RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 237.668 van 16 maart 2017
in de zaak A. 216.122/VII-39.405.

In zake : de NV INVEDA
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gerard Soete
kantoor houdend te 8400 Oostende
Kerkstraat 8, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 juni 2015, strekt tot de nietigverklaring van:

"1. Beslissing van 09 februari 2015 van de Vlaamse Overheid, Vlaams Energieagentschap, met als kenmerk VEA/EPB/BDWANG/38014-G-2007_129 waarbij betreffende de energieprestatieregelgeving een dwangsom werd opgelegd voor het niet-indienen van een aangifte na de ingebruikname van het gebouw, dossier 38014-G-2007_129: afbraak en bouw van een eengezinswoning + apotheek, Leopold II laan (Odk) 57, 8670 Koksijde, zijnde een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom tot op 02 februari 2015 aan 10 EUR per kalenderdag X 238 = 2.380 EUR.

2. De beslissing van de Vlaamse Overheid, Vlaams Energieagentschap van 28 april 2015, kenmerk 1L3E/FD76-2015 waarbij betreffende de energieprestatieregeling een dwangsom wordt opgelegd voor het niet-indienen van een aangifte na de ingebruikname van het gebouw,

dossier 38014-G-2007_129, afbraak en bouw van eengezinswoning + apotheek, Leopold II laan (Odk) 57, 8670 Koksijde, waarbij werd beslist dat in de argumentatie van NV Inveda niet werd aangetoond dat de EPB-aangifte wel tijdig werd ingediend en er in de verstrekte tegenargumentatie geen argumenten worden aangehaald die tot het wegvallen van de opgelegde administratieve geldboete aanleiding kunnen geven zodat gelet op dat alles het Vlaams Energieagentschap besliste om de opgelegde administratieve geldboete niet te herroepen".

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Thomas Maes heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 juni 2016.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Maarten Haegemans, die loco advocaat Gerard Soete verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Kurt Stas, die loco advocaat Dirk Lindemans verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Thomas Maes 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 24 juni 2013 stelt het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) vast dat een gebouw gelegen aan de Leopold II-laan te Koksijde (Oostduinkerke), waarvoor op 19 november 2007 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend, in gebruik is genomen. De termijn voor het indienen van een EPB-aangifte is verstreken op 13 november 2010. De verzoekende partij wordt aangemaand zich voor 9 augustus 2013 in regel te stellen door een EPB-aangifte in te dienen.

3.2. Met een aangetekende brief van 14 februari 2014 deelt het VEA aan de verzoekende partij mee dat er nog steeds geen EPB-aangifte werd ingediend en dat dienvolgens een administratieve geldboete van 1.854,55 euro wordt opgelegd. De verzoekende partij wordt uitgenodigd om uiterlijk tegen 14 maart 2014 tegenargumenten in te dienen.

3.3. Op 10 april 2014 beslist het VEA, na op 3 maart 2014 de schriftelijke tegenargumenten van de verzoekende partij te hebben ontvangen, om de boete te behouden. Het VEA wijst erop dat deze boete de verzoekende partij niet ontslaat van haar plicht om een EPB-aangifte in te dienen en dat er, indien zij de EPB-aangifte niet indient binnen de zestig dagen, een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom zal worden opgelegd overeenkomstig artikel 13.4.5, § 5, van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna: Energiedecreet).

3.4. Met een aangetekende brief van 12 december 2014 herinnert het VEA de verzoekende partij eraan dat nog steeds geen EPB-aangifte werd ingediend en wijst zij erop dat de administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom is beginnen lopen vanaf 10 juni 2014. De verzoekende partij wordt uitgenodigd voor 9 januari 2015 haar tegenargumenten aan het VEA te bezorgen.

Vervolgens dient de verzoekende partij op 28 december 2014 en 6 januari 2015 tegenargumenten in.

3.5. Op 9 februari 2015 beslist het VEA om de verzoekende partij een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom op te leggen in toepassing van artikel 13.4.5, § 5, derde lid, van het Energiedecreet. Deze boete wordt bepaald op 2.380 euro. De verzoekende partij wordt gewezen op de mogelijkheid om, overeenkomstig artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet, tegenargumenten kenbaar te maken.

Dit is de eerste bestreden beslissing.

3.6. De verzoekende partij dient op 6 maart 2015 haar argumenten in tegen de beslissing van 9 februari 2015.

3.7. Op 28 april 2015 neemt het VEA de tweede thans bestreden beslissing. De tegenargumenten van de verzoekende partij worden verworpen en de opgelegde administratieve geldboete wordt niet herroepen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties nopens het voorwerp van het beroep

4. De verwerende partij werpt op dat de tweede bestreden beslissing, die werd genomen in het kader van een georganiseerd administratief beroep ex artikel 13.4.8 van het Energiedecreet, in de plaats is gekomen van de eerste bestreden beslissing. Bijgevolg kan enkel de tweede bestreden beslissing voor de Raad van State worden aangevochten.

In een tweede exceptie betwist de verwerende partij de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre de Raad van State wordt gevraagd "voor recht [te zeggen] dat ten onrechte aan NV Inveda een administratieve

geldboete in de vorm van een dwangsom van 10 EUR per dag vanaf 10 juni 2014 werd opgelegd omdat er geen enkele administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom verschuldigd kan zijn dan wel is". De Raad van State is enkel bevoegd om de schorsing of de nietigverklaring van onwettige overheidshandelingen uit te spreken, aldus de verwerende partij.

5. De verzoekende partij repliceert dat in de tweede bestreden beslissing van 28 april 2015 niet wordt gesteld dat deze in de plaats komt van de eerste bestreden beslissing van 9 februari 2015 en dat een annulatieberoep dat enkel gericht is tegen de tweede bestreden beslissing zou kunnen leiden tot de niet ontvankelijkheid ervan.

Met betrekking tot de tweede exceptie, verduidelijkt zij dat de vordering in kwestie "volledigheidshalve" werd gesteld, voor het geval dat de Raad van State van oordeel zou zijn dat hij beslissingsrecht heeft over de dwangsom.

6. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij nog dat uit artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet blijkt dat er alleen een nieuwe kennisgeving gebeurt bij herroeping of aanpassing van het bedrag van de geldboete, maar dat zulks niet het geval is wanneer de geldboete wordt bevestigd.

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.

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.

Te dezen is de beslissing van het VEA van 28 april 2015, waarbij de tegenargumenten van de verzoekende partij worden verworpen, in de plaats gekomen van de oorspronkelijke beslissing van 9 februari 2015. Het beroep tot nietigverklaring is enkel ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de beslissing van 28 april 2015 (hierna aangeduid als de bestreden beslissing).

8. In het kader van de beoordeling van een beroep tot nietigverklaring, ingesteld op grond van artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beschikt de Raad van State niet over de bevoegdheid om zelf te beslissen over het al dan niet opleggen van de administratieve geldboete. De eis van de verzoekende partij om voor recht te zeggen dat "geen enkele administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom verschuldigd kan zijn dan wel is", wordt als niet ontvankelijk afgewezen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. In een eerste middel stelt de verzoekende partij dat "ten onrechte […] een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom [werd] opgelegd met toepassing van het energiedecreet van 8 mei 2009". Zij wijst erop dat de stedenbouwkundige vergunning reeds op 19 november 2007 werd verleend, zodat enkel de op dat ogenblik geldende regeling van toepassing kan zijn, met name 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). Volgens de verzoekende partij werd de administratieve geldboete opgelegd op grond van een niet-toepasselijk decreet.

10. De verwerende partij laat in de eerste plaats gelden dat het middel niet ontvankelijk is omdat de verzoekende partij zich beperkt tot feitelijke overwegingen en commentaar op de toepasselijkheid van de energieprestatieregelgeving, terwijl nergens concreet wordt aangegeven welke rechtsregel wordt geschonden, noch hoe die rechtsregel geschonden is op een manier die tot de onwettigheid van de beslissing doet besluiten. Bovendien is de kritiek enkel gericht tegen de beslissing van 9 februari 2015 en wordt deze niet betrokken op de beslissing van 28 april 2015 die in de plaats is getreden van eerstgenoemde beslissing.

Ten gronde zet de verwerende partij uiteen dat de bestreden administratieve geldboete werd opgelegd omdat de verzoekende partij na het opleggen van een boete op 10 april 2014 in gebreke is gebleven om een EPB-aangifte in te dienen, dat de aanleiding voor het opleggen van de nieuwe geldboete aldus het verstrijken is van de termijn zoals bepaald in artikel 13.4.5, § 5,

tweede lid, van het Energiedecreet, dat die termijn is verstreken op 9 juni 2014 en dat niet wordt betwist dat op dat tijdstip het Energiedecreet van toepassing was. Voorts benadrukt de verwerende partij dat het Energiedecreet een coördinatiedecreet is, dat het niet indienen van een EPB-aangifte zowel door artikel 23, § 5, van het EPB-decreet als door artikel 13.4.5, § 5, van het Energiedecreet wordt gesanctioneerd, dat de sanctieregeling identiek is en dat het feit dat het Energiedecreet in werking is getreden op 1 januari 2011 niets wijzigt aan de rechtspositie van de verzoekende partij. Tot slot vestigt de verwerende partij er de aandacht op dat de sanctieregeling die werd toegepast gunstiger is dan degene die vervat was in het EPB-decreet van 22 december 2006. Door een decreetwijziging van 14 maart 2014 werd het bedrag van de dwangsom immers verlaagd van 25 euro naar 10 euro per dag. De huidige energieprestatieregeling valt aldus gunstiger uit dan degene die van toepassing was op het moment van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag.

11. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat het middel voldoende duidelijk omschreven is, dat voor een stedenbouwkundige vergunning die op 19 november 2007 werd afgeleverd enkel het op dat ogenblik geldende EPB-decreet toepasselijk kan zijn, dat artikel 2 van het burgerlijk wetboek bepaalt dat de wet alleen beschikt voor het toekomende en geen terugwerkende kracht heeft en dat het derhalve onmogelijk is een administratieve geldboete op te leggen in verband met een stedenbouwkundige vergunning die dateert van vóór de inwerkingtreding van het Energiedecreet. Ook zou de dwangsom precies betrekking hebben op het niet indienen van een EPB-aangifte na ingebruikname. De beschouwing dat overeenkomstig het EPB-decreet eveneens dwangsommen kunnen worden opgelegd, is volgens de verzoekende partij niet relevant omdat het VEA deze regelgeving niet heeft toegepast.

12. In haar laatste memorie benadrukt de verzoekende partij dat het besluit van 9 februari 2015 de basisbeslissing is die met het latere besluit van 28 april 2015 werd bevestigd, dat het oorspronkelijke besluit het “belangrijkste” is,

en dat beide beslissingen met elkaar verbonden zijn aangezien de beslissing van 28 april 2015 deze van 9 februari 2015 heeft bevestigd.

Beoordeling

13. Het middel is voldoende duidelijk geformuleerd om uit te maken welke onwettigheid wordt aangevoerd tegen de bestreden beslissing van 28 april 2015.

14. Het Energiedecreet strekt er toe om "alle decretale bepalingen inzake energie samen te brengen in één tekst" (cf. het advies nr. 45.765/3 van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp van decreet houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid dat later het Energiedecreet is geworden). Dergelijke tekst bevat in beginsel ongewijzigde bepalingen die reeds bindende kracht hebben verkregen. De inwerkingtreding van de bepalingen van het gecoördineerde of gecodificeerde decreet blijft dus behouden op de dag van hun aanvankelijke inwerkingtreding. Enkel voor bepalingen die specifiek werden herwerkt of gewijzigd ten behoeve van de inpassing in de coördinatie/codificatie, geldt zulks niet.

De verplichting om na de uitvoering van werken en handelingen aan gebouwen waarvoor EPB-eisen gelden een EPB-aangifte in te dienen, gold reeds op het ogenblik dat de stedenbouwkundige vergunning werd verleend (artikel 11 van het EPB-decreet). Overeenkomstig artikel 23 van het EPB-decreet, dat in werking is getreden op 6 april 2007, werd het niet of laattijdig indienen van de EPB-aangifte gesanctioneerd met een administratieve geldboete, desgevallend in de vorm van een dwangsom. De bestreden beslissing werd genomen op grond van artikel 13.4.5 van het Energiedecreet. Deze bepaling, zoals oorspronkelijk gecoördineerd, stemt woordelijk overeen met artikel 23 van het EPB-decreet. Derhalve heeft artikel 23 van het EPB-decreet, zoals hernomen in 13.4.5 van het Energiedecreet, zijn oorspronkelijke datum van inwerkingtreding behouden. De

verwerende partij heeft bij het nemen van de bestreden beslissing het temporele toepassingsgebied van de energieprestatieregeling niet geschonden.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

15. Een tweede middel leidt de verzoekende partij af uit de schending van artikel 11.1.1, § 1, van het Energiedecreet.

Deze bepaling impliceert volgens de verzoekende partij dat het Energiedecreet enkel van toepassing is op gebouwen waarvoor, na de inwerkingtreding van dit decreet, aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning worden ingediend, dan wel voor de gebouwen waarvoor de Vlaamse regering EPB-eisen bepaalt. Zij brengt in herinnering dat de stedenbouwkundige vergunning op 19 november 2007 werd verleend, dit is vóór de inwerkingtreding van het Energiedecreet op 15 december 2011. Het gebouw was reeds afgewerkt in 2009. De verzoekende partij besluit dat het Energiedecreet wordt geschonden door de toepassing ervan op een woning die reeds was afgewerkt voor de inwerkingtreding van het decreet.

16. De verwerende partij wijst erop dat de bestreden administratieve geldboete niet werd opgelegd wegens het niet behalen van de EPB-eisen voor het betrokken gebouw, maar wel omdat de verzoekende partij heeft nagelaten om binnen de gestelde termijn een EPB-aangifte in te dienen. In dit verband merkt zij op dat de energieprestatieregelgeving van toepassing is op elk bouwdossier dat werd ingediend vanaf 1 januari 2006 en dus ook op dat van de verzoekende partij. Er wordt weliswaar een onderscheid gemaakt wat betreft de toepasselijke EPB-eisen naargelang de datum van de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning, maar zowel de vereiste EPB-aangifte als het sanctiemechanisme

wegens het niet respecteren van die verplichting, wordt identiek geregeld in het EPB-decreet en het Energiedecreet.

17. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat artikel 11.1.1 van het Energiedecreet impliceert dat dit decreet enkel van toepassing is op gebouwen waarvoor, na de inwerkingtreding ervan, aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning worden ingediend. Eenmaal men een stedenbouwkundige vergunning heeft verkregen op basis waarvan de werken werden aangevat, kan een nieuwe regelgeving daaraan niets veranderen omdat er sprake is van onherroepelijk vastgestelde rechten, aldus de verzoekende partij. Het argument dat er vroeger al een regelgeving was, is volgens haar niet relevant nu het VEA de bestreden beslissing niet heeft genomen in toepassing van die vroegere regelgeving.

18. In haar laatste memorie beklemtoont de verzoekende partij dat het niet mogelijk is om een nieuw decreet toe te passen op een toestand die is ontstaan voor de inwerkintreding ervan, zelfs niet indien dezelfde regelgeving in een later decreet werd overgenomen.

Beoordeling

19. Artikel 11.1.1, § 1, van het Energiedecreet, in de geschonden geachte versie, luidt als volgt:

> "De Vlaamse Regering bepaalt de EPB-eisen waaraan gebouwen moeten voldoen waarvoor een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend, als vermeld in artikel 4.2.1, 1°, 6° en 7°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009.
>
> De invoering van de meldingsplicht, vermeld in artikel 4.2.2, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 laat voor de gebouwen, vermeld in het eerste lid, de door de Vlaamse Regering op grond van het eerste lid vastgestelde EPB-eisen onverminderd van toepassing.
>
> Bij het vaststellen van de eisen wordt een onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande gebouwen. Er kan ook een onderscheid gemaakt worden tussen verschillende categorieën gebouwen. De Vlaamse Regering bepaalt welke EPB-eisen overeenkomen met een bijna-energieneutraal gebouw. De

Vlaamse Regering zorgt er in dat kader voor dat:

1° uiterlijk op 1 januari 2021 de EPB-eisen voor alle nieuwe gebouwen overeenkomen met de EPB-eisen voor bijna-energieneutrale gebouwen;

2° na 31 december 2018 nieuwe gebouwen waarin overheidsinstanties zijn gehuisvest die eigenaar zijn van deze gebouwen, bijna-energieneutrale gebouwen zijn.

Als op een gebouw EPB-eisen van toepassing zijn, gelden die voor de totaliteit van de werken, handelingen en wijzigingen die aan het gebouw uitgevoerd worden en dus ook voor de werken, handelingen en wijzigingen die op zich niet vergunningsplichtig zijn.

Indien een gebouw waarvoor geen energie wordt verbruikt om een specifieke binnentemperatuur te verkrijgen, binnen de twaalf maanden na de ingebruikname van de werken waarvoor conform artikel 4.2.1, 1°, 6° en 7°, en artikel 4.2.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 een stedenbouwkundige vergunning werd aangevraagd of een melding werd gedaan, wordt aangepast om alsnog energie te verbruiken om een specifiek binnenklimaat te creëren, dan moet alsnog worden voldaan aan de EPB-eisen die van toepassing zouden zijn geweest mocht in het gebouw vanaf het begin energie zijn verbruikt om een specifiek binnenklimaat te creëren".

20. Het middel berust op de foutieve vooronderstelling dat voormelde bepaling strekt tot de vaststelling van het toepassingsgebied ratione temporis van de energieprestatieregelgeving. De aan de Vlaamse regering opgedragen bevoegdheid om de EPB-eisen te bepalen, binnen de contouren van de met artikel 11.1.1, § 1, van het Energiedecreet verleende delegatie, brengt immers niet mee dat de energieprestatieregelgeving enkel van toepassing is op gebouwen waarvoor, na de inwerkingtreding van het Energiedecreet, aanvragen tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning worden ingediend.

Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

21. In een derde middel betwist de verzoekende partij dat het Energiedecreet "een coördinatiedecreet is waardoor het betrekking zou hebben op alle vorige toestanden die uitwerking hebben in de looptijd van het decreet".

Daarbij verwijst zij naar artikel 1.1.2 van het Energiedecreet waaruit zou blijken dat het de omzetting vormt van een reeks Europese richtlijnen, waaronder richtlijn 2010/31/EU van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen. Het Energiedecreet is volgens de verzoekende partij een nieuwe regeling die tot stand is gekomen ingevolge deze richtlijn. Het Energiedecreet stelt nergens dat het een coördinatiedecreet is. Het legt integendeel algemene bepalingen vast met betrekking tot het toekomstige energiebeleid. De verzoekende partij herhaalt opnieuw dat die regeling niet geldt voor haar bouwproject.

22. De verwerende partij werpt vooreerst op dat het middel niet ontvankelijk is omdat niet concreet wordt aangegeven welke rechtsregel of rechtsbeginsel door de bestreden beslissing zou zijn geschonden, en hoe dit tot de onwettigheid van de bestreden beslissing doet besluiten. De stelling dat het Energiedecreet niet kan worden aangemerkt als een coördinatiedecreet, is geen middel dat kan leiden tot de onwettigheid van de opgelegde administratieve geldboete.

Wat de grond van de zaak betreft stelt de verwerende partij dat het Energiedecreet wel degelijk strekt tot de coördinatie van zes energiegerelateerde decreten in één enkel decreet. Zij verwijst in dit verband naar de memorie van toelichting bij het Energiedecreet. Voorts zet de verwerende partij uiteen dat het Energiedecreet reeds was aangenomen vooraleer richtlijn 2010/31/EU werd uitgevaardigd, dat het Energiedecreet, net zoals het EPB-decreet, strekt tot de omzetting van richtlijn 2002/91/EG, dat de bepalingen van het EPB-decreet met betrekking tot de sanctionering van overtredingen van de energieprestatieregelgeving integraal werden hernomen in het Energiedecreet en dat de verzoekende partij met haar kritiek niet aantoont dat zij in haar belangen werd geschaad.

23. In haar memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij, wat de ontvankelijkheid van het middel betreft, dat zij voldoende duidelijk

heeft aangegeven dat het Energiedecreet een nieuwe regeling is die tot stand is gekomen ingevolge Europese regelgeving.

Over de grond van de zaak doet de verzoekende partij gelden dat, hoewel richtlijn 2010/31/EU nog niet toepasselijk was, deze er "in ieder geval was" en dat het Energiedecreet daarmee rekening heeft gehouden. Zij betoogt voorts dat het bestaan van de ambitie om de Vlaamse energiewetgeving in fases uit te werken tot een nieuwe energieregelgeving niet betekent dat een nieuwe regelgeving een coördinatiedecreet is en dat dergelijk decreet veronderstelt dat men alleen maar coördineert, wat te dezen niet het geval is. Opnieuw benadrukt de verzoekende partij dat de wet alleen beschikt voor het toekomende en geen terugwerkende kracht heeft. Tot slot werpt zij nog op dat het kennelijk onredelijk is om op een stedenbouwkundige vergunning van 2007 regelgevingen toe te passen van 2009 en 2010, te meer omdat voor de naleving van die regelgeving voorbereidende maatregelen vereist zijn.

24. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij toe dat het feit dat er een invoeging gebeurde meer dan twee jaar na de afkondiging van de coördinerende en codificerende tekst onder meer tot gevolg heeft dat er meer was dan een louter coördinatiedecreet.

Beoordeling

25. Het middel is voldoende duidelijk geformuleerd om uit te maken welke onwettigheid wordt aangevoerd tegen de bestreden beslissing van 28 april 2015.

26. Artikel 1.1.2 van het Energiedecreet refereert aan de diverse Europese richtlijnen waarvan het decreet de omzetting in intern recht is. Deze bepaling noopt niet tot de vaststelling dat het Energiedecreet geen coördinatie en codificatie zou zijn, a fortiori niet wanneer, zoals te dezen, de bekritiseerde

verwijzing meer dan twee jaar na de afkondiging van de coördinerende en codificerende tekst werd ingevoegd.

Voor het overige wordt verwezen naar de beoordeling van het eerste middel in randnummer 14.

Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

27. In een vierde middel betoogt de verzoekende partij dat het niet mogelijk was om haar een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom op te leggen omdat zij "geen enkele aansprakelijkheid treft voor het niet-naleven door BVBA Bouwteam Plus en later de curatele van de EPB-verplichtingen". Na het geven van een feitelijk relaas, benadrukt zij dat de EPB-verplichtingen werden overgenomen door de BVBA Bouwteam Plus, die een EPB-verslaggever, de BVBA Elegast Dobbelaere, heeft aangesteld, dat zij ervan overtuigd was dat alle verplichtingen waren nageleefd, dat zij later opnieuw beroep deed op dezelfde EPB-verslaggever die echter geen EPB-verslag kon opstellen omdat er geen geldige stavingsstukken beschikbaar waren, dat die stukken namelijk waren verdwenen ingevolge het faillissement van de BVBA Bouwteam Plus, dat zij bijgevolg zelf het slachtoffer is van een faillissement waarbij de verplichtingen niet werden nageleefd, dat in de gegeven omstandigheden geen administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom kan worden opgelegd en dat van haar niet kan worden verwacht om zelf aan EPB-verslaggeving te doen wanneer de aangestelde verslaggevers daartoe evenmin in staat zijn.

28. De verwerende partij stelt dat in de feitelijke uiteenzetting van de verzoekende partij geen middel kan worden ontwaard. Ten gronde merkt zij op dat de verzoekende partij dezelfde argumentatie heeft aangevoerd tijdens de

administratieve beroepsprocedure en dat die standpunten omstandig worden weerlegd in de motivering van de bestreden beslissing. De verzoekende partij toont niet aan dat die motivering niet correct zou zijn, of gebaseerd op een kennelijk onredelijke of onjuiste beoordeling van de feiten of het toepasselijke recht.

29. In haar memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat zij van de gefailleerde vennootschap de bevestiging kreeg dat de toenmalige EPB-wetgeving was nageleefd, dat de EPB-verslaggever heeft meegedeeld dat de stavingsstukken niet beschikbaar waren, zodat het onmogelijk was een aangifte in te dienen, dat de curator werd aangeschreven op 24 juni 2015, 16 juli 2015 en 3 september 2015, dat hij in gebreke wordt gesteld en eventueel zal worden gedagvaard. Voor haar is het evenwel onmogelijk om een EPB-aangifte in te dienen. Voorts benadrukt zij dat geen dwangsom kan worden opgelegd in een situatie waarin geen EPB-aangifte kan worden ingediend, zodat de houding van het VEA in voorliggende zaak volstrekt onredelijk en onaanvaardbaar is.

30. In haar laatste memorie laakt de verzoekende partij het feit dat zij dwangsommen moet betalen ingevolge handelingen van een gefailleerde waarover zij geen zeggenschap had en volstrekt onwetend was.

Beoordeling

31. Het vierde middel zoals aangebracht in het verzoekschrift en nader uitgewerkt in de memorie van wederantwoord bestaat, behoudens de aspecten die beoordeeld worden in het vijfde middel, enkel uit een feitelijk betoog dat in essentie handelt over de al dan niet rechtvaardige aard van de situatie waarin de verzoekende partij zich bevindt.

Dergelijke kritiek maakt geen middel uit in de zin van artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Onder “middel” moet immers worden verstaan: de voldoende duidelijke omschrijving

van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden beslissing werd geschonden.

Het vierde middel is niet ontvankelijk.

E. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

32. In het vijfde middel roept de verzoekende partij het bestaan van overmacht in. Zij herneemt - zoals in het vierde middel - ten dele het feitelijk verloop van de zaak. Vervolgens laat zij gelden dat de EPB-verslaggever om een definitieve en correcte EPB-aangifte te kunnen doen, over geldige stavingsstukken moet beschikken van alle in te voeren gegevens, dat die stukken evenwel niet beschikbaar waren, dat geen aangifte kon gebeuren omdat onder meer werd geëist dat alle facturen zouden worden voorgelegd betreffende de gebruikte materialen maar dat die facturen ingevolge het faillissement van de BVBA Bouwteam Plus niet kunnen worden voorgelegd. Volgens de verzoekende partij is er in de gegeven omstandigheden sprake van overmacht. Het bestaan van overmacht werd door haar ingeroepen maar door het VEA niet aanvaard omdat de EPB-verslaggever kan werken met "waarden bij ontstentenis". Echter, de EPB-verslaggever heeft uitdrukkelijk gesteld dat een aangifte niet mogelijk was omdat de gegevens ontbraken zodat er daarom ook niet kon worden gewerkt met aannames. Dit vormt, volgens de verzoekende partij, wel degelijk een geval van overmacht. Er werd haar zelfs meegedeeld dat de EPB-verslaggever geen onjuiste aangifte wou doen omdat hij zijn vergunning niet wenste te verliezen.

33. De verwerende partij antwoordt dat artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet de verantwoordelijkheid voor het (tijdig) indienen van de EPB-aangifte bij de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning legt, dat het (tijdig) indienen van de EPB-aangifte in hoofde van de aangifteplichtige een resultaatsverplichting vormt, dat het niet behalen van dit resultaat gelijkstaat met

een fout, tenzij de betrokkene zich kan beroepen op overmacht, dat te dezen van overmacht geen sprake is, dat het voor de verzoekende partij immers mogelijk was de EBP-aangifte in te dienen en de opgelegde boete te voorkomen, dat wanneer de verslaggever bepaalde gegevens zelf niet kan vaststellen of geen stavingsstuk voorhanden is, hij de mogelijkheid heeft om te rekenen met bepaalde aannames ("defaultwaarden"), dat die waarden weliswaar een invloed kunnen hebben op het uiteindelijke resultaat, aangezien zij conservatiever kunnen zijn dan de reëel gebruikte materialen, dat de verzoekende partij er bewust voor heeft gekozen om zulks niet te doen aangezien zij blijkbaar afgeschrikt werd door de mogelijke consequenties voor het resultaat van de berekening en de overeenkomstige boete en dat het feit dat er mogelijk consequenties kunnen zijn voor het behalen van de EPB-eisen in het geval er gerekend werd met defaultwaarden echter niet gelijk te stellen is met een onmogelijkheid om een aangifte in te dienen.

34. In haar memorie van wederantwoord betwist de verzoekende partij dat de aangifteplicht een resultaatsverplichting is. Volgens haar is het al te makkelijk om te poneren dat het niet bereiken van het resultaat inzake EPB-aangifte een fout impliceert, behoudens overmacht. Zij meent te hebben aangetoond dat zij het slachtoffer is van een faillissement, zodat zij geen fout begaan heeft en haar niets toerekenbaar is. De verzoekende partij wijst erop dat het indienen van een aangifte zonder stavingsstukken zou hebben geresulteerd in een administratieve geldboete van 25.951,55 euro. Zulks brengt mee dat de aangifte niet kon gebeuren en er kan dan ook geen dwangsom worden opgelegd. Ook betwist de verzoekende partij dat kon worden gewerkt met zogenaamde defaultwaarden.

35. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog dat het VEA over voldoende concrete feitelijke gegevens beschikte om het bestaan van overmacht in voorliggende zaak te aanvaarden. Ze wijst er onder meer op dat de EPB-verslaggever verkoos om enkel een waarheidsgetrouwe aangifte, voorzien van de vereiste stavingsstukken, te doen en dat zij op 9 augustus 2014 de offerte van de EPB-verslaggever heeft ondertekend en dat die verslaggever op 13 augustus

2014 aangaf dat er, om de aangifte definitief en correct te kunnen indienen bij het VEA, geldige stavingstukken moesten zijn van alle in te voeren gegevens. Het is pas na ontvangst van de documenten dat de EPB-aangifte kan gebeuren. Tot op heden diende de EPB-verslaggever geen enkele aangifte in om reden dat hij uitdrukkelijk stelt dat dit niet mogelijk is, ook niet door zelf te schatten en zo te werken met waarden bij ontstentenis. De verzoekende partij wijst opnieuw naar het faillissement, wat meebrengt dat er geen stukken voorhanden zijn. Besluitend stelt zij te verkeren in "een van haar wil onafhankelijke situatie die het haar onmogelijk maakt om haar verplichting na te komen".

36. In haar laatste memorie voert de verwerende partij nog aan dat de stelling dat de verslaggever, door het werken met waarden bij ontstentenis, tekort zou komen aan diens rapportageverplichting in het kader van de energieprestatieregelgeving, en dat hij gebeurlijk het risico zou lopen "zijn vergunning kwijt te spelen", op geen enkele grond is gesteund. De rapportageverplichting impliceert net dat de verslaggever, indien hij niet over de nodige stavingsstukken beschikt, waarden bij ontstentenis aanneemt teneinde de (her)aangifte te vervolledigen. Die mogelijkheid is overigens op verschillende plaatsen verankerd in de bijlagen bij het Energiebesluit. Op de aangifteplichtige van zijn kant rust de verantwoordelijkheid dat dergelijke (her)aangifte tijdig wordt ingediend, teneinde het VEA toe te laten zijn controleopdracht uit te voeren. Dat het gebruik van dergelijke waarden bij ontstentenis een invloed kan hebben op het uiteindelijke resultaat, en gebeurlijk aanleiding kan geven tot een hogere boete, ontslaat geen van beide partijen van de verplichtingen die hen door de energieprestatieregelgeving worden opgelegd. Indien inderdaad mocht blijken dat de (gefailleerde) aannemer weigert stukken over te maken, of de verslaggever zou weigeren te werken met waarden bij ontstentenis, valt, aldus de verwerende partij, uiteraard niet uit te sluiten dat die partijen hiermee gebeurlijk tekort zouden komen aan hun verplichtingen ten aanzien van de verzoekende partij, die daardoor schade zou kunnen ondervinden. Dit betreft evenwel bij uitstek een burgerlijk geschil, waarover de Raad van State niet vermag te oordelen. Uit haar laatste memorie blijkt trouwens dat de verzoekende partij al concrete stappen heeft ondernomen om

de curatele in gebreke te stellen en te dagvaarden. Het VEA heeft in die omstandigheden terecht geen geval van overmacht aanvaard.

Beoordeling

37. De verzoekende partij betwist niet dat zij principieel onderworpen is aan de decretale plicht om een EPB-aangifte in te dienen voor het gebouw dat is gelegen aan de Leopold II-laan te Koksijde (Oostduinkerke). Evenmin betwist zij deze aangifte niet te hebben gedaan.

38. De bevoegdheid van het VEA om op grond van artikel 13.4.8 van het Energiedecreet 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. Daarbij moet het VEA nagaan of de wettelijke voorwaarden voor het opleggen van de administratieve geldboete vervuld zijn en/of de betrokkene zich al dan niet op overmacht kan beroepen.

39. Voor het bestaan van een geval van overmacht beroept de verzoekende partij zich in het bijzonder op een e-mail van 6 januari 2015 van de door haar gekozen EPB-verslaggever waarin het volgende wordt gesteld:

> "Om de EPB-aangifte in te dienen, dient deze waarheidsgetrouw ingevuld te worden.
> Bij gebrek aan geldige stavingsstukken kunnen wij enkel waardes bij ontstentenis aannemen.
> Voor uw project hebben wij nagenoeg geen stavingsstukken kunnen ontvangen (enkel zelf foto's komen nemen + plannen van de architect).
> Bij navraag aan de bouwheer en de architect kunnen geen verdere stavingsstukken worden voorgelegd.
> Het ingevuld dossier gen[er]eert een boete die het Vlaams Energieagentschap zal opleggen van 25.951,55 euro.
> Hierbij werd rekening gehouden met aluminium ramen zonder thermische onderbreking.
> Moesten er nog geldige stavingsstukken kunnen ontvangen worden waar er melding is van thermische onderbrekingen in de ramen kan deze boete nog

dalen tot 9873,01 euro.

Wij adviseren ook voor de vervaldatum een antwoord te bieden aan het Vlaams Energieagentschap.
Daarin kunt u de situatie uitleggen (faling van bouwteam+...) en dat u volop stavingsstukken bent aan het zoeken".

De omstandigheid dat een EPB-aangifte zonder de vereiste stavingsstukken volgens de EPB-verslaggever zal leiden tot het opleggen van een administratieve geldboete, vormt geen ontoerekenbare onmogelijkheid, gelegen buiten de wil van de verzoekende partij, voor het indienen van de aangifte. Bij haar argumentatie verliest de verzoekende partij uit het oog dat er een onderscheid bestaat tussen enerzijds de onmogelijkheid om een nauwkeurig gestaafde EPB-aangifte in te dienen en anderzijds de absolute onmogelijkheid om enige EPB-aangifte te doen. Om voormelde redenen wordt niet aangenomen dat de verwerende partij ten onrechte de door de verzoekende partij beschreven situatie als een geval van overmacht heeft afgewezen.

Het vijfde middel is niet gegrond.

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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien maart tweeduizend zeventien, 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**