

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.348 van 31 maart 2020
in de zaak A. 220.515/IX-8943**

In zake : Jan SCHOLLIERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
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 17 oktober 2016, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 29 september 2016 van de voorzitter van het directiecomité van de federale overheidsdienst Financiën waarbij de aan Jan Scholliers verleende cumulatiemachtiging van 16 april 2015 wordt opgeheven “wat betreft de activiteit van het uitvoeren van schattingen inzake erfbelastingsaangiften voor de Vlaamse Belastingdienst ingevolge kwaliteitscharter en wat betreft het zich bezighouden met de schattingen van de waarde van onroerende goederen in het algemeen”.

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 Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2020.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Ann Lauwens, adviseur, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft 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 adjunct-fiscaal deskundige verbonden aan de administratie Opmetingen & Waarderingen, centrum Mutaties & Waarderingen Vlaams-Brabant, antenne Mutaties 231 Asse, afdeling Waarderingen, van de algemene administratie van de

Patrimoniumdocumentatie (hierna: de AAPD) van de federale overheidsdienst Financiën (hierna: FOD Financiën).

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

3.3. Op 8 april 2015 dient verzoeker een aanvraag tot cumulatiemachtiging in om als zelfstandige de activiteit van 'Meetkundige-schatteur, Landmeter-expert' uit te oefenen.

3.4. Op 16 april 2015 beslist de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën verzoeker de cumulatiemachtiging "om in bijberoep de zelfstandige activiteit uit te oefenen van meetkundige-schatteur en landmeter-expert, te 9200 Dendermonde" te verlenen, voor zover:

“- de bepalingen opgenomen in het deontologisch kader voor ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt rigoureus worden nageleefd;

- de activiteit wordt uitgeoefend buiten de uren waarop de rijksambtenaar zijn dienst vervult;

- de activiteit in elk geval bijkomstig blijft ten overstaan van het uitgeoefend ambt;

- de activiteit wordt uitgeoefend met inachtneming van de wetten en reglementen die de uitoefening van die activiteit regelen;

- [Jan Scholiers] 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 het verlof of de afwezigheid);

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

- 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;

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

- 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);

- het personeelslid de samenwerkingsovereenkomst met de

patrimoniumdocumentatie terzake afsluit.”

3.5. Op 4 mei 2015 stelt de werkgroep Integriteitsmanagement van de AAPD aan de leden van het beheerscomité van de AAPD unaniem voor om een negatief advies te formuleren met betrekking tot cumulatieaanvragen van personeelsleden van de AAPD om onroerende goederen te schatten voor erfenisaangiften in het kader van de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

3.6. Op 5 mei 2015 formuleert het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën overeenkomstig dit voorstel een negatief advies waarin het volgende wordt gesteld:

“Advies ivm eventuele belangenconflicten – schattingen in het kader van de Vlaamse Codex Fiscaliteit. 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.

- De Algemene Inspectie brengt de ambtenaren van de AAPD, die zich op de lijst van de erkende landmeters-experten hebben laten inschrijven schriftelijk, en met cc aan hun hiërarchische chef, op de hoogte van die beslissing.

[...]”

3.7. Met een nota van 17 juli 2015 van de adviseur-generaal van de AAPD wordt aan alle personeelsleden opgenomen op de lijst van de landmeters-experten van de Vlaamse overheid meegedeeld dat het uitvoeren van schattingen niet toegelaten wordt in de cumulatiemachtigingen voor landmeters-experten (MSOG) wanneer de Vlaamse overheid betrokken partij is en dat de opname op de lijst van door de Vlaamse overheid erkende landmeters-experten bijgevolg zinloos is, aangezien de ambtenaren eventuele opdrachten dienen te weigeren en

dat dit zou kunnen worden beschouwd als het voeren van publiciteit voor andere opdrachten.

3.8. Met een e-mail van 4 december 2015 van de adviseur-generaal van de AAPD wordt de nota van 17 juli 2015 in herinnering gebracht aan verzoeker.

3.9. Op 30 juni 2016 stelt de adviseur-generaal van de AAPD met een aangetekende brief verzoeker in gebreke en maant hij verzoeker aan het nodige te doen om zich te laten schrappen van de lijst van erkende landmeters-experten.

3.10. Op 25 augustus 2016 deelt de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie van de FOD Financiën aan verzoeker mee dat hij de intentie heeft om de cumulatiemachtiging van 16 april 2015 in te trekken voor zover ze schattingsactiviteiten betreft.

3.11. Op 29 augustus 2016 antwoordt verzoeker dat de intentie om de cumulatiemachtiging in te trekken niet regelmatig is en dat deze intentie lijkt ingegeven lijkt te zijn door de wens om de nieuwe beslissing aan te wenden in de dossiers waarin andere personen de beperkingen van hun cumulatiemachtigingen betwisten voor de Raad van State.

3.12. Met een aangetekende brief van 8 september 2016 deelt de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie van de FOD Financiën aan verzoeker mee dat de administratie de intentie heeft om de cumulatiemachtiging op te heffen (stop te zetten) gelet op het advies van het beheerscomité van de AAPD van 5 mei 2015 en dat deze beslissing volledig losstaat van de procedures voor de Raad van State, die ingeleid werden door andere personen.

3.13. Met een aangetekende brief van 13 september 2016 schrijft verzoeker aan de directeur van de stafdienst Personeel en Organisatie dat de

intentie om de cumulatiemachtiging op te heffen indruist tegen het rechtszekerheidsbeginsel.

3.14. Op 29 september 2016 wordt de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën houdende de opheffing van de cumulatiemachtiging van 16 april 2015 voor wat betreft het uitvoeren van schattingen inzake erfbelastingaangiften voor de Vlaamse Belastingdienst en de schattingen van de waarde van onroerende goederen in het algemeen, aan verzoeker meegedeeld.

Deze beslissing luidt als volgt:

“[...]”

Overwegende dat de administratie van oordeel is dat de reglementering en het gevoerde beleid betreffende cumulumachtigingen de landmeters-experten niet toelaten schattingen uit te voeren, zeker niet als de Vlaamse overheid betrokken partij is; dat aan Jan Scholliers de mogelijkheid werd gegeven om zich in regel te stellen; dat hij weigert hierop in te gaan; dat de onverenigbaarheid om in bijberoep als zelfstandige schattingen of 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,

Beslist:

Enig artikel - De beslissing van 16 april 2015, waarbij aan [...] Scholliers, Jan, A.A., de cumulatiemachtiging wordt verleend om in bijberoep de zelfstandige activiteit uit te oefenen van meetkundige-schatter en landmeter-expert, te 9200 Dendermonde, wordt vanaf heden opgeheven (stopgezet) wat betreft de activiteit van het uitvoeren van schattingen inzake erfbelastingaangiften voor de Vlaamse Belastingdienst ingevolge kwaliteitscharter en wat betreft het zich bezighouden met de schattingen van de waarde van onroerende goederen in het algemeen.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en het beginsel van de redelijke termijn.

Verzoeker bekritiseert in essentie dat de verwerende partij een regelmatige rechtsverlenende rechtshandeling, namelijk de cumulatiemachtiging van 16 april 2015 die geldig is voor vier jaar, heeft opgeheven, omdat het beheerscomité zijn inzichten over het cumulatiebeleid op een later tijdstip heeft gewijzigd.

Volgens verzoeker blijkt uit het grote tijdsverloop tussen enerzijds het verlenen van de cumulatiemachtiging en anderzijds de opheffing ervan, dat er geen dwingende noodzaak bestond om de waarborgen van onder meer het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van de redelijke termijn af te bouwen.

Voorts stelt verzoeker dat de onwettigheid van de opheffingsbeslissing ook blijkt uit het gegeven dat de opgeheven cumulatiemachtiging, indien deze al onwettig zou zijn wat volgens hem niet het geval is, niet werd “ingetrokken” binnen de termijn van zestig dagen waarbinnen conform artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de overheid een, per hypothese onwettige, beslissing had kunnen intrekken.

Beoordeling

5.1. Luidens artikel 12, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ mag de rijksambtenaar geen, op welke wijze ook bezoldigde, activiteit uitoefenen buiten zijn ambt, dan nadat hij een machtiging tot cumulatie heeft verkregen. Naar luid van artikel 12, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 wordt de machtiging tot cumulatie verleend voor een periode van ten hoogste vier jaar, is haar verlenging onderworpen aan een nieuwe machtiging en mag de machtiging tot cumulatie geen terugwerkende kracht hebben. Artikel 12, § 1, vierde lid, eerste zin, van hetzelfde koninklijk besluit bepaalt dat een activiteit slechts kan worden uitgeoefend mits inachtnaam van de wetten en reglementen die de uitoefening van die activiteit regelen.

Luidens artikel 12, § 2, 3°, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 wordt de vraag tot cumulatie door de ambtenaar ingediend bij zijn hiërarchische meerdere en dient ze verplicht te omvatten een gemotiveerde bevestiging dat de activiteit geen aanleiding kan geven, zelfs in de toekomst, tot een toestand van belangenconflict.

5.2.1. Uit artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 volgt dat voor een vastbenoemde ambtenaar in overheidsdienst die een nevenactiviteit wil ontplooien, de onverenigbaarheid de regel is en de cumulatie de uitzondering. Een cumulatie is geen recht maar een gunst. Een toegestane cumulatiemachtiging kent bijgevolg geen verworven recht tot cumuleren toe en is steeds precair.

5.2.2. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een cumulatieactiviteit dient de overheid 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. De overheid heeft echter geen glazen bol en latere inzichten, ervaringen of een bepaalde specifieke vraag, kunnen aanleiding geven tot een gewijzigde houding met betrekking tot cumulatieaanvragen.

Eenmaal dat de overheid na onderzoek een machtiging tot cumulatie voor een welbepaalde periode heeft verleend, betekent dit dus niet dat de overheid, wanneer zij achteraf tot een ander inzicht komt, hierop niet meer mag terugkomen en deze cumulatieactiviteit niet mag beperken of meer nauwkeurig omschrijven voor de toekomst. Zij mag dit echter niet doen op een ondoordachte en willekeurige wijze, maar wel na een grondige afweging met het oog op het algemeen belang, het voorkomen van belangenconflicten, de goede werking van de dienst en de perceptie bij het publiek.

5.3. *In casu* heeft de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën op 16 april 2015 aan verzoeker een cumulatiemachtiging verleend “om in bijberoep de zelfstandige activiteit uit te oefenen van meetkundige-schatter en landmeter-expert”.

Op 4 mei 2015 stelt de werkgroep Integriteitsmanagement van de AAPD aan de leden van het beheerscomité van de AAPD unaniem voor om een negatief advies te formuleren met betrekking tot cumulatieaanvragen van personeelsleden van de AAPD om onroerende goederen te schatten voor erfenisaangiften in het kader van de Vlaamse Codex Fiscaliteit. In het voorstel van deze werkgroep wordt daarnaast onder meer ook benadrukt dat de landmeters-experten tewerkgesteld bij de AAPD een voorsprong hebben op de andere schatters en dat dit aanleiding kan geven tot klachten vanwege de andere landmeters-experten, alsook dat de administratie op geen enkel gebied mag en wil ingrijpen in de prijsvorming op de onroerende markt.

Op 5 mei 2015 formuleert het beheerscomité van de AAPD van de FOD Financiën overeenkomstig dit voorstel een negatief advies. Dit wordt op 17 juli 2015 en nogmaals op 4 december 2015 aan alle personeelsleden die reeds

waren opgenomen op de lijst van de landmeters-experten van de Vlaamse overheid – en dus ook aan verzoeker – meegedeeld. Bovendien is dit aan verzoeker nogmaals individueel meegedeeld bij aangetekende brieven van 30 juni 2016 en 25 augustus 2016 nadat hij nog steeds weigerde om zich hiermee in orde te stellen.

De voorzitter van het directiecomité is het standpunt van de werkgroep Integriteitsmanagement van de AAPD en de beslissing van het beheerscomité bijgevallen, wat de beoordeling van cumulatieaanvragen van personeelsleden van de AAPD betreft. Hij heeft daarbij, wat verzoeker betreft, op 29 september 2016 de in zijn cumulatiemachtiging opgenomen voorwaarde, 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 betrokken is”, enkel gepreciseerd door te stellen dat “de activiteit van het uitvoeren van schattingen inzake erfbelastingsaangiften voor de Vlaamse Belastingdienst ingevolge [het] kwaliteitscharter” niet toegelaten is. In zoverre is van een opheffing van de cumulatiemachtiging geen sprake doch enkel van een precisering.

Bovendien heeft de voorzitter van het directiecomité geoordeeld, mede in acht genomen voormeld standpunt van de werkgroep Integriteitsmanagement van de AAPD, dat het voortaan evenmin nog toegelaten is “zich bezig [te houden] met de schattingen van de waarde van onroerende goederen in het algemeen”. In zoverre is er wel sprake van een gedeeltelijke opheffing van de cumulatiemachtiging.

5.4. Zoals er hiervóór op is gewezen, is de onverenigbaarheid de regel, is cumulatie geen recht maar een gunst en kent een cumulatiemachtiging geen verworven recht toe tot cumuleren. Bijgevolg mocht de voorzitter van het directiecomité ingevolge gewijzigde inzichten, de eertijds aan verzoeker toegestane cumulatiemachtiging voor bepaalde activiteiten opheffen. De bestreden

beslissing schendt dan ook niet het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

5.5. In de mate dat verzoeker wijst op het grote tijdsverloop tussen de cumulatiemachtiging van 16 april 2015 en de “opheffing” ervan op 29 september 2016 wat volgens hem een schending van de redelijke termijn inhoudt, dient te worden vastgesteld dat verzoeker kort nadat de administratie na grondige studie tot een ander inzicht was gekomen, hiervan op de hoogte is gebracht. De verwerende partij heeft hem vervolgens gedurende een ruime tijd de kans geboden om zijn toestand spontaan te regulariseren. Verzoeker toont niet aan dat die regularisatietermijn onredelijk kort was. Het is maar nadat verzoeker bleef weigeren om zijn verplichtingen op dit punt na te komen, dat de verwerende partij de bestreden beslissing heeft genomen. Het tijdsverloop tussen enerzijds de nota van de adviseur-generaal van de AAPD van 17 juli 2015 en anderzijds de bestreden beslissing, is grotendeels aan verzoeker zelf toe te schrijven. De redelijke termijn is dan ook niet geschonden.

5.6. In de mate dat verzoeker aanvoert dat de onwettigheid van de opheffingsbeslissing ook blijkt uit het gegeven dat de opgeheven cumulatiemachtiging, indien deze al onwettig zou zijn – wat volgens verzoeker niet het geval is – niet werd ingetrokken binnen de termijn van zestig dagen waarbinnen conform artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State de overheid een, per hypothese onwettige, beslissing had kunnen intrekken, dient te worden vastgesteld dat verzoeker dwaalt.

Zoals hiervóór reeds is vastgesteld, is cumulatie geen recht maar een gunst en kent een toegestane cumulatiemachtiging geen verworven recht tot cumuleren toe. Bijgevolg mocht de voorzitter van het directiecomité ingevolge gewijzigde inzichten, de eertijds aan verzoeker toegestane cumulatiemachtiging voor bepaalde activiteiten opheffen.

6. Uit wat voorafgaat volgt dat het eerste middel niet gegrond is.

7. Aangezien het auditoraatsverslag beperkt is tot het onderzoek van het eerste middel, is er aanleiding tot het bevelen van een aanvullend onderzoek.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt belast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig maart tweeduizend twintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren