

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.036 van 26 november 2015
in de zaken I. A. 210.892/VII-38.979.
II. A. 211.481/VII-39.021.**

In zake : de NV PAFRA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Raf Deneef
 kantoor houdend te 3290 Diest
 Engelandstraat 61
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep in de zaak sub I, ingesteld op 28 november 2013, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het Vlaams Energieagentschap van 30 september 2013, waarbij op grond van artikel 13.4.6 van het Energiedecreet van 08/05/2009 [...] een administratieve geldboete wordt opgelegd inzake ‘dossier 71069-G-2006/017: bouwproject gelegen te Stationsstraat 14, 3945 HAM’ voor een totaalbedrag van 57.055,32 € (kenmerk van het Vlaams Energieagentschap: VEA/EPB/ABHEPB/ 71069-G-2006/017 KN047-2013)”.

 Het beroep in de zaak sub II, ingesteld op 28 januari 2014, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van het Vlaams Energieagentschap van

3 december 2013, waarbij beslist wordt om de op grond van artikel 13.4.6 van het Energiedecreet van 08/05/2009 [...] opgelegde administratieve geldboete inzake ‘dossier 71069-G-2006/017: bouwproject gelegen te Stationsstraat 14, 3945 HAM’ voor een totaalbedrag van 57.055,32 €, niet te herroepen (kenmerk van het Vlaams Energieagentschap: IL3E/FD170-20013)”.

II. Verloop van de rechtsplegingen

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft telkens een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Walter Van Noten heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft telkens een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 september 2015.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Raf Deneef, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Bert Van Herreweghe, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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. Op 6 juli 2005 dient de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in voor het bouwen van een appartementsgebouw (tien appartementen) met handelsruimte en de aanleg van parking, in- en uitritten en omgevingswerken (groenaanleg) aan de Stationsstraat 14, 16, 18 en 20 te Ham (Oostham). De vergunning wordt op 12 september 2005 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ham geweigerd. Het bestuurlijk beroep tegen die beslissing wordt op 14 december 2005 door de deputatie van de provincie Limburg verworpen.

3.2. De verzoekende partij dient op 9 februari 2006 een nieuwe vergunningsaanvraag in voor het bouwen van een handelsgebouw met tien appartementen op de voormelde locatie. De stedenbouwkundige vergunning wordt door de gemeente Ham verleend op 20 maart 2006.

3.3. Op 5 oktober 2007 verkoopt de verzoekende partij het supermarktgedeelte aan de NV Notibo, met zetel te Paal, Schoolstraat 9.

3.4. Bij het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) worden op 10 januari 2011 voor de tien appartementen de volgende aangiftes van de Energieprestatie en Binnenklimaat (hierna: EPB) ingediend:

- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD001: appartement 16a;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD002: appartement 16b;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD003: appartement 18a;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD004: appartement 18b;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD005: appartement 18c;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD006: appartement 16c;

- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD007: appartement 16d;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD008: appartement 18d;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD009: appartement 18e;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD010: appartement 18f.

3.5. Op 3 januari 2012 deelt het VEA aan de verzoekende partij mee dat voor de volgende dossiers aan één of meerdere EPB-eisen niet is voldaan en dat voor die tekortkomingen een administratieve geldboete zal worden opgelegd:

- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD002: appartement 16b;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD005: appartement 18c;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD006: appartement 16c;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD007: appartement 16d;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD008: appartement 18d;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD010: appartement 18f.

Het detail van de elementen die niet aan de EPB-eisen voldoen en de berekening van de boete die daarvoor wordt opgelegd, wordt als bijlage toegevoegd. Aan de verzoekende partij wordt eveneens meegedeeld dat zij uiterlijk tegen 27 januari 2012 haar tegenargumenten schriftelijk kenbaar kan maken.

3.6. Op 19 januari 2012 antwoordt de verzoekende partij “dat het niet voldoen aan één of meerdere EPB-eisen van de betrokken onderdelen van dit bouwproject, voor een belangrijk deel te maken heeft met het feit dat het onderliggende supermarktgedeelte, waarvoor cliënte geen aangifteplichtige is, blijkbaar niet voldoet aan de terzake geldende EPB-eisen”. Zij deelt mee dat een deel van de totale geldboete zal worden verhaald op de verantwoordelijke voor het supermarktgedeelte, maar dat zij het VEA niet in deze discussie wenst te betrekken. De verzoekende partij stelt bereid te zijn om de voorgestelde administratieve geldboete te betalen op voorwaarde dat het VEA bevestigt dat het bij deze boete blijft en de boete in tien maandelijkse termijnen mag worden afbetaald.

3.7. Het VEA antwoordt op 15 februari 2012 dat op de eerste voorwaarde niet kan worden ingegaan, omdat het geen appreciatiebevoegdheid heeft bij het vaststellen van de administratieve geldboetes. Op het verzoek tot een afbetalingsplan kan wel worden ingegaan zodra de boete gevestigd is. De verzoekende partij wordt uitgenodigd om tegen 1 maart 2012 haar tegenargumenten in te dienen.

3.8. Op 27 februari 2012 deelt de raadsman van de verzoekende partij aan het VEA mee dat zijn cliënte laat weten “geen opmerkingen te hebben bij hetgeen thans wordt aangerekend, en buiten de verwijzing naar de invloed van het energieprestatiepeil van de supermarkt op de appartementen, hetgeen buiten haar verantwoordelijkheid valt, geen argumenten te laten gelden”. Hij vraagt mee te delen of het mogelijk is “om de invloed van de gebrekkige afwerking van het supermarktgedeelte op de appartementen [...] te achterhalen en het aandeel van de verantwoordelijke van het supermarkt gedeelte in de totale door cliënt te betalen administratieve geldboete te berekenen”.

3.9. Vervolgens merkt de raadsman van de verzoekende partij bij brief van 29 februari 2012 nog het volgende op:

“Deze opmerking betreft het feit dat de oorspronkelijke bouwaanvraag dateert van 2005, zijnde van voor het van kracht worden van de EPB-regelgeving waarop de thans aangerekende boetes zijn gesteund.

Deze oorspronkelijke bouwaanvraag werd geweigerd, op grond van een aantal zaken welke niets te maken hebben met het energiepeil van de appartementen, maar wel met onder andere de omgevingsaanleg en de hoogte van het gebouw.

Ingevolge deze weigering werd nadien, begin 2006, een tweede bouwaanvraag gedaan, welke slechts in geringe mate afweek van de eerste, en welke is goedgekeurd.

Cliënte is thans gewezen op het feit dat in dit soort dossiers, waarbij de bouwaanvraag als het ware ‘in de grijze zone’ is goedgekeurd, discussie bestaat over de al dan niet toepasselijkheid van de EPB-regelgeving waarop het VEA zich thans baseert om boetes op te leggen, en zij wenst dienaangaande een argumentatie te ontwikkelen”.

Zij vraagt tegelijk om de termijn voor het indienen van opmerkingen te verlengen tot 20 maart 2012.

3.10. Op 16 maart 2012 dient de verzoekende partij een bijkomende argumentatie in. Daarin voert zij onder meer het volgende aan:

“Zoals blijkt uit de bijgebrachte stukken lagen de technische gegevens van het op te richten gebouw al vast van bij de eerste bouwaanvraag, en werd hieraan amper nog iets gewijzigd.

Alle zaken welke betrekking hebben op het energieprestatiepeil van het gebouw zijn ongewijzigd overgenomen uit de eerste bouwaanvraag.

Het gaat dus de facto over een gebouw waarvoor de bouwaanvraag werd ingediend voor 01/01/2006, zodat dit niet onder de toepassing van de EPB-regelgeving welke sinds 01/01/2006 van kracht is geworden valt.

Cliënte meent dan ook dat geen boetes kunnen aangerekend worden voor wat betreft het niet voldoen van de appartementen aan deze regelgeving”.

3.11. Op 2 juli 2012 deelt het VEA aan de verzoekende partij mee dat ook voor de volgende dossiers niet aan de EPB-eisen is voldaan:

- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD001: appartement 16a;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD003: appartement 18a;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD004: appartement 18b;
- 71069-G-2006/017/EP09159/A009/D01/SD009: appartement 18e.

Tevens wordt meegedeeld dat eventuele bijkomende tegenargumenten uiterlijk tegen 31 augustus 2012 kunnen worden ingediend.

3.12. In zijn antwoord van 27 juli 2012 laat de raadsman van de verzoekende partij onder meer het volgende gelden:

“In casu waren noch cliënte, noch haar architect op de hoogte van het feit dat een nieuwe regelgeving met veel strengere eisen van toepassing was geworden vlak voor het indienen van de tweede bouwaanvraag, en dat hier bij de verantwoordelijkheid verschoof van architect naar bouwheer.

Cliënte was al helemaal niet op de hoogte van de sancties verbonden aan het niet naleven van de nieuwe regelgeving.

Zij [werd] hiervan pas later in kennis gesteld, nadat het gebouw reeds was opgericht, hetzij op een ogenblik dat er niets meer kon veranderd worden aan

het energieprestatiepeil van de appartementen.

Indien cliënte wel op correcte wijze was geïnformeerd aangaande de nieuwe wetgeving, dan had zij uiteraard het nodige kunnen ondernemen om hieraan te voldoen en dan zou zij dit ook hebben gedaan.

Het feit dat er thans sprake is van inbreuken op de EPB-regelgeving, is dan ook enkel en alleen een gevolg van het feit dat de betrokken overheden onvoldoende overgangsmaatregelen hebben voorzien en de betrokken rechtsonderhorigen niet, minstens onvoldoende, hebben geïnformeerd”.

3.13. Met een aangetekende brief van 30 september 2013 wordt aan de verzoekende partij meegedeeld dat haar een administratieve geldboete voor een totaalbedrag van 57.055,32 euro wordt opgelegd omdat zij niet aan de EPB-eisen heeft voldaan. Met betrekking tot de door haar aangevoerde argumenten wordt in die beslissing het volgende gesteld:

“[...] VI. De oorspronkelijke bouwaanvraag dateert van 2005

De firma Pafra voert aan dat de oorspronkelijke bouwaanvraag dateert van 2005 (in een later schrijven gecorrigeerd naar 2004) en dat deze geweigerd werd op grond van een aantal zaken die niets te maken hebben met het energiepeil van de appartementen. Ingevolge deze weigering werd een tweede bouwaanvraag ingediend in 2006.

Wanneer meerdere aanvragen worden ingediend, is de datum van de aanvraag die uiteindelijk aanleiding geeft tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning determinerend voor de bepaling van het temporele toepassingsgebied van de energieprestatieregelgeving.

De vermelde aanvraag van 2004 betreft echter slechts een principiële aanvraag, dat uitmondde in een advies van het schepencollege met ref. LR/874.1/4815/lr/04. Hieruit kunnen geen rechten worden ontleend.

In dit geval werd voor de aanvraag, ingediend op 6 juli 2005, het eerste vergunningsdossier - met kenmerk van de gemeente Ham 2005/048 - geweigerd via een beslissing van het college van burgemeester en schepenen d.d. 12 september 2005. Daarom werd op 9 februari 2006 een nieuwe aanvraag ingediend. Deze aanvraag gaf aanleiding tot een nieuw vergunningsdossier met referentie van de gemeente Ham 2006/017, hetgeen door beslissing van het college burgemeester en schepenen op 20 maart 2006 werd goedgekeurd [...].

Gezien het feit dat de bouwvergunningsaanvraag die aanleiding geeft tot het bouwproject dateert van 2006, gelden de EPB-eisen (van toepassing tijdens dat jaar) integraal voor het bouwproject.

Overigens staat expliciet in de finale aanvraag (die aanleiding gaf tot de vergunning) in de rubriek ‘Energieprestatieregelgeving’ vermeld: ‘11. Voor werken waarvoor een uitgebreide dossiersamenstelling vereist is, gelden in de meeste gevallen eisen met betrekking tot de energieprestatie en het binnenklimaat. Die eisen zijn vastgelegd in de energieprestatieregelgeving en hebben tot doel het energiezuinig (ver)bouwen te stimuleren. Kruis aan of er

energieprestatie- en binnenklimaat-eisen gelden voor de aanvraag.’ Bij de desbetreffende keuzeoptie werd in casu ook het vakje ‘Ja’ aangekruist. Ook vak 12, met inter alia de vermelding ‘Als er energieprestatie- en binnenklimaat-eisen gelden, bevestig ik dat ik door de architect op de hoogte ben gebracht van de maatregelen die vereist zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen.’ staat correct vermeld op het aanvraagformulier, dat door mevr. Martine Gielis-Gelaes (afgevaardigd beheerder) in naam van PAFRA N.V. werd ondertekend.

VII. De architecten zijn niet tijdig geïnformeerd over de energieprestatieregelgeving

De raadsheer van de firma PAFRA voert aan dat de architecten (en dus ook bouwheren) onvoldoende en uiterst laat-tijdig zijn geïnformeerd omtrent de nieuwe EPB-regelgeving, aangezien er pas op 22 december 2005 een eerste omzendbrief werd ontvangen. De aanvraagformulieren die vanaf 16 januari 2006 moesten worden gebruikt waren op dat moment nog niet beschikbaar. De webapplicatie voor het indienen van een startverklaring was bij het indienen van het bouwaanvraagdossier nog niet beschikbaar. De inhoud en de vorm van de startverklaring werden pas gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 31 januari 2006, naar zeggen nadat de tweede bouwaanvraag was ingediend. Er was dan ook voor de architect en bouwheer geen enkele mogelijkheid om de bouwaanvraag aan de vereisten van de nieuwe regelgeving te laten voldoen. Wat de consequenties zouden zijn ingeval er niet aan de energieprestatieregelgeving zou worden voldaan, was evenmin duidelijk. De betrokken rechtsonderhorigen zouden door de overheid niet of minstens onvoldoende, zijn geïnformeerd.

Nochtans, zoals eerder reeds vermeld (zie hierboven, punt VI), hebben zowel architect als bouwheer bij de aanvraag expliciet verklaard op de hoogte te zijn van de maatregelen die vereist zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen. In het kader van de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning heeft de architect trouwens op het aanvraagformulier verklaard dat hij van in de conceptfase rekening gehouden heeft met de maatregelen die nodig zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen. De aangifteplichtige en de architect dienden dan ook reeds vanaf de conceptfase rekening te houden met wat al dan niet mogelijk is in het kader van de energieprestatieregelgeving en rekening te houden met de consequenties van dergelijke keuzes.

Het Energieprestatiedecreet dateerde immers reeds van 7 mei 2004 (B.S. 30 juli 2004). De energieprestatie-eisen, alsmede de berekeningsmethodiek voor deze eisen, waren 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 (thans na coördinatie van de energieregelgeving opgenomen in het Energiebesluit van 19 november 2010).

Om een beroep te kunnen doen op de rechtsfiguur ‘rechtsdwaling’ dient deze volgens de vaste Belgische rechtspraak ‘onoverwinnelijk’ te zijn. De onoverkomelijke dwaling vormt een reden voor vrijstelling van aansprakelijkheid in hoofde van de persoon die de handeling heeft gesteld of zich foutief heeft onthouden, maar enkel indien de persoon die zich erop

beroept, deze dwaling heeft begaan zoals elke andere redelijke en voorzichtige persoon die zich in dezelfde situatie bevindt (zie o.m. Cass., 24 mei 2002, Arr.Cass. 2002, afl. 5, 1352). De eenvoudige vaststelling dat de persoon die zich op de onoverwinnelijke rechtsdwaling beroept slecht werd geïnformeerd, zelfs door een bevoegd persoon, volstaat niet (zie o. m. Cass., 1 oktober 2002, Arr.Cass. 2002, afl. 10, 2008).

Aangezien de eisen zelf vervat waren in een besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 (B.S. 17 juni 2005), waren deze dan ook ruimschoots voorafgaand aan de inwerkingtreding van de energieprestatieregelgeving bekend gemaakt. Het recht was dan ook voldoende voorzienbaar en toegankelijk zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van zijn handelen kon overzien. Het argument dat de bouwheer niet op de hoogte was van de energieprestatie-eisen, kan niet worden aanvaard daar deze immers expliciet verklaard heeft hierover op de hoogte te zijn gebracht in het kader van de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning. Losstaand hiervan wordt deze geacht de wet te kennen krachtens het adagium *nemo censetur ignorare legem* (eenieder wordt geacht de wet te kennen).

Er zijn daarnaast overigens ook grootschalige campagnes gevoerd in 2005-2006 om de wetgeving aan te kondigen. Meer info daarover vindt u terug in het jaarverslag Vlaamse Infolijn op: <http://goo.gl/OR9IY0>.

In die periode werden ook alle Vlaamse architecten geïnformeerd via artikels, brochures, folders... om hen de informatie over de regelgeving te bezorgen, aangezien zij het direct aanspreekpunt en doorgeefluik zijn naar de bouwers & verbouwers in Vlaanderen.

Daarnaast was de Vlaamse overheid (Vlaams Energieagentschap en/of 1700) sinds de start van de Energieprestatieregelgeving aanwezig op heel wat bouwbeurzen (BIS-Flanders Expo, Batibouw-Brussels Expo en Bouw en Reno-Antwerp Expo), met in belangrijke mate ook informatieverspreiding over de EPB-regelgeving.

De publicatie 'Praktische gids voor als u binnenkort gaat bouwen of verbouwen' is sinds 2005 beschikbaar en wordt regelmatig aangepast aan de nieuwste ontwikkelingen. Jaarlijks worden ongeveer 20.000 exemplaren verspreid naar de doelgroep. Daarnaast wordt ook regelmatig een aangepaste leaflet gemaakt met de belangrijkste energieprestatie-eisen.

Gelet op het voorgaande kan het argument dat de firma PAFRA niet op de hoogte was van deze verplichtingen dan ook niet worden aanvaard.

De verraagde terbeschikkingstelling van de webapplicatie voor het indienen van een startverklaring, alsook de publicatie van het M.B. van 13 januari 2006 betreffende de vorm en inhoud van de startverklaring doet hier geenszins afbreuk aan. In secundaire orde moet er trouwens op gewezen worden dat de bouwaanvraag niet dateert van vóór publicatie van dit besluit, maar wel van 9 februari 2006, enkele dagen erna".

Dit is de in de zaak sub I bestreden beslissing.

3.14. Op 31 oktober 2013 dient de verzoekende partij tegen de voormelde beslissing van 30 september 2013 tegenargumenten in. Daarbij voert zij opnieuw aan dat er op het ogenblik van het indienen van haar bouwaanvraag geen duidelijkheid was over de EPB-eisen waaraan het bouwproject moest voldoen.

3.15. Het VEA beslist op 3 december 2013 om de administratieve geldboete niet te herroepen. De tegenargumenten van de verzoekende partij worden om de volgende redenen verworpen:

“b) De firma PAFRA voert aan dat de oorspronkelijke bouwaanvraag dateert van juni 2005 en dat deze geweigerd werd op grond van een aantal zaken die niets te maken hebben met het energiepeil van de appartementen. Ingevolge deze weigering werd een tweede bouwaanvraag ingediend in 2006. Er werd echter geen nieuw document ingediend aangezien er volgens hen, behoudens het oude isolatieformulier, geen andere gegevens beschikbaar waren.

Wanneer meerdere stedenbouwkundige aanvragen worden ingediend, is de datum van de aanvraag die uiteindelijk aanleiding geeft tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning determinerend voor de bepaling van het temporele toepassingsgebied van de energieprestatieregelgeving.

De in het dossier vermelde aanvraag van 2004 betreft echter slechts een principiële aanvraag, dat uitmondde in een advies van het schepencollege met ref. LR/874.1/4815/lr/04. Hieruit kunnen geen rechten worden ontleend.

In dit geval werd voor de eerste formele aanvraag, ingediend op 6 juli 2005, het eerste vergunningsdossier - met kenmerk van de gemeente Ham 2005/048 - geweigerd via een beslissing van het college van burgemeester en schepenen d.d. 12 september 2005. Daarom werd op 9 februari 2006 door de NV Pafra een nieuwe aanvraag ingediend. Deze aanvraag gaf aanleiding tot een nieuw vergunningsdossier met referentie van de gemeente Ham 2006/017, hetgeen door beslissing van het college burgemeester en schepenen op 20 maart 2006 werd goedgekeurd [...].

Gezien het feit dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag die aanleiding geeft tot het bouwproject dateert van 2006, gelden de EPB-eisen (van toepassing tijdens dat jaar) integraal voor het bouwproject.

De stelling dat NV Pafra erop kon vertrouwen dat het voldoende was dat het gebouw zou voldoen aan de eisen, zoals opgelegd door het besluit van de Vlaamse Executieve van 18 september 1991 is dan ook in rechte nergens op gestoeld. Te meer daar het voornoemde besluit van de Vlaamse Executieve met ingang van 1 januari 2006 door het artikel 33 van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 werd opgeheven, en dat vanaf die datum de energieprestatieregelgeving van kracht werd. Deze regelgeving bevat haar eigen eisen, procedures en sancties, en is, in tegenstelling tot het voornoemde besluit van de Vlaamse Executieve, geen deel van het ruimtelijk ordeningsrecht maar van het energierecht. Het artikel 7 van het voormelde besluit van de

Vlaamse Executieve, dat stelde dat het aanvraagdossier tot het verkrijgen van de in artikel 44, 1, 1° of 7°, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (later DRO geworden) bedoelde vergunning vergezeld dient te zijn van een gemotiveerde verklaring van de architect waarin de conformiteit wordt aangetoond van het geplande bouwwerk met de krachtens dit besluit vastgestelde eisen, en dat deze verklaring dient te worden gedaan op een speciaal formulier volgens het model in bijlage 1 van het besluit voor nieuwbouw, volgens het model in bijlage 2 van dit besluit voor vernieuwbouw, is dan ook met ingang van 1 januari 2006 niet langer van toepassing.

Om een beroep te kunnen doen op de rechtsfiguur ‘rechtsdwaling’ dient deze volgens de vaste Belgische rechtspraak ‘onoverwinnelijk’ te zijn. De onoverkomelijke dwaling vormt een reden voor vrijstelling van aansprakelijkheid in hoofde van de persoon die de handeling heeft gesteld of zich foutief heeft onthouden, maar enkel indien de persoon die zich erop beroept, deze dwaling heeft begaan zoals elke andere redelijke en voorzichtige persoon die zich in dezelfde situatie bevindt. De eenvoudige vaststelling dat de persoon die zich op de onoverwinnelijke rechtsdwaling beroept slecht werd geïnformeerd, zelfs door een bevoegd persoon, volstaat niet.

De stelling dat er benevens de oude isolatieformulieren geen andere gegevens voorhanden waren, strookt dan ook niet met de werkelijkheid. Ten eerste werd via een besluit van de Vlaamse Regering het aanvraagformulier om een stedenbouwkundige vergunning te verkrijgen in het licht van de nakende inwerkingtreding van de energieprestatieregelgeving gewijzigd.

De informatieverplichting betreffende de EPB-eisen jegens de aangifteplichtige werd hierdoor in de Vlaamse regelgeving bij de architect gelegd. In het kader van de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning dient deze architect trouwens op het aanvraagformulier te verklaren dat hij van in de conceptfase rekening gehouden heeft met de maatregelen die nodig zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen. De aanvrager verklaart op hetzelfde formulier dat hij door zijn architect op de hoogte werd gebracht van de maatregelen die nodig zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen. De aangifteplichtige en de architect dienen dan ook reeds vanaf de conceptfase rekening te houden met wat al dan niet mogelijk is in het kader van de energieprestatieregelgeving en dienen rekening te houden met de consequenties van dergelijke keuzes. Dit houdt dan ook in dat men desnoods het concept aanpast om aan de regelgeving te voldoen.

Overigens staat expliciet in de finale aanvraag d.d. 9 februari 2006 (die aanleiding gaf tot de vergunning in dit dossier) in de rubriek ‘Energieprestatieregelgeving’ vermeld: ‘11. Voor werken waarvoor een uitgebreide dossiersamenstelling vereist is, gelden in de meeste gevallen eisen met betrekking tot de energieprestatie en het binnenklimaat. Die eisen zijn vastgelegd in de energieprestatieregelgeving en hebben tot doel het energiezuinig (ver)bouwen te stimuleren. Kruis aan of er energieprestatie- en binnenklimaatseisen gelden voor de aanvraag.’ Bij de desbetreffende keuzeoptie werd in casu ook het vakje ‘Ja’ aangekruist. Ook vak 12, met inter alia de vermelding ‘Als er energieprestatie- en binnenklimaatseisen gelden, bevestig ik

dat ik door de architect op de hoogte ben gebracht van de maatregelen die vereist zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen.’ staat correct vermeld op het aanvraagformulier, dat door mevr. Martine Gielis-Geleas (toenmalig gedelegeerd bestuurder) in naam van PAFRA N.V. werd ondertekend.

Aangezien de EPB-eisen zelf vervat waren in een besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 (B.S. 17 juni 2005), waren deze dan ook ruimschoots voorafgaand aan de inwerkingtreding van de energieprestatieregelgeving bekend gemaakt. Voorts was het en het aanvraagformulier voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning via een besluit van 13 december 2005 gewijzigd. Er werd trouwens door NV Pafra gebruik van gemaakt! Het recht was dan ook voldoende voorzienbaar en toegankelijk zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van zijn handelen kon overzien. Het argument dat de bouwheer niet op de hoogte was van de energieprestatie-eisen, kan niet worden aanvaard daar deze immers expliciet verklaard heeft hierover op de hoogte te zijn gebracht in het kader van de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning. Losstaand hiervan wordt deze geacht de wet te kennen krachtens het adagium *nemo censetur ignorare legem* (eenieder wordt geacht de wet te kennen).

Tot slot dient er op te worden gewezen dat als professional in de bouwsector de NV Pafra had kunnen en moeten weten welke verplichtingen er in het kader van een bouwdoos van toepassing waren. Er kan dan ook niet worden gesteld dat zij deze dwaling heeft begaan zoals elke andere redelijke en voorzichtige persoon, in casu elke andere bouwpromotor, die zich in dezelfde situatie bevindt.

Van rechtsdwaling kan dan ook geen sprake zijn.

c) ‘De architecten zijn niet tijdig geïnformeerd over de energieprestatieregelgeving’

De NV Pafra voert aan dat de architecten (en dus ook bouwheren) onvoldoende en uiterst laattijdig zijn geïnformeerd omtrent de nieuwe EPB-regelgeving, aangezien er pas op 22 december 2005 een eerste omzendbrief werd ontvangen. De aanvraagformulieren die vanaf 16 januari 2006 moesten worden gebruikt waren op dat moment volgens hen nog niet beschikbaar. De webapplicatie voor het indienen van een startverklaring was bij het indienen van het bouwaanvraagdossier nog niet beschikbaar. De inhoud en de vorm van de startverklaring werden pas gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 31 januari 2006, naar zeggen nadat de tweede bouwaanvraag was ingediend. Er was dan ook voor de architect en bouwheer geen enkele mogelijkheid om de bouwaanvraag aan de vereisten van de nieuwe regelgeving te laten voldoen. Wat de consequenties zouden zijn ingeval er niet aan de energieprestatieregelgeving zou worden voldaan, was evenmin duidelijk. De betrokken rechtsonderhorigen zouden door de overheid niet, of minstens onvoldoende, zijn geïnformeerd.

Deze beweringen worden echter door de feiten tegengesproken. De argumenten zijn trouwens ook intern tegenstrijdig daar waar het beroepschrift enerzijds spreekt over een vergunningsaanvraag d.d. 9 februari 2006 en op een andere pagina (p4) de bewering wordt gedaan dat de aanvraag reeds vroeger werd ingediend (20 januari 2006). Uit het administratief dossier blijkt echter

ontegensprekelijk dat het aanvraagformulier voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning dateert van 9 februari 2006. M.a.w. na de voormelde bekendmakingen.

Nochtans, zoals eerder reeds vermeld (zie hierboven punt b), hebben zowel de architect als de bouwheer bij de aanvraag expliciet verklaard op de hoogte te zijn van de maatregelen die vereist zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen. In het kader van de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning heeft de architect trouwens op het aanvraagformulier verklaard dat hij van in de conceptfase rekening gehouden heeft met de maatregelen die nodig zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen. De aangifteplichtige en de architect dienden dan ook reeds vanaf de conceptfase rekening te houden met wat al dan niet mogelijk is in het kader van de energieprestatieregelgeving en rekening te houden met de consequenties van dergelijke keuzes.

Het Energieprestatiedecreet, thans inmiddels vervangen door het EPB-decreet van 22 december 2006 en vervolgens door het Energiedecreet van 8 mei 2009, dateerde immers reeds van 7 mei 2004 (B.S. 30 juli 2004). De energieprestatie-eisen, alsmede de berekeningsmethodiek voor deze eisen, waren 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 (thans na coördinatie van de energieregelgeving opgenomen in het Energiebesluit van 19 november 2010).

Wat betreft het gebrek aan informatie aan de architecten: losstaand van het feit dat dit gewoonweg niet klopt, ontslaat dit de rechtsonderhorige niet van zijn wettelijke verplichtingen. Er zijn immers grootschalige campagnes gevoerd in 2005-2006 om de wetgeving aan te kondigen. Meer info daarover vindt u terug in het jaarverslag Vlaamse Infolijn op: <http://goo.gl/OR9IY0>. In die periode werden ook alle Vlaamse architecten geïnformeerd via artikels, brochures, folders ... om hen de informatie over de regelgeving te bezorgen, aangezien zij het direct aanspreekpunt en doorgeefluik zijn naar de bouwers & verbouwers in Vlaanderen. Daarnaast was de Vlaamse overheid (Vlaams Energieagentschap en/of 1700) sinds de start van de Energieprestatieregelgeving aanwezig op heel wat bouwbeurzen (BIS-Flanders Expo, Batibouw-Brussels Expo en Bouw en Reno-Antwerp Expo), met in belangrijke mate ook informatieverspreiding over de EPB-regelgeving. De publicatie 'Praktische gids voor als u binnenkort gaat bouwen of verbouwen' was sinds 2005 beschikbaar en wordt regelmatig aangepast aan de nieuwste ontwikkelingen. Jaarlijks werden ongeveer 20.000 exemplaren verspreid naar de doelgroep. Daarnaast wordt ook regelmatig een aangepaste leaflet gemaakt met de belangrijkste energieprestatie-eisen. Er was dus wel degelijk voldoende informatie beschikbaar.

Wat betreft de nieuwsbrieven van het Vlaams Energieagentschap: deze 'wegwijzers' betreffen louter informatieve hulpmiddelen in het kader van haar sensibiliseringsopdracht en deze vormen uiteraard geen regelgeving zelf. De verplichtingen en de EPB-eisen zijn immers expliciet in de regelgeving opgenomen.

Wat betreft het indienen van de startverklaring: conform de toentertijd van

toepassing zijnde regelgeving diende de startverklaring ten laatste acht dagen voor de start van de werken worden ingediend. Het doel van deze startverklaring betrof een schriftelijke verklaring met de startdatum van de werkzaamheden en het overzicht van de prestaties inzake EPB-eisen die voor het gebouw worden nagestreefd. Het feit dat het MB van 13 januari 2006 pas op 31 januari 2006 in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt en in werking trad heeft dan ook geen gevolg voor het toepassingsgebied vis-à-vis dit specifieke dossier, al waar de stedenbouwkundige aanvraag pas op 9 februari 2006 geschiedde en er op dat moment dan ook geen start van de werken was.

Wat de stelling betreffende een gebrek aan passende overgangsmaatregelen betreft, dient in herinnering worden gebracht dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof voortvloeit dat indien de regelgever een beleidswijziging noodzakelijk acht, hij vermag te oordelen dat die beleidswijziging met onmiddellijke ingang moet worden doorgevoerd en hij in beginsel niet verplicht is in een overgangsregeling te voorzien. In het algemeen overigens moet de overheid haar beleid kunnen aanpassen aan de wisselende omstandigheden van het algemeen belang. Elke dringende beleidswijziging zou onmogelijk zijn, mocht men aannemen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vereisen dat men het vroegere stelsel gedurende een bepaalde periode alsnog moet handhaven. Niets verplicht de wetgever trouwens om rekening te houden met oude situaties wanneer hij nieuwe regels vaststelt. In casu werd echter wel degelijk in de nodige overgangsmaatregelen voorzien doordat enerzijds er voldoende tijd verstreken was tussen de bekendmaking van het decreet en haar uitvoeringsbesluit en de inwerkingtreding ervan, en anderzijds doordat de Vlaamse Regering in artikel 29 tot 32 van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 expliciet een aantal overgangsbepalingen heeft voorzien aangaande de na te leven EPB-eisen.

d) Conclusie

Het argument dat NV Pafra niet op de hoogte was van de verantwoordelijkheden, eisen en sancties uit de energieprestatieregelgeving is dan ook, gelet op het voorgaande, niet ernstig te nemen, te meer daar deze vennootschap in het kader van het aanvraagformulier zelf expliciet verklaarde te zijn geïnformeerd. In tegenstelling tot wat het verweer stelt bevond de NV Pafra zich wel degelijk in een toestand om de bouwaanvraag aan de vereisten van de nieuwe regelgeving te laten voldoen.

Er kan dan ook niet worden ingezien in hoeverre de Vlaamse overheid de beginselen van behoorlijk bestuur nopens dit dossier zou hebben geschonden. Er wordt in het verweerschrift trouwens nergens aangeduid welk beginsel juist in concreto zou zijn geschonden.

Het lijkt dan ook eerder dat NV Pafra zich op zijn eigen fout wenst te beroepen om zich aan zijn wettelijke verplichtingen te onttrekken. Conform het rechtsadagium *nemo auditur propriam turpitudinem allegans* mag niemand zijn eigen fout of nalatigheid als argument inroepen.

Het middel is ongegrond”.

Dit is de in de zaak sub II bestreden beslissing.

IV. Samenhang

4. De zaken zijn dermate verknocht dat ze in het belang van een goede rechtsbedeling samen worden gevoegd.

V. Ontvankelijkheid van de beroepen

A. Excepties nopens het in rechte treden

5. De verwerende partij werpt op dat de beroepen niet ontvankelijk zijn, omdat de respectieve beslissingen van 15 november 2013 en 7 januari 2014 om in rechte te treden, overeenkomstig artikel 522, § 2, van het wetboek van vennootschappen en titel “XI. Bestuur” van de statuten van de verzoekende partij niet zijn genomen door de raad van bestuur van de verzoekende partij, maar door de (buitengewone) algemene vergadering. In de zaak sub II voert de verwerende partij bovendien aan dat het voorwerp van de beslissing van de algemene vergadering tot het instellen van een administratief beroep, kennelijk geen beslissing is om voor de Raad van State in rechte te treden, omdat erin noch het voorwerp van het beroep noch de concreet te ondernemen actie worden geconcretiseerd.

6. De verzoekende partij verwijst in haar memories van wederantwoord naar artikel 531 van het wetboek van vennootschappen waaruit volgens haar blijkt dat een beslissing om in rechte te treden rechtsgeldig kan worden genomen door de algemene vergadering. Bovendien bestaat de raad van bestuur uit dezelfde leden als de algemene vergadering, zodat de vraag of de beslissing om in rechte te treden door de algemene vergadering dan wel door de raad van bestuur genomen werd, niet relevant is.

Wat de zaak sub II betreft, stelt de verzoekende partij dat de beslissing tot het instellen van een administratief beroep tegen de beslissing van het VEA van 3 december 2013, duidelijk slaat op het beroep tot nietigverklaring,

zijnde de enige beroepsmogelijkheid die tegen de beslissing van het VEA openstaat.

7. In haar laatste memories benadrukt de verzoekende partij dat de beslissingen op collegiale wijze zijn uitgegaan van alle leden van de raad van bestuur, zodat zij aan de raad van bestuur kunnen worden toegerekend.

8. De verwerende partij beklemtoont in haar laatste memories dat niet het bevoegde statutair of wettelijk orgaan van de verzoekende partij beslist heeft om in rechte te treden en dat het niet volstaat dat de leden die de beslissing als lid van de buitengewone algemene vergadering hebben genomen tevens lid zijn van de raad van bestuur.

Beoordeling

9. Artikel 19, laatste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals ingevoegd bij artikel 7, 5°, van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State bepaalt dat “[b]ehoudens bewijs van het tegendeel, [...] de advocaat [wordt] verondersteld gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen”.

Ingevolge deze wetswijziging komt het niet langer aan de Raad van State toe om ambtshalve de procesbevoegdheid van een verzoekende partij te onderzoeken, maar staat het aan een partij in het geding om het tegenbewijs te leveren dat een verzoekende partij niet op regelmatige wijze in rechte is getreden.

10. Artikel 522, § 2, van het wetboek van vennootschappen bepaalt dat de raad van bestuur de vennootschap jegens derden en in rechte als eiser of als verweerder vertegenwoordigt, en dat de statuten aan een of meer bestuurders bevoegdheid kunnen verlenen om alleen of gezamenlijk de vennootschap te vertegenwoordigen.

11. De omstandigheid dat de algemene vergadering over de meest uitgebreide bevoegdheden binnen de vennootschap beschikt, houdt niet in dat zij een bevoegdheid mag uitoefenen die de wet of de statuten uitdrukkelijk aan een ander orgaan van de vennootschap voorbehouden. Indien uit de feiten blijkt dat de samenstelling van het vennootschapsorgaan dat bevoegd is om te beslissen tot het instellen van een rechtsvordering, dezelfde is als die van het orgaan dat daadwerkelijk zulk een beslissing heeft genomen, kan echter worden aangenomen dat die beslissing regelmatig namens de vennootschap werd genomen. Wanneer de stukken die namens de vennootschap worden voorgelegd, aantonen dat de samenstelling van haar raad van bestuur dezelfde is als die van haar algemene vergadering die de beslissing heeft genomen om het annulatieberoep in te stellen, kan die beslissing aan de raad van bestuur worden toegeschreven.

Te dezen heeft de algemene vergadering van de verzoekende partij op 15 november 2013 besloten om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de beslissing van het VEA van 30 september 2013. Uit de neergelegde stukken blijkt dat de algemene vergadering dezelfde samenstelling heeft als de raad van bestuur. Bijgevolg is de verzoekende partij regelmatig in rechte getreden wat betreft de sub I vermelde zaak. In de zaak sub II geldt dezelfde conclusie, aangezien de beslissing tot in rechte treding van de algemene vergadering van 7 januari 2014 eveneens kan worden toegeschreven aan de raad van bestuur.

12. Het proces-verbaal van de algemene vergadering van 7 januari 2014 luidt als volgt:

“Mevrouw Orpha Van Sweevelt zit de vergadering voor.

Zij duidt de heer Peter Gielis aan als stemopnemer en als secretaris.

De voorzitter stelt vast dat uit de aanwezigheidslijst blijkt dat alle aandelen vertegenwoordigd zijn. Alle aandeelhouders aanwezig zijnde dient er geen rechtvaardiging gegeven te worden van de oproepingen.

De voorzitter herinnert eraan dat de dagorde van deze vergadering de volgende is:

1. Met het oog op het administratief beroep tegen de beslissing van het

Vlaams Energieagentschap van 03/12/2013 hadden wij graag een nieuwe beslissing gehad, conform het bijgevoegde. Dat hiertoe opdracht gegeven wordt aan advocaat Raf Deneef, met kantoor te 3290 Diest, Engelandstraat 61.

De vergadering stelt vast dat zij regelmatig en geldig kan beraadslagen over de punten van de agenda.

Nadien wordt lezing gegeven van de documenten vermeld onder punt 1 van de dagorde.

De dagorde afgehandeld zijnde, wordt de vergadering opgeheven, na lezing en goedkeuring van onderhavig proces-verbaal”.

Het gebruik in de aangehaalde tekst van het begrip “administratief beroep”, neemt niet weg dat de leden van de algemene vergadering onmiskenbaar de bedoeling hadden om het enig openstaande rechtsmiddel tegen de beslissing van het VEA van 3 december 2013 aan te wenden, zijnde een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. De zinsnede “hadden wij graag een nieuwe beslissing gehad” leidt niet tot een andere conclusie.

De excepties worden verworpen.

B. Geen in laatste aanleg genomen beslissing

13. De verwerende partij werpt op dat het beroep tegen de beslissing van het VEA van 30 september 2013 niet ontvankelijk is omdat tegen deze beslissing overeenkomstig artikel 13.4.8, § 1, van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna: Energiedecreet) een georganiseerde administratieve beroepsprocedure openstond. De verzoekende partij heeft van die beroepsmogelijkheid effectief gebruik gemaakt. Het VEA heeft vervolgens op 3 december 2013 beslist om de tegenargumenten van de verzoekende partij te verwerpen. Deze beslissing is volledig in de plaats gekomen van de beslissing van 30 september 2013. Het op 28 november 2013 ingediende beroep tegen de beslissing van het VEA van 30 september 2013 moet bijgevolg als niet ontvankelijk worden verworpen. Minstens moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij niet langer belang heeft bij dit beroep.

14. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij daar tegenover dat zij uit de vermeldingen in de beslissing van 30 september 2013 kon afleiden dat zij haar rechten op twee manieren kon vrijwaren, meer bepaald door het meedelen van haar tegenargumenten aan het VEA binnen een termijn van dertig dagen na de kennisgeving van de bestreden beslissing, en tevens door het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State binnen een termijn van zestig dagen na de kennisgeving ervan.

Volgens de verzoekende partij kan uit de bewoordingen van de bestreden beslissing (in de zaak sub I) worden afgeleid dat het volgen van de procedure bepaald in artikel 13.4.8, § 1, eerste en tweede lid, van het Energiedecreet geen substantiële vormvereiste uitmaakt om een annulatieberoep te kunnen instellen. Die procedure kan ook niet worden beschouwd als een georganiseerd administratief beroep, aangezien de beslissing niet wordt genomen door een andere overheid, maar door de overheid die de beslissing heeft genomen.

De verzoekende partij zet vervolgens uiteen dat zij gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om haar tegenargumenten in te dienen en dat de verwerende partij daarover op 3 december 2013 een beslissing heeft genomen. Die beslissing is echter niet in de plaats gekomen van de beslissing van 30 september 2013: deze beslissing wordt niet herroepen, vervangen, tenietgedaan of zelfs maar bevestigd. De beslissing van 3 december 2013 vormt integendeel een aparte beslissing waarbij wordt meegedeeld dat het VEA beslist heeft de opgelegde geldboete niet te herroepen. Ook tegen die beslissing heeft de verzoekende partij een beroep tot nietigverklaring ingesteld.

In ondergeschikte orde, voor het geval zou worden geoordeeld dat de beslissing van 30 september 2013 niet kan worden aangevochten, vraagt de verzoekende partij dat de kosten van het beroep ten laste zouden worden gelegd van de verwerende partij. Zij meent immers dat zij werd misleid door het feit dat in die beslissing wordt vermeld dat binnen de zestig dagen een annulatieberoep kon worden ingesteld.

15. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij vooreerst dat de bestreden beslissing vermeldt dat het beroep bij de Raad van State op straffe van onontvankelijkheid moet worden ingediend binnen zestig dagen na “de betekening die u hierbij gedaan wordt”. Voorts merkt zij op dat uit de tekst van artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet blijkt dat er geen sprake is van een georganiseerd administratief beroep aangezien het beroepsorgaan de zaak niet opnieuw in haar volledigheid onderzoekt, wat nochtans een wezenskenmerk is van een dergelijk beroep. Daarnaast legt voormelde bepaling aan het VEA geen verplichting op om een nieuwe beslissing te nemen, zodat er dan ook geen sprake is van een devolutieve werking. Het feit dat de rechtsonderhorige zich moet wenden tot dezelfde instantie als deze die de oorspronkelijke beslissing heeft genomen, wekt bovendien een schijn van partijdigheid die onverzoenbaar is met een georganiseerde administratieve beroepsprocedure. De beslissing van het VEA van 30 september 2013 zou dan ook rechtstreeks aanvechtbaar zijn bij de Raad van State.

Wat betreft de kosten van het beroep benadrukt de verzoekende partij dat deze sowieso ten laste moeten worden gelegd van de verwerende partij, gelet op de verwarring die is ontstaan door de onduidelijke vermelding van de beroepsmogelijkheden in de bestreden beslissing. Ze wijst erop dat de woorden “na de betekening die u hierbij wordt gedaan” wel degelijk slaan op de bestreden beslissing.

16. In haar laatste memorie betwist de verwerende partij dat de vermelding van de beroepsmogelijkheden verwarring heeft kunnen doen ontstaan in hoofde van de verzoekende partij.

Beoordeling

17. Artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet luidt als volgt:

“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 en 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 kalenderdagen 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 herroepen of het bedrag van de administratieve geldboete aanpassen als die tegenargumenten gegrond blijken te zijn. In dat geval vindt binnen de dertig kalenderdagen na het ontvangen van de tegenargumenten van de betrokkene een nieuwe kennisgeving plaats”.

18. Uit voormelde bepaling volgt dat de beslissing van het VEA over de door de betrokkene tijdig ingediende tegenargumenten, in de plaats komt van de in het eerste lid bedoelde voorlopige beslissing waarbij onder meer het bedrag van de verschuldigde administratieve geldboete wordt meegedeeld.

Te dezen is de beslissing van het VEA van 3 december 2013 waarbij de tegenargumenten van de verzoekende partij worden verworpen in de plaats gekomen van de beslissing van het VEA die aangevochten wordt in de zaak sub I.

19. In de beslissing van 30 september 2013 wordt inzake de beroepsmogelijkheden het volgende vermeld:

“Binnen de dertig dagen na ontvangst van deze brief kan u nog per aangetekende zending uw tegenargumenten kenbaar maken aan het Vlaams Energieagentschap. Hierna kan het Vlaams Energieagentschap een nieuwe beslissing nemen omtrent uw dossier. Na het verstrijken van deze termijn is de beslissing echter definitief (artikel 13.4.8, §1, tweede en derde lid van het Energiedecreet).

Overeenkomstig artikel 19 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan er tegen die beslissing beroep worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit beroep moet op straffe van onontvankelijkheid ingediend worden binnen zestig dagen na de betekening die u hierbij gedaan wordt. Het beroep wordt ingeleid door een gedagtekend verzoekschrift dat door u of door een advocaat ondertekend moet zijn. Het verzoekschrift moet bij aangetekende brief gestuurd worden aan de heer eerste voorzitter van de Raad van State, Wetenschapsstraat 33, 1040 Brussel”.

De vermelding van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State heeft betrekking op “die beslissing”, dit is de nieuwe beslissing die door het VEA wordt genomen nadat de verzoekende partij haar tegenargumenten kenbaar heeft gemaakt. In de aangehaalde vermeldingen kan dus niet gelezen worden dat ook tegen de initiële beslissing van het VEA een vernietigingsberoep kan worden ingesteld.

De exceptie is gegrond.

VI. Onderzoek van de middelen in de zaak sub II

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

20. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 13.4.6 en 15.3.8 van het Energiedecreet, van de artikelen 12.4.1 en 12.4.3 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid (hierna: Energiebesluit van 19 november 2010), van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel, het legaliteitsbeginsel het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”, alsook de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag en machtsoverschrijding.

Volgens de verzoekende partij wordt in de bestreden beslissing ten onrechte gesteld dat het VEA over geen appreciatiebevoegdheid beschikt met betrekking tot de door haar ingeroepen argumenten en de op te leggen boetes, en dat zij geen opportuniteitsoordeel kan vellen over de hoogte van en de gevallen waarin een administratieve geldboete kan worden opgelegd. Zij voert bovendien aan dat de administratieve geldboetes werden opgelegd op grond van wettelijke

bepalingen die op het ogenblik van de indiening van de bouwaanvraag nog niet van toepassing waren.

In de toelichting bij het middel zet de verzoekende partij uiteen dat het VEA zijn rol herleidt tot die van een “boetemachine” waarbij enkel over de becijfering van de boetes betwisting kan worden gevoerd, maar niet over andere argumenten die verband houden met de redelijkheid en opportuniteit. Het VEA ontslaat zich aldus van een verantwoordings- en motiveringsplicht en geeft een uiterst strikte interpretatie aan artikel 13.4.6 van het Energiedecreet (voorheen 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)). De memorie van toelichting bij artikel 26 van het EPB-decreet waarnaar het VEA verwijst, ontslaat het VEA niet van de verplichting om - rekening houdend met de concrete omstandigheden van de zaak - te oordelen over de toepasselijkheid van de EPB-regelgeving en de hoogte van de opgelegde administratieve geldboetes. Die bepalingen waren trouwens niet van toepassing op het ogenblik van het indienen van de bouwaanvraag en het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning. Uit de tekst van artikel 13.4.8 van het Energiedecreet blijkt niet dat het VEA zonder meer verplicht zou zijn om een geldboete op te leggen wanneer niet aan de EPB-vereisten is voldaan. Uit het op het ogenblik van het indienen van de bouwaanvraag geldende artikel 27, § 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 (hierna: Energieprestatiedecreet), blijkt integendeel dat er wel degelijk ruimte is voor argumentatie en appreciatie omtrent de toepasselijkheid en hoegrootheid van de administratieve geldboete.

Zelfs indien de stelling van het VEA zou worden gevolgd, moet worden vastgesteld dat artikel 26 van het EPB-decreet enkel betrekking heeft op het bedrag van de administratieve geldboete, maar niet op de opportuniteit,

legaliteit of redelijkheid ervan. Hieruit zou dus enkel kunnen worden afgeleid dat het VEA geen appreciatiebevoegdheid heeft met betrekking tot de hoegrootheid van de administratieve geldboete, maar niet dat zij geen appreciatiebevoegdheid zou hebben aangaande de vraag of er al dan niet een administratieve geldboete moet worden opgelegd.

Wat betreft de geldboetes zelf merkt de verzoekende partij op dat het VEA verwijst naar bepalingen van het Energiedecreet en het EPB-decreet die pas in werking zijn getreden nadat de bouwaanvraag was goedgekeurd en de werken een aanvang hadden genomen. Dit houdt een schending in van de artikelen 13.4.6 en 15.3.8 van het Energiedecreet en van de artikelen 12.4.1 en 12.4.3 van het Energiebesluit van 19 november 2010, evenals een schending van het legaliteitsbeginsel dat moet voorkomen dat de wetgever met terugwerkende kracht regels kan opleggen. De verzoekende partij besluit dat het VEA om te beoordelen of het gebouw aan de energieprestatieregeling is onderworpen, geen wetsbepalingen mag invoeren die op het ogenblik van het indienen van de bouwaanvraag niet van toepassing waren.

21. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij in de eerste plaats op dat de verzoekende partij niet concreet aantoont waarin de schending van het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel bestaat. Het middel is bijgevolg onontvankelijk in zoverre de schending van die beginselen wordt aangevoerd.

De verwerende partij betwist vervolgens dat het VEA bij het opleggen van een administratieve geldboete over een appreciatiebevoegdheid beschikt. Dit blijkt zowel uit de bewoordingen van het Energiedecreet als uit de memorie van toelichting bij het Energiedecreet, alsook uit de memorie van toelichting bij artikel 27 van het EPB-decreet. De verwijzing van de verzoekende partij naar artikel 27 van het Energieprestatiedecreet doet daaraan geen afbreuk, want de parlementaire voorbereiding bij dat artikel bepaalt uitdrukkelijk dat “bij

het vastleggen van deze administratieve geldboete geen appreciatiebevoegdheid aan de overheid [wordt] gegeven”. Het VEA kan bijgevolg geen opportuniteitsoordeel vellen, noch over de hoogte van, noch over de gevallen waarin een administratieve geldboete wordt opgelegd. De bevoegdheid van het VEA bij het opleggen van de administratieve geldboete is beperkt tot het toezicht op eventuele, louter materiële vergissingen, onder voorbehoud van overmacht bij de aangifteplichtige.

Voorts is de verwerende partij van oordeel dat het VEA de bestreden geldboete terecht heeft opgelegd, rekening houdend met de stedenbouwkundige aanvraag van 9 februari 2006. De EPB-eisen die van toepassing zijn op de werkzaamheden die onderworpen zijn aan de energieprestatieregelgeving zijn deze die van kracht zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag. Wanneer er meerdere stedenbouwkundige vergunningsaanvragen worden ingediend, is enkel de datum van de aanvraag die aanleiding geeft tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning die ten uitvoer wordt gelegd, determinerend voor de bepaling van het temporele toepassingsgebied van de energieprestatieregelgeving. De aanvraag van 9 februari 2006 is bijgevolg de enige waarmee het bestuur rekening kon en mocht houden bij het beoordelen van de EPB-eisen voor het bouwproject. Op het tijdstip dat de verzoekende partij haar stedenbouwkundige aanvraag heeft ingediend, waren de toepasselijke EPB-eisen vervat in 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 11 maart 2005), dat op 1 januari 2006 in werking is getreden. De verzoekende partij was bijgevolg verplicht om te voldoen aan de energieprestatie-eisen die vervat zijn in het EPB-besluit van 11 maart 2005. Te dezen is uit de EPB-aangiftes gebleken dat niet aan de EPB-eisen werd voldaan. Het VEA heeft beslist om voor deze tekortkomingen aan de EPB-eisen boetes te vorderen op grond van artikel 13.4.6 van het Energiedecreet. Op het tijdstip dat de boetes werden opgelegd, was het Energieprestatiedecreet immers vervangen door het EPB-decreet van 22 december 2006, intussen gecoördineerd in het Energiedecreet.

Dit betekent echter niet dat de administratieve geldboete niet meer rechtsgeldig zou kunnen worden opgelegd bij gebrek aan rechtsgrond.

De verwerende partij merkt op dat het niet respecteren van de gestelde EPB-eisen zowel door het Energieprestatiedecreet van 7 mei 2004 als door het Energiedecreet van 8 mei 2009 met dezelfde administratieve geldboetes gesanctioneerd wordt en dat zowel de te behalen EPB-eisen als het sanctiemechanisme wegens het niet respecteren van die eisen onder beide decreten identiek zijn.

De verwerende partij verwijst naar een vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Dendermonde van 3 juni 2011 waarin wordt gesteld dat “het EPB decreet van 22.12.2006 dat in werking trad op 06.04.2007 [...] van toepassing is op alle toestanden die na haar inwerkingtreden zijn ontstaan, maar ook op de toekomstige gevolgen van de onder de vroegere wet ontstane toestand die zich voordoen of die voortduren of waarvan de gevolgen voortduren onder vigeur van de nieuwe wet en in casu kon worden toegepast op alle aangiftes nopens de EPB eisen welke vervat zaten in het besluit van de Vlaamse regering van 11.03.2005 en dat vanaf dat ogenblik de administratieve boetes (die trouwens reeds waren voorzien in het decreet van 7 mei 2004) zoals bepaald in art. 24 van het EPB decreet van 22.12.2006 konden worden opgelegd, daar de toepassing van de nieuwe wet geen afbreuk doet aan reeds in hoofde van eisers onherroepelijk vastgestelde rechten”. Zij besluit dat het EPB-besluit van 11 maart 2005 van toepassing was op de bouwaanvraag van de verzoekende partij. Het feit dat het EPB-decreet van 22 december 2006 nadien in werking is getreden doet op geen enkele wijze afbreuk aan de wettigheid van de opgelegde administratieve geldboete op grond van artikel 13.4.6 van het Energiedecreet.

22. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat het VEA niet in alle gevallen verplicht is om een administratieve geldboete op te leggen wanneer uit de EPB-aangifte blijkt dat niet aan de EPB-eisen werd voldaan, dat het VEA zich niet kan beroepen op een decreet dat na

het indienen van de bouwaanvraag tot stand is gekomen, dat haar eerste bouwaanvraag dateert van vóór het van kracht worden van de EPB-regelgeving en haar tweede bouwaanvraag (die nauwelijks afweek van de eerste) werd ingediend op een moment dat niemand precies kon weten hoe deze regelgeving zou worden toegepast, dat - aangezien niemand tot het onmogelijke gehouden is - in dit geval de vereiste feitelijke grondslag ontbreekt voor het opleggen van een administratieve geldboete en het VEA wel degelijk over de mogelijkheid beschikte om geen administratieve geldboete op te leggen, dat uit het EPB-decreet niet kan worden afgeleid dat het VEA geen appreciatiebevoegdheid heeft aangaande het feit of er al dan niet een administratieve geldboete kan worden opgelegd, en dat het VEA niet kan steunen op bepalingen die niet van toepassing waren op het ogenblik dat de bouwaanvraag werd ingediend.

23. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij dat er geen sprake is van een loutere coördinatie van het Energieprestatiedecreet door het EPB-decreet, en het EPB-decreet evenmin een interpretatief decreet vormt. Het betreft een volledig nieuw decreet dat het Energieprestatiedecreet heeft opgeheven. Er kan dan ook niet op nuttige wijze naar de memorie van toelichting bij het EPB-decreet worden verwezen voor de interpretatie van de artikelen 25 en 27, § 1, van het Energieprestatiedecreet. Bijgevolg kan geenszins worden volstaan met een verwijzing naar deze memorie van toelichting om voor te houden dat zowel onder de gelding van het Energieprestatiedecreet, als onder de gelding van het EPB-decreet en later het Energiedecreet, het VEA over geen enkele appreciatiebevoegdheid zou beschikken bij het opleggen van een administratieve geldboete. Zulks blijkt in geen geval uit de letterlijke tekst van artikel 25 en artikel 27, § 1, van het Energieprestatiedecreet. Nergens blijkt dat een eventuele herroeping zich moest beperken tot bijvoorbeeld louter rekenkundige fouten. Een en ander kan hooguit een interpretatie zijn die werd ingevoerd met het EPB-decreet dat vanaf 6 april 2007 in werking is getreden, zijnde na het indienen van de bouwvergunningsaanvraag, het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning en de start van de werken. Aldus staat volgens de verzoekende partij vast dat het VEA de verkeerde regelgeving heeft toegepast en dit niet alleen voor wat betreft de

berekeningswijze en de hoegrootheid van de opgelegde boetes, maar ook voor wat betreft de wijze waarop deze regelgeving moest worden geïnterpreteerd en de grondslag op basis waarvan de betrokken boetes werden opgelegd.

Nog volgens de verzoekende partij moest het VEA, rekening houdend met het algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet kan worden gemilderd in geval van overmacht of onoverwinnelijke dwaling, zich ervan onthouden om in voorliggend geval een administratieve geldboete op te leggen. Immers, de tweede bouw aanvraag die in vergelijking met de eerste aanvraag slechts op enkele punten werd aangepast die niets met de energieprestatie te maken hebben, is amper enkele weken na het in werking treden van de EPB-regelgeving ingediend en op dat ogenblik wist of kon men niet weten hoe de EPB-regelgeving concreet zou worden toegepast. Aangezien geen overgangsmaatregelen werden ingevoerd, meent de verzoekende partij dat zij in de onmogelijkheid verkeerde om aan die regelgeving te voldoen, zodat er sprake is van een toestand van overmacht of minstens van onoverkomelijke dwaling.

24. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij andermaal dat uit het Energieprestatiedecreet, het EPB-decreet en het Energiedecreet volgt dat het VEA geen appreciatiebevoegdheid heeft bij het opleggen van de administratieve geldboete en dat zulks bovendien steun vindt in de parlementaire voorbereiding en de rechtspraak van de Raad van State. Ook vindt die stelling steun in de parlementaire toelichting bij artikel 27 van het Energieprestatiedecreet. Noch onder de gelding van het Energieprestatiedecreet, noch onder de gelding van het EPB-decreet en het Energiedecreet kon het VEA een opportuniteitsoordeel vellen over de hoogte van of de gevallen waarin de administratieve geldboete wordt opgelegd. De bevoegdheid van het VEA bij het opleggen van de administratieve geldboete beperkt zich tot het toezicht op eventuele, louter materiële vergissingen, onder voorbehoud van overmacht bij de aangifteplichtige. Voorts wijst de verwerende partij erop dat op het ogenblik dat het VEA de bestreden boete heeft opgelegd, het Energieprestatiedecreet was vervangen door het EPB-decreet van 22 december 2006, dat nadien werd

gecoördineerd in het Energiedecreet. Bij afwezigheid van een andersluidende overgangsregeling, was artikel 13.4.6 van het Energiedecreet de enig mogelijke rechtsbasis voor de opgelegde administratieve boete. De inwerkingtreding van het EPB-decreet op 6 april 2007 heeft volgens de verwerende partij hoegenaamd niets gewijzigd aan de rechtspositie van de verzoekende partij, die onder gelding van het Energieprestatiedecreet op het ogenblik van de aanvraag en het Energiedecreet op het ogenblik dat de boete werd opgelegd, precies dezelfde administratieve boete zou hebben gekregen. Zowel de te behalen EPB-eisen als het sanctiemechanisme wegens het niet respecteren van die eisen, waren immers identiek. De verwerende partij wijst erop dat volgens het in artikel 2 van het burgerlijk wetboek vervatte beginsel een nieuwe wet niet alleen van toepassing is op toestanden die na haar inwerkingtreding zijn ontstaan, maar ook op de toekomstige gevolgen van de onder de vroegere wet ontstane toestand die zich voordoen of die voortduren of waarvan de gevolgen voortduren onder vigeur van de nieuwe wet, voor zover de toepassing van de nieuwe wet geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten. Volgens haar valt in elk geval niet in te zien hoe de inwerkingtreding van het EPB-decreet op 6 april 2007 afbreuk doet aan in hoofde van de verzoekende partij onherroepelijk vastgestelde rechten. Met betrekking tot de door de verzoekende partij aangevoerde overmacht of onoverkomelijke dwaling, verwijst de verwerende partij naar de weerlegging van het tweede middel.

Beoordeling

25. De aanvraag die geleid heeft tot de aan de verzoekende partij verleende stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van de betrokken appartementen, werd ingediend op 9 februari 2006. Op dat ogenblik was het Energieprestatiedecreet van toepassing.

Artikel 25 van dat decreet luidde als volgt:

“Indien uit de EPB-aangifte blijkt dat EPB-eisen niet werden gerespecteerd, legt de administratie, tot vijf jaar na het indienen van de EPB-aangifte, de

aangifteplichtige een administratieve geldboete op van:

- a) 60 euro per afwijking van 1 W/K op het vlak van de thermische isolatie van de schildelen en het K-peil, zoals bepaald in 2.1.1 en 2.1.2 van de bijlage bij dit decreet;
- b) 0,24 euro per afwijking van 1 MJ/jaar op het vlak van de globale energetische prestatie zoals bepaald in 2.2 van de bijlage bij dit decreet en op het vlak van de zomercondities zoals bepaald in 2.3 van de bijlage bij dit decreet;
- c) 4 euro per afwijking van 1 m³/u. op het vlak van de ventilatievoorzieningen zoals bepaald in 2.4 van de bijlage bij dit decreet.

De totale administratieve geldboete opgelegd op basis van dit artikel bedraagt ten minste 125 euro”.

Artikel 27, § 1, van hetzelfde decreet bepaalde:

“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 bepalingen die van toepassing zijn en desgevallend met de berekening.

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

De administratie kan haar beslissing echter herroepen of het bedrag van de administratieve geldboete aanpassen indien deze tegenargumenten gegrond blijken te zijn. In dat geval vindt een nieuwe kennisgeving plaats”.

26. Het Energieprestatiedecreet werd met ingang van 6 april 2007 opgeheven en vervangen door het EPB-decreet.

Artikel 24 van het EPB-decreet luidde als volgt:

“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, § 1, van het EPB-decreet bepaalde:

“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”.

Het EPB-decreet werd met ingang van 1 januari 2011 opgeheven en vervangen door het Energiedecreet.

De artikelen 24 en 26, § 1, van het EPB-decreet vormen thans de artikelen 13.4.6 en 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet.

27. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat later het EPB-decreet is geworden (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 945/1, 19-20), wordt bij het ontworpen artikel 26 onder meer het volgende gesteld:

“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”.

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat later het Energiedecreet is geworden (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2165/1, 111), bevat inzake het ontworpen artikel 13.4.8 een identieke commentaar.

28. De artikelen 25 en 27, § 1, van het Energieprestatiedecreet zijn wat betreft de bevoegdheid van het VEA om administratieve geldboetes op te leggen wegens het niet voldoen aan de EPB-eisen in dezelfde bewoordingen gesteld als de artikelen 24 en 26, § 1, van het EPB-decreet en de artikelen 13.4.6 en 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet. Bijgevolg moet worden aangenomen dat ook de artikelen 25 en 27, § 1, van het Energieprestatiedecreet voor de vaststelling van de administratieve geldboete geen appreciatiebevoegdheid aan het VEA verlenen, aangezien het bedrag van de administratieve geldboete en de manier waarop deze wordt berekend uitdrukkelijk in het decreet en de bijlage worden geregeld.

De bevoegdheid van het VEA om, op grond van de voornoemde bepalingen, 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, mocht het geen rekening houden met andere factoren.

Door in de bestreden beslissing te overwegen “dat de bevoegdheid van het Vlaams Energieagentschap ter zake zich beperkt tot louter technische argumenten en het agentschap geen opportuniteitsoordeel te vellen heeft over de hoogte van en de gevallen waarin de administratieve geldboete wordt opgelegd”, heeft het VEA geen strengere regeling toegepast dan die welke op het ogenblik van het indienen van de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning van toepassing was. Op dat tijdstip evenals op het tijdstip dat de bestreden beslissing werd genomen, was het VEA niet bevoegd om over de opportuniteit van het opleggen van een administratieve geldboete te oordelen. Het is dan ook zonder belang te weten of de artikelen 13.4.6 en 13.4.8 van het Energiedecreet al dan niet van toepassing waren op het ogenblik dat de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning werd ingediend.

29. Het feit dat het VEA niet bevoegd is om te appreciëren of het opportuun is om een administratieve geldboete op te leggen wegens het niet voldoen aan de EPB-eisen, sluit evenwel niet uit dat het VEA dergelijke boete niet mag opleggen in geval van overmacht of onoverwinnelijke dwaling. Zelfs bij stilzwijgen van de wet kan immers toepassing worden gemaakt van het algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet kan worden gemilderd in bewezen gevallen van overmacht of onoverwinnelijke dwaling.

Zoals hierna zal blijken bij de beoordeling van het tweede middel, kan de verzoekende partij zich in deze zaak echter niet beroepen op overmacht of onoverwinnelijke dwaling.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

30. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”, alsook werpt zij op dat er sprake is van machtsoverschrijding en de ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

Zij wijst erop dat elke administratieve rechtshandeling een juiste feitelijke grondslag moet hebben en moet steunen op motieven die de beslissing kunnen dragen. Ook stelt zij dat de administratieve overheid haar appreciatiebevoegdheid naar behoren moet uitoefenen en moet uitgaan van de juiste feitelijke gegevens, deze correct moet beoordelen en op grond daarvan in redelijkheid tot een beslissing moet komen. Daarenboven herinnert de verzoekende partij eraan dat het oordeel van de administratieve overheid niet aangetast mag zijn door onzorgvuldigheid of onredelijkheid.

Naar mening van de verzoekende partij worden in de bestreden beslissing verscheidene feitelijke elementen onjuist of onvolledig voorgesteld en werd op basis daarvan een beslissing genomen zonder afdoende motivering. Zo gaat de bestreden beslissing er volgens haar ten onrechte van uit dat de energieprestatieregelgeving een resultaatsverbintenis inhoudt voor iedere aangifteplichtige, ongeacht de stand van de energieprestatieregelgeving en de uitvoering ervan op het ogenblik van het indienen van de aanvraag en het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning. Zij stelt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing verkeerdelijk meent dat uit de weigering van de op 6 juli 2005 ingediende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag volgt dat voor de toepasselijkheid van de energieprestatieregelgeving, enkel rekening zou mogen worden gehouden met de daaropvolgende aanvraag van 9 februari 2006, terwijl uit

alle bijgebrachte stukken blijkt dat deze tweede aanvraag nauwelijks afwijkt van de initiële aanvraag en dan nog enkel voor aspecten die geen uitstaans hebben met het energieprestatiepeil van het gebouw. De verzoekende partij stelt voorts dat de bestreden beslissing er ten onrechte van uitgaat dat zij door het aankruisen van vakjes 11 en 12 in de finale aanvraag, zou te kennen hebben gegeven volledig te zijn geïnformeerd omtrent de nieuwe energieprestatieregelgeving. Tot slot wijst de verzoekende partij erop dat zij heeft aangetoond dat er op het ogenblik van de indiening van de tweede vergunningsaanvraag geen mogelijkheid was om na te gaan hoe aan de nieuwe energieprestatieregelgeving moest worden voldaan - laat staan dat zij had moeten weten welke sancties hieraan waren verbonden - zodat de verwerende partij niet kan worden gevolgd waar zij in de bestreden beslissing overweegt dat er geen sprake is van een onoverkomelijke rechtsdwaling omdat de architect en de bouwheer voldoende tijdig zijn geïnformeerd over de energieprestatieregelgeving.

In de toelichting bij het middel verduidelijkt de verzoekende partij dat zij tijdens de administratieve procedure heeft aangevoerd dat de energieprestatieregelgeving niet van toepassing was op haar project. Zij heeft daarbij gewezen op het feit dat de eerste bouwaanvraag dateert van 6 juli 2005, dus vóór het van kracht worden van de EPB-regelgeving waarop de door het VEA aangerekende boetes zijn gestoeld. Op dat ogenblik was de architect enkel verplicht om een K-waardeberekening bij te voegen, waarin het globale isolatiepeil van de appartementen werd opgegeven. Vervolgens werd de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag geweigerd op grond van zaken die niets te maken hebben met het energiepeil van de appartementen. Dit gegeven werd door het VEA volledig genegeerd.

De verzoekende partij stelt voorts vast dat de tweede aanvraag vlak na het van kracht worden van de nieuwe EPB-regelgeving werd ingediend, op een ogenblik dat de inhoud en de vorm van de startverklaring, evenals de procedure om dat document in te dienen, nog niet bekend waren. Het VEA neemt verkeerdelijk aan dat de bouwheer en de architect voldoende waren geïnformeerd

omdat op het ogenblik van het indienen van de tweede aanvraag het Energieprestatiedecreet en het EPB-besluit van 11 maart 2005 reeds in het Belgisch Staatsblad waren bekendgemaakt. Uit artikel 25 van het EPB-besluit van 11 maart 2005 blijkt evenwel dat zij niet voldoende was geïnformeerd, aangezien de minister nog de nadere regels tot vaststelling van de vorm en de inhoud van het EPB-voorstel, de EPB-aangifte, de startverklaring en de uitstelverklaring moest bepalen. Zulks gebeurde pas met een ministerieel besluit dat op 31 januari 2006 in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt. Het VEA heeft dit gegeven genegeerd en stelt ten onrechte dat er geen sprake kan zijn van rechtsdwaling omdat de EPB-eisen vervat zijn in het EPB-besluit van 11 maart 2005 dat in het Belgisch Staatsblad van 17 juni 2005 werd gepubliceerd. De verzoekende partij beklemtoont in dat verband andermaal dat haar eerste stedenbouwkundige vergunningsaanvraag werd ingediend vóór 1 januari 2006, zodat het gebouw niet onder de EPB-regelgeving valt die vanaf 1 januari 2006 van toepassing is geworden.

Vervolgens doet de verzoekende partij gelden dat zij erop heeft gewezen dat het indienen van een startverklaring enkel elektronisch - via een hiervoor ontwikkelde webapplicatie - kon plaatsvinden en deze software bij het indienen van de tweede aanvraag nog niet beschikbaar was. Er was dus niet alleen sprake van onvolledige of slechte informatie door de betrokken overheden, maar er waren ook geen middelen beschikbaar om het project aan de nieuwe regelgeving aan te passen. In die optiek was er duidelijk sprake van een “grijze zone”, een overgangsperiode waarin het voor haar onmogelijk was om aan de nieuwe regelgeving te voldoen.

De architecten werden, aldus de verzoekende partij, evenmin tijdig geïnformeerd over de nieuwe EPB-regelgeving, aangezien zij pas op 22 december 2005 een eerste omzendbrief hebben ontvangen waarin werd bevestigd dat de nieuwe EPB-regelgeving op 1 januari 2006 van kracht zou worden. De architecten en bouwheren werden dus onvoldoende en uiterst laat geïnformeerd over de nieuwe regelgeving, te meer daar slechts op 9 februari 2006

een nieuwsbrief aan de architecten werd verzonden waaruit bleek dat de formulieren voor de dossiersamenstelling onder de nieuwe EPB-regelgeving pas op 23 december 2005 werden goedgekeurd. Er werd meegedeeld dat deze aanvraagformulieren vanaf 16 januari 2006 moesten worden gebruikt, maar op dat ogenblik waren die formulieren nog niet beschikbaar. Het VEA betwist dit niet en houdt ten onrechte staande dat het Energieprestatiedecreet en het EPB-besluit van 11 maart 2005 voldoende informatie bevatten over de nieuwe verplichtingen. Het VEA gaat er dan ook ten onrechte van uit dat de verzoekende partij in de mogelijkheid was om aan de nieuwe energieprestatieregelgeving te voldoen. Zij kan zich ook niet beroepen op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof om te stellen dat bij het invoeren van een nieuwe regelgeving inzake energieprestaties niet in een overgangsregeling moest worden voorzien.

De verzoekende partij betwist voorts dat het al dan niet voldoen aan de EPB-regelgeving kan worden herleid tot een contractueel geschil tussen de aangifteplichtige, verkoper, aannemer, architect en verslaggever. Het staat immers vast dat in de periode die verstreek tussen het indienen van de eerste en de tweede bouwaanvraag er zeer weinig informatie werd gegeven met betrekking tot de concrete verplichtingen in het kader van de nieuwe EPB-regelgeving. Zodoende was het voor de architect en de verzoekende partij onmogelijk om te weten aan welke eisen het gebouw moest voldoen. Er was dus in hoofdte van de verzoekende partij sprake van een materiële onmogelijkheid, zodat het VEA haar ten onrechte een eigen fout verwijt.

Vervolgens stipt de verzoekende partij aan dat de vermeldingen in de tweede bouwaanvraag betreffende de EPB-eisen en de naleving van de energieprestatieregelgeving, uiteraard betrekking hebben op de regelgeving waarover zijzelf en haar architect was geïnformeerd, namelijk die welke vervat is in het besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991 houdende het opleggen van minimum eisen inzake thermische isolatie van woongebouwen (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991). Het VEA kan dan ook niet stellen dat de verzoekende partij door het aankruisen van de vakjes 11

en 12 in de aanvraag te kennen heeft gegeven dat zij volledig was geïnformeerd over de nieuwe energieprestatieregelgeving.

De verzoekende partij meent dat het VEA ten onrechte verwijst naar het EPB-besluit van 11 maart 2005 om te stellen dat de architecten behoorlijk waren geïnformeerd. De EPB-nieuwsbrieven van maart en mei 2006 en de tabel met de EPB-eisen in de verschillende gewesten dateren echter van na het indienen van de tweede bouwaanvraag, zodat er op het ogenblik van het indienen van de tweede aanvraag geen duidelijkheid was over de precieze eisen waaraan het bouwproject moest voldoen. De verzoekende partij verwijst desbetreffend naar een verslag van een deskundige die werd aangesteld door de rechtbank van koophandel te Hasselt en die stelde dat de wetgever en de administratie hebben gefaald in het voorzien van de nodige overgangsmaatregelen en het informeren van de betrokkenen.

31. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de verzoekende partij opnieuw uitgaat van de foutieve premisse dat het VEA over een appreciatiebevoegdheid beschikt bij het opleggen van de administratieve geldboete.

Zij betwist voorts dat - nu de vergunningsaanvraag van 9 februari 2006 slechts in geringe mate afweek van de eerste vergunningsaanvraag van 6 juli 2005 - de verzoekende partij er rechtmatig mocht op vertrouwen dat het gebouw voldeed aan de eisen die waren opgelegd door het besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991. Enkel de datum van de aanvraag die leidt tot de stedenbouwkundige vergunning is immers determinerend voor het temporele toepassingsgebied van de energieprestatieregeling. Het besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991 werd met ingang van 1 januari 2006 opgeheven. De verzoekende partij erkent overigens dat op het ogenblik van het indienen van de vergunningsaanvraag van 9 februari 2006 de nieuwe EPB-regelgeving van kracht was geworden.

De verwerende partij zet vervolgens uiteen dat de verzoekende partij zich niet op onoverwinnelijke dwaling kan beroepen. De stelling dat op het ogenblik van de bouwaanvraag de aanvraagformulieren nog niet beschikbaar waren, strookt niet met de werkelijkheid. De verzoekende partij heeft op het nieuwe aanvraagformulier uitdrukkelijk verklaard dat zij door haar architect op de hoogte was gebracht van de maatregelen die nodig zijn om aan de energieprestatieregelgeving te voldoen. Zowel de architect als de verzoekende partij beschikten op dat ogenblik over alle nodige informatie. De vertraagde terbeschikkingstelling van de webapplicatie voor het indienen van de startverklaring zou geen beletsel zijn geweest om de EPB-regelgeving na te leven. De verwerende partij is het ook niet eens met het verslag van de deskundige die werd aangesteld door de rechtbank van koophandel te Hasselt, waarin wordt beweerd dat onvoldoende overgangsmaatregelen werden genomen.

32. In de memorie van wederantwoord handhaaft de verzoekende partij haar standpunten. Zij benadrukt dat er voor haar en de architect geen enkele mogelijkheid was om aan de vereisten van de nieuwe regelgeving te voldoen. Van de sancties die aan het niet naleven van de nieuwe regelgeving waren verbonden, was zij niet op de hoogte.

33. In haar laatste memorie doet de verzoekende partij nog gelden dat de startverklaring, naast enkele administratieve gegevens, ook de resultaten bevat op het vlak van het K-peil, E-peil en overige EPB-eisen, en dat deze verklaring een belangrijk controle-instrument is, in het bijzonder voor de aangifteplichtige zelf. Deze startverklaring was evenwel niet voorhanden ten tijde van het indienen van de bouwaanvraag. Bovendien stelt zij dat het niet voorhanden zijn van de betrokken software op zijn minst van aard was om verwarring te zaaien omtrent de toepasselijkheid van de nieuwe regelgeving, waarbij ze benadrukt dat deze verwarring nog wordt versterkt door de afwezigheid van enige informatieverstrekking door de overheid. Zij stelt dat dit dan ook de reden is waarom zij op het formulier bij de bouwaanvraag van 9 februari 2006 de vakjes 11 en 12 heeft aangekruist in de overtuiging dat deze betrekking hadden op de

regelgeving zoals deze gold op basis van het besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991.

Voorts onderstreept de verzoekende partij dat, aangezien de bouwaanvraag van 9 februari 2006 op het vlak van energieprestatie identiek was aan haar eerdere aanvraag, onmogelijk van in de conceptfase rekening kon zijn gehouden met de Vlaamse energieprestatieregelgeving zoals ze vanaf 1 januari 2006 van kracht zou worden. De conceptfase situeerde zich immers in de jaren 2004-2005 toen van een nieuwe energieprestatieregelgeving nog geen sprake is.

34. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de bestreden geldboete conform de geldende rechtsregels werd opgelegd en dat in elk geval niet wordt aangetoond dat de verzoekende partij aan de toepasselijke EPB-eisen heeft voldaan en de boete daarom niet verschuldigd zou zijn. Zij merkt op dat de door het VEA vastgestelde afwijkingen en het daarmee verband houdende bedrag van de administratieve boete nooit werden betwist door de verzoekende partij. Deze vaststelling zou op zich volstaan om het beroep te verwerpen.

Beoordeling

35. In zoverre het tweede middel uitgaat van de onderstelling dat het VEA over een appreciatiebevoegdheid beschikt in verband met de vraag of er al dan niet een administratieve geldboete moet worden opgelegd, wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste middel. De afwezigheid van dergelijke bevoegdheid sluit echter niet uit dat het VEA moet nagaan of de wettelijke voorwaarden voor het opleggen van de administratieve geldboete zijn vervuld en dat het VEA geen administratieve geldboete kan opleggen wanneer de betrokkene zich op overmacht of onoverwinnelijke dwaling kan beroepen.

36. Ingevolge de op 9 februari 2006 ingediende aanvraag, werd de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van het betrokken

appartementengebouw op 20 maart 2006 door de gemeente Ham verleend. Op dat ogenblik was het Energieprestatiedecreet van toepassing. Artikel 4, § 1, eerste zin, van dit decreet luidde als volgt:

“De Vlaamse regering bepaalt de EPB-eisen waaraan gebouwen moeten voldoen waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning als bedoeld in artikel 99, §1, 1°, 6° en 7°, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening wordt ingediend”.

De EPB-eisen waaraan de gebouwen moeten voldoen, zijn derhalve de EPB-eisen die gelden op het ogenblik van de aanvraag tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning die voor het gebouw is vereist. Aangezien de aanvraag voor de stedenbouwkundige vergunning werd ingediend op 9 februari 2006 gaat het om de EPB-eisen die op dat ogenblik door de Vlaamse regering waren voorgeschreven.

In het licht van voormelde bepaling is het zonder belang dat de verzoekende partij op 6 juli 2005 een eerste aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning heeft ingediend en die vergunning op 12 september 2005 door de gemeente Ham werd geweigerd om redenen die niets met de energieprestaties van het gebouw te maken hebben. Het feit dat de tweede aanvraag slechts weinig verschilde van de eerste, doet daaraan geen afbreuk.

In de bestreden beslissing wordt dan ook terecht vastgesteld dat “wanneer meerdere stedenbouwkundige aanvragen worden ingediend, [...] de datum van de aanvraag die uiteindelijk aanleiding geeft tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning determinerend [is] voor de bepaling van het temporele toepassingsgebied van de energieprestatieregelgeving” en dat “gezien het feit dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag die aanleiding geeft tot het bouwproject dateert van 2006, [...] de EPB-eisen (van toepassing tijdens dat jaar) integraal [gelden] voor het bouwproject”.

37. Op het tijdstip van het indienen van de bouwaanvraag van 9 februari 2006 waren de EPB-eisen voor het op te richten gebouw vastgesteld in het EPB-besluit van 11 maart 2005. Dit besluit werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 juni 2005 en trad in werking op 1 januari 2006. De artikelen 29 tot 33 ervan bevatten overgangsbepalingen voor bouwwerken waarvoor de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning werd ingediend, naargelang het geval, binnen de zes maanden of binnen de twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit. Artikel 33 bepaalt dat het besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991 houdende het opleggen van minimumeisen inzake thermische isolatie van woongebouwen, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 30 juli 1992, wordt opgeheven.

Overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, is de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad de enige vorm van bekendmaking die het EPB-besluit van 11 maart 2005 verbindend heeft gemaakt. Geen enkel wettelijk voorschrift verplicht de Vlaamse overheid andere initiatieven inzake bekendmaking te nemen opdat dit besluit verbindend zou zijn.

Gelet op de datum waarop de bouwaanvraag werd ingediend (9 februari 2006), was de verzoekende partij er toe gehouden de EPB-eisen na te leven die vervat waren in het EPB-besluit van 11 maart 2005.

De verzoekende partij erkent overigens op 22 december 2005 kennis te hebben gekregen van een omzendbrief waarin werd bevestigd dat de nieuwe EPB-regelgeving op 1 januari 2006 van kracht zou worden. De omstandigheid dat andere informatieve nieuwsbrieven pas na de inwerkingtreding van het EPB-besluit van 11 maart 2005 aan de architecten zouden zijn verstuurd, doet geen afbreuk aan de toepasselijkheid van dat besluit. Evenmin laat deze omstandigheid toe te concluderen dat de betrokkenen als gevolg van een onoverwinnelijke dwaling niet in staat zouden zijn geweest om aan de nieuwe energieprestatieregeling te voldoen.

In één van die EPB-nieuwsbrieven (“N°2006-03”) staat trouwens onder meer te lezen:

“Nu de energieprestatieregelgeving al enkele maanden van kracht is, is de bouwwereld volop bezig met de concrete toepassing ervan. Dat zien we aan het altijd maar stijgende aantal bezoekers op onze website www.energiesparen.be/energieprestatie, maar we merken het nog het meest aan het grote aantal vragen dat zowel op energie@vlaanderen.be als telefonisch gesteld wordt.

Als dienstverlening naar de bouwpartners toe, hebben we getracht uit alle binnengekomen vragen de veel gestelde vragen te distilleren en hiervan een rubriek ‘FAQ voor de professioneel’ te maken die op onze website te consulteren is”.

De verzoekende partij maakt dan ook niet aannemelijk dat zij niet van de nieuwe regelgeving op de hoogte kon zijn geweest.

38. Artikel 25 van het EPB-besluit van 11 maart 2005 luidde ten tijde van de aanvraag van 9 februari 2006 als volgt:

“De minister bepaalt nadere regels tot vaststelling van de vorm en de inhoud van het EPB-voorstel, de EPB-aangifte, de startverklaring en de uitstelverklaring”.

De vorm en inhoud van de startverklaring werden vastgesteld in het ministerieel besluit van 13 januari 2006 betreffende de vorm en de inhoud van de startverklaring, dat op 31 januari 2006 in het Belgisch Staatsblad werd bekendgemaakt. Dit besluit trad in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

De startverklaring vormt het bewijs dat de aangifteplichtige de start van de werkzaamheden heeft gemeld aan het VEA. Zij bevat dezelfde gegevens als het webformulier waarmee de aangestelde verslaggever de startdatum en de gegevens van de energieprestatie en het binnenklimaat elektronisch heeft

gemeld van de werkzaamheden waarvoor een stedenbouwkundige vergunning is verkregen.

Er valt niet in te zien waarom het feit dat de vorm en de inhoud van de startverklaring pas bij ministerieel besluit van 13 januari 2006 werd vastgesteld, voor de verzoekende partij een geval van overmacht kon uitmaken waardoor zij werd verhinderd de EPB-eisen die vervat waren in het EPB-besluit van 11 maart 2005 na te leven. Hetzelfde geldt inzake het argument dat bij het indienen van de bouwaanvraag de webapplicatie voor het elektronisch indienen van de startverklaring nog niet beschikbaar zou zijn geweest.

39. Met een besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2005 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, werden de aanvraagformulieren om een stedenbouwkundige vergunning te verkrijgen aangepast met het oog op de inwerkingtreding van de nieuwe energieprestatieregelgeving op 1 januari 2006.

De verzoekende partij heeft bij haar vergunningsaanvraag van het voorgeschreven formulier gebruik gemaakt. Op het aanvraagformulier wordt in de rubriek “Energieprestatieregelgeving” het volgende vermeld:

“11. Voor werken waarvoor een uitgebreide dossiersamenstelling vereist is, gelden in de meeste gevallen eisen met betrekking tot de energieprestatie en het binnenklimaat. Die eisen zijn vastgelegd in de energieprestatieregelgeving en hebben tot doel het energiezuinig (ver)bouwen te stimuleren. Kruis aan of er energieprestatie- of binnenklimaatseisen gelden voor de aanvraag”.

Door het aankruisen van het vak “Ja” bij deze rubriek 11 bevestigt de verzoekende partij dat de energieprestatie- en binnenklimaatseisen gelden voor de aanvraag.

In rubriek 12 van het formulier wordt de aanvrager bovendien gevraagd - als er energieprestatie- en binnenklimaatseisen gelden - te bevestigen dat

hij door de architect op de hoogte is gebracht van de maatregelen die vereist zijn om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen. Die rubriek werd door de vertegenwoordiger van de verzoekende partij (de “afgevaardigd beheerder”) ondertekend.

Het aanvraagformulier bevatte bovendien de volgende rubriek:

“13. Als de medewerking van een architect wettelijk vereist is, vult hij de onderstaande verklaring in.

Ik verklaar dat deze gegevens correct zijn.

Als er voor de aanvraag energieprestatie- en binnenklimaatseisen gelden, bevestig ik dat vanaf de conceptfase rekening is gehouden met de maatregelen om aan de Vlaamse energieprestatieregelgeving te voldoen”.

Deze verklaring werd op het aanvraagformulier voor de stedenbouwkundige vergunning door de architect van de verzoekende partij ondertekend.

40. De verzoekende partij en haar architect behoorden te weten dat met de “energieprestatieregelgeving”, vermeld op het aanvraagformulier, de EPB-eisen werden bedoeld die vervat waren in het EPB-besluit van 11 maart 2005. Het besluit van de Vlaamse regering van 18 september 1991 was immers opgeheven. De omstandigheid dat laatstgenoemd besluit nog van toepassing was op het tijdstip dat de eerste bouwaanvraag werd ingediend, is niet ter zake dienend. Wat de tweede aanvraag betreft, moet worden aangenomen dat de conceptfase liep tot op het ogenblik waarop de aanvraag werd ingediend, zodat de verzoekende partij tijdens deze fase de EPB-eisen bedoeld in het EPB-besluit van 11 maart 2005 in acht kon nemen.

41. Bijgevolg heeft het VEA terecht beslist dat de verzoekende partij zich niet op onoverwinnelijke dwaling kan beroepen.

Het tweede middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De zaken A. 210.892/VII-38.979 en A. 211.481/VII-39.021 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig november tweeduizend vijftien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys