

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 221.638 van 6 december 2012

in de zaak A. 198.211/VII-37.916.

In zake :

Peter NIJSKENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Andy Beelen
kantoor houdend te 3740 Bilzen
Grensstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Lindemans
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 9 november 2010, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Vlaams Energieagentschap van 10 september 2010 waarbij op grond van artikel 24 van het decreet van 22 december 2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet (hierna : EPB-decreet) aan Peter Nijskens een administratieve geldboete ten bedrage van 7.965,43 euro wordt opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 mei 2012.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Andy Beelen, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Thomas Eyskens, die loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont 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. De verzoeker is fruitteler. Hij heeft op grond van een stedenbouwkundige vergunning, verleend door de deputatie van de provincie Limburg op 16 juli 2009, een verblijfsaccommodatie voor tien seizoenarbeiders gebouwd.

3.2. Het Vlaams Energieagentschap (hierna : VEA) ontvangt op 22 april 2010 een EPB-aangifte van de verzoeker voor de uitbreiding van een verblijfsaccommodatie voor seizoenarbeiders te Sint-Truiden. Het gaat om een uitbreiding met een beschermd volume kleiner dan of gelijk aan 800 m³ en zonder wooneenheden. Uit de EPB-aangifte blijkt dat niet is voldaan aan de centrale U-waarde van de beglazing van vensters en gordijngewels noch aan de gemiddelde U-waarde van de vensters.

3.3. De verzoeker wordt op 17 juni 2010 per aangetekende brief op de hoogte gebracht van het feit dat uit nazicht van de EPB-aangifte blijkt dat er niet is voldaan aan de EPB-eisen. Op grond van artikel 24 van het EPB-decreet wordt hem een boete van 7.965,43 euro opgelegd. Met dezelfde brief wordt de verzoeker uitgenodigd om zijn standpunt kenbaar te maken op de hoorzitting van 6 juli 2010.

3.4. Bij aangetekende brief van 10 augustus 2010 gericht aan de verzoeker meldt het VEA dat de verzoeker een totale administratieve geldboete van 7.965,43 euro wordt opgelegd. Uit die brief blijkt ook dat de verzoeker niet aanwezig was op de hoorzitting, noch dat hij schriftelijke argumenten heeft ingediend. Ten slotte wordt meegedeeld dat hij, conform artikel 26, § 1, tweede en derde lid, van het EPB-decreet, binnen 30 dagen na ontvangst van de brief nog tegenargumenten kenbaar kan maken aan het VEA, waarna het VEA een nieuwe beslissing kan nemen.

3.5. Vervolgens stelt de verzoeker bij aangetekende brief van 2 september 2010 het VEA in kennis van zijn tegenargumenten.

3.6. Op 10 september 2010 deelt het VEA de verzoeker mee dat de eerdere beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete niet wordt herroepen.

Dit is de thans bestreden beslissing. Ze is als volgt gemotiveerd :

"Op 22 april 2010 ontvingen wij voor uw dossier 'uitbreiding accommodatie seizoensarbeiders', gelegen te Galgestraat 126, 3803 Sint-Truiden, de EPB-aangifte met nummer 71053-G-2008/00448/EP06668/A001/D01.

Uit het nazicht van de EPB-aangifte bleek dat er niet voldaan is aan de gestelde EPB-eisen. Artikel 24 van het EPB-decreet van 22 december 2006 bepaalt dat het Vlaams Energieagentschap de aangifteplichtige een administratieve geldboete oplegt, als uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen niet werden gerespecteerd. De boete bedraagt:

- 1° 60 euro per afwijking van 1 W/K op het vlak van de thermische isolatie van de constructie-elementen en het K-peil, zoals bepaald in 1.1.1 en 1.1.2 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;
- 2° 24 eurocent per afwijking van 1 MJ/jaar op het vlak van de globale energetische prestatie, zoals bepaald in 1.2 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;
- 3° 48 eurocent per 1000 Kh en per m³ afwijking op het vlak van het risico op oververhitting, zoals bepaald in 1.3 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;
- 4° 4 euro per afwijking van 1 m³/h op het vlak van de ventilatievoorzieningen, zoals bepaald in 1.4 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet.

U werd bij aangetekend schrijven met referte VEA/EPB/HZAGEP/71053-G-2008/00448 van 18 juni 2010 uitgenodigd voor een hoorzitting op 6 juli 2010 om uw standpunt kenbaar te maken. U was niet aanwezig op de hoorzitting, noch diende u schriftelijke argumenten in.

Overwegende dat artikel 24 van het EPB-decreet van 22 december 2006 bepaalt dat het Vlaams Energieagentschap de aangifteplichtige een administratieve geldboete oplegt wanneer uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen niet werden gerespecteerd, werd u bij wege van aangetekend schrijven (ref: 1L3E/FD281-2010) een totale administratieve geldboete van 7965,43 euro opgelegd. Het detail van de elementen die niet aan de EPB-eisen voldoen en de boete die daarvoor wordt opgelegd, ging in bijlage.

Artikel 26, §1, tweede lid van het EPB-decreet bepaalt dat indien de betrokkene het oneens is met de sanctie hij, binnen dertig dagen na de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, het Vlaams Energieagentschap van zijn tegenargumenten op de hoogte kan brengen per aangetekende brief. Na het verstrijken van die termijn is de beslissing definitief. U bezorgde het Vlaams Energieagentschap bij wege van aangetekend schrijven van 2 september 2010 tegenargumenten.

U stelt in dit schrijven dat het gaat om een slaapgelegenheid voor seizoensarbeiders en dat deze ruimten slechts een paar maanden per jaar worden gebruikt. Ten einde de kosten te drukken werd voorzien in dubbel glas dat tweedehands werd aangekocht via het internet. U stelt verder dat aan alle andere voorwaarden wel is voldaan. U stelt tevens dat u op uw fruitloods zonnepanelen heeft geplaatst. Om deze redenen verzoekt u de boete kwijt te schelden.

Het Vlaams Parlement heeft in het EPB-decreet de aansprakelijkheid bij de aangifteplichtige gelegd. Dit is de rechtspersoon of de natuurlijke persoon die de EPB-eisen moet naleven. Hij of zij is de houder van de stedenbouwkundige vergunning (artikel 3, 1° + artikel 12, §1 EPB-decreet). De energieprestatie-eisen, alsmede de berekeningsmethodiek voor deze eisen, zijn opgenomen in een besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 (B.S. 17 juni 2005) en zijn van toepassing op aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning ingediend vanaf 1 januari 2006.

Artikel 15 van het voormelde besluit bepaalt het volgende:

'§ 1. Volgende eisen gelden voor het nieuw gebouwde toegevoegde deel van een gebouw dat uitgebreid wordt, als het beschermde volume van de uitbreiding kleiner of gelijk is aan 800 m³ en als de uitbreiding niet bestaat uit het toevoegen van een of meerdere wooneenheden:

- 1° de constructieonderdelen voldoen aan de maximale warmtedoorgangscoefficiënt of aan de minimale warmteweerstand zoals vastgelegd in bijlage III bij dit besluit;
- 2° inzake ventilatie wordt voldaan aan de eisen voor nieuwe gebouwen met een zelfde bestemming zoals bepaald in artikelen 7 en 8. Indien een nieuw gebouwde residentiële ruimte enkel met bestaande ruimten in verbinding staat via bestaande verticale scheidingsconstructies waaraan niets vervangen, vernieuwd of verbouwd wordt, dan moet in die ruimte niet voldaan worden aan:
 - de luchtafvoereisen in geval de nieuw gebouwde residentiële ruimte een woonkamer, slaapkamer, studeerkamer, speelkamer of analoge ruimte is;
 - de luchttoevoereisen in geval de nieuw gebouwde residentiële ruimte een keuken, toilet, wasplaats, badkamer, droogplaats of analoge ruimte is.

§ 2. Indien een gebouw uitgebreid wordt met een of meer wooneenheden of met een bijkomend beschermd volume dat groter is dan 800 m³, gelden voor het nieuw gebouwde toegevoegde deel alle eisen die in hoofdstuk II worden gesteld aan nieuw op te richten gebouwen met een zelfde bestemming.

Indien het eerste lid van toepassing is, worden het E-peil en het K-peil enkel berekend met betrekking tot het door de uitbreiding toegevoegde deel van het gebouw'.

Dergelijke verblijfsaccommodaties dienen te worden beschouwd als een residentieel gebouw. De eisen uit het besluit betreffende residentiële gebouwen zijn hierop dan ook van toepassing. De energieprestatieregelgeving bevat geen uitzonderingen voor gebouwen die slechts een beperkt aantal maanden per jaar gebruikt worden.

In casu dienden de constructieonderdelen dan ook te voldoen aan de maximale warmtedoorgangscoefficiënt of aan de minimale warmteweerstand zoals vastgelegd in bijlage III bij het besluit. Wat voor de beglazing een maximale U-waarde van 1.60 W/m²K betekende. Deze waarden worden niet gehaald, wat niet wordt ontkend.

De verschillende eisen van de energieprestatieregelgeving (o.a. K-peil, E-peil, thermische constructie-elementen en ventilatie-eisen) dienen elk individueel te worden gehaald. Het halen van een eis kan dan ook geen vrijstelling verlenen voor het niet behalen van een andere eis.

Het Vlaams Energieagentschap heeft geen appreciatiebevoegdheid betreffende het al dan niet stellen van de boetes. In tegenstelling tot bv. artikel 28, §1 van het EPB-decreet - waar gesproken wordt van 'kan een boete opleggen', stelt artikel 24 immers duidelijk 'legt het Vlaamse Energieagentschap (...) een administratieve geldboete op'. Indien uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen niet werden gehaald dan is het agentschap dan ook verplicht om de administratieve geldboete, vermeld in artikel 24 aan de aangifteplichtige op te leggen. De memorie van toelichting bij artikel 26 van het EPB-decreet stelt dan ook duidelijk: 'Er wordt bij het vastleggen van deze administratieve geldboete geen appreciatiebevoegdheid aan de overheid gegeven, aangezien het bedrag van de geldboete en de manier waarop deze wordt berekend, expliciet in het decreet en de bijlage wordt vermeld. Zodoende werd er geen beroepsprocedure voorzien en staat beroep open bij de Raad van State, die deze beslissing dan al dan niet kan vernietigen. In voorkomend geval kan de opschorting van de maatregel worden gevorderd. De overtreder krijgt wel de mogelijkheid om zijn tegenargumenten mee te delen aan het Vlaams Energieagentschap. Indien bijvoorbeeld zou blijken dat het Vlaams Energieagentschap een berekeningsfout heeft gemaakt, of dat kan aangetoond worden dat de vereiste documenten (startverklaring, EPB-aangifte) toch tijdig werden ingediend, kan deze het bedrag van de administratieve geldboete aanpassen. De rechtzetting van een fout van de verslaggever bijvoorbeeld oppervlakte van wanddeel) kan ook als een tegenargument worden beschouwd wanneer het ontegenstrijdig kan vastgesteld worden.' (Parl. St. Vlaams Parlement (2006-2007) Stuk 945-1, p19-20).

De bevoegdheid van het Vlaams Energieagentschap ter zake beperkt zich dan ook tot louter technische argumenten. Het agentschap heeft dan ook geen opportuniteitsoordeel te vellen over de hoogte van en de gevallen waarin de administratieve geldboete wordt opgelegd.

Aangezien de gegevens van de EPB-aangifte dienaangaande niet worden weerlegd, worden in de verstrekte tegenargumentatie aldus geen argumenten aangehaald die tot een herziening van de boete aanleiding zouden kunnen geven. Het Vlaams Energieagentschap beslist dan ook om haar eerdere beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete niet te herroepen".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoeker roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 1 en 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 11 maart 2005 tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen (hierna : EPB-besluit), van de regels "inzake bevoegdheid en de vereiste van juridische grondslag (legaliteitsbeginsel)" en van het "beginsel non bis in idem (art. 14.7. Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten + beginsel van behoorlijk bestuur)".

In een eerste onderdeel betoogt de verzoeker dat het niet opgaat om de regels die specifiek gelden voor een residentieel gebouw toe te passen als een algemene regel, dat residentiële gebouwen woongebouwen zijn terwijl het te dezen niet gaat om een woongebouw maar wel om fruitloods waarvan een beperkt gedeelte is ingericht voor het periodiek verblijf van seizoenarbeiders, dat het legaliteitsbeginsel slechts toelaat een geldboete op te leggen wanneer de regelgeving zulks expliciet voorziet en ter zake ook duidelijk is en dat wonen een bestendigheid vereist die er bij een kort en specifiek seizoengebonden verblijf van twee maanden niet is.

In een tweede onderdeel wordt gesteld dat eerst boetes worden opgelegd voor het niet behalen van de EPB-eisen op het vlak van de thermische isolatie in drie onderscheiden slaapkamers en in de verblijfsruimte en vervolgens een boete voor het niet behalen van de EPB-eis inzake de gemiddelde U-waarde van alle vensters, dat zodoende de vensters in de slaapkamers en in de verblijfsruimte tweemaal in aanmerking worden genomen, terwijl het principe non bis in idem niet toelaat dat een verboden handeling tweemaal wordt beteugeld.

5. De verwerende partij antwoordt dat het EPB-besluit geen onderscheid maakt naargelang het type gebouw dat wordt uitgebreid, dat onder woongebouw dient te worden verstaan het "gebouw bestemd voor individuele of collectieve huisvesting", dat de oorspronkelijke rechtsgrond van het EPB-besluit, zijnde artikel 4, § 1, van het decreet van 7 mei 2004 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat, niet voorzag in een vrijstelling voor woongebouwen die in principe minder dan vier maanden per jaar worden gebruikt, hoewel artikel 4.3 van richtlijn 2002/91/EG van 16 december 2002 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de energieprestatie van gebouwen de lidstaten de mogelijkheid gaf dergelijke vrijstelling te voorzien, zodat verzoekers kritiek in wezen neerkomt op een kritiek op het decreet van 7 mei 2004, waardoor het eerste onderdeel van het eerste middel onontvankelijk is. Voorts merkt de verwerende partij op dat de verzoeker in zijn EPB-aangifte zelf spreekt over een "uitbreiding verblijfsaccommodatie seizoenarbeiders" met als bestemming wonen, type collectieve huisvesting, waarbij het concreet gaat over de aanbouw bij een bestaande loods van drie slaapkamers, een verblijfsruimte en een sanitaire ruimte met douche.

Met betrekking tot het tweede onderdeel werpt de verwerende partij tegen dat het gaat om twee volledig aparte eisen.

6. In zijn memorie van wederantwoord benadrukt de verzoeker, met betrekking tot het eerste middelonderdeel, dat er een effectieve woonfunctie moet zijn en het ook in die zin is dat de term "huisvesting" in de definitie van het begrip "woongebouw" moet worden begrepen. Hij stelt dat minstens op zijn gebouw de eisen van het "ander type van energieverbruikende gebouwen" moet worden toegepast.

Aangaande het tweede middelonderdeel voegt hij toe dat het bij de tweede betoegeling gaat om een gemiddelde van onder andere alle vensterglazen.

7. In zijn laatste memorie doet de verzoeker nog gelden dat hij in zijn verzoekschrift heeft verwezen naar de in artikel 1 van het EPB-besluit voorziene restcategorie van "andere typen van energieverbruikende gebouwen", dat het aldus niet zo is dat het betrokken gebouw niet aan de energieprestatie-eisen onderworpen zou zijn en dat hij nooit heeft betwist dat fruitplukkers gedurende beperkte tijd in een gedeelte van de loods verblijven. De verzoeker herinnert er voorts aan dat hij belangrijke andere ecologische investeringen heeft gedaan. Hij stelt ook dat bij het beginsel non bis in idem de vraag naar de feitelijke grondslag primeert.

Beoordeling

a. eerste onderdeel

8. Artikel 1, 3°, van het EPB-besluit omschrijft een woongebouw als een "gebouw bestemd voor individuele of collectieve huisvesting". Een gebouw "met een andere specifieke bestemming" is volgens artikel 1, 7°, van hetzelfde besluit een "gebouw dat niet valt onder woongebouw, kantoorgebouw, schoolgebouw of industrieel gebouw", zoals onder meer "andere typen energieverbruikende gebouwen".

9. In zijn EPB-aangifte heeft de verzoeker het project omschreven als een "uitbreiding verblijfsaccommodatie".

Uit geen enkele bepaling van het EPB-besluit, in de versie die geldt voor de beoordeling van de wettigheid van de bestreden beslissing, blijkt dat er slechts bij permanente bewoning sprake is van individuele of collectieve huisvesting in de zin van het genoemde besluit. Bij afwezigheid van een afwijkende wetskrachtige begripsomschrijving moet onder huisvesting - dat in de spraakgebruikelijke betekenis opgevat wordt als een gelegenheid om enige tijd te wonen of te logeren - zowel de permanente als de tijdelijke bewoning worden begrepen. Ook een gebouw, zoals te dezen, dat slechts gedurende twee maanden

per jaar gebruikt wordt om seizoenarbeiders te huisvesten, is bijgevolg een woongebouw in de zin van artikel 1, 3°, van het EPB-besluit. De kwalificatie als woongebouw sluit uit dat verzoekers verblijfsgelegenheid beschouwd wordt als behorende tot de restcategorie van artikel 1, 7°, van meervermeld besluit met betrekking tot andere typen energieverbruikende gebouwen.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

b. tweede onderdeel

10. Voor transparante scheidingsconstructies, uitgezonderd deuren en poorten, maakt bijlage III bij het EPB-besluit, zoals geldend op het ogenblik van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, een onderscheid tussen de maximale U-waarde voor het venster in zijn totaliteit en de centrale U-waarde van de beglazing voor de gegeven inbouwpositie. De maximale U-waarde bedraagt 2,5 W/m²K, terwijl de centrale U-waarde lager of gelijk moet zijn aan 1,6 W/m²K. Dit blijkt ook uit verzoekers EPB-aangifte, waarin duidelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen "glas" en "venster". Zo bestaat een venster uit een combinatie van glas, raamprofiel, afstandshouder en eventuele ventilatietoevoerroosters, waarbij de U-waarde van het venster verhoogt door invloed van dergelijke ventilatietoevoerroosters (zij leiden nu eenmaal tot warmteverlies van het gebouw).

Bijlage III verduidelijkt dat (1) voor de evaluatie van $U_{\max}$ de oppervlaktegewogen gemiddelde waarde dient te worden beschouwd van alle transparante scheidingsconstructies waarop de eis van toepassing is en (2) U_g de centrale U-waarde van de beglazing voor de gegeven inbouwpositie is, waarbij elk glaspaneel op zich aan de centrale $U_{g,\max}$ waarde dient te voldoen.

Hoewel het in voorliggend geval gaat om vensters zonder ventilatierooster, zoals blijkt uit de EPB-aangifte, kan de vaststelling dat in de constructie van de verzoeker noch de maximale U-waarde van de vensters noch de

centrale U-waarde van de beglazing voldoet aan de EPB-eisen worden gekwalificeerd als eenzelfde feit omdat het gaat om twee onderscheiden omstandigheden.

Het tweede onderdeel is ongegrond.

c. conclusie

11. Het middel is in geen van zijn onderdelen gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

12. In een tweede middel roept de verzoeker de schending in van artikel 26 van het EPB-decreet, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, van het gelijkheidsbeginsel, van het zorgvuldigheidsbeginsel, van het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel en van artikel 6 van het EVRM ("beroep' bij of toegang tot rechter met volle rechtsmacht)".

In een eerste onderdeel stelt de verzoeker dat het VEA de boete kan herroepen of aanpassen indien de tegenargumenten, waaronder verzachtende omstandigheden en redenen van billijkheid, gegrond blijken te zijn. Onder andere de relatief beperkte omvang van de kosten om zich in regel te stellen (minder dan 1.000 euro) en het feit dat hij op vrijwillige basis andere en veel hogere investeringen heeft gedaan (ca. 360.000 euro in totaal) met een grotere ecologische opbrengst, dienen volgens de verzoeker dan ook in de beoordeling te worden betrokken.

In zoverre het eerste onderdeel door de Raad van State wordt verworpen, betoogt de verzoeker in een tweede middelonderdeel dat het VEA ten aanzien van de overtredingen vermeld in de artikelen 27 en 28 van het EPB-decreet

in elk geval wel beschikt over een appreciatiebevoegdheid en zelfs over de mogelijkheid om geen administratieve boete op te leggen, dat het gelijkheidsbeginsel in het gedrang komt wanneer de ene persoon wel in aanmerking komt voor een appreciatiebevoegdheid en de andere niet, dat geen redelijke verantwoording voor het gemaakte onderscheid voorhanden is, dat bij fraude in het kader van artikel 27 van het EPB-decreet de mogelijkheid bestaat dat het VEA beslist om geen geldboete op te leggen, terwijl zulks uitgesloten is in de hypothese van artikel 24 van het EPB-decreet waarbij de EPB-aangifte de basis vormt voor de vaststelling van het niet-behalen van de EPB-eisen en dat bijgevolg de persoon die correct en eerlijk aangifte doet minder waarborgen geniet dan de persoon waarvan na controle wordt vastgesteld dat hij kwaadwillig de regels heeft genegeerd.

De verzoeker vraagt de volgende prejudiciële vraag ter beantwoording aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen :

"Schendt art. 24 juncto art. 26 van het decreet d.d. 22.12.2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van art. 22 van het REG-decreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat deze artikelen, indien uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen niet werden gerespecteerd, het Vlaams Energieagentschap verplichten tot het opleggen van een administratieve geldboete zoals bepaald in art. 24,

TERWIJL voor het niet respecteren van de EPB-eisen bij de uitvoering van werken, handelingen of wijzigingen aan bestaande gebouwen (art. 27) dan wel voor het overtreden van de regeling inzake energieprestatiecertificaten (art. 28), het Vlaams Energieagentschap kan appreciëren en beslissen om geen administratieve geldboete op te leggen en noch de regelgeving zelve, noch de parlementaire voorbereidingen, ter zake een redelijke verantwoording vermelden;

EN TERWIJL de decreetgever bovendien m.b.t. de overtreding in art. 27 EPB-decreet aangeeft in de parlementaire voorbereidingen dat dit ook fraude kan betreffen die het algemeen belang ernstig aantast;

EN TERWIJL bij art. 24 EPB-decreet het bovendien de eigen EPB-aangifte is die het Vlaams Energieagentschap in staat stelde om de overtreding vast te stellen, daar waar het bijvoorbeeld bij art. 28 een vaststelling betreft op basis van een controle".

In een derde middelonderdeel betoogt de verzoeker dat in de artikelen 27 en 28 van het EPB-decreet werd voorzien in een beroep bij de rechtbank van eerste aanleg, waarbij werd bepaald dat het instellen van dit beroep automatisch schorsend werkt ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de geldboete, terwijl de Raad van State de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts kan bevelen bij een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. De verzoeker zet voorts uiteen dat geen verantwoording is gegeven waarom in de artikelen 27 en 28 van het EPB-decreet wordt voorzien in een beroep bij een rechter met volle rechtsmacht, dat de overweging in de parlementaire voorbereidingen dat de betrokkene in het geval van artikel 24 van het EPB-decreet in de mogelijkheid was om de boete te vermijden door het decreet en zijn uitvoeringsbesluiten na te leven, in dezelfde mate geldt voor de inbreuken op de artikelen 27 en 28 van het EPB-decreet en dat het feit dat de decreetgever in de hypothese van artikel 24 van het EPB-decreet in detail heeft bepaald hoe de boete wordt berekend, en dit in de gevallen van de artikelen 27 en 28 van het EPB-decreet niet heeft gedaan maar heeft gewerkt met een minimum en een maximum, evenmin een redelijke verantwoording vormt.

De verzoeker suggereert de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen :

"Schendt art. 24 juncto art. 26 van het decreet d.d. 22.12.2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van art. 22 van het REG-decreet het artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en/ of de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat deze artikelen 24 en 26, indien uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen niet werden gerespecteerd, en het VEA overgaat tot het opleggen van een administratieve geldboete, enerzijds niet voorzien in een beroep bij de rechtbank van eerste aanleg en de waarborg dat deze oordeelt met volle rechtsmacht en anderzijds geen automatisch schorsende werking verlenen aan het instellen van een voorziening (bij de Raad van State), waarbij het bekomen van dergelijke schorsing van de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete bovendien vanwege de Raad van State, gelet op de wettelijke vereisten en in het bijzonder de vereiste dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, bovendien de facto nagenoeg is uitgesloten;

terwijl voor het niet respecteren van de EPB-eisen bij de uitvoering van werken, handelingen of wijzigingen aan bestaande gebouwen (art. 27) dan wel

voor het overtreden van de regeling inzake energieprestatiecertificaten (art. 28), en het VEA overgaat tot het opleggen van een administratieve geldboete, wel is voorzien in een beroep bij de rechtbank van eerste aanleg en die rechtbank bovendien over de waarborg van de volle rechtsmacht beschikt;

en terwijl de artikelen 27 en 28 EPB-decreet tevens bepalen dat het instellen van dit beroep bij de rechtbank van eerste aanleg (automatisch) schorsend werkt t.a.v. de beslissing tot het opleggen van de administratieve geldboete".

13. De verwerende partij antwoordt, met betrekking tot het eerste onderdeel, dat wanneer uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen niet worden behaald, het VEA verplicht is om de administratieve geldboete, bepaald in artikel 24 van het EPB-decreet, op te leggen, dat de bevoegdheid van het VEA zich louter beperkt tot technische argumenten en aan het agentschap integendeel geen opportuniteitsbeoordeling is toegewezen over de hoogte van en de gevallen waarin de administratieve geldboete wordt opgelegd en dat ingeval de overheid haar bevoegdheid op strikt gebonden wijze dient uit te oefenen van een kennelijk onredelijke beoordeling geen sprake kan zijn.

Inzake het tweede onderdeel zet de verwerende partij uiteen dat het EPB-decreet een onderscheid maakt tussen administratieve sancties wegens overtreding of niet-naleving van energieprestatieregelgeving bij bouw (artikelen 24 en 26), administratieve sancties wegens overtreding of niet-naleving van de energieprestatieregelgeving bij bestaande gebouwen (artikel 27) en administratieve sancties wegens overtreding of niet-naleving van de regeling betreffende de energieprestatiecertificaten (artikel 28). In het eerste geval beschikt het VEA niet over enige appreciatiemarge bij de bepaling van de geldboete, in de laatste twee gevallen heeft het VEA wel een dergelijke bevoegdheid. Dit onderscheid berust volgens de verwerende partij op objectieve criteria. Vooreerst hebben de artikelen 24 en 26 betrekking op de EPB-eisen waaraan bij bouw moet zijn voldaan, terwijl artikel 28 enkel de regeling inzake de energieprestatiecertificaten betreft, waardoor het wezenlijk verschillende categorieën van vereisten betreft. Ten tweede dient het onderscheid dat door de artikelen 24 en 26 enerzijds en het artikel 27 anderzijds wordt gemaakt, te worden gerelateerd aan het onderscheid dat het EPB-decreet maakt tussen het al dan niet

bestaan van de verplichting om bij werken te beschikken over een stedenbouwkundige vergunning. Controle op de eisen vastgesteld op grond van artikel 4, § 1, van het EPB-decreet is eenvoudig, omdat er hier een vergunning aanwezig is, terwijl de appreciatiemarge is voorzien voor de niet-naleving van de eisen vastgesteld op grond van artikel 4, § 2, van het EPB-decreet. Het onderscheid is dan ook redelijk verantwoord, zo besluit de verwerende partij.

Ten aanzien van het derde onderdeel van het middel, werpt de verwerende partij op dat het niet ontvankelijk is omdat niet kan worden ingezien hoe uit een grief, geput uit de rechtsbescherming die openstaat tegen een administratieve handeling, een middel kan worden afgeleid dat de wettigheid van die beslissing beïnvloedt. Wat betreft de grond van de zaak stelt zij dat uit de parlementaire werkzaamheden kan worden besloten dat het objectief onderscheid dat door de artikelen 24 en 26 van het EPB-decreet enerzijds en de artikelen 27 en 28 anderzijds wordt gemaakt, berust op een redelijke verantwoording die op voldoende wijze werd toegelicht. Ten slotte poneert de verwerende partij dat uit overvloedige rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Grondwettelijk Hof en de Raad van State blijkt dat de afdeling bestuursrechtspraak een rechtscollege met volle rechtsmacht is.

14. In zijn memorie van wederantwoord voegt de verzoeker nog toe dat niet enkel bij berekeningsfouten of bij bewijs van het tijdig indienen van de vereiste documenten het bedrag van de boete kan worden aangepast. Hij wijst tevens op de mogelijkheid om vrijstelling van de EPB-eisen te verkrijgen voor tijdelijke constructies, terwijl zijn pand dat amper twee maanden per jaar betrokken wordt, hem een administratieve boete oplevert.

Inzake het tweede middelonderdeel benadrukt hij dat het niet redelijk te verantwoorden is dat diegene wiens overtreding moeilijker kan worden gecontroleerd wel het voordeel van appreciatie kan genieten en diegene wiens overtreding makkelijker kan worden vastgesteld daarentegen niet. Het zou ook niet

redelijk zijn dat er bij frauduleuze praktijken, die het algemeen belang ernstig schaden, wel een mogelijkheid tot appreciatie is en in zijn geval niet.

Ten slotte, wat het derde onderdeel betreft, meent de verzoeker dat de rechter de administratieve geldboete moet kunnen verminderen, hetgeen in zijn geval niet mogelijk was, en dat de term "volle rechtsmacht" in die specifieke betekenis moet worden begrepen. Bovendien stelt hij vast dat de verwerende partij geen verweer voert op het punt van de automatisch schorsende werking (artikelen 27 en 28 van het EPB-decreet) die niet is voorzien in de procedure voor de Raad van State (artikelen 24 en 26 van het EPB-decreet).

15. In zijn laatste memorie benadrukt de verzoeker, met betrekking tot het eerste middelonderdeel, dat de verplichting tot het opleggen van een geldboete niet blijkt uit de tekst van artikel 26 van het EPB-decreet en evenmin op ondubbelzinnige wijze kan worden afgeleid uit de parlementaire ontstaansgeschiedenis van die bepaling.

Voor de beoordeling van het tweede onderdeel, dringt de verzoeker verder aan tot het stellen van de gesuggereerde prejudiciële vraag die uit drie onderscheiden onderdelen zou bestaan. Voorts handhaaft hij de stelling dat het in geval van fraude mogelijk is dat geen administratieve geldboete wordt opgelegd.

Inzake het derde onderdeel meent hij geen genoegen te kunnen nemen met de theoretische betekenis van het begrip "volle rechtsmacht", maar gaat het hem om de vaststelling dat de Raad van State niet bevoegd is om de opgelegde administratieve geldboete te verminderen.

Beoordeling

a. eerste onderdeel

16. Artikel 24 van het EPB-decreet bepaalde ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing :

"Indien uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen niet werden gerespecteerd, legt het Vlaams Energieagentschap, tot vijf jaar na de indiening van de EPB-aangifte, de aangifteplichtige een administratieve geldboete op van :

- 1° 60 euro per afwijking van 1 W/K op het vlak van de thermische isolatie van de constructie-elementen en het K-peil, zoals bepaald in 1.1.1 en 1.1.2 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;
- 2° 24 eurocent per afwijking van 1 M J/jaar op het vlak van de globale energetische prestatie, zoals bepaald in 1.2 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;
- 3° 48 eurocent per 1000 Kh en per m³ afwijking op het vlak van het risico op oververhitting, zoals bepaald in 1.3 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;
- 4° 4 euro per afwijking van 1 m³/h op het vlak van de ventilatievoorzieningen, zoals bepaald in 1.4 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet.

Het Vlaams Energieagentschap zal de administratieve geldboete pas vestigen van zodra de totale administratieve geldboete, opgelegd op basis van dit artikel, ten minste 250 euro bedraagt".

Artikel 26 van hetzelfde decreet luidde als volgt :

"§ 1. Het bedrag van de verschuldigde administratieve geldboete wordt aan de betrokkene meegedeeld per aangetekende brief, met vermelding van de redenen waarom de boete wordt opgelegd, met verwijzing naar de artikelen die van toepassing zijn. In voorkomend geval wordt de berekening bijgevoegd.

Indien de betrokkene het oneens is met de sanctie kan hij, binnen dertig dagen na de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, het Vlaams Energieagentschap van zijn tegenargumenten op de hoogte brengen per aangetekende brief. Na het verstrijken van die termijn is de beslissing definitief.

Het Vlaams Energieagentschap kan zijn beslissing echter herroepen of het bedrag van de administratieve geldboete aanpassen indien deze tegenargumenten gegrond blijken te zijn. In dat geval vindt binnen de dertig dagen na het ontvangen van de tegenargumenten van de betrokkene een nieuwe kennisgeving plaats.

§ 2. Na de kennisgeving, vermeld in § 1, moet de administratieve geldboete binnen zestig dagen betaald worden.

Het Vlaams Energieagentschap kan uitstel van betaling verlenen voor een termijn die het zelf bepaalt.

(...)"

17. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet, dat later het EPB-decreet is geworden, staat bij het ontworpen artikel 26 het volgende te lezen :

"Er wordt bij het vastleggen van deze administratieve geldboete geen appreciatiebevoegdheid aan de overheid gegeven, aangezien het bedrag van de geldboete en de manier waarop deze worden berekend, expliciet in het decreet en de bijlage worden vermeld. Zodoende werd er geen beroepsprocedure voorzien en staat beroep open bij de Raad van State, die deze beslissing dan al dan niet kan vernietigen. In voorkomend geval kan de opschorting van de maatregel worden gevorderd.

De overtreder krijgt wel de mogelijkheid om zijn tegenargumenten mee te delen aan het Vlaams Energieagentschap. Indien bijvoorbeeld zou blijken dat het Vlaams Energieagentschap een berekeningsfout heeft gemaakt, of dat kan aangetoond worden dat de vereiste documenten (startverklaring, EPB-aangifte) toch tijdig werden ingediend, kan deze het bedrag van de administratieve geldboete aanpassen. De rechtzetting van een fout van de verslaggever (bijvoorbeeld oppervlakte van wanddeel) kan ook als een tegenargument worden beschouwd wanneer het ontegenstrijdig kan vastgesteld worden". (Parl. St. VI. Parl. 2006-07, nr. 945/1, 19-20).

De bevoegdheid van het VEA om, op grond van het voornoemde artikel 26, zijn beslissing te herroepen of het bedrag van de administratieve boete aan te passen, is beperkt tot de gevallen waarbij de in het decreet vastgestelde berekeningswijze in het gegeven individuele geval foutief werd toegepast of de vereiste feitelijke grondslag voor het opleggen van een boete ontbreekt.

Aangezien het VEA bij het nemen van de bestreden beslissing niet beschikte over enige discretionaire bevoegdheid, kon het geen rekening houden met andere factoren, zoals de beweerde wanverhouding tussen de opgelegde boete en het bedrag voor de aanpassing van de beglazing, het gebruik van het gebouw gedurende slechts enkele maanden per jaar als verblijfplaats voor seizoenarbeiders, het voldaan zijn aan alle andere voorwaarden en de uitvoering

van tal van andere energiebesparende investeringen. De schending van het redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel kan dan ook niet nuttig worden ingeroepen.

Het eerste onderdeel is ongegrond.

b. tweede onderdeel

18. Artikel 27 van het EPB-decreet luidde als volgt :

"§ 1. Indien de aangifteplichtige bij de uitvoering van de werken, handelingen of wijzigingen de EPB-eisen, vermeld in artikel 4, § 2, niet naleeft, kan het Vlaams Energieagentschap een administratieve geldboete opleggen die niet lager mag zijn dan 250 euro, noch hoger dan 5000 euro, afhankelijk van het type gebouw, de bruikbare vloeroppervlakte of het beschermd volume.

§ 2. Het beroep tegen de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete op grond van § 1 bij de rechtbank van eerste aanleg werkt schorsend.

De procedure, vermeld in artikel 26, is van overeenkomstige toepassing".

Artikel 28 van hetzelfde decreet bepaalde :

"§ 1. Indien bij de controle blijkt dat het energieprestatiecertificaat niet met de werkelijkheid overeenstemt, kan het Vlaams Energieagentschap de energiedeskundige die het energieprestatiecertificaat heeft uitgereikt, een administratieve geldboete opleggen, die niet lager mag zijn dan 500 euro, noch hoger dan 5000 euro, afhankelijk van het type gebouw, het beschermd volume of de bruikbare vloeroppervlakte.

§ 2. Indien zou blijken dat de eigenaar of gebruiker van een gebouw die over een energieprestatiecertificaat moet beschikken krachtens artikel 19, § 1, eerste lid, niet over een geldig energieprestatiecertificaat beschikt, legt het Vlaams Energieagentschap hem een administratieve geldboete op die niet lager is dan 500 euro, noch hoger dan 5000 euro, afhankelijk van het type gebouw, het beschermd volume of de bruikbare vloeroppervlakte.

§ 3. Indien bij de toepassing van artikel 20 blijkt dat de eigenaar geen geldig energieprestatiecertificaat heeft overgedragen aan de koper of ter beschikking gesteld heeft aan de huurder, legt het Vlaams Energieagentschap hem een administratieve geldboete op die niet lager is dan 500 euro, noch hoger dan 5000 euro, afhankelijk van het type gebouw, het beschermd volume of de bruikbare vloeroppervlakte.

Die administratieve geldboete kan niet worden gecumuleerd met de sanctie vermeld in § 2.

§ 4. Het beroep tegen de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete op grond van § 1 tot en met § 3 bij de rechtbank van eerste aanleg werkt schorsend.

De procedure, vermeld in artikel 26, is van overeenkomstige toepassing".

19. Uit de aangehaalde bepalingen blijkt dat de aan het VEA verleende beoordelingsmarge voor het bepalen van de hoogte van de administratieve geldboete in de bedoelde gevallen telkens afhankelijk is van het type gebouw, de bruikbare vloeroppervlakte of het beschermd volume. Hoewel die regeling voor het bepalen van de hoogte van de geldboete verschilt van de berekeningswijze die op gedetailleerde wijze werd vastgesteld in artikel 24 van het EPB-decreet, bieden de artikelen 27 en 28 van hetzelfde decreet, noch de parlementaire voorbereiding van die bepalingen, grondslag voor verzoekers stelling dat bij een vastgestelde inbreuk op de naleving van de energieprestatievoorschriften voor bestaande gebouwen of bij miskennen van de regels betreffende de energieprestatiecertificaten, de beoordelingsvrijheid van het VEA zo ruim is dat deze zou kunnen beslissen niet sanctionerend op te treden.

Aangezien het middelonderdeel berust op een in rechte onjuiste vooronderstelling, moet geen daarmee verband houdende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof worden gesteld.

Het tweede onderdeel is ongegrond.

c. derde onderdeel

20. Krachtens artikel 6.1 van het EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld.

Noch deze verdragsbepaling noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. Behalve wanneer de sancties een vrijheidsstraf inhouden, volstaat het dat de overtreder beschikt over een volwaardig jurisdictioneel beroep.

21. Wanneer een bestuur een administratieve geldboete oplegt met toepassing van een bij wet, decreet of ordonnantie gestelde regel en de wetgever de bevoegdheid om daarvan kennis te nemen niet heeft opgedragen aan een justitiële rechter, is de Raad van State in de regel bevoegd om die administratieve geldboete te toetsen met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding is genomen.

In het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 heeft het Grondwettelijk Hof het volgende overwogen :

"B.10.1. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en of de opgelegde straf niet kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten. Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd, niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de betrokkene geacht niet gestraft te zijn geweest.

B.10.2. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing om sancties op te leggen wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.10.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd.

(...)"

22. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verzoeker, die de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing niet heeft gevorderd maar enkel de nietigverklaring ervan, in het gegeven kader van rechtsbescherming over een volwaardig jurisdictioneel beroep tegen de bestreden administratieve geldboete beschikt. Er bestaat geen aanleiding tot het stellen van de door de verzoeker gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

Het derde onderdeel is ongegrond.

d. conclusie

23. Het middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes december tweeduizend en twaalf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin