

**Betreft: Kennisgeving van de beslissing van de Geschillendienst betreffende de klacht van de nv X tegen het BIM**

Geachte heer,

Wij hebben uw klacht tegen het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna "BIM") onderzocht.

I. Uiteenzetting van de feiten

De opeenvolging van gebeurtenissen voorafgaand aan de neerlegging van uw klacht bij de Geschillendienst van BRUGEL (hierna de "Dienst") kan als volgt worden samengevat:

Op 30 maart 2012 dient de nv X een aanvraag in voor een premie EI - Warmtenetwerk, voor een meervoudig woonproject in Brussel.

Op 24 september 2012 ontvangt de nv X van het BIM een gunstig advies voor een bedrag dat lager werd gesteld dan het gevraagde bedrag, berekend op basis van een in aanmerking komend bedrag van € 75 519,53 in plaats van de gevraagde € 688 030,72.

Op 22 oktober 2012 dient de nv X een aanvraag in ter herziening van haar dossier bij het BIM.

Op 21 februari 2013 bevestigt het BIM zijn beslissing van 24 oktober 2012 gesteund op het feit dat "de in aanmerking komende bedragen alle elementen omvatten vanaf het vertrekpunt van de productiec collector tot aan de ingang van de collector van de substations"

2. Ontvankelijkheid

De Geschillendienst is bevoegd inzake de toepassingspunten van de Ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>1</sup>.

De klacht van de nv X is dus ontvankelijk.

---

<sup>1</sup> Ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, B.S., 17 nov. 2001.

### 3. Kritiek geuit in de klacht

De nv X betwist de door het BIM aangevoerde redenen tot weigering en meer bepaald de interpretatie die het geeft aan de begrippen "in aanmerking komende investering" en "gebouw".

Ingevolge deze klacht vond op 9 oktober 2014 een hoorzitting plaats in de lokalen van BRUGEL, teneinde een confrontatie mogelijk te maken van de standpunten van BRUGEL en van de vertegenwoordigers van het BIM.

Uit het door de nv X overgemaakte dossier en de bijlagen blijkt dat de warmteproductie plaatsvindt op perceel 2 (zie Bijlage 3A). Vanaf de productie-eenheid zijn er drie substations verbonden met primaire leidingen, respectievelijk gelegen op perceel 1, perceel 3 en perceel 4 (zie Bijlage 3A). Tijdens het verhoor van partijen werd vermeld dat de percelen door straten zijn gescheiden. Zo is perceel 1 gescheiden van perceel 2 door de H.-straat. Perceel 3 is gescheiden van perceel 2 door de T.-straat. Perceel 4 is gescheiden van perceel 2 door de V.-straat. De percelen 1, 3 en 4 vormen woonblokken (zie Bijlage 3B) die elk aaneenliggend blijken te zijn (de respectieve parkings van loten 1, 2 en 3 zijn niet onderling verbonden – zie Bijlagen 3F, 3G, 3H). Perceel 5 is dan weer samengesteld uit 19 individuele woningen – waarvan sommige met straatjes gescheiden zijn.

Tijdens het verhoor benadrukt de nv X dat het secundaire netwerk (een "secundair circuit") vertrekt bij de uitgang van de substations tot aan de warmtelevering in de woningen (individuele en duplexwoningen).

Volgens de nv X is het "interne netwerk" uitsluitend samengesteld uit verticale leidingen die slechts één enkele woning bedienen (individuele woning en duplex).

### 4. Analyse van de feitelijke en juridische elementen

De Geschillendienst van BRUGEL besluit dat de betwiste beslissing onwettig is en moet worden ingetrokken wegens gebrek aan motivering en schending van het Besluit van 19 juli 2012 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende goedkeuring van het driejaarlijkse programma voor het rationeel gebruik van elektriciteit en gas ten voordele van de eindafnemers ("algemene voorwaarden") (4.1.), evenals wegens gebrek aan motivering, dwaling omtrent de feiten, schending van artikel 8 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2012 en schending van de zorgvuldigheidsplicht waartoe het BIM is gehouden (4.2.).

#### 4.1. Gebrek aan motivering en schending van het Besluit van 19 juli 2012 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende goedkeuring van het driejaarlijkse programma voor het rationeel gebruik van elektriciteit en gas ten voordele van de eindafnemers ("algemene voorwaarden 2012")<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Besluit van 19 juli 2012 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende goedkeuring van het driejaarlijkse programma voor het rationeel gebruik van elektriciteit en gas ten voordele van de eindafnemers ("algemene voorwaarden 2012");

De criteria waarmee dient rekening te worden gehouden bij de bepaling van de in aanmerking te nemen kosten voor de storting van een premie worden bepaald door het aanvraagformulier voor de premie<sup>3</sup> en de algemene voorwaarden 2012 (4.1.1).

Welnu, de betwiste beslissing is gebaseerd op een ander criterium, dat niets te maken heeft met het toepasselijke wettelijk kader (4.1.2.)

Derhalve vormt de betwiste beslissing een schending van het Besluit van 19 juli 2012 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en van de verplichtingen tot uitdrukkelijke motivering en interne motivering van de bestuurshandelingen. Bijgevolg moet de beslissing worden ingetrokken (4.1.3. en 4.1.4.).

#### 4.1.1. Toepasselijke criteria voor het al dan niet in aanmerking nemen van kosten om het premiebedrag van de nv X te bepalen

Om te bepalen welke criteria voor het al dan niet in aanmerking nemen van kosten van toepassing zijn, moet men zich baseren op de referentiedocumenten die de toekenning van de premie "EI-Warmtenetwerk" omkaderen.

Het aanvraagformulier voor de energiepremie met betrekking tot het jaar 2012 vermeldt dat voor de toekenning van een premie in aanmerking komen: "[...]de werken en installaties die uitsluitend verband houden met de realisatie van het warmtenetwerk tot aan de aangesloten gebouwen, zoals graafwerken, leidingen, pompen voor de circulatie van het warmtegeleidende medium in dit netwerk, enz."<sup>4</sup>.

Het aanvraagformulier voor een energiepremie met betrekking tot het jaar 2012 geeft als niet in aanmerking komende kosten: "de kosten voor de werken en installaties die niet direct dienen voor de distributie van de warmte van aan de warmteproductie tot aan de verschillende op het netwerk aangesloten gebouwen, zoals: de interne netwerken [...]; de warmtewisselaars tussen het warmtenetwerk en de interne netwerken; de warmteproductie-installatie [...]; de materiaal- en loonkosten voor afwerking en decoratie"<sup>5</sup>.

---

[http://www.bruxellesenvironnement.be/uploadedFiles/Contenu\\_du\\_site/Professionnels/Les\\_subsidies\\_et\\_la\\_fiscalit%C3%A9/Primes\\_%C3%A9nergie\\_2012/FR\\_CG\\_2012.pdf?langtype=2060](http://www.bruxellesenvironnement.be/uploadedFiles/Contenu_du_site/Professionnels/Les_subsidies_et_la_fiscalit%C3%A9/Primes_%C3%A9nergie_2012/FR_CG_2012.pdf?langtype=2060)

<sup>3</sup> Besluit van 14 juli 2011 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende goedkeuring van het driejaarlijkse programma voor het rationeel gebruik van elektriciteit en gas ten voordele van de eindafnemers) - Formulier 2012 Energiepremie EI-Warmtenet, p. 1: [http://www.ibgebim.be/uploadedFiles/Contenu\\_du\\_site/Particuliers/01\\_Gestes/09\\_Mes\\_primes/Primes\\_%C3%A9nergie\\_2012/FR\\_EI\\_2012\\_20111212.pdf?langtype=2060](http://www.ibgebim.be/uploadedFiles/Contenu_du_site/Particuliers/01_Gestes/09_Mes_primes/Primes_%C3%A9nergie_2012/FR_EI_2012_20111212.pdf?langtype=2060)

<sup>4</sup> Ibidem, p. 1.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 1.

#### 4.1.2. De betwiste beslissing is gesteund op een criterium dat niet van toepassing is.

Het antwoord van de Afdeling Energiepremies van het BIM aan de nv X van 21/02/2013 vermeldt niet de criteria voor in aanmerking komende werken met betrekking tot het jaar 2012 maar stelt: "de in aanmerking komende bedragen omvatten alle elementen vanaf het vertrekpunt van de productiecollector tot aan de ingang van de collector van de substations".

Bijgevolg baseert het BIM zich op de terminologie die in het aanvraagformulier voor de premie voor het jaar 2013 wordt gebruikt, namelijk: "[...] de werken/installaties die uitsluitend verband houden met de realisatie van het warmtenetwerk tot aan de substations van de aangesloten gebouwen [...]"<sup>6</sup>.

Uit deze documenten, en uit de tussenkomst van partijen tijdens de hoorzitting van 9/10/2014 blijkt dat de beslissingen van het BIM in dit dossier zijn gebaseerd op criteria geldig voor de premieaanvragen in 2013 maar niet op de criteria die golden ten tijde van de premieaanvraag, in 2012.

De identificatie van een onjuiste wettelijke basis vormt een fout op het vlak van juridische motivering.

Ter herinnering, de bestuurshandelingen met individuele strekking moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd, in de zin van de wet van 29 juli 1991<sup>7</sup>. De verplichting tot motivering is een "wezenlijke formaliteit bestaande uit de vermelding in *het instrumentum* van een bestuurshandeling van de juridische motieven, d.w.z. de wettelijke bepalingen die de auteur van de handeling toepast, en de feitelijke motieven, namelijk de feitelijke omstandigheden die aan de beslissing ten grondslag liggen en die de grond van deze handeling uitmaken" <sup>8</sup>. De opgelegde motivering moet in de akte de overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, overeenkomstig het algemene rechtsbeginsel van interne motivering van de bestuurshandelingen<sup>9</sup>.

Niet alle fouten op het vlak van motivering brengen noodzakelijkerwijs de onregelmatigheid van de ongeldige bestuurshandeling met zich mee. Volgens de rechtspraak van de Raad van State doet een louter materiële fout in de uitdrukkelijke motivering van een bestuurshandeling, die geen invloed had op het goede begrip van de motieven van de handeling door de bestemming en die geen weerslag had op de beoordeling vanwege het bestuur, geen afbreuk aan de rechtmatigheid van deze beslissing. (RvS, 8 juni 1998, nr. 74.153, Leyssens).

In casu – en zoals hierna uitgewerkt – stelt de Geschillendienst echter vast dat de motiveringsfout die aan de grond ligt van de betwiste beslissing geen loutere "schrijffout" is (*lapsus calami*) zonder gevolg, maar in tegendeel dat deze fout de geldigheid zelf van de beslissing treft en tot de intrekking van de beslissing moet leiden.

---

<sup>6</sup> Formulier 2013 Energiepremie E1-Warmtenetwerk: [http://www.bruxellesenvironnement.be/uploadedFiles/Contenu\\_du\\_site/Particuliers/01\\_Gestes/09\\_Mes\\_primes/Primes\\_%C3%A9nergie\\_2013/E1\\_FR\\_2013\\_20121217.pdf](http://www.bruxellesenvironnement.be/uploadedFiles/Contenu_du_site/Particuliers/01_Gestes/09_Mes_primes/Primes_%C3%A9nergie_2013/E1_FR_2013_20121217.pdf)

<sup>7</sup> B.S., 12-09-1991, p. 19976

<sup>8</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2004 pp. 162 en 169 (v° Motivation formelle des actes administratif).

<sup>9</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2004 pp. 162 en 169 (v° Motivation interne (principe de la-)).

4.1.3. De verwijzing naar ontoepasselijke criteria voor het al dan niet in aanmerking nemen van kosten maakt de betwiste beslissing onbegrijpelijk voor de bestemming zodanig dat de beslissing moet worden ingetrokken.

Uit de verklaringen die op de hoorzitting van 9 oktober 2014 werden afgelegd, blijkt dat het BIM vindt dat de op de premies 2012 toepasselijke criteria voor het al dan niet in aanmerking nemen ("[...] werken en installaties die uitsluitend verband houden met de realisatie van het warmtenetwerk tot aan de aangesloten gebouwen [...]") analoog zijn aan de criteria die van toepassing zijn op de premieaanvragen van 2013 ("[...] werken/installaties die uitsluitend verband houden met de realisatie van het warmtenetwerk tot aan de substations van de aangesloten gebouwen [...]") (te onderstrepen).

Het standpunt van het BIM is misschien te verklaren door het feit dat de twee voormelde criteria eenzelfde functie hebben – namelijk, de uiteindelijke begrenzing van de leidingwerken die in aanmerking kunnen worden genomen voor de berekening van de premie – en zouden kunnen samenvallen wanneer het substation van het gebouw ter hoogte ligt van de ingang van het gebouw.

"De ingang van de gebouwen" en de "substations van de gebouwen" kunnen echter ook op verschillende plaatsen liggen.

Deze twee criteria vallen niet noodzakelijkerwijs samen en, bijgevolg, kunnen zij tot verschillende resultaten leiden bij de berekening van de premies.

Derhalve wordt de bestemming van de beslissing verkeerd begrepen wanneer het bedrag van de gevraagde premie wordt beperkt door verwijzing naar een ander criterium dan wat had moeten worden toegepast.

Om die reden moet de beslissing worden ingetrokken.

4.1.4. De verwijzing naar ontoepasselijke criteria voor het in aanmerking nemen van kosten doet de grond van de betwiste beslissing teniet, waardoor deze moet worden ingetrokken.

Uit de analyse van de Geschillendienst blijkt dat indien het BIM de juiste criteria voor het in aanmerking nemen van kosten had toegepast, de betwiste beslissing anders zou zijn geweest.

Zoals reeds vermeld vallen de begrippen "ingang van de gebouwen" en "substations van de gebouwen" niet samen.

Inderdaad, noch het aanvraagformulier, noch de algemene voorwaarden bepalen wat "de ingang van het gebouw" is.

Er wordt echter algemeen aanvaard dat bij gebrek aan specifieke bepaling, de wettelijke of contractuele bewoordingen moeten worden geïnterpreteerd in functie van hun algemene betekenis

(zie bijvoorbeeld in de rechtspraak van de Raad van State: RvS nr. 118.216 van 10 april 2003, *Gemeente Sint-Jans-Molenbeek*; RvS nr. 228.750 van 14 oktober 2014).

In dit verband definieert het woordenboek *van Dale* de term "ingang" als de "Toegang, plaats waar men kan binnengaan, opening waardoor men kan binnentreden". Voor een woongebouw dat bestemd is voor bezetting door privépersonen, wordt met het begrip "*ingang van het gebouw*" noodzakelijkerwijs bedoeld: de hoofddeur van het gebouw, en niet de ingangspoort van de garage, de deur van de kelders of de technische opening tot het primaire verwarmingscircuit.

Bovendien, zelfs al definiëren het aanvraagformulier voor de energiepremie en de algemene voorwaarden de plaats waar zich "de ingang van het gebouw" bevindt, niet *letterlijk*, stellen we toch vast dat de algemene voorwaarden 2012 verschillende schema's voorstellen om het begrip "gebouw" te identificeren; zo wordt het ondermeer in één legende opgenomen als "Een "staaf" met verschillende ingangen". Nader onderzoek van dit schema leidt tot de vaststelling dat de bedoelde "ingangen" de hoofdingangen zijn, gelegen op het gelijkvloers.

De algemene betekenis van het woord "ingang " stemt dus overeen met de betekenis die kan worden afgeleid na raadpleging van de schema's opgenomen in de algemene voorwaarden.

Hieruit begrijpen we dat voor de toekenning van een premie in aanmerking komen: alle werken en installaties die verband houden met de realisatie van het warmtenetwerk, uitgevoerd tot aan het gelijkvloers van de aangesloten gebouwen.

Volgens deze interpretatie moet het "interne netwerk" dat wordt aangeduid als in aanmerking komende kost, worden beschouwd als het netwerk bestaande uit verticale leidingen die vertrekken van het gelijkvloers en zo de woningen bevoorraden.

Omdat de betwiste beslissing een ander criterium toepast, geldt hier een juridische fout, die een schending uitmaakt van het algemene principe van de interne motivering van de bestuurshandelingen.

Om deze reden moet de betwiste handeling worden ingetrokken.

#### 4.2. De betwiste beslissing werd aangenomen in overtreding met de zorgvuldigheidsplicht waartoe het BIM gehouden is en is feitelijk onjuist.

De betwiste beslissing is gesteund op het begrip "gebouw", zoals bepaald in de algemene voorwaarden.

De algemene bepalingen stellen dat alle gebouwen met een gemeenschappelijke sokkel eenzelfde gebouw vormen.

Om te bepalen of verschillende schijnbaar onafhankelijke gebouwen al dan niet eenzelfde gebouw vormen, moet men dus hun funderingen onderzoeken.

In dit geval blijkt uit het dossier en uit de verklaringen afgelegd tijdens de hoorzitting van 9 oktober 2014 dat het BIM zich alleen heeft gebaseerd op het in het dossier overgemaakte verwarmingsplan om te bepalen of de premieaanvragen verband hielden met één of meer gebouwen.

Het BIM had een inplantingsschema moeten raadplegen om te kunnen vaststellen of de funderingen van de verschillende gebouwen gescheiden waren. Het bestuur is verplicht, binnen zijn zorgvuldigheidsplicht, om dit soort van informatie op te zoeken.

Ter herinnering, de zorgvuldigheidsplicht kan worden verbonden aan de principes van een goede rechtsbedeling. "Deze plicht legt het bestuur op om, alvorens een beslissing te nemen, alle nuttige gegevens te verzamelen en zorgvuldig te onderzoeken, om met volle kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen"<sup>10</sup>. (RvS, nr. 220622, 17 september 2012; RvS, nr. 216987, 21 december 2011; RvS, nr. 200.411 van 3 februari 2010; RvS, nr. 38802, 20 februari 1992; RvS, nr. 58.328, 23 februari 1996; RvS, nr. 19.671, 31 mei 1979).

In het kader van de zorgvuldigheidsplicht diende het BIM op zijn minst de grondplannen of andere doorsneeplannen van de funderingen op te vragen, die nodig zijn om te bepalen of de gebouwen een gemeenschappelijke sokkel hadden of om na te gaan of er meerdere gebouwen waren.

Hierbij merkt de Geschillendienst op dat artikel 8 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2012 "*betreffende de toekenning van financiële steun op het vlak van energie*"<sup>11</sup> het BIM oplegt om elke premieaanvrager minstens de kans te geven om zijn dossier te vervolledigen indien er bijkomende documenten nodig zijn vooraleer het BIM zich terdege over de premieaanvraag kan uitspreken.

De naleving van artikel 8 draagt bij tot de organisatie van de zorgvuldigheidsplicht waartoe het BIM gehouden is.

Indien het BIM niet over voldoende informatie beschikte om de premieaanvraag correct en volledig te beoordelen, dan had het BIM om bijkomende informatie moeten vragen.

Omdat het BIM naliet aan de nv X bijkomende informatie te vragen, om de toestand van de funderingen van de gebouwen te beoordelen, heeft het aan zijn zorgvuldigheidsplicht verzuimd.

Omdat de betwiste beslissing feitelijk onjuist is en werd aangenomen in overtreding van artikel 8 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2012 en van de aan het bestuur opgelegde zorgvuldigheidsplicht, moet de betwiste beslissing worden ingetrokken.

## 5. Beslissing

Rekening houdend met voormelde elementen verklaart de Geschillendienst de klacht ontvankelijk en gegrond.

---

<sup>10</sup> P. GOFFAUX, Dictionnaire de droit administratif, Brussel, Bruylant, 2004 pp. 161 en 162, v° Minutie (devoir de-).

<sup>11</sup> BS, 21-02-2012, p. 11967

De Dienst GELAST de Afdeling Energiepremies van het BIM om de betwiste beslissing in te trekken en het dossier van de premieaanvraag E1- Warmtenetwerk van de nv X opnieuw te onderzoeken.

De uitvoeringstermijn voor het BIM van het onderhavige bedraagt 60 kalenderdagen vanaf de datum van toezending van deze beslissing.

Bijgevoegd vindt u een document betreffende de beroepsmogelijkheden tegen deze beslissing bij de Raad van State.

Hoogachtend,

Juridisch Assistent  
Lid van de Geschillendienst

Diensthofd - Sociaal adviseur  
Lid van de Geschillendienst

Cc: Afdeling Energiepremies