

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.594 van 11 september 2024
in de zaak A. 239.873/XIV-39.422**

In zake : de NV EVILLAS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Willem Cloet
 kantoor houdend te 1080 Brussel
 Onafhankelijkheidstraat 66, bus 14
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door
 het VLAAMSE ENERGIE- EN KLIMAATAGENTSCHAP
 (VEKA)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Damien Verhoeven, Bert Van Herreweghe en Vincent
 Verbelen
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 augustus 2023, strekt tot de
nietigverklaring van:

1.1. “het besluit op 17 juni 2023 genomen door het Vlaamse Energie- en
Klimaatagentschap, [...], waarbij de beslissing werd genomen om de boete van
5.078,00 euro die het VEKA op 15 februari 2023 heeft opgelegd aan [de
verzoekende partij] voor het niet-indienen van een EPB-aangifte voor het
bouwproject gelegen [...] te 1602 Sint-Pieters-Leeuw, niet te herroepen en
waarbij werd bevestigd dat voormelde boete verschuldigd is
(EPB-dossiernummer 23077-G-2013/00.XXX/BA en intern kenmerk VEKA
NIAG_2022-00XXX/ABB)”; evenals van

1.2. “het besluit van het VEKA van 15 februari 2023 tot het opleggen van die boete”.

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.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 juni 2024.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valerie Libert, die *loco* advocaat Willem Cloet verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Vincent Verbelen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. De verzoekende partij is een projectontwikkelaar die zich toelegt op middelgrote residentiële projecten.

3.2. Bij notariële akte van 10 juli 2015 verkoopt de verzoekende partij een gedeelte (waaronder commerciële ruimtes) van een appartementsgebouw in oprichting, gelegen te Sint-Pieters-Leeuw.

Over de staat van het onroerend goed staat in de notariële akte vermeld dat:

“Het goed wordt verkocht in zijn huidige staat, namelijk een gesloten ruwbouw (*casco*) volgens de bepalingen in het lastenboek zoals aangehecht aan de verkoopovereenkomst.

De koper zal zelf instaan voor het isoleren van de vloer, en het aanbrengen van de chape (isolatie conform de technische voorschriften of gelijkwaardig, waarvan de koper verklaart een kopie te hebben ontvangen).”.

Verder vermeldt de notariële akte nog dat “[d]e voorlopige oplevering heeft plaatsgevonden op 16 juni 2015.”.

In het aan de verkoopovereenkomst aangehechte lastenboek staat nog vermeld onder punt 32 ‘Algemene opmerkingen’ onder de titel ‘Niet-voorzien in de prijs’ dat “[h]et [...] de verantwoordelijkheid van de koper [is] om een EPB-verslaggever aan te stellen bij de verdere inrichting en afwerking van de ruimte. Een tussentijds verslag aangaande het beschermd volume wordt bezorgd na de voorlopige oplevering van de *casco* ruimtes.”.

3.3. Bij brief van 3 februari 2022 deelt het VEKA, dat een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid van de Vlaamse overheid is, aan de verzoekende partij mee dat deze nog geen EPB-aangifte heeft ingediend voor onder meer de verkochte commerciële ruimtes, terwijl de uiterste indiendatum EPB-aangifte dateert van 28 oktober 2018.

Bij e-mail van 8 februari 2022 wijst de verzoekende partij erop dat zij voor deze commerciële ruimtes die *casco* werden opgeleverd (zonder technieken en zonder vloerisolatie) geen EPB-aangifte dient te doen.

Bij e-mail van 19 april 2022 reageert het VEKA dat het feit dat de verzoekende partij “geen eigenaar (meer) is van het project [...] geen belang [heeft] bij het bepalen of Evillas NV al dan niet aangifteplichtig is en dus (mede)aansprakelijk is voor het indienen van de EPB-aangiften.”. Verderop staat nog te lezen dat “[u]it de bezorgde gegevens [...]evenwel blijkt dat de voorlopige oplevering reeds plaatsgevonden zou hebben op 16 juni 2015, dus voor het verlijden van de akte op 10 juli 2015. De aangifteplicht kon dus niet meer overgedragen worden. Bijgevolg is op basis van de beschikbare gegevens en behoudens bewijs van tegendeel de aangifteplicht m.a.w. niet rechtsgeldig overgedragen en blijft Evillas NV aangifteplichtig en draagt de verantwoordelijkheid om tijdig de EPB-aangiften voor de betreffende EPB-eenheden in te dienen.”.

3.4. Bij aangetekende brief van 10 juni 2022 brengt het VEKA de verzoekende partij op de hoogte van het voornemen om een administratieve geldboete van 5.078,00 euro op te leggen voor het niet-indienen van een EPB-aangifte.

De verzoekende partij verzet zich hiertegen met een e-mail van 7 juli 2022.

3.5. Bij aangetekende brief van 15 februari 2023 legt het VEKA een administratieve geldboete van 5.078,00 euro op aan de verzoekende partij voor het niet-tijdig indienen van de EPB-aangifte.

Dit is de eerste bestreden beslissing die hierna wordt aangeduid als “de initiële beslissing van 15 februari 2023”.

3.6. Op 14 maart 2023 stelt de verzoekende partij bij het VEKA administratief beroep in tegen deze administratieve geldboete.

3.7. Op 17 juni 2023 bevestigt het VEKA de administratieve geldboete opgelegd aan de verzoekende partij.

Dit is de tweede bestreden beslissing die luidt:

“Betreft: Energieprestatieregelgeving: bevestiging administratieve geldboete voor het niet-indienen van de EPB-aangiften voor het bouwproject gelegen in [...], 1602 SINT-PIETERS-LEEUEW met EPB-dossiernummer 23077-G-2013/00[XXX]/BA.

Geachte,

Op 28 oktober 2013 hebt u een stedenbouwkundige vergunning of omgevingsvergunning gekregen of hebt u een melding gedaan.

Op 16 februari 2023 werd u, na schriftelijke hoorzitting, een administratieve geldboete van 5.078,00 euro opgelegd voor het niet-tijdig indienen van de EPB-aangiften. U kreeg een termijn van 30 kalenderdagen na ontvangst van de beslissingsbrief om, via aangetekende zending, administratief beroep in te dienen. U bezorgde, via uw raadsman, het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) bij brief van 14 maart 2023 (poststempel 14 maart 2023) tegenargumenten.

Beslissing

Het VEKA beslist om de opgelegde administratieve geldboete niet te herroepen. Hieronder leest u de overwegingen die de genomen beslissing onderbouwen.

Behandeling tegenargumenten Argumentatie

Uw raadsman stelt dat er op het moment van verkoop geen sprake geweest zou zijn van een voorlopige oplevering zoals bedoeld in artikel 11.1.9 van het Energiedecreet. De voorlopige oplevering van een *casco*ruimte zou volgens uw raadsman niet gelijk staan aan een voorlopige oplevering zoals bedoeld in artikel 11.1.9 van het Energiedecreet, noch wat men in normaal taalgebruik zou verstaan als ‘voorlopige oplevering’. Onder ‘voorlopige oplevering’ zou het afwerken van de werken die normaal gebruik van de werken verstaan moeten worden. Uw raadsman haalt aan dat die interpretatie logisch zou zijn in de geest van het Energiedecreet; de decreetgever zou gewenst hebben te vermijden dat na de voorlopige oplevering (volgens uw raadsman de gehele afwerking van een gebouw of pand, waardoor het leefbaar en bewoonbaar is) professionele bouwactoren nog de aangifteplicht zouden doorschuiven naar de koper van het pand.

Dit zou volgens uw raadsman niet gelden wanneer het zou gaan om de verkoop van een *casco*-ruimte, ook al zou die ruimte in zijn *casco*-toestand reeds ‘voorlopig opgeleverd’ zijn. Een *casco*-ruimte zou volgens uw raadsman per definitie nog ingericht moeten worden, waardoor het logisch zou zijn dat de aangifteplicht wel zou overgaan op de koper.

Uw raadsman verwijst naar een arrest van de Raad van State van 17 maart 2016, hetgeen zou stellen: ‘Het is niet mogelijk om een correcte EPB-aangifte te doen indien bepaalde onderdelen van het gebouw of de constructie die van belang zijn voor het bepalen van de energieprestaties nog niet zijn afgewerkt. Door de aangifteplichtige werd ook reeds aan het Vlaams Energieagentschap (VEA)

gemeld dat er nog allerhande bouwtechnische gebreken waren waardoor geen voorlopige en/of definitieve oplevering van de werken heeft plaatsgevonden. De Raad volgt het VEA niet waar deze stelt dat er sprake is van een onweerlegbaar vermoeden van ingebruikname van het gebouw indien er mensen zouden wonen. De Raad verwijst hiervoor bijkomend naar de memorie van toelichting bij het energiedecreet waarin wordt gesteld dat het ogenblik van ingebruikname een 'feitenkwestie' betreft die 'flexibel' moet worden geïnterpreteerd. Deze flexibiliteit meent de Raad niet te ontwaren in het besluit van het VEA waardoor wordt overgegaan tot vernietiging ervan.'

De Raad van State zou stellen dat het niet mogelijk zou zijn om de EPB-aangifte te doen indien bepaalde delen van het gebouw nog niet afgewerkt zouden zijn en er zou dus op bouwtechnisch vlak geen sprake kunnen zijn van een voorlopige oplevering. Als iets niet mogelijk is, zou er sprake zijn van overmacht. Omdat de verdere afwerking van het gebouw zou moeten gebeuren door de koper van de *casco*-ruimte, en niet door u, zou u omwille van overmacht geen EPB-aangifte kunnen laten indienen.

Uw raadsman vraagt om u geen boete op te leggen, aangezien de aangifteplicht overgedragen geweest zou zijn naar de koper van de *casco*-ruimte.

VEKA Behandeling

We verwijzen naar hetgeen u reeds via e-mail d.d. 8 februari 2023 werd gecommuniceerd:

'Wat betreft de overdracht van de aangifteplicht stelt artikel 11.1.9 van het Energiedecreet, in de lezing zoals van toepassing op moment van verlijden van de akte (waarvan wij overigens nog steeds geen kopie van hebben gekregen, desondanks dat dit eerder werd opgevraagd), het volgende:

"§ 1. Als er voor een gebouw EPB-eisen gelden volgens artikel 11.1.1, § 1, is de houder van de stedenbouwkundige vergunning of de meldingsplichtige de aangifteplichtige.

Als een gebouw dat gebouwd moet worden of in aanbouw is, door de aangifteplichtige wordt vervreemd, of als de stedenbouwkundige vergunning door de aangifteplichtige wordt overgedragen, dan wordt respectievelijk de nieuwe eigenaar of de nieuwe houder van de stedenbouwkundige vergunning de nieuwe aangifteplichtige. Als een gebouw dat al voorlopig opgeleverd is, wordt vervreemd voor een EPB-aangifte is ingediend, blijft de oorspronkelijke houder van de stedenbouwkundige vergunning of de meldingsplichtige de aangifteplichtige.

§ 2. In uitzondering op § 1 is bij een overeenkomst tussen een promotor-bouwheer en een natuurlijke persoon, waarbij de Woningbouwwet van toepassing is en die tot doel heeft een appartement of woning te verkopen, te bouwen of te verbouwen, de promotor-bouwheer de aangifteplichtige, tenzij aan de volgende drie voorwaarden is voldaan :

1° in de koopakte wordt vermeld dat de aangifteplicht aan de koper wordt overgedragen;

2° bij de koopakte wordt een tussentijds verslag gevoegd dat opgemaakt is door de verslaggever die door de promotor-bouwheer is aangesteld en dat is ondertekend door de verslaggever, de promotor-bouwheer en de koper. In het tussentijdse verslag worden alle maatregelen die uitgevoerd werden of die uitgevoerd moeten worden om aan de EPB-eisen te voldoen, opgesomd en wordt vermeld wie voor de uitvoering van de verschillende maatregelen zal instaan;

3° de promotor-bouwheer stelt na het beëindigen van de werken de nodige gegevens van de door hem of in zijn opdracht uitgevoerde werken, ter beschikking van de koper met het oog op het opstellen van de definitieve EPB-aangifte.'

Conform het bepaalde in artikel 11.1.9, §1, van het Energiedecreet speelt de voorlopige oplevering als scharnierpunt om te bepalen of de aangifteplicht

rechtsgeldig overgedragen werd of niet. Er werd hierbij niet door de decreetgever bepaald dat de voorlopige oplevering betrekking zou moeten hebben op het feit dat het gebouw gebruiksklaar zou zijn, zoals u argumenteert. Er wordt louter gesteld dat als een gebouw dat al voorlopig opgeleverd is, wordt vervreemd voor een EPB-aangifte is ingediend, in dat geval de oorspronkelijke houder van de stedenbouwkundige vergunning of de meldingsplichtige de aangifteplichtige blijft.

Het VEKA blijft bij haar stelling die aan uw raadsman via e-mail d.d. 8 februari 2023 werd gecommuniceerd. De decreetbepaling in artikel 11.1.9, §1, van het Energiedecreet bepaalt dat de voorlopige oplevering het scharnierpunt vormt om te bepalen of de aangifteplicht rechtsgeldig werd overgedragen. Het argument dat het gebouw gebruiksklaar moet zijn, zoals uw raadsman beweert, is niet opgenomen in de bepaling zoals opgesteld door de decreetgever. De decreetbepaling stelt enkel dat wanneer een gebouw dat al voorlopig is opgeleverd wordt vervreemd voordat een EPB-aangifte is ingediend, de oorspronkelijke houder van de stedenbouwkundige vergunning of de meldingsplichtige de aangifteplichtige blijft. Het is belangrijk op te merken dat de intentie van de wetgever niet de overhand heeft boven de letterlijke bewoordingen van de wetbepaling zelf. Zie in dat opzicht ook het arrest van het Arbitragehof van 2 februari 2005: 'De zin van een wetbepaling kan niet worden omgebogen door verklaringen die aan de aanneming ervan zijn voorafgegaan, te laten voorgaan op de duidelijke tekst van die bepaling.' (GwH 2 februari 2005, nr. 25/2005, p. 9).

Uw raadsman verwijst naar het arrest van de Raad van State van 17 maart 2016, op grond waarvan uw raadsman argumenteert dat het niet mogelijk zou zijn om de EPB-aangifte te laten indienen indien bepaalde delen van het gebouw nog niet afgewerkt zouden zijn. Het arrest van de Raad van State, waarnaar verwezen wordt, stelt expliciet het volgende: '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. Deze overweging door de Raad van State kaderde in een procedure voor het niet-tijdig indienen van de EPB-aangifte na ingebruikname van het gebouw. In dit arrest vernietigde de Raad van State de beslissing van het VEA omdat het VEA niet de nodige flexibiliteit aan de dag had gelegd om de werkelijke ingebruikname van het gebouw in kwestie vast te stellen.'

Het arrest van de Raad van State van 17 maart 2016 met rolnummer 234158 kan niet van toepassing worden beschouwd op het begrip 'voorlopige oplevering' zoals omschreven in artikel 11.1.9 van het Energiedecreet. Het arrest behandelt specifiek de toepassing van artikel 11.1.8 van het Energiedecreet, en biedt dus geen directe invulling of interpretatie van het begrip 'voorlopige oplevering' in artikel 11.1.9 van het Energiedecreet. In het arrest wordt geen expliciete verwijzing gemaakt naar artikel 11.1.9 of de definitie van 'voorlopige oplevering' zoals opgenomen in dat artikel, noch neemt de Raad een standpunt in over wat beschouwd moet worden als een 'voorlopige oplevering'. Het betreft een afzonderlijke kwestie die specifiek betrekking heeft op artikel 11.1.8 van het Energiedecreet. Het arrest kan dus niet zonder meer niet als leidraad worden gebruikt om de interpretatie van het begrip 'voorlopige oplevering' in artikel 11.1.9 van het Energiedecreet te bepalen. Bovendien zijn de bepalingen

van het Energiedecreet autonoom en moeten ze als zodanig worden geïnterpreteerd. De interpretatie van een bepaling zoals ‘voorlopige oplevering’ moet worden afgeleid uit de bewoordingen van het Energiedecreet zelf, en niet alleen uit een afzonderlijk arrest dat een andere bepaling behandelt.

Overigens dient opgemerkt te worden dat dit arrest van de Raad van State sinds de decreetwijziging van 17 februari 2017 achterhaald. Met voormelde decreetwijziging werden in paragraaf 1 van artikel 11.1.8 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 de woorden ‘Na de uitvoering van de werken en handelingen aan’ vervangen door het woord ‘Voor’ (zie artikel 14 decreet van 17 februari 2017 houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de energieprestaties van gebouwen).

Daarnaast stelt uw raadsman: ‘De Raad van State zegt zeer duidelijk dat het niet mogelijk is om EPB-aangifte te doen indien bepaalde delen van het gebouw nog niet zijn afgewerkt en er dus ook op bouwtechnisch vlak geen sprake kan zijn van een voorlopige oplevering van het bouwwerk. Als iets niet mogelijk is, is er uiteraard sprake van overmacht. Ook al omdat de verdere afwerking gebeurt door de koper van de *casco*-ruimte, en niet door mijn cliënte’.

Het VEKA stelt echter vast dat het bouwproject al enige tijd is afgewerkt. Dit blijkt minstens uit de ingebruikname van de handelsruimte sinds 20 december 2018 (vestiging vestigingseenheid door Mediato NV). Dit wordt tevens bevestigd door streetviewfoto’s, geraadpleegd via Google Maps. De EPB-verslaggever moet een as-built rapport doen van de werken die op het moment van het indienen van de EPB-aangifte uitgevoerd zijn. Hoewel nergens in het Energiedecreet is bepaald dat de werken tot de laatste bout moeten zijn uitgevoerd om een EPB-aangifte te kunnen indienen, kan in dit geval wel van een volledig afgewerkt project de EPB-aangifte ingediend worden.

Uit de versie van de akte die eerder werd bezorgd, heeft het VEKA vastgesteld dat de voorlopige oplevering op moment van vervreemding op 10 juli 2015 reeds had plaatsgevonden, *in casu* op 16 juni 2015. Het feit dat het gebouw *casco*-staat opgeleverd zou zijn, doet geen afbreuk aan het feit dat er op moment van verlijden van de akte al een voorlopige oplevering had plaatsgevonden. In dat opzicht kon de aangifteplicht dus niet meer rechtsgeldig, conform het bepaalde in artikel 11.1.9, §1, van het Energiedecreet, worden overgedragen.

Als aangifteplichtige draagt u de verantwoordelijkheid om de EPB-aangifte voor het bouwproject te laten indienen. Indien nodig, kan u bij de koper stavingstukken opvragen die de door hem uitgevoerde werken staven. Indien men niet (meer) beschikt over geldige stavingstukken, dan kan de verslaggever steeds rekenen met waarden bij ontstentenis.

VEKA Beslissing

Niet aanvaard

Het VEKA heeft geen appreciatiebevoegdheid betreffende het al dan niet stellen van de boetes. In tegenstelling tot bijvoorbeeld artikel 13.4.10 van het Energiedecreet, waar gesproken wordt van ‘kan een boete opleggen’, stelt artikel 13.4.5 van het Energiedecreet immers duidelijk ‘legt het Vlaamse Energie- en Klimaatagentschap (...) een administratieve geldboete op’. Als de EPB-aangiften niet of laattijdig werden ingediend, is het agentschap dan ook verplicht om de administratieve geldboete, vermeld in dat artikel aan de aangifteplichtige op te leggen. De memorie van toelichting bij artikel 26 van het EPB-decreet (nu opgenomen in artikel 13.4.8 van het Energiedecreet) stelt dan ook duidelijk: ‘Er wordt bij het vastleggen van deze administratieve geldboete geen appreciatiebevoegdheid aan de overheid gegeven, aangezien het bedrag van de geldboete en de manier waarop deze wordt berekend, expliciet in het decreet en de bijlage wordt vermeld. Zodoende werd er geen beroepsprocedure voorzien en staat beroep open bij de Raad van State, die deze beslissing dan al dan niet kan

vernietigen. In voorkomend geval kan de opschorting van de maatregel worden gevorderd. De overtreder krijgt wel de mogelijkheid om zijn tegenargumenten mee te delen aan het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap. Indien bijvoorbeeld zou blijken dat het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap 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.’ (*Parl. St. Vlaams Parlement* (2006-2007) Stuk 945-1, p19-20.) Die argumentatie wordt integraal herhaald in de memorie van toelichting bij de desbetreffende artikelen uit het Energiedecreet (*Parl. St. Vlaams Parlement* (2008-2009) Stuk 2165-1, p110).

Die zienswijze - dat het agentschap geen appreciatiebevoegdheid heeft - werd inmiddels door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd (Raad van State, nr. 221.638, Nijskens, 6 december 2012, nr. 16-17).

Het komt, gelet op het legaliteitsbeginsel, dan ook niet toe aan de administratieve overheid, belast met de handhaving van een decreet, om de wettelijkheid van die decretale bepalingen in vraag te stellen. De vaste lijn van o.a. de rechtspraak van het Hof van Cassatie is dan ook dat het bestuur niet wordt geacht de beginselen van behoorlijk bestuur *contra legem* toe te passen (zie bijvoorbeeld Cass., 6 november 2000, Belgische Staat / Devalckeneer en Peremans). Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de hoven en rechtbanken volgen dat standpunt.

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

Er wordt in uw tegenargumenten niet aangetoond dat de EPB-aangiften wel tijdig werden ingediend. Er worden ook geen argumenten aangehaald die aanleiding geven tot het kwijtschelden van de administratieve geldboete.

[...]”.

Deze beslissing is op 22 juni 2023 afgeleverd op het adres van de verzoekende partij.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie: de initiële beslissing van 15 februari 2023 is geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij formuleert in de memorie van antwoord een exceptie, waarin zij in haar laatste memorie volhardt in zoverre het voorliggende beroep tot nietigverklaring is gericht tegen de initiële beslissing van 15 februari 2023 aangezien dit geen rechtens aanvechtbare beslissing is. Op het ogenblik dat de beslissing van 15 februari 2023 aan de verzoekende partij werd

betekend, stond tegen die beslissing luidens artikel 13.4.8. § 1, eerste en tweede lid, van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna: het Energiedecreet) immers nog een georganiseerd bestuurlijk beroep open bij het VEKA. De verzoekende partij heeft die bij decreet voorziene bestuurlijke beroepsmogelijkheid ook benut, waarna het VEKA op 17 juni 2023 heeft beslist om de tegenargumenten van de verzoekende partij te verwerpen, en haar initiële beslissing niet te herroepen. De tweede bestreden beslissing van 17 juni 2023 is daarmee in de plaats gekomen van de initiële beslissing van 15 februari 2023.

5. De verzoekende partij repliceert in de memorie van wederantwoord dat de bewering van de verwerende partij over de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring geen invloed heeft op de ontvankelijkheid van haar beroep, voor zover dit gericht is tegen de eindbeslissing van 17 juni 2023 van het VEKA. De verwerende partij had gesteld dat alleen tegen de eindbeslissing van 17 juni 2023 een verzoek tot nietigverklaring bij de Raad van State kan worden ingediend, en dat het verzoek niet-ontvankelijk zou zijn voor zover het gericht is tegen de initiële beslissing van 15 februari 2023. De verzoekende partij, zo repliceert zij, gaat niet verder in op dit argument van de verwerende partij aangezien het geen impact heeft op de ontvankelijkheid van haar beroep, minstens voor zover dit is gericht tegen de eindbeslissing van 17 juni 2013. Zij verzoekt niettemin *in fine* van diezelfde memorie ook de initiële beslissing van 15 februari 2023 te vernietigen.

Beoordeling

6. Het te dezen relevante artikel 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet bepaalt:

“Het bedrag van de verschuldigde administratieve geldboete wordt aan de betrokkene meegedeeld per aangetekende zending, 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 VEKA van zijn

tegenargumenten op de hoogte brengen per aangetekende zending. Na het verstrijken van die termijn is de beslissing definitief.

Het VEKA 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.”.

7. Uit die bepaling volgt dat de beslissing van het VEKA over de door de verzoekende partij tijdig ingediende tegenargumenten in de plaats komt van de in het eerste lid bedoelde “voorlopige beslissing“, te dezen de initiële beslissing van 15 februari 2023, 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 openstaat, moet dit in beginsel worden uitgeput vooraleer op ontvankelijke wijze een vernietigingsberoep bij de Raad van State kan worden ingediend. Alleen tegen de in laatste aanleg genomen beslissing kan vernietigingsberoep worden ingesteld.

8. Te dezen is de eindbeslissing van het VEKA van 17 juni 2023, waarbij de tegenargumenten van de verzoekende partij worden verworpen, in de plaats gekomen van de initiële beslissing van 15 februari 2023.

Het beroep tot nietigverklaring is dan ook enkel ontvankelijk in zoverre het is gericht tegen de eindbeslissing van 17 juni 2023 die hierna verder wordt aangeduid als “de bestreden beslissing”.

V. Onderzoek van het tweede middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij roept in het verzoekschrift de schending in van artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet, alsook de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij licht toe dat het VEKA een boete van 5.078,00 euro

heeft opgelegd wegens het “niet tijdig indienen van een EPB-aangifte”, zonder de eigenlijke grondslag voor het opleggen van de boete te vermelden, wat het materiële motiveringsbeginsel schendt. Het VEKA verwijst in zijn e-mail van 18 oktober 2022 naar artikel 11.1.9 § 1, van het Energiedecreet dat de aangifteplicht bij de houder van de stedenbouwkundige vergunning legt, tenzij het gebouw al voorlopig is opgeleverd en wordt vervreemd nog vooraleer een EPB-aangifte is ingediend, in welk geval de oorspronkelijke houder van de stedenbouwkundige vergunning de aangifteplichtige blijft. Echter, de verzoekende partij betoogt dat er geen sprake was van een “voorlopige oplevering van een gebouw” zoals bedoeld in artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet, doch slechts van een *casco*-structuur wat niet gelijk te stellen is aan de voorlopige oplevering van een gebouw, en dat de aangifteplicht aldus overgedragen werd aan de koper, zoals ook blijkt uit de notariële akte en het lastenboek. Volgens de verzoekende partij schendt het VEKA het zorgvuldigheidsbeginsel door niet te erkennen dat de voorlopige oplevering van een *casco*-ruimte niet gelijkstaat aan de voorlopige oplevering van een gebouw. De verzoekende partij voert aan dat een *casco*-ruimte, die water- en winddicht is maar verder onafgewerkt en in ruwbouwstaat, niet als een “gebouw” in de zin van het Energiedecreet kan worden beschouwd, omdat er geen energie wordt verbruikt om een specifieke binnentemperatuur te verkrijgen (*cfr.* artikel 1.1.3, 56°, van het Energiedecreet). De verzoekende partij concludeert dat het VEKA artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet onjuist interpreteert door te stellen dat de verzoekende partij nog steeds aangifteplichtig was na de verkoop van de *casco*-ruimten. Daarom verzoekt zij de Raad van State om het besluit van het VEKA en de opgelegde boete te vernietigen. “In uiterst ondergeschikte orde” stelt de verzoekende partij voor om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof over de mogelijke schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet, die zij als volgt formuleert:

“Schendt artikel 11.1.9 §1 van het Energiedecreet artikelen 10 en 11 van de Belgische grondwet, in de mate dat voormeld artikel van het Energiedecreet een ongelijke situatie doet ontstaan naargelang op het moment van de verkoop van een gebouw enkel een gedeelte van het gebouw voorlopig werd opgeleverd, in plaats van een geheel gebouw voorlopig werd opgeleverd, en in de mate waarin de voorlopige oplevering van een gedeelte van het gebouw op het moment van de vervreemding van het gebouw ook de overdracht van de aangifteplicht verhindert,

niettegenstaande de vervreemder van het gebouw niet in staat voor en geen controle heeft over de afwerking van delen van het gebouw die de energieprestaties van het gebouw bepalen?”.

In de memorie van wederantwoord herneemt de verzoekende partij wat zij eerder heeft uiteengezet en beklemtoont dat er, wat artikel 11.1.9., § 1, van het Energiedecreet betreft, een onderscheid is te maken tussen, eensdeels, de situatie waarin een gebouw dat nog moet worden gebouwd of in aanbouw is door de aangifteplichtige wordt vervreemd en, anderdeels, de situatie waarin een gebouw dat al voorlopig is opgeleverd, wordt vervreemd vooraleer een EPB-aangifte is ingediend. In het eerste geval wordt de nieuwe eigenaar (de koper) de aangifteplichtige. In het tweede geval blijft de oorspronkelijke houder van de stedenbouwkundige vergunning de aangifteplichtige. De tweede situatie viseert niet de voorlopige oplevering van een gebouw in aanbouw (te dezen de betrokken *casco*-ruimtes) maar enkel de overdracht van een gebouw dat al voorlopig is opgeleverd. *In casu*, aldus de verzoekende partij, is er geen sprake van een “gebouw” in de zin van het Energiedecreet (artikel 1.1.3., 56°). Met de term “voorlopige oplevering van een gebouw” wordt in realiteit bedoeld, aldus de verzoekende partij, (de voorlopige oplevering van) een afgewerkt gebouw waarbij minstens alle essentiële onderdelen en constructies aanwezig en afgewerkt zijn, die bepalend zijn voor het vastleggen van de energieprestaties, wat niet het geval is bij een *casco*-ruimte. Het is niet mogelijk om een EPB-aangifte te doen van een dergelijk onafgewerkt gebouw. Wat tot slot de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel betreft, doet de verzoekende partij nog gelden dat een zorgvuldig handelend bestuur geen verplichtingen kan of dient op te leggen aan een bestuurde indien die verplichting in werkelijkheid niet uitvoerbaar is en/of geldig werd overgedragen aan een derde. Evenmin getuigt het van zorgvuldig bestuur een toepassing van de term “voorlopige oplevering” te hanteren, zonder rekening te houden met wat of welk deel van een gebouw in aanbouw voorlopig wordt opgeleverd.

10. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat volgens het VEKA niet aan de voorwaarden van artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet voor overdracht van de aangifteplicht is voldaan aangezien de

commerciële ruimten voorlopig werden opgeleverd vooraleer ze werden vervreemd. Dit betekent volgens de verwerende partij dat de aangifteplicht niet werd overgedragen naar de koper. Volgens de verwerende partij zijn *casco*-gebouwen niet uitgesloten van het EPB-toepassingsgebied en moet voor gebouwen die in *casco* staat voorlopig worden opgeleverd, een EPB-aangifte gebeuren binnen de gestelde termijnen. De verwerende partij betwist ook de bewering van de verzoekende partij dat de voorlopige oplevering van een *casco*-gebouw niet zou vallen onder de definitie van “voorlopige oplevering van een gebouw” zoals bedoeld in artikel 11.1.9, § 1 van het Energiedecreet. De decreetgever had de intentie om alle gebouwen die aan EPB-eisen moeten voldoen, ongeacht hun staat van afwerking, te omvatten. Daarom is er geen basis om een uitzondering te maken voor *casco*-gebouwen. Tot slot, stelt de verwerende partij dat er geen reden is om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof, aangezien de tekst van artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet duidelijk is en de verzoekende partij niet aantoonbaar waarom er een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zou zijn. De verwerende partij acht het tweede middel aldus ongegrond en meent dat de prejudiciële vraag niet aan de orde is.

In haar laatste memorie verwijst de verwerende partij naar haar memorie van antwoord. Zij stelt dat het begrip ‘voorlopige oplevering’ niet is gedefinieerd in het Energiedecreet of in het Energiebesluit noch in andere regelgeving en, derhalve, evenmin in de wet van 9 juli 1971 ‘betreffende de regeling van de woningbouw en de verkoop van te bouwen of in aanbouw zijnde woningen’ (hierna: de wet van 9 juli 1971). In zulk geval moet volgens de verwerende partij worden teruggevallen op de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip en de contractuele intentie van de partijen, aangezien de voorlopige oplevering kadert binnen de aannemings- en koopovereenkomst van het *casco*-gebouw. Volgens de verwerende partij wordt de voorlopige oplevering algemeen aanzien als “een rechtshandeling die tot doel heeft de voltooiing van de werken vast te stellen”. Met “de voltooiing van de werken” wordt niet per se bedoeld “de voltooiing van het gebouw in zijn geheel”. Het begrip “werken” kan volgens haar verwijzen naar de werken om een *casco*-gebouw op te trekken. Nergens staat er geschreven dat de voorlopige oplevering enkel en alleen

betrekking kan hebben op een gebouw dat volledig is voltooid, wat volgens de verwerende partij logisch is aangezien de aannemingsovereenkomst en de koopovereenkomst onderworpen zijn aan de wil van de partijen. Het is dus volstrekt mogelijk en ook gebruikelijk dat de partijen onderling afspreken dat er een voorlopige oplevering plaatsvindt van een *casco*-gebouw. De verdere afwerking zal dan het voorwerp vormen van een andere aannemingsovereenkomst. Daarbij komt het ook aan partijen toe om onderling afspraken te maken over de afwerking van het in ruwbouw op te leveren pand. Zo kunnen partijen bijvoorbeeld akkoord gaan met een verregaand afgewerkte en winddichte ruwbouwfwerking met alle structurele en technische elementen, waarbij de klimaatregeling en ventilatie al is voorzien (de zogenaamde *casco+*), en waarbij de eindafwerking zich beperkt tot detailafwerking (keuze sanitair, keuken, vloerbekleding, etc.). In de notariële verkoopakte hebben de daarin betrokken partijen de wil geuit het *casco*-gebouw voorlopig op te leveren op 16 juni 2015, die voorlopige oplevering werd door de betrokken partijen ook aanvaard en het is hun keuze geweest om het gebouw over te dragen in de staat waarin het zich bevond ten tijde van de voorlopige oplevering. Gelet op de aard van de voorlopige oplevering, die wordt bepaald door de consensus der partijen, en de uitdrukkelijke vermelding van de voorlopige oplevering in de overgemaakte notariële akte die een authentieke akte is, kon het VEKA er dus redelijkerwijze vanuit gaan dat het *casco*-gebouw voorlopig was opgeleverd op 16 juni 2015. De verwerende partij onderstreept in dat verband dat “het VEKA als administratie niet over de nodige onderzoekscapaciteiten qua mensen of middelen beschikt om alle meldingen en stukken die rechtzoekenden haar aanleveren ook daadwerkelijk telkenmale in de feiten te controleren”. Als partijen dus zelf aangeven dat het *casco*-gebouw voorlopig werd opgeleverd, dan kan het redelijkerwijze niet van het VEKA worden verwacht dat zij in alle gevallen nagaat of het pand zich al dan niet aandient als een ‘*casco*-gebouw’ en waarvoor het principe van de voorlopige oplevering dan niet zou gelden. Evenmin kan van het VEKA worden verwacht dat het telkenmale controleert of een pand zich alsnog in een toestand bevindt (bijvoorbeeld type *casco+*) waarin die voorlopige oplevering wel zou kunnen worden aanvaard. Een dergelijk systeem zou, vanuit zijn aard, aanleiding geven tot rechtsonzekerheid. Hieruit volgt volgens de verwerende partij dat de verzoekende partij de

aangifteplichtige is gelet op artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet zoals dat ten tijde van de notariële verkoopakte gold.

Beoordeling

11. De verzoekende partij en de verwerende partij betwisten de draagwijdte van het begrip ‘voorlopige oplevering’ *cq.* ‘voorlopige oplevering van een gebouw’ in artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet. De discussie concentreert zich op de vraag of een voorlopige oplevering van een *casco*, oftewel de ruwbouw van een pand waarbij enkel de dragende constructie en de buitenafwerking (winddicht) zijn gerealiseerd, kan worden beschouwd als een voorlopige oplevering in de zin van die bepaling.

12. Artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet luidt ten tijde van de notariële akte uit 2015 als volgt:

“Als er voor een gebouw EPB-eisen gelden volgens artikel 11.1.1, § 1, is de houder van de stedenbouwkundige vergunning of de meldingsplichtige de aangifteplichtige.

Als een gebouw dat gebouwd moet worden of in aanbouw is, door de aangifteplichtige wordt vervreemd, of als de stedenbouwkundige vergunning door de aangifteplichtige wordt overgedragen, dan wordt respectievelijk de nieuwe eigenaar of de nieuwe houder van de stedenbouwkundige vergunning de nieuwe aangifteplichtige. Als een gebouw dat al voorlopig opgeleverd is, wordt vervreemd voor een EPB-aangifte is ingediend, blijft de oorspronkelijke houder van de stedenbouwkundige vergunning of de meldingsplichtige de aangifteplichtige.”.

Artikel 11.1.9., § 1, tweede lid, onderscheidt twee situaties: (i) bij een “nog op te richten gebouw of een gebouw in aanbouw” wordt de nieuwe eigenaar de nieuwe aangifteplichtige; (ii) als echter een “gebouw” al voorlopig is opgeleverd, blijft de oorspronkelijke eigenaar de aangifteplichtige.

Artikel 1.1.3., 56° van het Energiedecreet zoals het luidt ten tijde van de notariële akte, definieert “gebouw” als “voor de toepassing van de titels [...], XI en [...], elk gebouw in zijn geheel of delen ervan die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt, en (cumulatief) waarvoor energie verbruikt wordt om een specifieke binnentemperatuur te verkrijgen”.

De regels voor de energieprestaties en binnenklimaat van gebouwen worden geregeld in hoofdstuk I onder titel XI Energieprestaties van gebouwen, onder de artikelen 11.1.1. e.v..

13. Het begrip ‘voorlopige oplevering’ is niet gedefinieerd in het Energiedecreet.

Zoals de verwerende partij in het auditorsverslag heeft kunnen lezen, betreft het begrip voorlopige oplevering een term uit het aannemings- of bouwrecht. Zo bepaalt artikel 9 van de wet van 9 juli 1971 dat “de eindoplevering van het werk niet [mag] geschieden dan na verloop van een jaar sedert de voorlopige oplevering, met dien verstande dat de eindoplevering van de gemeenschappelijke gedeelten, met inbegrip van de toegangen, reeds heeft plaatsgehad, zodat een normale bewoonbaarheid verzekerd is.”. De voorlopige oplevering in de zin van deze regeling strekt ertoe de voltooiing van de werken vast te stellen, zonder dat zulks aanvaarding insluit, terwijl de definitieve oplevering de aanvaarding van de werken impliceert, behoudens andersluidende overeenkomst. De voorlopige oplevering heeft enkel tot doel na te gaan of de bouwpromotor het bestek heeft gevolgd en de bouwplannen in acht werden genomen. Daarentegen is de eindoplevering een vaststellingsovereenkomst tussen partijen waarmee de werken als beëindigd worden verklaard en de bouwpromotor van al zijn verplichtingen tegenover de koper ontslagen wordt geacht. Onder oplevering wordt in het bouw- en aannemingsrecht derhalve de rechtshandeling verstaan waarbij de bouwpromotor na de uitvoering van de overeenkomst tot voltooiing van een normaal bewoonbare woongelegenheden onder afgifte van de sleutels deze leeg en ontruimd aan de koper ter beschikking stelt met het oog op de aanvaarding van het gebouwde.

De verwerende partij repliceert in haar laatste memorie dat bij gebrek aan definitie in het Energiedecreet, moet worden teruggevallen op de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip en de contractuele intentie van de partijen, aangezien de voorlopige oplevering kadert binnen de aannemings- en

koopovereenkomst van het *casco*-gebouw. Volgens de verwerende partij wordt de voorlopige oplevering algemeen aanzien als “een rechtshandeling die tot doel heeft de voltooiing van de werken vast te stellen”. Met “de voltooiing van de werken” wordt niet per se bedoeld “de voltooiing van het gebouw in zijn geheel”. Het begrip ‘werken’ kan verwijzen naar de werken om een *casco*-gebouw op te trekken. Nergens staat er geschreven dat de voorlopige oplevering enkel en alleen betrekking kan hebben op een gebouw dat volledig voltooid is, wat volgens de verwerende partij logisch is aangezien de aannemingsovereenkomst en de koopovereenkomst onderworpen zijn aan de wil van de partijen.

14. Daargelaten of de (voorlopige) oplevering nu de rechtshandeling is die slechts tot doel heeft de voltooiing van de werken vast te stellen, ongeacht of het al dan niet het gebouw in zijn geheel betreft, dan wel de rechtshandeling betreft waarbij de bouwpromotor na de uitvoering van de overeenkomst tot voltooiing van een normaal bewoonbare woongelegenheden deze (onder afgifte van de sleutels) leeg en ontruimd aan de koper ter beschikking stelt met het oog op de aanvaarding van het gebouwde, komt het de Raad van State voor dat, wat essentieel is voor de beoordeling of de voorlopige oplevering van de *casco*-ruimtes *cq.* van de gesloten ruwbouw voor vervreemding ertoe leidt dat de oorspronkelijke houder van de stedenbouwkundige vergunning [lees: omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen] nog steeds de aangifteplichtige blijft, het doel is dat de decreetgever bij de uitwerking van de EPB-regelgeving voor ogen stond.

In dat licht is vast te stellen dat artikel 1.1.3, 47°, van het Energiedecreet de EPB-aangifte definieert als “energieprestatie- en binnenklimaataangifte, dat wil zeggen 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”. Artikel 1.1.3, 48°, van datzelfde decreet definieert EPB-eisen als “eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat, dat wil zeggen het geheel van voorwaarden waaraan een gebouw, een technisch bouwsysteem of de constructieonderdelen inzake energetische prestaties, thermische isolatie, binnenklimaat, systeemeisen en ventilatie moet voldoen”.

Ondanks dat de ruwbouwwerken ongetwijfeld van grote invloed zijn op de energieprestaties en het binnenklimaat, kan finaal pas na binnenafwerking, mede in acht genomen maatregelen zoals het isoleren van de vloer, het energiebesparend karakter van het verwarmingssysteem en dergelijke meer, worden beoordeeld of de maatregelen conform de EPB-eisen zijn. Uit de parlementaire voorbereiding van het Energiedecreet blijkt dat wanneer op een op te trekken (vergunningsplichtig) gebouw EPB-eisen van toepassing zijn, deze gelden voor de totaliteit van de werken, handelingen of wijzigingen die aan dit gebouw worden uitgevoerd en dus ook voor die werken, handelingen en wijzigingen die op zich niet vergunningsplichtig zijn zoals het vervangen van ramen of het vervangen van de verwarmingsinstallatie, vloerisolatie, enzovoort (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2165/1, 85-86).

Het valt in die context niet in te zien en de verwerende partij toont niet aan, noch maakt zij aannemelijk, hoe een correcte EPB-aangifte mogelijk is wanneer bepaalde onderdelen van het gebouw of de constructie die van belang zijn voor het bepalen van de energieprestaties (nog) niet zijn afgewerkt. De nieuwe eigenaar kan immers zelf nog wijzigingen (laten) doorvoeren die de energieprestaties van het nog af te werken gebouw, zowel positief als negatief, kunnen beïnvloeden zodat het logisch is dat hij de aangifteplichtige wordt. Overigens, en anders dan de verwerende partij dat ziet, houdt zulks niet in dat *casco*-ruimtes uitgesloten zouden zijn van het EBP-toepassingsgebied. Wel integendeel. Samengevat, aangezien artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet wel degelijk een onderscheid maakt tussen (i) een gebouw dat gebouwd moet worden of nog in aanbouw is enerzijds en (ii) een gebouw dat al voorlopig opgeleverd is anderzijds, dient de situatie van verkoop van (voorlopig opgeleverde) *casco*-ruimtes (winddichte ruwbouw) worden beschouwd als een gebouw dat nog in aanbouw is als bedoeld in artikel 11.1.9, § 1, tweede lid, (eerste zin) van het Energiedecreet zoals het luidt ten tijde van het verlijden van de notariële akte. Aldus geïnterpreteerd, vindt het begrip voorlopige oplevering in artikel 11.1.9, § 1, (tweede zin) dat slechts de tweede situatie viseert, met name de voorlopige oplevering van een (afgewerkt) gebouw, ook aansluiting bij het begrip (voorlopige) oplevering zoals dat in het bouw- en aannemingsrecht gangbaar is,

met name de vaststelling dat de werken voor een normaal bewoonbare woongelegenheden voltooid zijn. Het wind- en waterdicht zijn van een ruimte volstaat daartoe alvast niet.

Dat te dezen de (vóór EPB-aangifte) verkochte (en voorlopig opgeleverde) commerciële *casco*-ruimte nadien werd ingericht – niet als woning doch – als dienstverlenende ruimte of kantoor verandert daaraan niets. In de voorliggende situatie is het de koper en niet de verkoper die de binnenafwerking heeft gedaan (en erover heeft beslist) of laten doen en pas na de binnenafwerking kan worden nagegaan of de EPB-eisen zijn nageleefd en kan de EBP-aangifte worden opgesteld, in voorkomend geval, rekening houdende met het tussentijds verslag aangaande het beschermd volume bezorgd aan de koper na de voorlopige oplevering van de *casco*-ruimtes en waarnaar in het lastenboek dat is gehecht aan de notariële akte wordt verwezen (*cfr. supra* punt 3.2). De voorlopige oplevering van een *casco*-ruimte dient dan ook als een gebouw in aanbouw te worden beschouwd, waardoor de verzoekende partij niet (langer) de aangifteplichtige is.

15. In de mate de verwerende partij nog aanvoert dat van het VEKA niet kan worden verwacht dat het telkenmale controleert of een pand zich alsnog in een toestand bevindt (bijvoorbeeld type *casco*+) waarin die voorlopige oplevering wel zou kunnen worden aanvaard of, nog dat zij daartoe niet beschikt over de vereiste personele middelen zodat een dergelijk systeem “vanuit zijn aard, aanleiding geven tot rechtsonzekerheid”, overtuigt zij niet. In zoverre die beweerde onduidelijkheid *cq.* rechtsonzekerheid die te dezen overigens – met inachtneming van het doel dat de decreetgever voor ogen had bij het invoeren van de EPB-aangifte en het opleggen van EPB-eisen voor de energieprestaties en binnenklimaat van gebouwen – is weggenomen, zou leiden tot praktische moeilijkheden kan die bezwaarlijk ten laste van de rechtszoekende, te dezen de verzoekende partij, komen, die onmogelijk een correcte EBP-aangifte kan doen wat vereist dat rekening wordt gehouden met essentiële onderdelen van de binnenafwerking die nog moeten worden verricht zoals het isoleren van de vloer, het energiebesparend karakter van het verwarmingssysteem, en dergelijke meer

wat niet inhoudt – zoals de verwerende partij onterecht voorhoudt – dat rekening wordt gehouden “met de laatste bout”.

16. De bestreden beslissing kan niet in overeenstemming worden geacht met artikel 11.1.9, § 1, van het Energiedecreet zodat het tweede middel in de aangegeven mate gegrond is.

17. De gegrondheid van het middel kan worden vastgesteld zonder dat een onderzoek naar de overeenstemming van de betrokken decretale bepaling met de hogere rechtsnormen nodig is. Het is bijgevolg niet nodig om een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing na beroep van 17 juni 2023 van het Vlaamse Energie- en Klimaatagentschap waarbij het beslist zijn initiële beslissing van 15 februari 2023 waarbij aan de verzoekende partij een boete van 5.078,00 euro werd opgelegd wegens het niet tijdig indienen van een EPB-aangifte voor het bouwproject gelegen [...] te 1602 Sint-Pieters-Leeuw, niet te herroepen en bevestigt dat de voormelde boete verschuldigd is (EPB-dossiernummer 23077-G-2013/00XXX/BA)”.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op elf september tweeduizend vierentwintig,
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques