

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 234.158 van 17 maart 2016
in de zaak A. 204.560/VII-38.500.**

In zake : de BVBA BEECKMAN & C^o- MACHINES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jeroen De Coninck
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
2. het VLAAMS ENERGIEAGENTSCHAP (VEA)
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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 april 2012, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 21 januari 2012 van het Vlaams Energieagentschap [...] waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd wegens het niet indienen van een EPB-aangifte na de ingebruikname van een gebouw, met als dossiernr. 11050-G-2006-06656, toonzaal en woning, Turnhoutsebaan 90, 2110 Wijnegem”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 maart 2015.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jeroen De Coninck, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Bert Van Herreweghe, die tevens loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur Werner Weymeersch 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 8 maart 2007 verkrijgt de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor de afbraak van bestaande gebouwen en het bouwen van een winkelruimte (showroom) met atelier en magazijn en een woongelegenheden op percelen, gelegen aan de Turnhoutsebaan 90 te Wijnegem.

3.2. Op 6 mei 2008 voert het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) een controle uit op de naleving van de energieprestatieregelgeving. In een verslag wordt vermeld dat het gebouw in gebruik is genomen.

3.3. Bij brief van 7 oktober 2010 maant het VEA de verzoekende partij aan om vóór 18 november 2010 een EPB-aangifte in te dienen. Hierbij wordt gewezen op de controle die op 6 mei 2008 werd uitgevoerd, op het feit dat “[a]rtikel 11, § 1 van het EPB-decreet van 22 december 2006 (ter vervanging van het Energieprestatiedecreet van 7 mei 2004) bepaalt dat een verslaggever uiterlijk 6 maanden na de ingebruikname van het gebouw, namens u een EPB-aangifte moet indienen bij het VEA”, dat “[d]e EPB-aangifte [...] ten laatste ingediend [moest] zijn op 6 november 2008”, en dat een administratieve geldboete wordt opgelegd als de aangifteplicht niet wordt nageleefd.

3.4. Aangezien aan deze aanmaning geen gevolg wordt gegeven, deelt het VEA op 12 juli 2011 aan de verzoekende partij mee dat overeenkomstig de betrokken regelgeving een administratieve geldboete van 15.573 euro moet worden opgelegd, tenzij uit tegenargumenten die ze uiterlijk tegen 5 september 2011 schriftelijk aan het VEA moet bezorgen en die ze desgewenst op een hoorzitting mondeling kan toelichten, blijkt dat de boete niet moet worden gevestigd.

3.5. De verzoekende partij dient op 2 september 2011 een omstandige antwoordnota in bij het VEA met verzoek tot het organiseren van een hoorzitting. In de nota wordt in hoofddorde aangevoerd dat er nog geen sprake is van een werkelijke ingebruikname omdat er nog geen definitieve oplevering is - de bouwwerkzaamheden en de energievoorzieningen werden namelijk niet correct afgewerkt - zodat de termijn van zes maanden om een EPB-aangifte in te dienen geen aanvang heeft genomen.

3.6. Na een hoorzitting op 25 oktober 2011, beslist het VEA op 12 december 2011 om de administratieve geldboete van 15.573 euro aan de

verzoekende partij op te leggen aangezien er na een aanmaning nog steeds geen EPB-aangifte is gedaan. Ook wijst zij erop dat de betaling van die boete niets afdoet aan de plicht om een EPB-aangifte in te dienen en legt ze op dat deze aangifte binnen een termijn van 60 dagen moet gebeuren op straffe van een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom. Tot slot deelt het VEA mee dat binnen 30 dagen tegenargumenten kunnen worden ingediend en dat na het verstrijken van die termijn de beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete definitief is.

3.7. Op 5 januari 2012 stuurt de verzoekende partij haar tegenargumenten aan het VEA toe.

3.8. Met de thans bestreden beslissing, gedagtekend op 21 januari 2012 maar wellicht genomen op 21 februari 2012, bevestigt het VEA haar eerdere beslissing van 12 december 2011 tot vestiging van een administratieve geldboete van 15.573 euro.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel (tweede onderdeel)

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van “artikel 12 en 14 van de Grondwet - artikel 7.1. EVRM - nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege”, minstens van “het formeel motiveringsbeginsel voorzien in artikel 2 en 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen”.

De verzoekende partij betoogt in een tweede onderdeel dat uit artikel 11, § 1, 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) en artikel 11.1.8 van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna: Energiedecreet) volgt dat de verplichting om een EPB-aangifte in te dienen slechts in werking kan treden “‘na de uitvoering van de werken en handelingen aan gebouwen waarvoor EPB-eisen’ gelden én na ingebruikname van het gebouw”, dat in concreto dient te worden nagegaan of de werken werden uitgevoerd en dat te dezen de werken nog niet voltooid waren aangezien er een gerechtelijke procedure omtrent de uitvoering van de werken hangende is. Voorts stelt zij dat er van ingebruikname enkel sprake kan zijn “indien er eveneens een definitieve, minstens voorlopige oplevering heeft plaatsgevonden” en dat zolang de oplevering niet is geschied de verplichting tot het indienen van een EPB-aangifte niet geldt. De verzoekende partij wijst er ten slotte op dat het begrip “ingebruikname” in het Energiedecreet niet wordt gedefinieerd.

5. De verwerende partijen antwoorden dat het moment van ingebruikname en niet het ogenblik van de voltooiing van de werken van doorslaggevend belang is om te bepalen wanneer de EPB-aangifte moet worden ingediend, dat de decreetgever via de memorie van toelichting bij het ontwerp van EPB-decreet een duidelijke invulling heeft gegeven aan het begrip “ingebruikname” door het te omschrijven als “een feitelijk gegeven dat relatief gemakkelijk kan worden gecontroleerd, hetzij door een vaststelling ter plaatse, hetzij door controle van de domiciliëring in het betrokken gebouw”, dat het daadwerkelijk bewonen van een nieuwbouwwoning door de decreetgever beschouwd wordt als een onweerlegbaar vermoeden van ingebruikname ook al werden de werken op dat ogenblik nog niet volledig afgerond en dat bij gebreke aan wettelijke definitie de “ingebruikname” volgens zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden opgevat als “het in gebruik nemen”. Voorts stellen zij dat de energieprestatieregelgeving nergens voorziet dat alle werken en handelingen aan gebouwen waarvoor EPB-eisen gelden moeten zijn uitgevoerd alvorens men kan spreken van een “ingebruikname” en dat het ogenblik van de voorlopige en/of

definitieve oplevering van het gebouw evenmin ter zake doen. In deze zaak blijkt de ingebruikname uit een controle ter plaatse op 6 mei 2008 waarbij werd vastgesteld dat de toon- en verkoopzaal van tuinmachines in gebruik was en uit het feit dat de maatschappelijke zetel van de vennootschap sinds 1 januari 2008 gevestigd is op het betrokken adres en de zaakvoerders er sinds 5 november 2008 gedomicilieerd zijn.

6. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat in het Energiedecreet geen vermoeden van ingebruikname bij domiciliëring kan worden gelezen, dat in het voorgelegde proces-verbaal geen onderscheid wordt gemaakt tussen het woongedeelte en het bedrijfsgedeelte, dat zij niet vooraf op de hoogte werd gebracht van de controle ter plaatse en dat zij steeds heeft beklemtoond dat “het hier om een vorm van ‘bivak’ ging en een voorlopige situatie ontstaan uit feitelijke noden hen hiertoe heeft gedwongen”.

7. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat “de administratieve realiteit geenszins overeenstemt met de ‘bouwrealiteit’ en dat in het kader van de ‘bouwrealiteit’ er weldegelijk onduidelijkheid kan bestaan omtrent het moment van ingebruikname”.

Beoordeling

8. Artikel 11.1.8, § 1, van het Energiedecreet, in de versie van toepassing op voorliggend geding, bepaalt:

“Na de uitvoering van de werken en handelingen aan gebouwen waarvoor EPB-eisen gelden volgens artikel 11.1.1, § 1, dient de verslaggever uiterlijk zes maanden na de ingebruikname van het gebouw namens de aangifteplichtige een EPB-aangifte in bij het Vlaams Energieagentschap.

Voor de EPB-aangifte met betrekking tot gebouwen waarvan de stedenbouwkundige vergunning in 2006 werd aangevraagd, dient de verslaggever uiterlijk twaalf maanden na de ingebruikname van het gebouw namens de aangifteplichtige een EPB-aangifte in bij het Vlaams Energieagentschap”.

Te dezen werd de aanvraag voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning tot “afbraak van de bestaande gebouwen [...] en het bouwen van een winkelruimte (showroom) met atelier en magazijn en een woongelegenheid” ingediend op 6 oktober 2006, zodat de verzoekende partij over een termijn van twaalf maanden beschikte om de EPB-aangifte in te dienen.

9. De EPB-aangifteplicht geldt, zo blijkt uit de aangehaalde bepaling, in principe pas na “de uitvoering van de werken en handelingen”. Dit is ook het geval voor aangiftes die betrekking hebben op gebouwen waarvan de stedenbouwkundige vergunning in 2006 werd aangevraagd (artikel 11.1.8, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet).

Volgens artikel 1.1.3, 47°, van het Energiedecreet is de EPB-aangifte “het unieke document waarin de verslaggever alle uitgevoerde maatregelen tot naleving van de EPB-eisen beschrijft en ze al dan niet conform met die eisen verklaart”. De EPB-eisen zijn luidens punt 48 van dezelfde bepaling “het geheel van voorwaarden waaraan een gebouw, een technisch bouwsysteem of de constructieonderdelen inzake energetische prestaties, thermische isolatie, binnenklimaat, systeemeisen en ventilatie moet voldoen”. Een correcte EPB-aangifte lijkt niet mogelijk wanneer bepaalde onderdelen van het gebouw of de constructie die van belang zijn voor het bepalen van de energieprestaties niet zijn afgewerkt.

10. In haar antwoordnota van 2 september 2011 heeft de verzoekende partij er onder meer op gewezen dat van een “werkelijke” ingebruikname geen sprake is omdat wegens allerlei bouwtechnische gebreken geen voorlopige en/of definitieve oplevering van de werken heeft plaatsgevonden. In haar tegenargumentatie van 5 januari 2012 wijst de verzoekende partij op een toestand van “kampement” die niet als een ingebruikname kan worden beschouwd.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat het VEA daadwerkelijk heeft onderzocht of de werken dusdanig werden uitgevoerd dat een correcte

EPB-aangifte mogelijk is. Integendeel wordt in de beslissing van 12 december 2011, waarnaar de bestreden beslissing verwijst, gesteld dat het feit dat “mensen een gebouw bewonen” een “onweerlegbaar vermoeden” vormt dat het gebouw in gebruik werd genomen. Dit “onweerlegbaar vermoeden”, daargelaten of het Energiedecreet daarin heeft voorzien, laat evenwel onverkort dat de EPB-aangifteplicht slechts geldt na de uitvoering van de werken.

11. Overigens wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid gesteld dat het ogenblik van ingebruikname, na de verbouwing van een bestaande woning, een “feitenkwestie” is die “flexibel dient te worden gehanteerd”, en ook dat dit ogenblik “bijvoorbeeld het einde van de werken [kan] zijn, of [...] bijvoorbeeld aan de hand van facturen bewezen [kan] worden” (Parl.St, Vl. Parl. 2008-2009, nr. 2165/1, 90). Niets sluit uit dat het VEA dezelfde flexibiliteit aan de dag zou leggen bij een nieuwbouwproject wanneer, ondanks de aanwijzingen die blijken uit een visuele vaststelling aan de buitenkant van het gebouw en de vestiging van een maatschappelijke zetel en/of hoofdverblijfplaats, de aanvang van de termijn voor het indienen van de EPB-aangifte ernstig wordt betwist. Dergelijke flexibiliteit lijkt nog meer aangewezen aangezien het niet-tijdig indienen van de EPB-aangifte kan leiden tot een zware administratieve geldboete die niet in verhouding staat tot de begane inbreuk.

Het middelonderdeel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt “de beslissing van 21 januari 2012 van het Vlaams Energieagentschap [...] waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd wegens het niet indienen van een EPB-aangifte na de ingebruikname van een gebouw, met als dossiernr. 11050-G-2006-06656, toonzaal en woning, Turnhoutsebaan 90, 2110 Wijnegem”.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. De eerste verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien maart tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys