RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 236.626 van 1 december 2016
in de zaak A. 208.535/VII-38.792.

In zake : de BVBA BEECKMAN & CO - 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
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans, Damien Verhoeven
en Bert Van Herreweghe
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMS ENERGIEAGENTSCHAP

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 april 2013, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) van 12 februari 2013 waarbij aan de BVBA Beeckman & Co - Machines een administratieve geldboete van 1.741,06 euro wordt opgelegd wegens het niet voldoen aan de EPB-eisen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De eerste verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord en een toelichtende memorie ingediend.

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 oktober 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jeroen De Coninck, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip De Preter, die loco advocaten Dirk Lindemans, Damien Verhoeven en Bert Van Herreweghe verschijnt voor de eerste 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 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 woongelegenheid op percelen, gelegen aan de Turnhoutsebaan 90 te Wijnegem.

3.2. Op 12 december 2011 beslist het VEA om aan de verzoekende partij een administratieve geldboete van 15.573 euro op te leggen omdat, ondanks een aanmaning, nog steeds geen EPB-aangifte werd ingediend.

3.3. Ingevolge het administratief beroep van de verzoekende partij wordt die administratieve geldboete door het VEA, met een beslissing die is gedagtekend op 21 januari 2012 maar wellicht op 21 februari 2012 is genomen, bevestigd. Bij arrest nr. 234.158 van 17 maart 2016 vernietigt de Raad van State voormelde beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete.

3.4. Intussen heeft de verzoekende partij op 11 februari 2012 twee EPB-aangiftes ingediend: één voor het appartement en één voor de toonzaal. Voorliggende zaak heeft betrekking op de aangifte voor het appartement.

3.5. Op 19 november 2012 deelt het VEA aan de verzoekende partij mee dat niet is voldaan aan de EPB-eisen inzake ventilatie en dat hiervoor een administratieve geldboete van 1.741,06 euro zal worden opgelegd. Aan de verzoekende partij wordt meegedeeld dat zij uiterlijk tegen 17 december 2012 haar tegenargumenten kenbaar kan maken.

3.6. Vervolgens dient de verzoekende partij op 17 december 2012 haar tegenargumenten in.

3.7. Met de thans bestreden beslissing van 12 februari 2013 legt het VEA aan de verzoekende partij een administratieve geldboete op van 1.741,06 euro wegens het niet voldoen aan de EPB-eisen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De eerste verwerende partij werpt op dat het beroep niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partij het georganiseerd administratief beroep niet heeft uitgeput dat op grond van artikel 13.4.8, § 1, van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna: Energiedecreet) binnen dertig kalenderdagen na de kennisgeving van de administratieve geldboete kon worden ingesteld. De bestreden beslissing verwijst trouwens uitdrukkelijk naar de administratieve beroepsmogelijkheid bij het VEA, alsook naar het jurisdictioneel beroep dat nadien tegen die beslissing kan worden ingesteld bij de Raad van State.

5. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat de procedure op grond van artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet in twee stappen verloopt: eerst een kennisgeving van de administratieve geldboete, daarna een beperkt beroep bij dezelfde instantie. Zij stelt dat zij deze procedure heeft gevolgd. Op 19 november 2012 heeft zij namelijk het bericht gekregen dat er een administratieve geldboete wordt opgelegd van 1.741,06 euro en wordt zij ook dadelijk uitgenodigd om over te gaan tot betaling. Er wordt haar meegedeeld dat zij haar tegenargumenten aan het VEA kan overmaken tegen 17 december 2012. Vervolgens heeft zij binnen die termijn haar tegenargumenten overgemaakt. Uit de parlementaire voorbereiding van het Energiedecreet blijkt dat mogelijk nog wel een hoorzitting kan worden georganiseerd, maar niet dat er nog in een bijkomende ronde voor het indienen van tegenargumenten is voorzien. De verzoekende partij besluit dat zij op 12 februari 2013 de procedure doorlopen had en vervolgens beroep kon instellen bij de Raad van State.

In ondergeschikte orde betoogt zij dat, zelfs indien de beslissing van 12 februari 2013 beschouwd zou worden als de eerste beslissing, de procedure voor het VEA niet kan worden beschouwd als een verplicht te doorlopen administratieve beroepsprocedure, zodat tegen die beslissing rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State. Een georganiseerd administratief beroep heeft immers als wezenlijk kenmerk dat de overheid zowel uitspraak doet over de opportuniteit, als over de wettigheid van de administratieve rechtshandeling. Te dezen bestaat er echter geen mogelijkheid om de opportuniteit of de wettigheid van de beslissing aan te vechten. De verzoekende partij verwijst in dat verband naar de parlementaire voorbereiding van het Energiedecreet en 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 leidt daaruit af dat tegen de beslissing van 12 februari 2013 een vernietigingsberoep bij de Raad van State kan worden ingesteld. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt bovendien dat het VEA bij het beoordelen van de tegenargumenten niet beschikt over enige appreciatiemarge, maar dat de mogelijkheid om tegenargumenten in te dienen beperkt is tot de gevallen van materiële vergissingen of rekenfouten. Het Energiedecreet voorziet dus niet in een algemene beroepsprocedure. Gelet op het feit dat de procedure om binnen dertig dagen tegenargumenten aan te brengen slechts een beperkte draagwijdte heeft, bestaat er volgens de verzoekende partij geen verplichting om deze procedure te doorlopen.

6. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat zij wel degelijk een vernietigingsberoep heeft ingesteld tegen de definitieve beslissing en niet tegen de initiële beslissing van het VEA. Ook stelt ze, ondergeschikt, dat de bevoegdheid van het VEA om zijn beslissing te herroepen of het bedrag van de administratieve geldboete aan te passen beperkt is tot de gevallen waarin de in het Energiedecreet vastgestelde berekeningswijze in het gegeven individueel geval verkeerd werd toegepast of de vereiste feitelijke grondslag voor het opleggen van

een boete ontbreekt. De mogelijkheid om een herziening van een beslissing van het VEA te verkrijgen is dan ook strikt beperkt tot vergissingen in de enge zin. De verzoekende partij stelt dat zij er terecht kon van uitgaan dat er geen mogelijkheid was om een inhoudelijke herwaardering van haar aangifte te verkrijgen aangezien het door het Energiedecreet georganiseerd administratief beroep niet gericht is op het herstellen van inhoudelijke fouten. Geen enkele van haar grieven heeft immers betrekking op een rekenfout of een materiële vergissing in verband met de feiten. De tegenargumenten bestonden uit de retroactiviteit van de straf, de aansprakelijkheid van de persoon die instond voor de EPB-aangifte, de schending van de beginselen van het strafrecht, de afwezigheid van een ingebruikname en de appreciatiemarge van het VEA. Het uitputten van de administratieve beroepsmogelijkheid kon derhalve haar rechtstoestand niet in gunstige zin wijzigen.

Beoordeling

7. 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".

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. Het in het tweede

lid van voormelde bepaling bedoelde beroep is een georganiseerd administratief beroep, niettegenstaande het moet worden ingesteld bij hetzelfde orgaan dat de beroepen beslissing heeft genomen.

8. Wanneer tegen een bestuurshandeling een georganiseerd bestuurlijk beroep open staat, moet dit in beginsel op ontvankelijke wijze worden uitgeput vooraleer de Raad van State kan worden geadieerd. Alleen tegen de in laatste aanleg genomen beslissing kan vernietigingsberoep worden ingesteld. De verplichting om de bestuurlijke beroepsprocedure te doorlopen vervalt niet ingeval de rechtzoekende van oordeel is dat deze procedure hem geen genoegdoening kan verschaffen.

9. De verzoekende partij beschouwt de brief van het VEA van 19 november 2012 ten onrechte als een beslissing bedoeld in artikel 13.4.8, § 1, eerste lid, van het Energiedecreet. Met die brief wordt aan de verzoekende partij louter het voornemen meegedeeld om een administratieve geldboete op te leggen. Tegelijk wordt zij uitgenodigd haar eventuele tegenargumenten uiterlijk tegen 17 december 2012 kenbaar te maken.

10. De bestreden beslissing van 12 februari 2013, die genomen werd nadat de verzoekende partij op 17 december 2012 haar tegenargumenten had ingediend, vormt daarentegen wel een beslissing als bedoeld in voormelde bepaling. De vermelding in fine van de bestreden beslissing van de beroepsmogelijkheden, kan daar geen afbreuk aan doen. Overigens wordt in de vermelding van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State niet gealludeerd op de beslissing van 12 februari 2013, maar op de eindbeslissing die het VEA zal nemen indien de betrokkene op grond van het tweede lid van artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet beroep instelt. De verzoekende partij heeft dergelijk beroep niet ingesteld.

11. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet (Parl. St. Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 945/1, 19-20), dat later het

EPB-decreet is geworden, kan niet worden afgeleid dat de beroepsprocedure van artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet geen verplicht te doorlopen bestuurlijke beroepsprocedure zou zijn. Met de woorden “geen beroepsprocedure” in de toelichting bij het ontworpen artikel 26, § 1, van EPB-decreet blijkt immers “geen beroepsprocedure bij de rechtbank van eerste aanleg” te zijn bedoeld. In de toelichting bij artikel 27 van hetzelfde ontwerp van decreet (Parl. St. Vlaams Parlement, 2006-2007, nr. 945/1, 20-21) wordt in dit verband verduidelijkt dat de decreetgever het nodig heeft geacht om tegen administratieve geldboetes wegens overtreding of niet-naleving van de energieprestatieregeling bij bestaande gebouwen, in een beroepsmogelijkheid met “volle rechtsmacht” bij de rechtbank van eerste aanleg te voorzien, omdat het VEA bij het opleggen van dergelijke boetes over een appreciatiebevoegdheid beschikt. Aangezien dergelijke appreciatiebevoegdheid niet zou bestaan bij geldboetes wegens overtreding of niet-naleving van de energieprestatieregeling bij de bouw werd er niet voorzien in een beroepsprocedure bij de justitiële rechter maar in een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Trouwens werd in het Energiedecreet aanvankelijk hetzelfde onderscheid gemaakt (Parl. St. Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2165/1, 106-107).

12. In zoverre de verzoekende partij opwerpt dat het Energiedecreet geen algemene bestuurlijke beroepsmogelijkheid heeft ingesteld, maar die procedure beperkt is tot de gevallen waarbij de in het decreet vastgestelde berekeningswijze door het VEA foutief werd toegepast of de vereiste feitelijke grondslag voor het opleggen van een boete ontbreekt, wordt vastgesteld dat blijkens de bewoordingen van artikel 13.4.8, § 1, tweede en derde lid, van het Energiedecreet de betrokkene beroep kan indienen wanneer hij “het oneens is met de sanctie” en dat het gegrond bevinden van het tijdig ingestelde beroep er toe kan leiden dat het VEA zijn beslissing herroept of het bedrag van de administratieve geldboete aanpast. Bovendien zou de vaststelling dat het VEA ook in beroep over geen enkele beoordelingsbevoegdheid beschikt bij het bepalen van de geldboete, niet meebrengen dat er voor de betrokkene geen verplichting bestaat om de bestuurlijke beroepsprocedure uit te putten, alvorens het geschil aan de Raad van

State voor te leggen. Op basis van de tekst van artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet en de vermelding van de beroepsmogelijkheden in de bestreden beslissing, wordt niet aangenomen dat er in hoofde van de verzoekende partij een gerechtvaardigde twijfel kon bestaan over het bestaan van een bestuurlijke beroepsmogelijkheid bij het VEA.

13. Het door de verzoekende partij aangehaalde arrest nr. 212.318 van 30 maart 2011 mist te dezen precedentswaarde. De aanvraag tot herziening op grond van artikel 57bis van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, waarop voormeld arrest betrekking heeft, is een uitzonderlijke procedure die het bestuur de mogelijkheid biedt terug te komen op definitieve tuchtstrafbeslissingen. Het gaat, zoals wordt uiteengezet in arrest nr. 201.604 van 8 maart 2010, daarbij evenwel niet om een “nieuwe beroepsmogelijkheid tegen een opgelegde tuchtstraf maar een procedure die volledig losstaat van de genomen eindbeslissing en waarop enkel een beroep kan worden gedaan wanneer zich een nieuw feit voordoet met betrekking tot de schuldvraag van de gestrafte ambtenaar”.

Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

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

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Eric Brewaeys**