

beoordeling, aan de voorzitter van het directiecomité of aan zijn afgevaardigde. De voorzitter van het directiecomité of zijn afgevaardigde, vraagt wanneer hij het nodig acht, aan de ambtenaar bijkomende informatie of verantwoordingsstukken.”

Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een cumulatieve activiteit dient de overheid steeds na te gaan of de gevraagde activiteit de ambtenaar voor een belangenconflict zou kunnen plaatsen. Zij moet daarbij niet enkel nagaan of er een actueel belangenconflict bestaat maar ook of de activiteit mogelijk, zelfs in de toekomst, aanleiding zou kunnen geven tot een belangenconflict.

Het is daarenboven niet onregelmatig als het bestuur bij het beoordelen van het mogelijke belangenconflict ook rekening houdt met de perceptie bij het publiek – dus een schijn van partijdigheid of afhankelijkheid – die dus losstaat van het feitelijke gedrag van de betrokken ambtenaar.

Verzoeker geeft dan ook een met de aangehaalde bepaling volkomen strijdige lezing van de opdracht van het bestuur bij de beoordeling van een vraag tot cumulatie, als hij stelt dat de loutere omstandigheid van een eventueel belangenconflict niet voldoende is om zijn cumulatieaanvraag te weigeren, tenzij de verwerende partij aantoont dat dit risico in het geval van verzoeker dermate groot is dat er een daadwerkelijke ernstige onverenigbaarheid is.

Overigens gaat de vergelijking met arrest nr. 231.692 van 22 juni 2015 niet op. In deze zaak had de verwerende partij eerst met toepassing van artikel 9, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 een advies gegeven waaruit niet bleek dat er volgens haar sprake kon zijn van een eventueel belangenconflict wanneer de toenmalige aanvrager – die werkzaam was als personeelslid bij de FOD Financiën – zou overgaan tot het uitoefenen van een activiteit van onbezoldigd zaakvoerder van een burgerlijke vastgoedvennootschap die zich enkel zou bezighouden met het verhuur van vastgoed. Een week later besloot de verwerende partij echter om de cumulatieaanvraag die reeds het

voorwerp had uitgemaakt van voormeld positief advies, te weigeren omwille van een eventueel belangenconflict. Aangezien die zaak niet vergelijkbaar is met de thans voorliggende zaak – de feiten die aanleiding hebben gegeven tot die zaak zijn immers fundamenteel verschillend – kan ze derhalve niet als een eventueel argument voor voorliggende zaak dienen.

8.3. Uit de eerste bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij aan de hand van diverse specifieke en concrete motieven aantoonde dat “het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen” in hoofde van verzoeker een verhoogd risico op een belangenconflict inhoudt. Deze motieven zijn hiervóór *sub* 3.4 geciteerd.

Hoewel sommige van die motieven in de voorwaardelijke wijs zijn gesteld, zijn ze – in tegenstelling tot wat verzoeker beweert – naar het oordeel van de Raad van State niet louter hypothetisch. Ze zijn niet dermate vergezocht dat ze noch in feite noch in rechte als aanvaardbare motieven zouden kunnen doorgaan. Het oordeel van de verwerende partij dat er een verhoogd risico op een belangenconflict in hoofde van verzoeker bestaat wanneer hij, naast zijn functie als fiscaal deskundige bij de AAPD van de FOD Financiën ook de activiteit van “het schatten van onroerende goederen” zou uitoefenen, is realistisch. Verzoeker kan niet overtuigen dat de eerste bestreden beslissing onredelijk is.

8.4. De kritiek van verzoeker komt er in wezen op neer dat de in aanmerking genomen risico's van belangenconflicten zich niet kunnen voordoen omdat hij bij het schatten van onroerende goederen onderworpen is aan het tuchtrechtelijk toezicht, ingesteld door de wet van 11 mei 2003 ‘tot bescherming van de titel en van het beroep van landmeter-expert’ en door de wet van 11 mei 2003 ‘tot oprichting van de federale raden van landmeters-experten’, en het toezicht ingesteld door Vlabel, die met de erkende landmeters-experten een kwaliteitscharter heeft gesloten. Voorts zou hij sinds 1981 een onberispelijke loopbaan als federaal ambtenaar van niveau B kennen en zou zijn persoonlijk dossier geen (relevante) tegenindicatie bevatten aangaande een vermeend risico

van belangenvermenging of corruptie. Hij verwijst in dat verband onder meer naar de ‘evaluatiecyclus 2015’ waaruit blijkt dat hij “[d]oor een strikt opgelegde zelfdiscipline [...] een onderscheid [behoudt] tussen zijn privéwerkzaamheden als landmeter en als ambtenaar van financiën”.

Die kritiek komt in wezen neer op een andere zienswijze omtrent het risico van belangenconflicten dan de beoordeling van de verwerende partij die over de cumulatieaanvraag heeft beslist. Verzoeker mag het liever anders zien, daarmee is echter niet aangetoond dat die laatste beoordeling onredelijk moet worden genoemd.

In dit verband zij ook nog opgemerkt dat een cumulatie geen recht is maar een gunst. Het past in het voeren van een personeelsbeleid om, ter wille van de goede werking van de dienst en de gelijkvormige behandeling van de personeelsleden, algemene richtlijnen op te stellen in verband met de aanvragen tot cumulatie. Zoals hierna in het vierde middelonderdeel nader ter sprake komt, toont verzoeker niet aan dat deze richtlijnen onredelijk of anderszins onwettig zijn, noch dat ze ten onrechte op een blinde wijze en zonder oog voor de concrete gegevens van zijn individuele dossier op hem werden toegepast.

Geheel ten overvloede kan er nog op gewezen worden dat zelfs Vlabel meent dat het tuchtrechtelijk toezicht, ingesteld door de voornoemde wetten van 11 mei 2003, en het toezicht ingesteld door Vlabel, die met de erkende landmeters-experten een kwaliteitscharter heeft gesloten, niet het reëel risico op een belangenconflict kan wegnemen. Zo, bijvoorbeeld, wordt er in artikel 3 van het kwaliteitscharter van Vlabel bepaald dat “de landmeter-expert in dienst van de Vlaamse Overheid niet in aanmerking kan komen voor het opstellen van bedoelde schattingsverslagen, ook niet mocht hij het beroep als zelfstandige in bijberoep of in vennootschapsvorm uitoefenen. Deze maatregel wordt genomen om alle schijn van partijdigheid weg te nemen”.

8.5. Voor zover verzoeker in het tweede middelonderdeel andermaal refereert aan de verschillende behandeling van zijn aanvraag en de aanvraag van J.S., mag worden verwezen naar de beoordeling van het eerste middelonderdeel.

8.6. Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

c) Derde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

9.1. In een *derde middelonderdeel* – schending van de formelemotiveringsplicht – stelt verzoeker dat de tweede bestreden beslissing de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ schendt omdat ze voor de betwiste beperkende voorwaarden dat “hij zich niet bezighoudt met de schatting van de waarde van onroerende goederen” en dat “hij niet voorkomt op de lijst van landmeters-experten die opdrachten kunnen uitvoeren voor de Vlaamse Overheid” geen enkele formele motivering bevat.

9.2. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat hij wil achterhalen waarom de eerste bestreden beslissing de cumulatiemachtiging weigert en waarom de tweede bestreden beslissing de cumulatiemachtiging aan beperkende voorwaarden onderwerpt. De formele motivering van beide beslissingen verduidelijkt hierover niets.

Beoordeling

10.1. De artikelen 2 en 3 van de voornoemde wet van 29 juli 1991 verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een “afdoende” wijze.

Dat de motivering “afdoende” moet zijn, impliceert enerzijds dat de opgelegde motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn met het belang van de genomen beslissing en anderzijds dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de motieven de beslissing moeten kunnen dragen. De beslissing dient duidelijk de redenen te vermelden waarop de overheid haar beslissing steunt.

10.2. De betwiste beperkende voorwaarden dat “hij zich niet bezighoudt met de schatting van de waarde van onroerende goederen” en dat “hij niet voorkomt op de lijst van landmeters-experten die opdrachten kunnen uitvoeren voor de Vlaamse Overheid” uit de tweede bestreden beslissing, hangen nauw samen met de eerste bestreden beslissing, dit is de beslissing waarbij de aanvraag van verzoeker tot het verkrijgen van een cumulatiemachtiging om waardebepalingen van onroerende goederen uit te voeren, wordt afgewezen.

10.3. Het kan niet worden betwist dat de eerste bestreden beslissing afdoende is gemotiveerd. Het volstaat daarvoor te verwijzen naar het aangehaalde *sub* 3.4. Zoals bij de beoordeling van de overige middelen blijkt, steunt deze beslissing op draagkrachtige motieven.

De eerste en de tweede bestreden beslissing werden als één geheel samen bij een ter post aangetekende brief van 1 februari 2016, aan verzoeker toegezonden. Verzoeker kan in de formele motivering van de eerste bestreden beslissing dan ook voldoende aanwijzingen vinden om te achterhalen waarom hem in de tweede bestreden beslissing de beperkende voorwaarden dat “hij zich niet bezighoudt met de schatting van de waarde van onroerende goederen” en dat “hij niet voorkomt op de lijst van landmeters-experten die opdrachten kunnen uitvoeren voor de Vlaamse Overheid” worden opgelegd. De formele motivering van de eerste bestreden beslissing stelt verzoeker in staat te begrijpen op grond van welke feitelijke en juridische gegevens voormelde beperkende voorwaarden in de tweede bestreden beslissing werden opgelegd.

10.4. Het derde middelonderdeel is niet gegrond.

d) Vierde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

11.1. In een vierde middelonderdeel voert verzoeker machtsoverschrijding aan en vraagt hij dat met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, “de beslissing van het Beheerscomité dd. 5 mei 2015” en “de zgn. ‘oproep’-nota’s dd. 17 juli 2015 en 4 december 2015” – waarop de verwerende partij zich beroept in de motivering van de eerste bestreden beslissing – buiten toepassing zouden worden gelaten. Een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft immers, volgens verzoeker, steeds een individueel karakter en de verwerende partij kan hierover bijgevolg niet bij voorbaat en op algemene wijze beslissen door uitvaardiging van pseudo-wetgeving. Bovendien is alleen de minister en niet het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën op grond van artikel 14^{ter} van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijkspersoneel’ bevoegd om de meest geëigende gedragsregels vast te stellen en daaraan bijkomende gedragsregels toe te voegen.

11.2. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat de nota van het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën van 5 mei 2015 geen advies is, maar wel degelijk algemeen verbindende gedragsregels bevat. Hij verwijst daarvoor naar de nota’s van 17 juli 2015 en 4 december 2015, die op hun beurt verwijzen naar voormelde nota van het beheerscomité en daarop gegrond zouden zijn. Om die reden vraagt verzoeker nogmaals om de wettigheid van voormelde nota van het beheerscomité te onderzoeken en, zo desgevallend, buiten toepassing te laten.

11.3. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker in essentie dat de beslissing van 5 mei 2015 van het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën en de brieven van de Algemene Inspectie van 16 juli 2015 en 4 december 2015 wezenlijke motieven zijn ter verantwoording en ondersteuning van de door hem bestreden beslissingen en die daarin ook worden vermeld. Die

beslissing en die brieven zijn volgens hem van reglementaire of verordenende aard.
Ter ondersteuning hiervan stelt verzoeker:

“De cumulatie-machtiging, verleend op 16 april 2015 aan [J.S.], kan immers zo enkel (retroactief?) bijgestuurd worden door deze latere beslissingen (van het Beheerscomité van de AAPD of de Algemene inspectie) omdat deze, door verzoeker nu expliciet in vraag gestelde en geweerde beslissingen, nu eenmaal wel degelijk reglementair of verordenend van aard zijn en trouwens daarom ook in dat perspectief later aan alle betrokkenen werden meegedeeld en opgelegd (vóór er dus sprake was van een beslissing op een eventuele cumulatie-aanvraag van de aldus aangeschreven personen).

[...]

Het verbod (om op de lijst van landmeters-experten die opdrachten kunnen uitvoeren voor de Vlaamse overheid voor te komen) werd dus meegedeeld aan verzoeker en collega's in 2015, meer bepaald vóór het indienen van hun cumulatie-aanvraag en alleszins dus vóór de beslissing hierop.

Dit verbod, zo meegedeeld aan betrokkenen, berust niet op een gebrek aan een cumulatiemachtiging, en gaat dus voorbij aan een zogenoemd individueel onderzoek van de in te dienen cumulatieaanvraag.

Dit verbod berust wel degelijk op de voormelde beslissingen van het Beheerscomité van de AAPD en van de Algemene Inspectie waarvan de reglementaire aard dus niet kan ontkend worden.

Nogmaals, zonder onderzoek van verzoekers situatie werden deze beslissingen voorafgaandelijk aan alle betrokkenen werden meegedeeld en opgelegd. Dit bepaalt de kwalificatie van die beslissingen.”

Beoordeling

12.1. Verzoeker vraagt om de beslissing van het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën van 5 mei 2015, die algemeen verbindende gedragsregels zou bevatten, buiten toepassing te laten. Verzoeker vraagt hetzelfde voor de brieven van de Algemene Inspectie van 16 juli 2015 en 4 december 2015, die al eerder werden besproken.

12.2. Richtlijnen, die uitgevaardigd worden als een beleidslijn en uiteenzetten op welke wijze het bestuur zich in beginsel in concrete dossiers zal gedragen, maken de individuele beslissingen die ernaar verwijzen niet onregelmatig, op voorwaarde dat ze niet als een dwingend voorschrift en zonder oog voor de concrete gegevens van het dossier, in de zaak betrokken zijn. Dergelijke richtlijnen – al dan niet in de vorm van een omzendbrief – bevorderen

het stroomlijnen van de administratieve besluitvorming en dienen aldus de rechtszekerheid, aangezien ze de bestuurde een zicht geven op de wijze waarop het bestuur zijn discretionaire bevoegdheid zal uitoefenen.

De verwerende partij kan dan ook worden bijgevalen, waar zij stelt dat voormelde beslissing van het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën van 5 mei 2015 niet in de weg staat aan haar discretionaire beslissingsmacht om cumulatieaanvragen geval per geval te beoordelen en, vervolgens, om cumulatiemachtigingen toe te staan of te weigeren.

Uit de motivering van de eerste bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de beslissing heeft gesteund op diverse specifieke en concrete motieven, rekening houdend met de concrete gegevens die door verzoeker in zijn aanvraag werden aangevoerd. Dat de formele motivering van de eerste bestreden beslissing bijkomend en ten overvloede ook verwijst naar de beslissing van het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën van 5 mei 2015 – die een negatief advies bevat in het kader van de toepassing van artikel 9, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 – doet niets af aan de vaststelling dat de aanvraag van verzoeker wel degelijk individueel werd beoordeeld.

12.3. Het vierde middelonderdeel is niet gegrond.

13. Het eerste middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14.1. Verzoeker voert in een tweede middel machtsoverschrijding aan, de schending van de formele- en de materiële motiveringsplicht en de onbevoegdheid van de steller van de handeling.

Verzoeker herhaalt dat uit het arrest van de Raad van State nr. 231.692 van 22 juni 2015 blijkt dat de loutere omstandigheid van een eventueel belangenconflict niet van die aard is om een weigering van de cumulatieaanvraag te gronden, tenzij is aangetoond dat dit risico dermate groot is dat er daadwerkelijk een ernstige onverenigbaarheid is. Hoewel de formele motivering van de eerste bestreden beslissing overvloedig en lang is, kan de verwerende partij niet aannemelijk maken dat, bij de uitoefening van de aangevraagde decretale schattingsactiviteit voor de Vlaamse overheid (Vlabel), het risico “te worden gecompromitteerd door enig belangenconflict tussen zijn nevenactiviteit en zijn administratieve verplichtingen” dermate groot is dat er een daadwerkelijke ernstige onverenigbaarheid is. Dit risico is volgens verzoeker vooreerst louter hypothetisch, gelet op het feit dat hij bij het schatten van onroerende goederen onderworpen is aan het tuchtrechtelijk toezicht, ingesteld door de wetten van 11 mei 2003, en het toezicht ingesteld door Vlabel, die met de erkende landmeters-experten een kwaliteitscharter heeft gesloten. Verzoeker voegt eraan toe dat ook het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 64/2012 van 10 mei 2012 heeft geoordeeld dat de aanwijzing van landmeters-experten door de Vlaamse overheid voor de schatting van onroerende goederen betere garanties biedt voor onpartijdigheid en onafhankelijkheid dan vastgoedmakelaars.

Bovendien is niet de verwerende partij maar de Vlaamse overheid (Vlabel) als enige bevoegd om te bepalen of er in zijn hoofde sprake kan zijn van een reëel risico tot te lage schattingen die de Vlaamse financiën zouden kunnen benadelen. Vlabel heeft door de aanvaarding van verzoekers inschrijving op de lijst van erkende landmeters-experten duidelijk geoordeeld dat dit niet het geval is en bijgevolg komt het de verwerende partij niet toe om verzoeker te verbieden om op deze lijst voor te komen. Verzoeker kan enkel van deze lijst worden geschrapt door Vlabel wanneer hij zich niet keurig kwijt van zijn taak.

14.2. Verzoeker benadrukt in zijn memorie van wederantwoord in essentie dat er geen reden is om te besluiten dat er in zijn hoofde een risico tot

onjuiste schattingen bestaat en dat de verwerende partij met haar algemene bewoordingen dit risico niet aannemelijk maakt. Volgens verzoeker is de Vlaamse overheid als enige bevoegd inzake successieaangifte. Zij heeft als enige begunstigde van de erfbelasting dit risico terdege en terecht niet in aanmerking genomen aangezien verzoeker door haar als schatter werd erkend.

Beoordeling

15.1. Hiervóór werd reeds aangetoond dat de lezing omtrent een “daadwerkelijk” belangenconflict, die verzoeker geeft aan artikel 12, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 niet wordt bijgevalen en voorts dat het oordeel van de verwerende partij dat er een risico op een belangenconflict in hoofde van verzoeker bestaat wanneer hij, naast zijn functie als fiscaal deskundige bij de AAPD van de FOD Financiën, ook de activiteit van “het schatten van onroerende goederen” zou uitoefenen, als gewettigd voorkomt.

Het middel herhaalt in grote mate slechts de kritiek die verzoeker reeds heeft aangevoerd in het eerste middel en is om dezelfde redenen ongegrond.

In vergelijking met het eerste middel put verzoeker enkel bijkomende argumenten uit een arrest van het Grondwettelijk Hof en uit de bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de Vlaamse overheid inzake de erfbelasting. Ook die argumenten kunnen niet slagen.

15.2. Zo kan er uit het door verzoeker vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 64/2012 van 10 mei 2012 geenszins worden afgeleid dat de garanties van onpartijdigheid en onafhankelijkheid waarmee de landmeters-experten hun opdracht dienen te vervullen en die vervat liggen in artikel 8 van het koninklijk besluit van 15 december 2005 ‘tot vaststelling van de voorschriften inzake de plichtenleer van de landmeter-expert’, volledig en voor honderd procent sluitend zijn. Ook kan uit artikel 6.2 van het kwaliteitscharter van

Vlabel worden afgeleid dat de kans niet onbestaande is dat een landmeter-expert die voorkomt op de Vlabel-lijst toch foutieve schattingen verricht.

Daarnaast kan de zienswijze van de verwerende partij worden bijgevalen dat het niet is omdat de bevoegdheid inzake successierechten op 1 januari 2015 aan de gewesten is overgedragen, dat zij niet langer de bevoegdheid zou hebben om te oordelen of een voorgenomen activiteit van één van haar personeelsleden zoals de schatting van de waarde van onroerende goederen al dan niet in het kader van de Vlaamse Codex Fiscaliteit, de onafhankelijke en objectieve uitoefening van het ambt, de gelijke behandeling en de neutraliteit al dan niet kan belemmeren. Door toezicht uit te oefenen op de naleving van de reglementaire en deontologische plichten van haar ambtenaren werpt de verwerende partij zich niet op als behoedster van een andere overheidsinstantie maar beoogt zij enkel de goede werking van de federale dienst en het vertrouwen van de burger in die federale dienst te bewaren. Het feit dat verzoeker door Vlabel werd toegelaten tot een lijst van landmeters-experten, vormt op zich geen waarborg dat voornoemde beginselen zullen worden nageleefd. Overigens verliest verzoeker uit het oog dat er wel heel wat meer redenen waren om zijn aanvraag te weigeren, welke hij in het middel onbesproken laat.

15.3. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

16.1. Verzoeker voert in een derde middel machtsoverschrijding aan, alsook het gebruik van onwettige motieven, de schending van de vrijheid van vereniging en de vrijheid van handelen en ondernemen, de schending van de wet van 11 mei 2003 ‘tot bescherming van de titel en van het beroep van landmeter-expert’ en van de wet van 11 mei 2003 ‘tot oprichting van de federale raden van landmeters-experten’.

16.2. Verzoeker betoogt vooreerst dat de vermelding in de eerste bestreden beslissing dat hij “brieven [beantwoordt] (met vermelding van zijn naam en functie/graad: ‘landmeter expert – fiscaal deskundige’) over zijn gedane schattingen” een onwettig motief uitmaakt aangezien hij de ambtelijke titel en graad van “fiscaal deskundige” draagt en niet de ambtelijke titel en graad van “landmeter expert - fiscaal deskundige”. Verzoeker voert deze beschermde titel van landmeter-expert enkel in het kader van voormelde wetten van 11 mei 2003 en niet in de uitoefening van zijn functie als ambtenaar van niveau B.

Daarnaast stelt verzoeker dat de voorwaarde vermeld in de tweede bestreden beslissing betreffende het verbod op het voeren van publiciteit voor de voorgenomen activiteit, onwettig is omdat de toegelaten beroepsactiviteiten gereguleerd worden door voornoemde wetten van 11 mei 2003 en het dus niet verzoeker is, maar de overheid zelf, die op het internet het tableau met de namen van de landmeters-experten (met inbegrip van de naam van verzoeker) openbaar maakt. Verzoeker heeft hier bijgevolg geen enkel aandeel in, zodat voormelde beperkende voorwaarde moet worden beschouwd als een onmogelijk na te leven voorwaarde. Ook is het verbod op het voeren van publiciteit in strijd met het belang van de burger die via het internet moet kunnen terugvinden of verzoeker het beschermde en gereguleerde beroep van landmeter-expert mag uitoefenen.

Ten slotte stelt verzoeker dat hij onbezoldigd bestuurder is van de vzw Belgische Orde van Landmeters-Experten, van de vzw Nationale Vereniging van Landmeters-Experten en van de vzw Brusselse Unie Landmeters-Experten. De samenstelling van de raden van beheer van die vzw's en de ledenlijsten van die vzw's zijn terug te vinden op het internet omdat de wetgever verplicht tot de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. De voorwaarde van het verbod op het voeren van publiciteit komt erop neer, aldus verzoeker, dat hij niet langer lid of bestuurder kan zijn in een beroepsvereniging van landmeters. Om die reden schendt het opgelegde verbod ook de vrijheid van vereniging.

16.3. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt verzoeker dat hij de beroepstitel van landmeter-expert niet gebruikt in zijn activiteit als ambtenaar.

Daarnaast betoogt verzoeker dat uit de lezing van de betwiste voorwaarde houdende het verbod op het voeren van publiciteit, geenszins blijkt dat enkel een “actieve” publiciteit verboden is. Bovendien verwacht de verwerende partij, aldus verzoeker, de actieve met de passieve publiciteit. De voorbeelden die door de verwerende partij worden aangehaald, namelijk publiciteit op het internet en in de gele gids, zijn voorbeelden waar de passieve publiciteit aan de orde is. Niet alle vermeldingen op het internet zijn immers aangevraagd door verzoeker zelf. Het internet gebruikt zoekmachines die alle bestanden wereldwijd doorzoeken en waar verzoeker geen vat op heeft. De gele gids herneemt de vermelding van het tableau van de beroepsbeoefenaars, zodat verzoeker ook daar geen vat op heeft. Het onderscheid tussen actieve en passieve publiciteit is dan ook volledig zoek.

Ten slotte wijst verzoeker er nog op dat, wanneer de verwerende partij stelt dat de nevenactiviteit volledig bijkomstig dient te blijven van het uitgeoefende ambt en dat het derhalve logisch is dat enige publiciteit door verzoeker voor zijn nevenactiviteit uitgesloten dient te worden, zij enerzijds zelf geen onderscheid maakt tussen de actieve en de passieve publiciteit en anderzijds van de foute premisse vertrekt dat verzoeker als ambtenaar voltijds is tewerkgesteld, terwijl hij in werkelijkheid slechts halftijds werkzaam is.

Beoordeling

17.1. In de eerste bestreden beslissing wordt op twee plaatsen verzoekers functie omschreven als “landmeter-expert – fiscaal deskundige” respectievelijk “fiscaal deskundige/landmeter-expert”. Daarbij moet er evenwel meteen op worden gewezen dat in tal van andere overwegingen wel de correcte vermelding “fiscaal deskundige” wordt gebezigd. Bovendien blijkt uit de formele motivering van de eerste bestreden beslissing duidelijk dat de verwerende partij bij de beoordeling van de cumulaanvraag van verzoeker in het bijzonder rekening

heeft gehouden met de inhoud en de concrete taakinvulling van verzoekers functie en graad en niet zozeer met de benaming ervan.

17.2. Reeds in de memorie van antwoord preciseert de verwerende partij dat zij met het geviseerde publiciteitsverbod in de tweede bestreden beslissing enkel een verbod beoogt van actieve publiciteit die verzoeker zelf kan voeren. Bij haar laatste memorie voegt zij ten overvloede een aan verzoeker gerichte brief van 1 december 2016, uitgaande van de stafdienst Personeel en Organisatie namens de voorzitter van het directiecomité, waarin het volgende wordt meegedeeld:

“Ik deel u hierbij mee dat het verbod waarvan sprake is in de tiende voorwaarde van de beslissing tot cumulatiemachtiging van 29 januari 2016 m.b.t. uw activiteit om als onbezoldigd medebestuurder (samen met meewerkende familieleden) de beroepsactiviteiten uit te oefenen van:

- opmetingen, afpalingen, opmaken van plannen welke moeten dienen voor een grenserkenning, voor een mutatie en/of prekadastrering of voorafgaandelijke identificatie, voor het regelen van gemeenschap en voor gelijk welke akte of proces-verbaal, welke in een identificatie van grondeigendom voorzien en welke ter hypothecaire overschrijving of inschrijving kunnen worden aangeboden;

- het opstellen van deskundigenverslagen inzake kwaliteitsbeoordeling en normeringen van onroerende goederen, opmaken van plaatsbeschrijvingen;

te 8420 De Haan, enkel beperkt is tot de door u zelf gevoerde vormen van publiciteit voor uw nevenactiviteit en de op uw aansturen door een derde gevoerde vormen van publiciteit voor uw nevenactiviteit.

De cumulatiemachtiging in kwestie blijft geldig tot uiterlijk 28 januari 2020.”

Hieruit volgt dat verzoeker in de door hem bekritiseerde voorwaarde een beperking leest die de verwerende partij uitdrukkelijk niet erin heeft bedoeld. In die mate mist het middel eveneens feitelijke grondslag.

17.3. Aangezien zoals hiervóór is vastgesteld, de verwerende partij enkel een verbod op actieve publiciteit beoogt – en dus niet de passieve publiciteit – schendt de tweede bestreden beslissing niet de vrijheid van vereniging op de door verzoeker aangegeven wijze.

17.4. Aangezien verzoeker niet aangeeft op welke wijze “de vrijheid van handelen en ondernemen” zou zijn geschonden, is dit middelonderdeel niet ontvankelijk.

17.5. Het derde middel is deels niet ontvankelijk, deels ongegrond.

D. Vierde middel

18. In het vierde middel voert verzoeker machtsoverschrijding aan, het gebruik van onwettige en tegenstrijdige motieven en de onbevoegdheid van de steller van de handeling.

Verzoeker werkt het middel uit in vijf middelonderdelen.

a) Eerste middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

19.1. In een *eerste middelonderdeel* stelt verzoeker dat de bevoegdheid over de wijze waarop de schattingen van onroerende goederen inzake successieaangiften moeten gebeuren, enkel en alleen toekomt aan de gewesten. Bijgevolg is het argument van de verwerende partij dat er sprake is van een onverenigbaarheid “omdat de Staat of eender welke administratieve instantie (*in casu* Vlabel) direct of indirect als partij betrokken is” onwettig. Meer nog, de federale Staat heeft volgens verzoeker des te minder inspraak en zeggenschap omdat inzake successieaangiften het uitsluitend zaak is om de verkoopwaarde vast te stellen (op een objectieve manier) en deze materie heeft geen uitstaans met het bepalen van het door de verwerende partij aangehaalde kadastraal inkomen dat uitsluitend een huurwaarde reflecteert. Verzoeker ziet derhalve niet in hoe de uitoefening van “Vlabel-schattingen” de neutraliteit van het federaal ambt in het gedrang kan brengen. Het verbod om “Vlabel-schattingen” uit te voeren is derhalve onwettig, aldus verzoeker.

19.2. In zijn memorie van wederantwoord geeft verzoeker aan dat de verwerende partij inderdaad bevoegd is om te beoordelen of er redenen zijn om een cumulatieve activiteit te weigeren, maar dat zij hiervoor gegronde motieven moet hebben en deze motieven zijn volgens verzoeker niet voorhanden.

19.3. In zijn laatste memorie argumenteert verzoeker dat het bepalen van het kadastraal inkomen (hierna soms ook: KI) is te onderscheiden van het bepalen van de waarde bij schattingen in het kader van erfbelastingen.

Verzoeker betwist dat bij het bepalen van het KI gewerkt wordt met “vergelijkingspunten”, die aan bod komen bij de schatting inzake erfbelasting. In dit verband argumenteert verzoeker:

“Het KI is de Netto huurwaarde dat het goed zou gehad of kunnen gehad hebben in 1975. Men kan dus niet vergelijken met het schatten voor Vlabel van de venale waarde op heden (of datum overlijden)...

Het KI werd niet meer geperequateerd sedert meer dan 40 jaar. Wel werd het KI geïndexeerd, maar (mogelijke) fouten worden alleen maar groter.

Schatters KI's werken helemaal niet met (recente) vergelijkingspunten maar met in 1975 opgestelde tabellen met eenheidsprijzen in 1975. Nogmaals dus: geen sprake [kan zijn] van vergelijkingspunten.

2 woningen met een identieke ligging en identieke grootte hebben dus een zelfde KI als de ene gebouwd is in 1975 en de andere vorig jaar ...”

Beoordeling

20.1. In de eerste plaats kan worden verwezen naar de beoordeling van het tweede onderdeel van het eerste middel en naar de beoordeling van het tweede middel.

20.2. Daarnaast is het argument van verzoeker dat het inzake successie-aangiften uitsluitend zaak is om de verkoopwaarde van een onroerend goed vast te stellen, terwijl het bepalen van het kadastraal inkomen uitsluitend een huurwaarde reflecteert, niet dienstig. Immers, in beide gevallen dient een waardebepaling te gebeuren. Bovendien heeft verzoeker zoals de verwerende partij aangeeft, in zijn hoedanigheid van fiscaal deskundige bij de FOD Financiën

toegang tot diverse databanken met daarin gegevens over de verkoopprijzen van onroerende goederen. Een vaststelling die door verzoeker weliswaar in beperkte mate wordt genuanceerd, maar niet wordt ontkend.

20.3. Het eerste middelonderdeel is dan ook niet gegrond.

b) Tweede middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

21.1. In een *tweede middelonderdeel* stelt verzoeker vooreerst dat het argument dat “ambtenaren van het kadaster en zelfstandige meetkundige schatters dezelfde denkpatronen hanteren bij het bepalen van de verkoopwaarde omwille van de vergelijkingspunten” niet draagkrachtig is omdat de verwerende partij daarmee bevestigt dat het bepalen van de verkoopwaarde gebeurt op grond van de “gerealiseerde verkoopprijzen” die voor iedereen vlot toegankelijk zijn via de openbaarheid van bestuur. Dit betekent dat verzoeker voor de uitoefening van zijn nevenactiviteit als Vlabel-schatter geen enkele andere informatie dan de “gerealiseerde verkoopprijzen” nodig heeft. De verdachtmaking van gebrek aan waardigheid van het ambt is alleen daarom al ongegrond.

Daarnaast stelt verzoeker dat het argument van toegang tot “zeer privacygevoelige informatie waaronder de verkoopprijzen van onroerende goederen” onwettig en niet-draagkrachtig is omdat deze informatie voor iedereen toegankelijk is via de openbaarheid van bestuur en via de inzage in de hypotheek- en registratiekantoren zodat deze informatie alvast niet “zeer privacygevoelig” veeleer achterhaald en verouderd is omdat de programma’s CADNET, LOCOSTAT en ECL niet worden bijgewerkt met verkoopprijzen, het programma STIPAD niet gebruiksvriendelijk is, de schattingsfiches 233 E in meer dan de helft van de gevallen niet meer overeenkomen met de werkelijke toestand van de gebouwen en de schetsen 207 van geen enkel nut zijn om een schatting uit te voeren. Dat verzoeker, doordat hij toegang heeft tot voormelde informatie zijn

beroepsgeheim zou kunnen schenden, is volgens hem te beschouwen als een gratuite bewering die ongegrond is.

21.2. Op het betoog van de verwerende partij – namelijk dat de schatting van het kadastraal inkomen steeds een schatting is en steeds een subjectief bestanddeel bevat, alsook dat om zo objectief mogelijk elk kadastraal inkomen te kunnen vaststellen, de ambtenaren van het kadaster de toegang bezitten tot talrijke databanken en worden opgeleid om eenzelfde denkpatroon te hanteren, wat niet wil zeggen dat eenieder die in het bezit is van “verkoopprijzen” uit een bepaalde regio een kadastraal inkomen correct kan bepalen – repliceert verzoeker dat dit betoog faalt, omdat de essentie van de schatting van onroerende goederen het schatten van een verkoopprijs is en omdat het kadastraal inkomen een fictieve huurprijs betreft. In het kader van zijn nevenactiviteit heeft niemand ooit aan verzoeker gevraagd om een kadastraal inkomen te schatten.

Voorts stelt verzoeker vast dat de verwerende partij niet betwist dat verkoopprijzen bekendgemaakt kunnen worden via openbaarheid van bestuur en hij benadrukt nogmaals dat hij de diverse databanken en informatiekkanalen waarover de FOD Financiën beschikt absoluut niet nodig heeft om de nevenactiviteit van het uitvoeren van waardebepalingen van onroerende goederen te kunnen uitoefenen.

21.3. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker nogmaals dat het bepalen van een KI geen schatting van een verkoopwaarde betreft en dat hierbij nog minder vergelijkingspunten aan bod komen.

Wat de schatting inzake erfbelasting betreft, stelt verzoeker in essentie dat deze de kennisname van de verkoopwaarde van andere onroerende goederen kan omvatten doch dat de gegevens die van nut zijn voor een schatting, openbaar zijn in het kader van de openbaarheid van bestuur. Het argument dat kennisname van die gegevens kan worden geweigerd wegens “privacy-gevoelige informatie” – verzoeker ziet daarbij niet in wat privacy-gevoelig kan zijn aan een

verkoopprijs – kan volgens verzoeker worden weerlegd omdat deze gegevens openbaar zijn en ook permanent ter inzage zijn in de registers van de registratiekantoren, hypotheekbewaarders en ook “andere geledingen van de overheid”. Informatie betreffende de verkoopprijs kan volgens hem niet geweigerd worden en de naam van de eigenaars hoeft men daarbij niet te kennen.

Beoordeling

22.1. Vooreerst dient erop te worden gewezen dat verzoeker de door hem bekritiseerde overweging uit de eerste bestreden beslissing foutief citeert. Deze bepaling luidt immers:

“Overwegende dat de raakvlakken in de taken van de ambtenaren van het Kadaster en in de taken van zelfstandige meetkundige schatters niet enkel dossiergebonden is, maar vooral ook regiogebonden; dat in een bepaalde regio (vb. provincie) dezelfde denkpatronen worden toegepast (vb. omwille van vergelijkingspunten wordt een kadastraal inkomen geschat volgens dezelfde waarden in een volledige regio en niet per afzonderlijk onroerend goed (=dossier)).”

Noch in deze overweging, noch in enige andere overweging van de eerste bestreden beslissing, wordt gesteld dat de vergelijkingspunten te herleiden zijn tot de gerealiseerde verkoopprijzen, zoals verzoeker foutief beweert. Verzoeker geeft overigens niet aan op welke manier hij tot dit besluit komt.

22.2. Het tweede middelonderdeel is op dit punt dan ook niet ontvankelijk.

23.1. Er kan niet worden ontkend dat verzoeker als fiscaal deskundige bij de AAPD van de FOD Financiën het gemakkelijker zou hebben om, voor de uitoefening van de activiteit van de schatting van onroerende goederen, aan de nodige informatie te komen dan een andere landmeter-expert die geen personeelslid is van de FOD Financiën. Uit het administratief dossier blijkt immers dat verzoeker kosteloos toegang heeft tot tal van databanken, met daarin bepaalde schattingsinformatie waaronder de verkoopprijzen van onroerende goederen.

Het feit dat bepaalde documenten onder de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ vallen, heeft niet altijd tot gevolg dat verzoeker in zijn hoedanigheid van onbezoldigd medebestuurder van de bvba Otterput zonder meer inzage zou krijgen in (de totaliteit van) deze documenten. De openbaarmaking van deze documenten is onderworpen aan een procedure die vastgelegd is in de wet van 11 april 1994. Meer in het algemeen is het opvragen van bestuursdocumenten met een beroep op de openbaarheid van bestuur aan formaliteiten en uitzonderingsgronden onderworpen en ook om die reden totaal niet te vergelijken met een rechtstreekse toegang die een ambtenaar heeft tot bepaalde databanken.

Via de hypotheekbewaarder kan verzoeker inderdaad ook bepaalde informatie verkrijgen, maar ook hier zou hij – zoals bij de openbaarheid van bestuur – veel grotere inspanningen moeten leveren. Zo kan hij onder meer geen lijst met vergelijkingspunten opvragen, maar zal hij per onroerend goed afzonderlijk informatie moeten vragen.

Het risico dat verzoeker bij het uitoefenen van de nevenactiviteit “waardebepaling van onroerende goederen” gebruik zou maken van zijn toegangen tot de diverse databanken en schattingsdocumentatie waarover de FOD Financiën beschikt, lijkt dan ook reëel te zijn. Uit het administratief dossier blijkt bovendien dat de diverse applicaties niet toelaten om verzoeker de toegang te ontzeggen tot de informatie die hij in het kader van zijn nevenactiviteit zou opvragen. In zo’n geval bestaat de kans dat het beroepsgeheim wordt geschonden.

De kritiek van verzoeker dat de databanken en de schattingsinformatie waarover de FOD Financiën beschikt en waartoe verzoeker toegang heeft niet gebruiksvriendelijk, veeleer achterhaald en verouderd zijn, doet hier niets aan af. Verzoeker geeft zelf aan dat desondanks deze kritiek er uit de databanken en de schattingsinformatie waarover de FOD Financiën beschikt toch nuttige informatie te halen valt voor de uitoefening van de nevenactiviteit “waardebepaling van onroerende goederen”.

23.2. Het tweede middelonderdeel is op dit punt dan ook niet gegrond.

c) Derde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

24. In een *derde middelonderdeel* vraagt verzoeker opnieuw dat, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, “de beslissing van het Beheerscomité dd. 5 mei 2015” en “de zgn. ‘oproep’-nota’s dd. 17 juli 2015 en 4 december 2015”, waarop de verwerende partij zich beroept in de motivering van de eerste bestreden beslissing, buiten toepassing worden gelaten. Een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft immers steeds een individueel karakter en de verwerende partij kan hierover bijgevolg niet bij voorbaat en op algemene wijze beslissen door de uitvaardiging van pseudo-wetgeving. Bovendien is het enkel de minister – en niet het beheerscomité – die, op grond van artikel 14^{ter} van het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937, bevoegd is om de meest geëigende gedragsregels vast te stellen en daaraan bijkomende gedragsregels toe te voegen.

Beoordeling

25.1. Voor de beoordeling van het derde middelonderdeel kan worden verwezen naar de beoordeling van het vierde onderdeel van het eerste middel.

25.2. Het derde middelonderdeel is niet gegrond.

d) Vierde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

26.1. In een *vierde middelonderdeel* stelt verzoeker dat in een beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van

29 januari 2016 waarbij hij de cumulatiemachtiging verwerft “om als onbezoldigd medebestuurder (samen met meewerkende familieleden) van de bvba Otterput de beroepsactiviteit uit te oefenen die bestaat uit landbouwactiviteiten, voornamelijk akkerbouw, te 8420 De Haan”, onder meer als beperkende voorwaarde wordt gesteld dat “hij, in het kader van zijn functie, geen enkel fiscaal of administratief dossier behandelt betreffende een belastingplichtige die betrokken is bij zijn nevenactiviteit” (dit is het dossiercriterium), terwijl er in de tweede bestreden beslissing als tegenstrijdige beperkende voorwaarde wordt gesteld dat “de nevenactiviteit niet uitgeoefend wordt in de gemeente(n) waar het personeelslid een administratieve bevoegdheid heeft” (dit is het geografisch criterium). Verzoeker stelt dat deze laatste beperkende voorwaarde onredelijk en onwettig is, omdat de zogenaamde administratieve bevoegdheid niet bestaat of niet keurig bepaald is en, al bij al, het ganse Belgische grondgebied omvat. Ook de beperkende voorwaarde dat “de betrokkene niet mag optreden in zaken of geschillen waarbij de Staat of eender welke andere administratieve instantie direct of indirect als tegenpartij is betrokken” is onwettig omdat men in elk schattingsdossier steeds “één of andere administratieve instantie” kan aanwijzen die (minstens) “indirect” als “tegenpartij” zögezegd “betrokken” is, al was het maar omdat de schatting bovendien altijd de “prijsvorming” bepaalt en dus onrechtstreeks gevolgen heeft voor de inkomsten via onrechtstreekse belastingen. Op die manier wordt de cumulatiemachtiging volledig uitgehold, wat niet kan, aldus verzoeker.

26.2. In zijn memorie van wederantwoord argumenteert verzoeker dat de beweerdelijk “regio-gebonden-benadering” niet te lezen is in de eerste bestreden beslissing en dat de tweede bestreden beslissing andere activiteiten dan de schatting van onroerende goederen toelaat zodat de uitleg van de verwerende partij aangaande de “regio-gebonden-benadering”, grondslag mist.

26.3. In zijn laatste memorie betwist verzoeker dat alle schattingen de prijsvorming beïnvloeden. Volgens hem beïnvloeden schattingen in der minne niet altijd de “prijsvraag” en kan zelfs het tegendeel worden gesteld.

Beoordeling

27.1. Verzoeker betoogt ten onrechte dat zijn administratieve bevoegdheid nooit werd bepaald.

Verzoeker is, als fiscaal deskundige bij de AAPD van de FOD Financiën, verbonden aan de administratie Opmetingen en Waarderingen, centrum Mutaties en Waarderingen West-Vlaanderen, afdeling Plan en Mutaties (Antenne Mutaties 302 Oostende).

Uit artikel 5, tweede lid, van het besluit van 18 december 2014 van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën ‘tot vaststelling van de taken waarmee de Administratie Opmetingen en Waarderingen is belast en tot vaststelling van de bevoegdheden en de zetel van haar operationele diensten’, gelezen in samenhang met bijlage 1 bij dit besluit, blijkt dat het ambtsgebied van de afdeling Plan en Mutaties, waartoe verzoeker behoort, de steden en gemeenten Ardooie, Blankenberge, Bredene, De Haan, Gistel, Ichtegem, Lichtervelde, Middelkerke, Oostende, Oudenburg, Pittem, Ruiselede, Tielt, Torhout en Wingene omvat. Daaruit volgt dat verzoeker een administratieve bevoegdheid heeft in de voornoemde steden en gemeenten.

Het argument van verzoeker dat zijn “zgn. administratieve bevoegdheid nu eenmaal niet bestaat of niet keurig bepaald is en ook, al bij al, dus het ganse gebied van het Koninkrijk omvat”, mist feitelijke grond.

27.2. Gelet op het feit dat belangenconflicten zo veel als mogelijk moeten worden vermeden om te voorkomen dat de administratieve onafhankelijkheid van verzoeker in het gedrang wordt gebracht, is het niet onredelijk dat de verwerende partij de tweede bestreden beslissing koppelt aan de voorwaarde dat “de nevenactiviteit niet uitgeoefend wordt in de gemeente(n) waar het personeelslid een administratieve bevoegdheid heeft”. Immers, door de nevenactiviteit niet uit te oefenen in de gemeente(n) waar verzoeker een

administratieve bevoegdheid heeft, wordt de kans kleiner dat hij in contact komt met hetzelfde publiek, waarmee hij ook in zijn hoedanigheid van fiscaal deskundige bij de AAPD van de FOD Financiën in contact komt.

In dit verband argumenteert verzoeker nog dat de beweerdelijk “regio-gebonden-benadering” niet te lezen is in de eerste bestreden beslissing en dat de tweede bestreden beslissing andere activiteiten dan de schatting van onroerende goederen toelaat zodat de uitleg van de verwerende partij aangaande de “regio-gebonden-benadering” grondslag zou missen.

Deze kritiek kan niet worden bijgevalen. In de eerste bestreden beslissing wordt immers overwogen:

“Overwegende dat de raakvlakken in de taken van de ambtenaren van het Kadaster en in de taken van zelfstandige meetkundige schatters niet enkel dossiergebonden is, maar vooral ook regiogebonden; dat in een bepaalde regio (vb. provincie) dezelfde denkpatronen worden toegepast (vb. omwille van vergelijkingspunten wordt een kadastraal inkomen geschat volgens dezelfde waarden in een volledige regio en niet per afzonderlijk onroerend goed (=dossier)).”

Deze bepaling is duidelijk ruimer aangezien er sprake is van “de taken van de ambtenaren van het Kadaster” en “de taken van zelfstandige meetkundige schatters”. Met de verwerende partij wordt aangenomen dat die bepaling derhalve relevant is, niet alleen voor de schatting van onroerende goederen, maar ook voor de overige taken van de landmeter-expert.

Dat de verwerende partij verzoeker op 29 januari 2016 heeft toegestaan om “als onbezoldigd medebestuurder samen met meewerkende familieleden) van de bvba Otterput de beroepsactiviteit uit te oefenen die bestaat uit landbouwactiviteiten, voornamelijk akkerbouw, te 8420 De Haan” voor zover “hij, in het kader van zijn functie, geen enkel fiscaal of administratief dossier behandelt betreffende een belastingplichtige die betrokken is bij zijn nevenactiviteit”, doet hieraan geen afbreuk. Aangezien deze beslissing van 29 januari 2016 een andere nevenactiviteit als voorwerp heeft dan de tweede

bestreden beslissing en aangezien de verwerende partij bij het nemen van haar beslissing rekening moet houden met de elementen die eigen zijn aan elke cumulatieaanvraag, kan verzoeker niet met succes argumenteren dat beide beslissingen of de beperkende voorwaarden van beide beslissingen, gelijk zouden moeten zijn.

27.3. In zoverre verzoeker aanvoert dat de beperkende voorwaarde van de tweede bestreden beslissing, namelijk dat “de betrokkene niet mag optreden in zaken of geschillen waarbij de Staat of eender welke andere administratieve instantie direct of indirect als tegenpartij is betrokken”, de cumulatiemachtiging – die het voorwerp uitmaakt van de tweede bestreden beslissing – volledig uitholt, faalt zijn betoog.

Waar verzoeker de ‘alomvattendheid’ van deze voorwaarde uitlegt door te argumenteren dat “men [...] in elk schatting-dossier steeds ‘een of andere administratieve instantie’ (what’s in a name?) [kan] aanwijzen die (minstens) ‘indirect’ als ‘tegenpartij’ zeggend is ‘betrokken’, al was het maar omdat [...] de schatting bovendien altijd de ‘prijsvorming’ bepaalt en dus onrechtstreeks de inkomsten via onrechtstreekse belastingen steeds meebepaalt”, gaat hij eraan voorbij dat de verwerende partij hem in de tweede bestreden beslissing uitdrukkelijk het verbod heeft opgelegd om zich in te laten met “de schatting van de waarde van onroerende goederen”; met andere woorden de cumulatiemachtiging die hem door de verwerende partij in de tweede bestreden beslissing werd toegestaan, omvat juist niet de ‘schattingsactiviteit’.

27.4. Het vierde middelonderdeel is niet gegrond.

e) Vijfde middelonderdeel

Uiteenzetting van het middelonderdeel

28.1. In een *vijfde middelonderdeel* stelt verzoeker dat het argument dat de administratie niet wil en niet mag ingrijpen in de prijsvorming op de onroerende markt, onwettig en tegenstrijdig is. Verzoeker meent dat de overheid altijd ingrijpt in de prijsvorming omdat elke schatting van een onroerend goed door een ambtenaar een subjectief bestanddeel bevat. Bovendien heeft de overheid destijds de ontvangers van de registratiekantoren expliciet gemachtigd tot het uitvoeren van schattingen voor rekening van derden en heeft zij er nooit graten in gezien. Bovendien is het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën onbevoegd, om dit argument in te roepen. Enkel de Vlaamse overheid is hiervoor bevoegd en die heeft geen enkel bezwaar dat landmeters-experten in nevenactiviteit een schatting inzake successieaangiften doen.

28.2. In zijn memorie van wederantwoord vestigt verzoeker er de aandacht op dat de prijsvorming wordt bepaald door de marktprijs en niet door schattingsverslagen. Bovendien voeren de landmeters-experten, ingeschreven op het tableau van de landmeter-expert, hun opdracht uit in alle onafhankelijkheid en zijn zij onderworpen aan het toezicht van de instanties, ingesteld door de wetten van 11 mei 2003. Door dit institutioneel toezicht (met risico van schrapping van het tableau van de beroepsbeoefenaars) worden te hoge en te lage schattingen vermeden.

28.3. Het argument dat het risico op een te lage of een te hoge schatting groter zou zijn in de uitoefening van zijn nevenactiviteit dan in zijn eigenlijke dagtaak voor de FOD Financiën en dat hij de prijsvorming zou beïnvloeden, weerspreekt verzoeker in zijn laatste memorie door de stellen dat hij “precies het best vertrouwd is met de zgn. *modus operandi* om een correcte prijs te bepalen met [...] het laagste risico tot een verkeerde schatting”. Niet voor niets heeft Vlabel verzoeker ingeschreven op de lijst. De Vlaamse overheid, als enige

bevoegd inzake erfbelasting, heeft volgens verzoeker dan ook met kennis van zaken gekozen voor personen-actoren die bij het schatten van onroerende goederen onderworpen zijn aan het tuchtrechtelijk toezicht, ingesteld door de voornoemde wetten van 11 mei 2003 en het toezicht ingesteld door Vlabel die met de erkende landmeters-experten een kwaliteitscharter heeft gesloten. Als de ene of andere persoon, ingeschreven op de lijst niet zou deugen, zal volgens verzoeker Vlabel deze persoon kunnen schrappen van de lijst waardoor het “systeem” dus sluitend is.

Beoordeling

29.1. Volgens de eerste bestreden beslissing is “de onverenigbaarheid om in bijberoep als onbezoldigd medebestuurder binnen de bvba Otterput waardebepalingen van onroerende goederen uit te voeren [mede] ingegeven [...] door het beginsel dat de Administratie op geen enkel gebied mag en wil ingrijpen in de prijsvorming op de onroerende markt” en daarom “niet toegestaan kan worden dat een personeelslid van de FOD Financiën in zijn bijberoep schattingen/waardebepalingen van onroerende goederen zou doen [welke] die prijsvorming [...] zouden kunnen beïnvloeden”.

Tegenover verzoeker die aanvoert dat er geen zogenaamd beginsel bestaat, stelt de verwerende partij dat uit de evolutie die de voorbije jaren heeft plaatsgevonden, wel degelijk kan worden afgeleid dat de administratie zich alsmaar meer wenst te onthouden van de prijsvorming op de onroerende markt. Zij wijst daarbij op het verbod voor de ontvangers van de registratie om tijdens hun dagtaak als ontvanger schattingen voor derden uit te voeren, een verbod dat sinds 1 januari 2015 van kracht is (stuk nr. 4 van het administratief dossier). Tevens werd een onverenigbaarheid om in bijberoep schattingen uit te voeren in hoofde van deze ontvangers vastgesteld (stuk nr. 7 van het administratief dossier). In het licht van deze evolutie, kan de redenering van de verwerende partij dan ook niet als onredelijk worden afgewezen.

29.2. De kritiek van verzoeker op de argumentatie van de verwerende partij komt in essentie erop neer dat het verhoogd risico van beïnvloeding van de prijsvorming op de onroerende markt zich niet zou kunnen voordoen omdat hij bij het schatten van onroerende goederen onderworpen is aan het tuchtrechtelijk toezicht, ingesteld door de voornoemde wetten van 11 mei 2003 en het toezicht ingesteld door Vlabel, die met de erkende landmeters-experten een kwaliteitscharter heeft gesloten.

Het is echter niet omdat de Vlaams overheid er geen graten in ziet dat verzoeker ook federaal ambtenaar is, dat het zijn federale werkgever zou verboden zijn om een eigen beoordeling te hebben over de weerslag van de nevenactiviteiten op de wijze van vervullen van het federaal ambt. Ten eerste is dit een beleidsoordeel en mogen besturen daar verschillend over denken en ten tweede is het voorwerp van de beoordeling – de hoofdactiviteit versus de nevenactiviteit – verschillend.

29.3. Voor het overige mag worden verwezen naar de beoordeling van het tweede middel.

29.4. Het vijfde middelonderdeel is niet gegrond.

30. Het vierde middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

31.1. In een vijfde middel voert verzoeker machtsoverschrijding aan, het gebruik van onwettige motieven en de schending van de formelemotiveringsplicht.

Volgens verzoeker bevat de beknopte formele motivering van de tweede bestreden beslissing immers niet de redenen van de daarin vermelde bestreden beperkingen en zijn de motieven van de eerste bestreden beslissing niet-draagkrachtig en onwettig en sluiten ze op algemene wijze, zonder afdoende en relevant te zijn, elke schattingsactiviteit uit, ook de schattingen in der minne.

31.2. In zijn memorie van wederantwoord preciseert verzoeker dat hij de eerste zes voorwaarden en de achtste voorwaarde van de tweede bestreden beslissing niet betwist.

Wat het verbod tot het voeren van publiciteit betreft, verwijst verzoeker naar zijn uiteenzetting bij het derde middel, alsook naar zijn repliek op de weerlegging door de verwerende partij van het derde middel. Verzoeker benadrukt ook dat de verwerende partij van de foute premisse vertrekt dat hij als ambtenaar voltijds is tewerkgesteld, terwijl hij in werkelijkheid slechts halftijds is tewerkgesteld.

Ten slotte verwijst verzoeker ook nog naar zijn uiteenzetting van het eerste en tweede onderdeel van het eerste middel, alsook naar zijn repliek op de weerlegging door de verwerende partij van het eerste en tweede onderdeel van het eerste middel.

Beoordeling

32.1. Met betrekking tot de formelemotiveringsplicht is reeds hiervóór de aangevoerde schending ongegrond bevonden, zowel wat de eerste als wat de tweede bestreden beslissing betreft. De toelichting van het middel voegt geen feitelijke noch juridische gegevens toe die op die beoordeling een ander licht werpen en tot een andere conclusie zouden nopen.

32.2. De overweging in de eerste bestreden beslissing dat verzoeker “niet mag optreden in zaken of geschillen waarbij de Staat of eender welke

administratieve instantie direct of indirect als partij betrokken is”, staat niet op zichzelf, maar dient te worden gelezen in samenhang met de overweging die daarop volgt en die stelt dat “het uitvoeren van waardebepalingen (schattingen) van onroerende goederen (bijvoorbeeld in het kader van successieaangiften) een activiteit is die een onverenigbaarheid meebrengt omdat de Staat of eender welke administratieve instantie (in casu Vlabel) direct of indirect betrokken partij is”. Zoals reeds is vermeld, werd niet alleen om die reden, maar ook om diverse andere redenen door de verwerende partij geoordeeld dat de nevenactiviteit van het schatten van onroerende goederen door verzoeker als fiscaal deskundige van de AAPD van de FOD Financiën niet kan worden toegelaten.

32.3. Met de verwerende partij kan worden vastgesteld dat de eerste zes voorwaarden en de achtste voorwaarde van de tweede bestreden beslissing voorwaarden zijn die ook zijn opgenomen in de cumulatiebepalingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het rijksperoneel’ en in artikel 19 van het koninklijk besluit van 10 april 1995 ‘ter uitvoering van de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector’. De zevende en de negende tot twaalfde voorwaarde van de tweede bestreden beslissing hangen samen met voormelde reglementaire bepalingen. De beperking in actieradius, het niet uitvoeren van schattingen van waarden van onroerende goederen – al dan niet in der minne – en het niet voorkomen op de lijst van landmeters-experten van de Vlaamse overheid, hangen samen met de bepalingen inzake het belangenconflict en zijn uitvoerig gemotiveerd in de eerste bestreden beslissing, die samen met de tweede bestreden beslissing aan verzoeker werd toegezonden op 1 februari 2016. Het feit dat er geen actieve publiciteit door verzoeker mag worden gevoerd omtrent zijn nevenactiviteit hangt dan weer samen met de wettelijke voorwaarde dat de activiteit in elk geval bijkomstig dient te blijven ten overstaan van het uitgeoefende ambt. Dat verzoeker dit ambt niet voltijds uitoefent, doet aan de deontologische eisen inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid en de regels inzake de onverenigbaarheden geen afbreuk.

33. Het vijfde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 juli 2017, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren