

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.000 van 5 juni 2024
in de zaak A. 237.171/IX-10.102**

In zake : K.B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pascal Lahousse
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Leopoldstraat 64
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Energie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Carmenta Decordier
kantoor houdend te 9041 Gent
Orchideestraat 61 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 september 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie van 11 juli 2022 waarbij aan verzoeker een cumulatiemachtiging wordt toegekend voor alle gevraagde activiteiten “met uitzondering van de activiteiten waarvoor het toezicht aangaande de conformiteit met het deel van het AREI door de dienst Hoog Toezicht op Energieinfrastructuur en -producten wordt uitgeoefend, zoals onder meer de aanleg van huishoudelijke elektrische installaties”.

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.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 maart 2024.

Staatsraad Wouter Pas heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Lahousse, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Lucas Asselman, die *loco* advocaat Carmenta Decordier verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest 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 attaché bij de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie (hierna ook: FOD Economie), algemene directie Energie, dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten.

Daarnaast is hij sedert 1 juli 2004 actief als zelfstandige.

3.2. Op 12 mei 2022 dient verzoeker een aanvraag tot cumulatiemachtiging in voor de volgende activiteit:

“Sinds 2004 heb ik een zelfstandige activiteit in bijberoep: Engineering diensten: studie, ontwerp en tevens levering en plaatsing (vooral begeleiding) van technische installaties, deze betreffende voornamelijk energiesystemen zoals elektriciteit (huishoudelijk), verlichting, zonnepanelen, koel en verwarmingsystemen met inbegrip van warmtepompen en gasverwarmingsystemen. Het gaat hier over diensten voor particulieren en in uitzonderlijke gevallen voor kleine firma's welke zeker nooit groter zijn dan 50 werknemers.”

3.3. Op 11 juli 2022 staat de voorzitter van het directiecomité van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, de gevraagde cumulatiemachtiging toe, “met uitzondering van de activiteiten waarvoor het toezicht aangaande de conformiteit met het deel van het AREI door de dienst Hoog Toezicht op Energieinfrastructuur en -producten wordt uitgeoefend, zoals onder meer de aanleg van huishoudelijke elektrische installaties”.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd:

“Overwegende de cumulatieaanvraag werd ingediend voor de volgende activiteiten:

‘Engineering diensten, studie, ontwerp en tevens levering en plaatsing (vooral begeleiding) van technische installaties, deze betreffende voornamelijk energiesystemen zoals elektriciteit (huishoudelijke,) verlichting, zonnepanelen, koel- en verwarmingssystemen met inbegrip van warmtepompen en gasverwarmingssystemen. Het gaat hier over particulieren en in uitzonderlijke gevallen voor kleine firma's welke zeker nooit groter zijn dan 50 werknemers.’

Overwegende dat [verzoeker] reeds in het verleden, meer bepaald op 16 oktober 2018 en op 08 juli 2019 een aanvraag tot cumulatiemachtiging heeft ingediend;

Dat de cumulatieaanvraag van [verzoeker] van 16 oktober 2018 werd toegekend voor één jaar, vanaf 01 oktober 2018;

Dat de cumulatieaanvraag van 08 juli 2019, aangaande de verlenging van de reeds toegekende cumulatieaanvraag, niet werd toegekend;

Overwegende [verzoeker] als attaché werkzaam is bij de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Energie, Dienst Hoog Toezicht Energieinfrastructuur en -producten;

Overwegende dat [verzoeker], overeenkomstig de Kruispuntbank van Ondernemingen, sinds 01 juli 2004, actief is als zelfstandige onder de naam [...], met als voornaamste btw-activiteiten het uitvoeren van elektrotechnische installatiewerken aan gebouwen en het adviseren hieromtrent als ingenieur/technisch adviseur;

Overwegende dat de onverenigbaarheid van het ontplooiën van een nevenactiviteit door een ambtenaar in overheidsdienst de regel is en de cumulatie de uitzondering;

Overwegende dat het toekennen van een cumulatiemachtiging geen recht is, maar een gunst en dat het toekennen ervan geen verworven recht is en desgevallende steeds precair is;

Overwegende het feit dat het bestuur beschikt over een ruime appreciatiebevoegdheid in het kader van het toekennen van een cumulatiemachtiging, aangezien de toekenning een gunst uitmaakt en de uitzondering vormt op het principiële verbod op cumulatie;

Dat het bestuur, bij de beoordeling van de verenigbaarheid, niet enkel moet nagaan of er op heden een belangenconflict is, maar ook of de aangevraagde activiteiten mogelijks in de toekomst aanleiding zouden kunnen geven tot een situatie van belangenconflict;

Overwegende dat het bestuur, na een eerder toegekende cumulatiemachtiging wanneer zij achteraf tot een ander inzicht komt, hierop mag terugkomen en de toegekende cumulatiemachtiging mag beperken of meer nauwkeurig omschrijven voor de toekomst;

Overwegende dat het bestuur bij de beoordeling van de cumulatieaanvraag een grondige afweging dient te maken met het oog op het algemeen belang, het voorkomen van belangenconflicten, de goede werking van de dienst en de perceptie bij het publiek;

Dat het bestuur elementen en inzichten in overweging mag nemen dewelke aanleiding kunnen geven tot een gewijzigde houding met betrekking tot cumulatieaanvragen, waarbij zij ook rekening mag houden met de perceptie bij het publiek, dewelke een eventuele schijn van partijdigheid of afhankelijkheid kan aanwakkeren die volledig losstaat van het feitelijke gedrag van de aanvrager;

Overwegende dat de werkzaamheden van [verzoeker] bij de Algemene Directie Energie en de uitoefening van gevraagde cumulatieactiviteiten waarvoor het toezicht aangaande de conformiteit met het deel van het AREI door de dienst Hoog Toezicht op Energieinfrastructuur en -producten wordt uitgeoefend, problematisch is voor de perceptie bij de

aan accreditatie onderworpen keuringsinstellingen aangezien deze voor hun erkenning/accreditatie afhankelijk zijn van de diensten van de FOD Economie, waaronder BELAC;

Overwegende dat op basis van het Algemeen Reglement op de Elektrische Installaties, Boek 1, Installaties op laagspanning en op zeer lage spanning, Afdeling 6.3.3. Erkenningsvoorwaarden, een erkend organisme geaccrediteerd moet zijn overeenkomstig de criteria van de norm NBN EN ISO/IEC 17020 door het Belgisch accreditatiesysteem bedoeld in het Wetboek van economisch recht, Boek VIII, Titel 2. Accreditatie van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling of door een equivalent accreditatieorganisme binnen de Europese Economisch Ruimte. Dat BELAC, een instelling die ressorteert onder de bevoegdheid de FOD Economie, accreditaties verleent voor dergelijke erkende organismen.

Dat het bestuur in Boek 1, afdeling 6.3.2. als volgt gedefinieerd wordt: ‘Bestuur: de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie’.

Dat overeenkomstig Afdeling 6.3.9. het toezicht en de sancties opgedragen wordt aan de ambtenaren en de beambten van het bestuur.

Overwegende dat de aangevraagde activiteiten in het kader van de technische installaties onderworpen aan het toezicht en controle – op rechtstreeks of onrechtstreekse wijze door de FOD Economie waaronder de Dienst Hoog Toezicht Energieinfrastructuur en -producten, waar [verzoeker] tevens werkzaam is – een gevaar vormt voor de perceptie bij het algemeen publiek te weten, de vrees voor een onafhankelijke en onpartijdige behandeling van hun dossier;

Overwegende dat onpartijdigheid een dubbel aspect vertoont. Het subjectief aspect houdt verband met het persoonlijk gedrag van een betrokkene. Bij het objectief aspect gaat het erom of er, onafhankelijk van dit persoonlijk gedrag, verifieerbare gegevens zijn die een schijn van verdenking kunnen wettigen. Doorslaggevend daarbij is of de vrees voor een gebrek aan onpartijdigheid als objectief verantwoord kan worden beschouwd. (RvS (10e k.) nr. 243.793, 22 februari 2019 [...])

Overwegende dat de aangevraagde cumulatieve activiteiten aanleiding kunnen geven tot een schending van het onpartijdigheidsbeginsel. Opdat er van een schending van het onpartijdigheidsbeginsel sprake zou kunnen zijn, volstaat het dat diegenen die onpartijdig moeten optreden naar buiten een schijn van partijdigheid hebben verwekt, met andere woorden door hun gedragingen een gewettigde twijfel hebben doen ontstaan over hun geschiktheid om de zaak van de betrokkene op een onpartijdige wijze te behandelen; (R.v.St. (9e k.) nr. 118.726, 28 april 2003 [...]).

Overwegende dat de situatie waarbij activiteiten worden uitgeoefend door [verzoeker], die het voorwerp zijn van een keuring door erkende keuringsorganismen, dewelke op hun beurt onder controle en toezicht staan vanwege de FOD Economie niet bijdraagt tot het vertrouwen en de publieke geloofwaardigheid;

Overwegende de uitoefening van activiteiten door [verzoeker], welke onder de toezicht en controlebevoegdheden van de FOD Economie vallen, afbreuk doet aan de publieke perceptie inzake de rollen van controleur en

gecontroleerde;

Overwegende dat het bestuur alle mogelijke elementen in overweging heeft genomen om aan deze aanvraag een gevolg te kunnen geven;

BESLUIT:

De aanvraag tot cumulatiemachtiging door [verzoeker] dd. 12 mei 2022 kan worden toegekend voor alle gevraagde activiteiten, met uitzondering van de activiteiten waarvoor het toezicht aangaande de conformiteit met het deel van het AREI door de dienst Hoog Toezicht op Energieinfrastructuur en -producten wordt uitgeoefend, zoals onder meer de aanleg van huishoudelijke elektrische installaties.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Het enige middel is genomen uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Verzoeker voert aan dat de uitzondering op de cumulatiemachtiging slaat op “de activiteiten waarvoor het toezicht aangaande de conformiteit met het deel van het AREI door de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten wordt uitgeoefend”, terwijl noch de dienst AREI, noch de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten toezicht uitoefent op de conformiteit van verzoekers activiteiten met het AREI. Bovendien zijn activiteiten niet onderhevig aan conformiteitscontroles en oefent de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten geen toezicht uit op de conformiteit met welk deel van het AREI dan ook. Het betreft een foutieve en “bewust wazige formulering” van de verwerende partij die zij diverse keren in de bestreden beslissing herhaalt en waarmee zij wil laten uitschijnen dat verzoekers activiteiten onder conformiteitscontrole staan en dat verzoeker als uitvoerder bij de conformiteitscontrole is betrokken. In werkelijkheid gebeuren conformiteitscontroles enkel op afgewerkte elektrische installaties en worden ze

uitgevoerd door onafhankelijke keuringsinstanties en dus niet door de FOD Economie. De dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten houdt geen toezicht op activiteiten of op uitvoerders, net zoals de onafhankelijke keuringsorganisaties hierop geen toezicht uitoefenen. De controles gebeuren onafhankelijk van hoe de installatie tot stand is gekomen, volledig los van de uitvoerders en zelfs los van de FOD Economie. Het AREI bevat zelfs geen voorschriften waaraan uitvoerders van een elektrische installatie moeten voldoen. Het bevat enkel technische voorschriften voor een elektrische installatie. De dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten houdt, via de dienst AREI, enkel toezicht of de keuringsinstanties aan de administratieve verplichtingen voldoen. Verzoeker werkt echter niet bij de dienst AREI en hij heeft er geen enkele band mee. Hij heeft met het toezicht op de keuringsorganisaties dan ook niets te maken.

Voorts voert verzoeker aan dat in de bestreden beslissing geen duidelijke redenen worden vermeld waarop het bestuur zijn beslissing steunt. Er worden enkel stijlformules gehanteerd. Zo verwijst de verwerende partij in zeer algemene bewoordingen naar begrippen als onverenigbaarheid, onpartijdigheid, perceptie, algemeen publiek en belangenvermenging zonder dit concreet toe te spitsen op de situatie van verzoeker en van de FOD Economie. Nergens worden er concrete voorbeelden gegeven van huidige of toekomstige situaties van onverenigbaarheid, onpartijdigheden, belangenvermenging, perceptie, enzovoort.

Verzoeker betwist vervolgens het motief dat er sprake kan zijn van een problematische perceptie bij de aan accreditatie onderworpen keuringsinstellingen aangezien deze voor hun erkenning en accreditatie afhankelijk zijn van de diensten van de FOD Economie, waaronder BELAC. Hij argumenteert dat een onafhankelijke keuringsinstelling niet gemachtigd is te weten wie betrokken is bij de opbouw van een elektriciteitsinstallatie. Een keuringsinstelling voert enkel controles uit op een afgewerkte installatie en niet op uitvoerders, noch op de hoedanigheid van uitvoerders. Uitvoerders worden niet bij de controle betrokken. Aangezien er geen gerechtvaardigde doeleinden

zijn, mogen de keuringsinstanties met toepassing van artikel 75 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’ verzoekers persoonsgegevens niet verkrijgen en als een keuringsinstantie verzoekers gegevens niet kent, kan zij hierover geen perceptie hebben. Bovendien gebeurt de accreditatie van keuringsinstellingen door een accreditatieorganisme binnen de EER zoals BELAC, dat een dienst is van de FOD Economie. Het betreft een strikt gereguleerd en genormeerd proces met audits waarop een individu, laat staan verzoeker, geen invloed kan uitoefenen. Verzoeker werkt ook niet bij BELAC en hij heeft er geen enkele band mee. Hij zit in geen enkel bestuur en is ook niet betrokken bij de algemene directie Energie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie. Hij oefent geen toezicht uit op keuringsinstellingen en legt ze geen sancties op. Hij zit in geen enkele commissie, dus ook niet in de commissie van advies en toezicht. Hij heeft geen uitstaans met welk advies van de FOD Economie dan ook, laat staan met een advies voor de federale minister in het kader van de erkenning van een keuringsinstelling. Overigens is het activiteitendomein ‘de controle van de in Boek 1 bedoelde huishoudelijke installaties op laagspanning en op zeer lage spanning’ een gewestelijke materie en zou de erkenning dan ook door de gewestelijke ministers van Energie moeten gebeuren.

Het motief dat verzoekers activiteiten in het kader van de technische installaties die onderworpen zijn aan het toezicht en de controle op rechtstreekse of onrechtstreekse wijze door de FOD Economie, waaronder de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten waar verzoeker werkzaam is, zouden leiden tot een gevaar voor de perceptie bij het algemeen publiek, namelijk de vrees voor een onafhankelijke en onpartijdige behandeling van hun dossier, kan volgens verzoeker evenmin worden aanvaard. Zoals reeds is uiteengezet, worden verzoekers cumulativiteiten niet onderworpen aan toezicht en controle door de FOD Economie, dus ook niet door de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten, zelfs niet onrechtstreeks. Het zijn enkel afgewerkte elektrische installaties die worden gekeurd door onafhankelijke

keuringsinstellingen, wat het algemeen publiek zeer goed weet. De dienst AREI, die onder de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten ressorteert, heeft op een dergelijke keuring geen enkele invloed. Het is de eigenaar van een elektrische installatie die de keuring bestelt bij een keuringsinstantie die hij volledig vrij kiest en verzoeker bemoeit zich daar nooit mee. Er kan dan ook geen gevaar zijn voor de perceptie bij het algemeen publiek of een vrees op het vlak van een onafhankelijke en onpartijdige behandeling van hun dossier. Er worden geen concrete elementen aangehaald om dit te staven. Hetzelfde geldt voor de overweging dat partijdigheid een dubbel aspect vertoont. Er zijn geen verifieerbare gegevens die vanuit een objectief aspect een schijn van partijdigheid kunnen wekken en wat het subjectief aspect betreft, kan, indien men verzoeker niet vertrouwt, een andere uitvoerder worden gekozen. Het algemeen publiek denkt trouwens dat huishoudelijke keuringen, bijvoorbeeld na het plaatsen van zonnepanelen, een gewestelijke bevoegdheid zijn. Alle bevoegdheden met betrekking tot huishoudelijke installaties op laagspanning en op zeer lage spanning zijn immers duidelijk gewestelijk. Het vertrouwen en de publieke geloofwaardigheid zullen eerder geschonden zijn wanneer het voor het algemeen publiek duidelijk wordt dat controleorganismen niet door de gewestelijke minister zijn erkend.

4.2. In zijn memorie van wederantwoord stipt verzoeker nog het volgende aan:

- Het louter opsommen van wat algemene mogelijkheden kan het oordeel dat een beoogde nevenactiviteit een verhoogd risico inhoudt op belangenconflicten niet motiveren. De overheid is er immers toe gehouden om de aanvragen geval per geval te beoordelen.
- De stelling van de verwerende partij dat cumulatie de uitzondering is en dat zij aldus gerechtigd is om een cumulatiemachtiging te weigeren zodra in de uitoefening van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid wordt vastgesteld dat er een verhoogd risico op belangenconflicten aanwezig is, is een nieuw motief. In de memorie van antwoord kan echter geen nieuwe motivering worden verstrekt. Bovendien houdt een discretionaire beoordelingsbevoegdheid in dat

men in redelijkheid tot een oordeel is kunnen komen, terwijl, gelet op alle foutieve stellingnames van het bestuur, de bestreden beslissing niet kan worden aangezien als een beslissing die een in redelijkheid oordelende overheid zou nemen.

- In zoverre de verwerende partij stelt dat BELAC ressorteert onder de bevoegdheid van de FOD Economie en dat accreditatie door BELAC een van de fundamentele voorwaarden is opdat een controleorganisme door de algemene directie Energie zou kunnen worden erkend, moet worden opgemerkt dat controleorganismen niet worden erkend door de algemene directie Energie, noch door de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten. De erkenning gebeurt enkel door de minister en voor activiteiten met betrekking tot Boek 1 van het AREI kan het zelfs enkel gaan om de Vlaamse minister van Energie.

- Ten onrechte blijft de verwerende partij beweren dat verzoekers activiteiten het voorwerp vormen van een keuring door erkende keuringsorganismen. Erkende keuringsorganismen keuren enkel volledig afgewerkte installaties, onafhankelijk van de manier waarop ze zijn uitgevoerd en onafhankelijk van de uitvoerders zelf.

- Iedere Vlaming gaat er terecht van uit dat huishoudelijke AREI-keuringen een gewestelijke bevoegdheid zijn. Ten onrechte beweert de verwerende partij dat er een schijn kan ontstaan dat erkende organismen zich minder objectief zouden opstellen als verzoeker – die federaal is tewerkgesteld – betrokken is. Mocht een eigenaar kennis hebben van verzoekers hoofdjob, dan weet hij ook dat hij bij de FOD Economie niets met het AREI of BELAC te maken heeft en dat keuringsinstanties echt onafhankelijk zijn. Het plaatsen zelf van een elektrische installatie is dan weer niet iets waarmee een erkend controleorganisme te maken heeft of waarop AREI-conformiteitsvereisten van toepassing zijn.

- Ten onrechte stelt de verwerende partij dat de FOD Economie beslist of een controleorganisme al dan niet erkend wordt en blijft. Dit is enkel de taak van de minister en verzoeker heeft daarmee niets te maken.

- Ten onrechte maakt de verwerende partij gewag van een gebeurlijke invloed van verzoeker wanneer er een klacht tegen een controleorganisme zou worden

ingediend. Verzoeker heeft binnen de FOD Economie geen enkele invloed en hij behandelt geen klachten, laat staan klachten tegen keuringsorganismen. Daarbij kan worden aangestipt dat de legitimiteit van de FOD Economie tegenover de keuringsorganisaties voor wat betreft hun activiteitendomein met betrekking tot Boek 1 van het AREI – dat betrekking heeft op de bestreden uitzondering – betwist is. Het betreft immers een Vlaamse bevoegdheid.

- De stelling van de verwerende partij dat hoewel verzoeker niet bij BELAC werkt, toch de indruk kan worden gewekt dat hij, door middel van contacten met collega's, invloed op de erkenning van controlemechanismen zou kunnen uitoefenen, mist alle ernst. BELAC betreft een totaal andere directie en verzoeker heeft daar geen collega's omdat er tussen zijn werk en BELAC geen enkele overlapping bestaat. Hij heeft ook nooit op de dienst AREI gewerkt, hij zit in geen enkel bestuur, hij is niet de algemene directie Energie en hoort voor wat deze materie betreft daar ook helemaal niet bij. Hij oefent geen toezicht uit op keuringsinstellingen en legt ze geen sancties op.

- Ten onrechte beweert de verwerende partij dat de gewestelijke minister niet verantwoordelijk is voor de erkenning van controleorganismen. Alle bevoegdheden met betrekking tot huishoudelijke installaties op laagspanning en zeer lage spanning (Boek 1 van het AREI) – wat het activiteitendomein van verzoeker is – zijn gewestelijk. De redenering van de verwerende partij dat onder 'het bestuur' de FOD Economie moet worden verstaan en dat daarom 'de minister' moet worden begrepen als de federale minister, is niet ernstig. Enkel de Vlaamse minister is bevoegd en de algemene directie Energie van de federale overheid heeft voor wat betreft Boek 1 van het AREI geen enkele legitimiteit.

- De stelling van de verwerende partij dat haar bijzonder ruime appreciatiebevoegdheid overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State slechts de redelijkheid als grens heeft, is een nieuw motief. In de memorie van antwoord kunnen geen nieuwe motieven worden verstrekt en de bestreden uitzondering, die is opgebouwd vanuit foutieve aannames, kan onmogelijk worden aangezien als een beslissing die een in redelijkheid oordelende overheid zou nemen.

4.3. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker nog eens dat de uitzondering op zijn cumulatiemachtiging foutief is aangezien de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten helemaal geen toezicht uitoefent op zijn activiteiten. Reeds om die reden moet de bestreden beslissing nietig worden verklaard.

Verzoeker herhaalt ook dat er geen voorbeelden worden gegeven van onverenigbaarheden, onpartijdigheden, belangenvermenging en perceptie bij keuringsinstanties en het algemeen publiek. Hij heeft er het raden naar over welke risico's de verwerende partij het heeft en uit welke situaties deze kunnen ontstaan. Dit maakt dat hij niet in de mogelijkheid is om zich ten volle te verdedigen. Hierdoor is de materiële motiveringsplicht miskend.

Verzoeker onderstreept vervolgens dat de perceptie waarvan de verwerende partij in de bestreden beslissing gewag maakt louter wordt afgeleid uit het feit dat hij werkzaam is bij de algemene directie Energie van de FOD Economie. Er zijn echter veel verschillende diensten bij de algemene directie Energie en het is niet omdat men werkzaam is bij de algemene directie Energie of bij de FOD Economie, dat kan worden geconcludeerd dat iemand betrokken is bij of invloed heeft over alle bevoegdheden binnen de algemene directie Energie. Verzoeker heeft niets te maken met adviezen, erkenningen, accreditaties, toezicht of audits met betrekking tot het AREI, BELAC of wat dan ook en de verwerende partij toont dit ook niet aan. Verzoeker heeft ook geen enkel belang bij een niet-onafhankelijke veiligheidskeuring. Zo er dan al een bepaalde perceptie zou ontstaan, betreft het een foute en ongegronde perceptie die geen motief kan vormen om de gevraagde cumulatiemachtiging te weigeren. Het loutere feit dat hij werkzaam is bij de algemene directie Energie is daartoe onvoldoende. Deze ongegronde perceptie kan het bestuur niet oplossen door verzoekers cumulatiemachtiging te weigeren, maar enkel door het publiek correct te informeren middels de actieve openbaarheid van bestuur, bijvoorbeeld door in de verslagen van de keuringsinstanties duidelijk de betrokken diensten van de FOD Economie te vermelden. Ook zou voor elk boekdeel van het AREI gespecificeerd moeten

worden welke minister bevoegd is voor de erkenning van de keuringsinstanties. Verzoeker blijft immers van mening dat voor Boek 1 van het AREI de Vlaamse minister van Energie de keuringsinstanties moet erkennen. Voor Boek 2 en Boek 3 zal dit de federale minister van Energie zijn. Als de Raad van State dit bevestigt, zal het voor iedereen nog duidelijker zijn dat de keuringsinstanties volledig onafhankelijk zijn. Het is dan ook van belang dat de Raad van State hierover uitspraak doet, alleen al omdat in het AREI niet wordt gespecificeerd of het de Vlaamse of de federale minister is die bevoegd is.

Beoordeling

5. In zijn uiteenzetting van het middel komt verzoeker niet meer terug op de aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel. Hij verduidelijkt op geen enkele wijze hoe deze beginselen, naar zijn oordeel, zijn geschonden. Eventuele aanvullingen en verduidelijkingen in latere procedurestukken zijn laattijdig en kunnen dit gebrek niet verhelpen. Het middel is in die mate onontvankelijk.

6. Het volstaat vanuit het oogpunt van de formelemotiveringsplicht, dat verzoeker de redenen kan achterhalen die het bestuur tot zijn oordeel hebben gebracht opdat hij zich op het vlak van de motieven ertegen kan verweren met de middelen die het recht hem ter beschikking stelt.

De bestreden beslissing voldoet hieraan ruimschoots.

Het determinerend motief voor de bestreden beslissing is het gegeven dat een deel van verzoekers activiteiten het voorwerp is van een keuring door erkende keuringsorganismen, die op hun beurt dan weer onder toezicht en controle staan van de FOD Economie. Deze situatie draagt volgens de verwerende partij niet bij tot het vertrouwen en de publieke geloofwaardigheid en doet afbreuk aan de publieke perceptie inzake de rollen van controleur en gecontroleerde. Daarbij wordt toegelicht dat verzoeker als attaché werkzaam is

bij de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, algemene directie Energie, dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten. Bepaalde activiteiten van de door verzoeker aangevraagde cumulatiemachtiging hebben betrekking op installaties op laagspanning en zeer lage spanning. Die installaties moeten worden gekeurd door erkende keuringsinstanties. Die keuringsinstanties zijn voor hun accreditatie en erkenning afhankelijk van de diensten van de FOD Economie en zij staan ook onder het toezicht en de controle van de FOD Economie, waaronder de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten, waar verzoeker werkzaam is. Die situatie kan leiden tot een problematische perceptie bij de keuringsinstanties en kan ook bij het algemene publiek aanleiding geven tot een vrees op het vlak van een onpartijdige en onafhankelijke behandeling van hun dossier.

Anders dan verzoeker betoogt, is die motivering concreet toegespitst op zijn situatie en die van de FOD Economie. Er wordt immers rekening gehouden met de concrete activiteiten waarop verzoekers cumulatieaanvraag betrekking heeft en hoe die activiteiten zich verhouden tot de taken en de bevoegdheden van de diensten van de FOD Economie. Van een standaardmotivering of stijlformules is derhalve geen sprake. De formelemotiveringsplicht vereist niet dat de door verzoeker aangehaalde begrippen worden verduidelijkt aan de hand van voorbeelden opdat verzoeker de motieven van de bestreden beslissing zou kennen.

Uit zijn uiteenzetting van het middel blijkt overigens dat verzoeker maar al te goed weet waarom zijn cumulatiemachtiging deels wordt geweigerd, aangezien hij de motieven daarvoor uitgebreid aan kritiek onderwerpt.

Van een schending van de formelemotiveringsplicht kan geen sprake zijn.

7.1. Alvorens de deugdelijkheid van de motivering te onderzoeken, past het de regelgeving te schetsen waaruit blijkt hoe de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie zich verhoudt tot de keuringsorganismen.

7.2. Het Wetboek van Economisch Recht (“WER”) verleent met artikel VIII.30 aan de Koning de machtiging om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, alle nuttige maatregelen te treffen om een accreditatiesysteem op te richten. De Koning richt een nationale accreditatie-instelling op die verantwoordelijk is voor het beheer van de accreditatieprocedure, met inbegrip van de toekenning en de intrekking van de accreditaties. De certificaten en verslagen van de conformiteitsbeoordeling uitgereikt door instellingen die op grond van deze titel 2 van boek VIII WER zijn geaccrediteerd, worden door de Belgische Staat erkend.

Artikel 1, § 1, 13°, van het koninklijk besluit van 31 januari 2006 ‘tot oprichting van het BELAC accreditatiesysteem van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling’ stelt dat voor de toepassing van dit besluit onder BELAC wordt verstaan:

“de accreditatie-instelling die verantwoordelijk is voor het beheer van de accreditatieprocedure op basis van de in dit besluit vermelde criteria en procedures, opgericht binnen de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie.”

Daarbij is overeenkomstig artikel 17 van voornoemd koninklijk besluit van 31 januari 2006 de minister bevoegd voor Economie belast met de uitvoering van dit besluit.

7.3. Boek 1 van het Algemeen Reglement op de elektrische installaties (“AREI”) bevat een deel 6 ‘controles van installaties’. Deze controles hebben overeenkomstig hoofdstuk 6.2 onder meer betrekking op elektrische installaties op lage of zeer lage wissel- of gelijkspanning.

Het AREI bevat ook bepalingen inzake de erkenning van de keuringsorganismes. Afdeling 6.3.1 ‘voorwerp van de erkenning’ luidt:

“Organismen worden erkend door de Minister die Energie onder zijn bevoegdheid heeft, voor het uitvoeren:

- van de gelijkvormigheidscontroles vóór de ingebruikname en van de controlebezoeken van de elektrische installaties zoals voorzien in hoofdstukken 6.4. en 6.5.;
- van de controles van de elektrische installaties zoals voorzien in hoofdstuk V van boek III, titel 2 van de Codex over het welzijn op het werk betreffende de elektrische installaties op arbeidsplaatsen, en dit overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk.”

In dit verband bevat afdeling 6.3.2 de volgende relevante definities:

- “Minister”: “de Minister die Energie onder zijn bevoegdheid heeft”.
- “Bestuur”: “de Algemene Directie Energie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie”.

Onderafdeling 6.3.3.1, a, van het AREI bevat de volgende erkenningsvoorwaarden voor het organisme:

“Het erkend organisme moet:

- rechtspersoonlijkheid hebben onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk of een gelijkwaardige rechtsvorm volgens het recht van de lidstaat van vestiging binnen de Europese Economische ruimte;
- geaccrediteerd zijn overeenkomstig de criteria van de norm NBN EN ISO/IEC 17020 door het Belgisch accreditatiesysteem bedoeld in het Wetboek van economisch recht, Boek VIII, Titel 2. Accreditatie van instellingen voor de conformiteitsbeoordeling of door een equivalent accreditatieorganisme binnen de Europese Economisch Ruimte. Deze accreditatie beoogt de kennis van de Belgische reglementering van toepassing op elektrische installaties vast te stellen;
- beantwoorden als keuringsinstelling van type A aan de eisen er op van toepassing volgens de norm NBN EN ISO/IEC 17020.”

Afdeling 6.3.4 van het AREI regelt de erkenningsprocedure:

- “a) De aanvraag tot erkenning wordt gericht aan het Bestuur per aangetekend schrijven. Zij heeft betrekking op één of meer van de

hiernavolgende activiteitsdomeinen:

– huishoudelijke installaties op lage en zeer lage spanning bedoeld in het Boek 1;

[...]

b) Bij de aanvraag worden de volgende documenten gevoegd:

1. het afschrift van het diploma van de technisch verantwoordelijke;
2. het curriculum vitae van de technisch verantwoordelijke;
3. het afschrift van de statuten van het organisme;
4. het afschrift van het accreditatiecertificaat en het bijhorende accreditatiedomein;
5. een verklaring dat de burgerlijke aansprakelijkheid van het organisme zal worden gedekt door een verzekeringscontract. Na het verkrijgen van de erkenning, en vóór aanvang van de controlewerkzaamheden, dient het bewijs van deze dekking aan het bestuur te worden voorgelegd;
6. de lijst van agenten-bezoekers met aanduiding van hun activiteitsdomeinen vermeld in punt a.

c) Om te oordelen of het organisme over de nodige bekwaamheid beschikt voor het uitvoeren van de controles, kan het bestuur audits laten uitvoeren door zijn deskundigen.

d) De erkenningsaanvraag wordt onderzocht door het bestuur dat binnen zestig dagen een advies uitbrengt:

– in geval van gunstig advies wordt de aanvrager hierover ingelicht en het dossier wordt aan de Commissie overgemaakt;

– in geval van ongunstig advies wordt de aanvrager hiervan bij gemotiveerd en aangetekend schrijven in kennis gesteld; hij beschikt over een termijn van dertig dagen om bij het bestuur bij aangetekend schrijven een gemotiveerde aanvraag tot heronderzoek in te dienen. Indien binnen deze termijn dit heronderzoek niet werd aangevraagd, wordt het dossier als afgesloten beschouwd. In het tegenovergestelde geval wordt het dossier overgemaakt aan de Commissie.

De Commissie brengt binnen zestig dagen na ontvangst van het dossier haar advies uit. Indien deze termijn overschreden wordt, wordt de Commissie geacht zich aan te sluiten bij het advies van het Bestuur.

e) In geval van gunstig advies van de Commissie legt het bestuur het voorstel tot erkenning binnen dertig dagen, voor beslissing, voor aan de Minister.

f) In geval van ongunstig advies van de Commissie wordt de aanvrager hiervan binnen de dertig dagen bij gemotiveerd en aangetekend schrijven in kennis gesteld; hij beschikt over een termijn van dertig dagen om bij de Minister bij aangetekend schrijven een vraag tot nieuw onderzoek in te dienen.

Het Bestuur brengt zijn advies over dit beroep uit en maakt het dossier binnen zestig dagen voor beslissing over aan de Minister.

g) De erkenningsduur is beperkt tot vijf jaar. De erkenning is hernieuwbaar overeenkomstig afdeling 6.3.5.”

Afdeling 6.3.9 van het AREI legt de volgende regeling inzake toezicht en sancties vast:

“a) Het toezicht op de erkende organismen inzake de naleving van de bepalingen van dit hoofdstuk wordt uitgeoefend door de ambtenaren en beampten van het bestuur.

De vaststellingen gedaan inzake de naleving van de bepalingen van dit hoofdstuk door de ambtenaren en beampten van de Federale overheidsdienst die het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk onder zijn bevoegdheid heeft tijdens het toezicht uitgeoefend in het kader van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, worden aan het bestuur overgemaakt.

b) Indien het bestuur vaststelt dat het erkend organisme niet meer voldoet aan één van de voorwaarden van onderafdeling 6.3.3.1. of zich niet houdt aan één van de verplichtingen van afdeling 6.3.7., of indien bij herhaling wordt vastgesteld dat de agenten-bezoekers de controles niet volgens de voorschriften van dit Boek uitvoeren, stelt het een termijn vast die niet langer dan drie maanden mag zijn binnen dewelke het organisme zich in regel moet stellen. De Commissie wordt hiervan in kennis gesteld.

c) Indien het organisme zich niet in regel heeft gesteld na verloop van de in punt b. bedoelde termijn, stelt het bestuur een nieuwe termijn vast die niet langer dan zes maanden mag zijn waarbij de erkenning van het organisme voorlopig wordt geschorst en binnen dewelke het organisme zich nog in regel mag stellen. De Commissie wordt hiervan in kennis gesteld (opschorting en het in orde brengen).

d) Indien het organisme zich niet in regel heeft gesteld na verloop van de in punt c. bedoelde termijn, wordt de Commissie hiervan in kennis gesteld om een advies aan de Minister uit te brengen. De Minister kan op voorstel van de Commissie de erkenning van het organisme intrekken. Kennisgeving ervan wordt aan het erkend organisme na beslissing van de Minister.

e) De erkenning wordt ambtshalve ingetrokken bij stopzetting of overdracht van de activiteiten van het erkend organisme.”

8. Uit de hierv□□r vermelde bepalingen blijkt dat:

- BELAC de nationale accreditatie-instelling is die is opgericht binnen de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie en dat de minister van Economie de bevoegde minister is;
- de federale minister van Energie conform het AREI bevoegd is voor de erkenning van de keuringsinstanties voor onder meer huishoudelijke installaties;
- één van de erkenningsvoorwaarden voor de keuringsinstanties is, geaccrediteerd zijn overeenkomstig de criteria van de norm NBN EN ISO/IEC 17020 door het

Belgisch accreditatiesysteem BELAC (of door een equivalent accreditatie-organisme binnen de EER);

- het onderzoek van de erkenningsaanvraag van de keuringsinstanties gebeurt door de algemene directie Energie van de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie die hierover advies uitbrengt;
- het toezicht op de erkende keuringsinstanties in belangrijke mate onder de verantwoordelijkheid valt van de ambtenaren van de algemene directie Energie van de federale overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie.

9. Verzoeker is werkzaam bij de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, algemene directie Energie. De verwerende partij kon op wettige wijze oordelen dat de door verzoeker gevraagde cumulatiemachtiging, in zoverre ze betrekking heeft op het plaatsen van installaties op lage en zeer lage spanning, kan leiden tot een problematische perceptie bij de keuringsorganismen en ook bij het algemene publiek aanleiding kan geven tot een vrees op het vlak van een onpartijdige en onafhankelijke behandeling van hun dossier. De keuringsorganismen moeten immers een accreditatie verkrijgen van BELAC, hun erkenning gebeurt door de minister van Energie na een advies van de algemene directie Energie en zij staan onder toezicht van de algemene directie Energie. Daarbij kan worden opgemerkt dat deze instanties een aanzienlijke controle uitoefenen op de activiteiten van de keuringsorganismen. Er kan dan ook worden aangenomen dat de situatie waarbij verzoekers activiteiten het voorwerp zijn van een keuring door erkende keuringsorganismen, die op hun beurt onder controle en toezicht staan van de FOD Economie, niet bijdraagt tot het vertrouwen en de publieke geloofwaardigheid en afbreuk doet aan de publieke perceptie inzake de rollen van controleur en gecontroleerde.

10. In zoverre verzoeker van oordeel is dat dit (perceptie)risico dermate beperkt is dat dit de bestreden weigering niet kan verantwoorden, valt op te merken dat uit artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 ‘houdende het statuut van het Rijkspersoneel’ (“het koninklijk besluit van 2 oktober 1937”) volgt dat onverenigbaarheid de regel is en cumulatie de

uitzondering. Een cumulatiemachtiging is een gunstmaatregel en dit betekent dat een dergelijke machtiging alleen in uitzonderlijke gevallen wordt verleend. Bij het toezicht op de wettigheid moet de Raad van State zeer terughoudend zijn in de beoordeling van de redelijkheid van een weigering om een machtiging te verlenen.

11. In zoverre verzoeker de motivering van de bestreden beslissing onjuist acht doordat de verwerende partij zou laten uitschijnen dat zijn activiteiten onder conformiteitscontrole staan, terwijl enkel afgewerkte elektrische installaties aan conformiteitscontroles onderworpen worden, kan worden opgemerkt dat een deel van de activiteiten waarvoor verzoeker een cumulatiemachtiging aanvraagt, resulteren in afgewerkte elektrische installaties op lage en zeer lage spanning en dat die installaties wel onderworpen zijn aan een conformiteitscontrole door onafhankelijke keuringsorganismen. Uit de uiteenzetting van zijn middel blijkt dat verzoeker dit maar al te goed begrijpt.

12. Verzoeker voert ook aan dat de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten, waar hij werkzaam is, geen toezicht uitoefent op de conformiteit met welk deel dan ook van het AREI. Dit gebeurt enkel door onafhankelijke keuringsorganismen en hun controle heeft enkel betrekking op afgewerkte elektrische installaties. Op uitvoerders, zoals verzoeker, oefent de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten geen toezicht uit, net zomin als de keuringsorganismen dit doen. Verzoeker is op geen enkele wijze betrokken bij een conformiteitscontrole en keuringsorganismen hebben niet het recht om verzoekers persoonsgegevens te verkrijgen. Tot slot is de dienst Hoog Toezicht op Energie-infrastructuur en -producten volgens verzoeker ook niet betrokken bij het toezicht op keuringsorganismen. Enkel de dienst AREI houdt toezicht of de keuringsinstanties aan hun administratieve verplichtingen voldoen, maar verzoeker werkt niet bij de dienst AREI en heeft er geen enkele band mee.

Dit betoog toont niet de ondeugdelijkheid van de motivering aan.

Het bestuur mag immers bij het beoordelen van een mogelijk belangenconflict rekening houden met de perceptie bij het publiek – dus een schijn van partijdigheid of afhankelijkheid – hetgeen losstaat van het feitelijke gedrag van de betrokken ambtenaar.

Dit houdt in dat de verwerende partij binnen haar ruime discretionaire bevoegdheid mag oordelen dat de verbondenheid van verzoeker met de algemene directie Energie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie volstaat om een schijn te creëren bij het publiek dat het risico bestaat dat de conformiteitsbeoordeling onafhankelijk noch objectief verloopt.

Met de verwerende partij kan worden aangenomen dat de keuringsinstantie vaak de naam van de uitvoerende elektriciën zal kennen, zelfs indien deze kennis niet vereist is voor de keuring. Daarbij komt dat bij het conformiteitsonderzoek de wijze waarop het toestel is geïnstalleerd en dus de kwaliteit van het werk van de uitvoerder, wordt beoordeeld. De opvatting van verzoeker dat de keuringsinstanties voldoende waarborgen hebben om een onafhankelijk en onpartijdig conformiteitsonderzoek uit te voeren, weerlegt niet dat er een schijn bij het publiek kan ontstaan.

13. Verzoeker voert tot slot nog aan dat de huishoudelijke keuringen een gewestelijke bevoegdheid uitmaken. Hij stelt daarbij dat het vertrouwen en de publieke geloofwaardigheid eerder geschonden zullen zijn wanneer het voor het algemeen publiek duidelijk wordt dat de controleorganismen niet door de gewestelijke minister erkend zijn.

Bij het wettigheidsonderzoek van de bestreden beslissing, dat steunt op de perceptie van de vrees op het vlak van een onafhankelijke en onpartijdige behandeling van het conformiteitsdossier, is het niet nodig om het

AREI te toetsen aan de bevoegdheidverdelende regels. Het volstaat voor het wettigheidsstoezicht vast te stellen dat het AREI op federaal niveau is genomen en toepassing kent, wat trouwens door verzoeker niet wordt ontkend.

Hoe dan ook toont verzoeker niet aan hoe de publieke geloofwaardigheid zou zijn geschonden indien het algemeen publiek er weet van zou hebben dat de keuringsinstanties niet zijn erkend door de gewestelijke minister. Evenmin tast deze kritiek de rechtsgrond van de bestreden beslissing aan, nu deze is gestoeld op artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

14. Het enige middel is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

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, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijf juni tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren