

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.574 van 18 mei 2020
in de zaak A. 225.786/VII-40.346**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sander Kaïret
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Koning Albertlaan 128
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
2. het VLAAMS ENERGIEAGENTSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Damien Verhoeven en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 27 juli 2018, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) van 12 juli 2018 waarbij de erkenning van verzoeker tot EPB-verslaggever wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 242.880 van 8 november 2018 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

Met akkoord van alle partijen is de zaak behandeld overeenkomstig artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 12 van 21 april 2020 ‘met betrekking tot de verlenging van de termijnen van de rechtspleging voor de Raad van State en de schriftelijke behandeling van de zaken’, waarvan de termijn is verlengd bij koninklijk besluit van 4 mei 2020.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 6 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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. Op 3 juli 2014 behaalt verzoeker de academische graad van “Bachelor of Science in de industriële wetenschappen: bouwkunde”.

3.2. Verzoeker volgt in 2017 de opleiding tot “EPB-verslaggever” waarin hij slaagt met een score van 77%.

3.3. Met een e-mailbericht van 19 juni 2018 deelt het VEA aan verzoeker mee dat hij zich ten laatste voor 21 december 2018 moet registreren als verslaggever op de energieprestatiedatabank. In antwoord meldt verzoeker aan het VEA dat hij zich niet kan registreren.

3.4. Op 21 juni 2018 antwoordt het VEA dat het diploma van verzoeker niet het vereiste diploma is om te voldoen aan de erkenningsvoorwaarden:

“Uw diploma is het niet vereiste diploma om te voldoen aan een van de erkenningsvoorwaarden van de erkenningsregeling (zie ook <https://www.energiesparen.be/bouwen-en-verbouwen/epb-pedia/werken-als-verslaggever/erkeningsvoorwaarden>). U heeft een diploma □ bachelor of science in de industriële wetenschappen, bouwkunde □.

In de lijst met de vereiste diploma's (te vinden op onze site <https://www.energiesparen.be/bouwen-en-verbouwen/epb-pedia/werken-als-verslaggever/erkeningsvoorwaarden/diploma>) staat wel een master in de industriële wetenschappen, maar geen bachelor. Een bachelor-niveau of kandidaatsopleiding van opleidingen van het lange type (master of ingenieur) is niet hetzelfde als een volledige bachelor of graduaatsopleiding van het korte type. Met het decreet doelen wij letterlijk op de volwaardige opleidingen van het korte type of lange type, maar niet met halve opleidingen van het lange type □.

3.5. Enkele dagen later, meer bepaald op 26 juni 2018, stelt verzoeker het VEA formeel in gebreke en vraagt hij om uiterlijk op 15 juli 2018 vast te stellen dat hij wel degelijk voldoet aan de erkenningsvoorwaarden.

3.6. Bij beslissing van 12 juli 2018 weigert de administrateur-generaal van het VEA om verzoeker te erkennen als verslaggever, om reden dat zijn diploma niet vermeld wordt in artikel 10.1.3, § 1, tweede lid, van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna: Energiedecreet).

Dit is de thans bestreden beslissing.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. De verwerende partijen werpen op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is omdat het geschil strekt tot de erkenning van een subjectief recht. Verzoeker meent namelijk recht te hebben op een erkenning als EPB-verslaggever, terwijl het VEA ter zake over geen enkele beleidsvrijheid of beoordelingsmarge beschikt.

5. In zijn memorie van wederantwoord dupliceert verzoeker dat artikel 10.1.3 van het Energiedecreet weliswaar voorziet in een lijst van diploma's, maar ook bepaalt dat natuurlijke personen als verslaggever kunnen optreden met een daarmee gelijkgesteld diploma. Aangezien het VEA moet beoordelen -en dit ook doet in het bestreden besluit- of een welbepaald diploma al dan niet gelijkwaardig, dan wel gelijkgesteld is aan een diploma uit de in artikel 10.1.3 van het Energiedecreet opgesomde lijst, is er naar het oordeel van verzoeker geen sprake van een volledig gebonden bevoegdheid. Het Energiedecreet bevat geen richtlijnen om te beoordelen of een bepaald diploma al dan niet als gelijkgesteld kan worden beschouwd. Uit die vaststelling volgt dat het VEA wel degelijk over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt. Tot slot merkt verzoeker op dat de bestreden beslissing effectief -zij het op grond van een onjuiste en onredelijke beoordeling- het gelijkgesteld karakter van zijn diploma afwijst.

6. Verzoeker laat in zijn laatste memorie nog gelden dat niet aangenomen kan worden dat de term 'gelijkgestelde' uitsluitend betrekking heeft op buitenlandse diploma's, temeer omdat niet valt in te zien waarom een persoon met een buitenlands diploma dat de vereiste deskundigheid aantoont wel zou kunnen genieten van de beoordeling 'gelijkgesteld', terwijl een persoon met een binnenlands diploma dat eveneens getuigt van de vereiste deskundigheid het gelijkgesteld karakter wordt ontzegd. In dit verband benadrukt verzoeker met glans te zijn geslaagd in het centraal examen. Ook stelt hij dat de vraag naar de rechtsmacht van de Raad van State niet los gezien kan worden van de beoordeling

van het eerste middel. De decreetgever heeft het immers zinvol geacht dat de lijst van diploma's werd uitgebreid, middels het volgen van een verplichte opleiding en het slagen in een centraal examen. Voorts stelt hij dat het gelijkheidsbeginsel verbiedt dat een "buitenlands" persoon die niet over een diploma uit de lijst beschikt toch wordt beoordeeld, terwijl hij -die met glans aan alle vereisten van deskundigheid voldoet en ook slaagde in het centraal examen- van deze mogelijkheid wordt uitgesloten. Verzoeker meent dat er aanleiding bestaat om de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen:

“Schendt artikel 10.1.3, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, zoals gewijzigd bij decreet van 17 februari 2017 houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de energieprestaties van gebouwen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre geïnterpreteerd dat het uitsluitend de houders van een buitenlands □gelijkgesteld diploma□ de mogelijkheid verleent als verslaggever te kunnen optreden, doch de houders van een Belgisch □gelijkgesteld diploma□ de mogelijkheid ontzegt als verslaggever te kunnen optreden, abstractie genomen van elke deskundigheid verworven door de houders van een professionele bachelor, academische bachelor, dan wel masteropleiding?”.

Beoordeling

7. Uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten -altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft en in beginsel, wat de geschillen over politieke rechten betreft- tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een -in dit geval niet bestaande- toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijk en rechtstreeks voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

Het bestaan van een subjectief recht veronderstelt dat de eiser zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft. Een partij kan zich ten aanzien van de administratieve overheid enkel

op een dergelijk recht beroepen, als de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden is (Cass. 9 december 2016, AR C.16.0057.N).

8. Krachtens artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden. Die bevoegdheid wordt bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring.

9. Met de thans bestreden beslissing brengt de administrateur-generaal van het VEA aan verzoeker ter kennis dat het diploma van “bachelor of science in de industriële wetenschappen, bouwkunde” waarover hij beschikt, niet vermeld staat in “artikel 10.1.3, tweede lid, 16° van het Energiedecreet”, zodat hij niet in aanmerking komt om op te treden als EPB-verslaggever.

10. Artikel 10.1.3, § 1, van het Energiedecreet luidt:

“De Vlaamse Regering kan voorwaarden vastleggen waaraan kandidaat-verslaggevers en verslaggevers moeten voldoen. Die voorwaarden kunnen in elk geval betrekking hebben op de opleiding, beroepskennis en -ervaring.

Om als verslaggever te kunnen optreden is de natuurlijke persoon of in geval van een rechtspersoon de zaakvoerder, bestuurder of werknemer, onverminderd het eerste lid, houder van een van de volgende diploma's of van een daarmee gelijkgesteld diploma:

- 1° architect;
- 2° burgerlijk ingenieur-architect;
- 3° burgerlijk ingenieur;
- 4° industrieel ingenieur;
- 5° technisch ingenieur;
- 6° bio-ingenieur;
- 7° gegraduateerde in de Bouw;
- 8° architect-assistent;
- 9° bachelor in de Bouw(kunde);
- 10° bachelor in de Elektromechanica: afstudeerrichting Klimatisering;

11° bachelor in de (Toegepaste) Architectuur;
12° interieurarchitect;
13° master in de Architectuur;
14° master in de Ingenieurswetenschappen;
15° master in de Ingenieurswetenschappen: afstudeerrichting Architectuur;
16° master in de Industriële Wetenschappen;
17° master in de Bio-ingenieurswetenschappen.
[...]

Artikel 8.6.1, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid legt nog de volgende erkenningsvoorwaarden op:

“Om door het Vlaamse Gewest erkend te kunnen worden als een verslaggever, vermeld in § 1, voldoet de kandidaat-verslaggever aan de volgende voorwaarden:

1° houder zijn van een door het Vlaams Energieagentschap erkend getuigschrift betreffende een opleiding tot verslaggever, dat niet ouder is dan twaalf maanden;

2° zich ertoe verbinden de verklaring op erewoord voor verslaggevers na te leven;

3° geslaagd zijn voor een door een exameninstelling, als vermeld in artikel 8.7.1, georganiseerd centraal examen”.

Uit deze bepalingen volgt dat een recht op een erkenning als verslaggever bestaat indien de betrokkene aan de vastgestelde voorwaarden voldoet. De verwerende partij beschikt dienaangaande bij de uitoefening van haar bevoegdheid over geen enkele discretionaire beslissingsmacht.

11. In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat het diploma van “bachelor of science in de industriële wetenschappen, bouwkunde” niet vermeld staat in voornoemde bepaling van het Energiedecreet, en evenmin gelijkwaardig, laat staan gelijkgesteld is met de diploma’s “bachelor in de Bouw(kunde)” en “master in de Industriële Wetenschappen”.

Doordat verzoeker deze objectieve vaststelling betwist omdat zijn diploma beschouwd zou moeten worden als een gelijkwaardig of gelijkgesteld diploma, beroept hij zich op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan de verwerende partij oplegt en bij de nakoming

waarvan hij belang heeft. De bevoegdheid van de verwerende partij is daarbij volledig gebonden. Aldus betreft het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep een geschil over een subjectief recht, waarvoor uitsluitend de hoven en rechtbanken bevoegd zijn.

12. De door verzoeker voor het eerst in zijn laatste memorie voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof is laattijdig. De verwerende partijen hadden immers in de memorie van antwoord reeds een exceptie met betrekking tot de rechtsmacht van de Raad van State opgeworpen. Verzoeker was dan ook eerder dan in de laatste memorie in de mogelijkheid om de Raad van State te verzoeken de gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

Het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag moet ter wille van de vereiste van de wapengelijkheid van de procespartijen, de verplichting tot loyale procesvoering en om proceseconomische redenen, in *limine litis* worden geformuleerd, minstens in het eerste processtuk waarin de bedoelde partij dit nuttig vermag te doen, zodat het als dilatoir voorkomt dat partijen, wanneer zij op het einde van de procedure vaststellen, bijvoorbeeld na ontvangst van het auditorsverslag, dat zij op grond van een bepaalde norm, die van in den beginne in het geding betrokken was, het proces dreigen te verliezen, verzoeken de definitieve behandeling van de zaak nogmaals voor geruime tijd uit te stellen, middels het raadplegen van het Grondwettelijk Hof over die bepaalde wettekst.

Het verzoek tot het stellen van de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof wordt afgewezen.

13. De exceptie is gegrond. De Raad van State is zonder rechtsmacht.

V. Verzoek tot anonimisering

14. Verzoeker vraagt in het verzoekschrift de anonimisering van het arrest, bij de publicatie ervan.

15. Luidens artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 7 juli 1997 ‘betreffende de publicatie van de arresten en de beschikkingen van niet-toelaatbaarheid van de Raad van State’, kan een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil dat bij de Raad van State aanhangig is, vragen dat zijn identiteit wordt weggelaten bij de publicatie van de beschikking van niet-toelaatbaarheid of van het arrest. Dergelijk verzoek kan in het verzoekschrift of in voorkomend geval tot aan de sluiting van de debatten, worden ingediend.

In voorliggend geval verzet niets zich tegen het inwilligen van verzoekers vraag.

VI. Kosten

16. Bij de kennisgeving van de bestreden beslissing werd aan verzoeker ten onrechte meegedeeld dat hij tegen die beslissing een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State kon instellen. Dit verantwoordt dat het rolrecht ten laste van de verwerende partijen wordt gelegd.

17. Een rechtsplegingsvergoeding is, gelet op artikel 30/1, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een tegemoetkoming in de kosten van de advocaat van de “in het gelijk gestelde partij”.

Verzoeker noch de verwerende partijen zijn in dit geval als een “in het gelijk gestelde partij” te beschouwen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 40 euro, elk voor de helft.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken op achttien mei tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys