

# **ONTWERP VAN DECREET tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aansluitbaarheid op een aardgasdistributienet en tot bevestiging van de continuïteit van de sanctionering van de energieprestatieregelgeving**

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **A. Algemene toelichting**

#### 1. Samenvatting

Dit ontwerp van decreet vervangt de doelstellingen die in het Energiedecreet van 8 mei 2009 zijn opgenomen met betrekking tot de aansluitbaarheidsgraad op het aardgasnetwerk door het invoeren van een forfaitaire tegemoetkoming, zijnde het rendabele deel van de kosten, van de aardgasdistributienetbeheerder bij aanvragen tot aansluiting op het aardgasdistributienet waarbij een netuitbreiding vereist is.

Tot slot bevat het decreet een aantal interpretatieve bepalingen met betrekking tot de energieprestatieregelgeving, waarbij een discussie met betrekking tot diametraal tegenovergestelde standpunten van enerzijds de Raad van State en anderzijds een aantal burgerlijke rechtbanken wordt beslecht.

#### 2. Situering

Het Energiedecreet legt doelstellingen op met betrekking tot de aansluitbaarheidsgraad van de aardgasdistributienetten in woongebied tegen 2015 en 2020. Onder 'aansluitbaarheidsgraad' wordt begrepen het aantal 'ontsloten wooneenheden of gebouwen' in verhouding tot het totaal aantal wooneenheden en gebouwen in een bepaald gebied (art. 1.1.3, 2° van het Energiedecreet).

Het Energiedecreet legt concreet drie doelstellingen op met betrekking tot de aansluitbaarheidsgraad: (i) 95% in 2015 in het geheel van de gebieden die in het gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan de bestemming hebben van woongebied, woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde of woonuitbreidingsgebied, (ii) 99% in 2020 in dezelfde gebieden en (iii) 95% in 2020 in woongebied met landelijk karakter, woongebied met landelijk karakter en culturele, historische en/of esthetische waarde. De doelstelling voor 2015 is reeds gehaald.

Het regeerakkoord 2014-2019 bevat volgende bepaling over het evalueren van de doelstellingen van aansluitbaarheidsgraad: "Met het oog op het beperken van de netkosten worden de kosten en baten van de verplichte aansluitbaarheidsgraad van 95% van alle woningen op het aardgasnet geëvalueerd en aangepast in het licht van de verstrengende EPB-regelgeving. We stimuleren klimaatvriendelijke alternatieven."

De Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt VREG publiceerde op 20 juli 2015 een advies met betrekking tot de doelstellingen van aansluitbaarheidsgraad voor de aardgasdistributienetten (ADV-2015-07)<sup>1</sup>. Dit ontwerp van decreet voert de principes van dit advies door in de Vlaamse energieregelgeving.

#### 3. Inhoud

---

<sup>1</sup> [http://www.vreg.be/sites/default/files/document/adv-2015-07\\_advies\\_aansluitbaarheidsgraad\\_aardgasdistributienetten.pdf](http://www.vreg.be/sites/default/files/document/adv-2015-07_advies_aansluitbaarheidsgraad_aardgasdistributienetten.pdf)

De doelstellingen over de aansluitbaarheidsgraad, zoals momenteel voorzien in het Energiedecreet van 8 mei 2009, worden verlaten en vervangen door een alternatief dat erin bestaat de rendabiliteit van elke aanvraag tot aansluiting waarbij een gasnetuitbreiding nodig is te evalueren.

De voor de realisatie van de aansluiting vereiste netuitbreiding bestaat uit een rendabel en een niet-rendabel deel. Er wordt voorgesteld het rendabele deel te bepalen als een forfaitaire tegemoetkoming ten laste van de aardgasdistributienetbeheerder, en dit per aansluitbaar gemaakte wooneenheid of gebouw. Dit is onafhankelijk van de gebiedsindeling volgens het gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan. Meer concreet is de forfaitaire tegemoetkoming voor huishoudelijke afnemers een vaste lengte in meter per aansluitbaar gemaakte wooneenheid of gebouw (inclusief de woning van de aanvrager), ten laste van de distributienetbeheerder. Voor niet-huishoudelijke afnemers kan een forfaitaire tegemoetkoming in aantal meter toegepast worden, die groter wordt naarmate de aansluitingscapaciteit groter is.

Deze tegemoetkoming (in meter) is gebaseerd op een rendabiliteitsberekening door de aardgasdistributienetbeheerders, waarbij rekening wordt gehouden met geschatte toekomstige inkomsten van aansluitbaar gemaakte wooneenheden of gebouwen, met de (dalende) evolutie van de energiebehoefte en het gasverbruik van het woningenbestand in functie van het E-peil, en met de evolutie van de aansluitingsgraad. De tegemoetkoming moet door de VREG vastgelegd worden in het kader van de tariefbevoegdheid, na consultatieprocedure en via beslissing over de tarieven.

In de volgende gevallen is er geen forfaitaire tegemoetkoming:

- voor de aansluiting van een wooneenheid of gebouw indien er langs de openbare weg ofwel een biogasnet aanwezig is, ofwel een warmtenet dat gevoed wordt op basis van restwarmte, hernieuwbare energiebronnen of kwalitatieve warmtekrachtkoppeling.
- Moeten ook van de forfaitaire tegemoetkoming uitgesloten worden, de aanvragen tot aansluiting op het aardgasdistributienet van wooneenheden en gebouwen gelegen in verkavelingen waarin geen aardgasdistributienet werd aangelegd ten tijde van de verkaveling om reden dat een biogasnet aanwezig of gepland is, of een warmtenet aanwezig of gepland is dat gevoed wordt op basis van restwarmte, hernieuwbare energiebronnen of kwalitatieve warmtekrachtkoppeling, of omdat de verkaveling volledig bestaat uit wooneenheden of gebouwen die ofwel een energieprestatiepeil lager dan E20 hebben, ofwel in hun volledige verwarmingsbehoefte voorzien door middel van hernieuwbare energiebronnen of door een elektrische warmtepomp.
- Zowel voor de gehele verkaveling, als voor de individuele woning of het individuele gebouw die op de genoemde wijzen in zijn warmtebehoefte kan voorzien, is de rendabiliteit van de gasnetuitbreiding niet gegarandeerd.

Bij aanvragen voor netuitbreidingen in nieuwe verkavelingen geldt het volgende:

- de forfaitaire tegemoetkoming geldt voor de toevoerleiding naar de verkaveling;
- in de verkaveling zelf is de aanleg ten laste van de verkavelaar, zoals dit vandaag ook het geval is;
- de forfaitaire tegemoetkoming wordt berekend aan de hand van alle aansluitbaar gemaakte wooneenheden of gebouwen, zowel in de verkaveling als langs de toevoerleiding.

Er is geen forfaitaire tegemoetkoming voor de aansluiting van een verkaveling:

- waarin een biogasnet aanwezig of gepland is;

- waarin een warmtenet dat gevoed wordt op basis van restwarmte, hernieuwbare energiebronnen of kwalitatieve warmtekrachtkoppeling aanwezig of gepland is;
- die bestaat uit wooneenheden of gebouwen die ofwel een energieprestatiepeil lager dan E20 hebben, ofwel in hun volledige verwarmingsbehoefte voorzien door middel van hernieuwbare energiebronnen of door een elektrische warmtepomp.

De toepassing van een dergelijke regeling biedt meer transparantie voor de netgebruiker en is inpasbaar in de tariefregulering van de VREG.

Los van aanvraaggestuurde netuitbreidingen kunnen distributienetbeheerders uiteraard nog altijd zelf het initiatief nemen tot de uitbreiding van het aardgasdistributienet. Dergelijk initiatief zal echter niet meer genomen worden louter en alleen om de decretale doelstellingen van aansluitbaarheidsgraad te halen, gezien deze doelstellingen geschrapt zouden worden. De distributienetbeheerders kunnen ook gasleidingen aanleggen omwille van synergiën met andere nutsvoorzieningen of om problemen in het distributienet op te lossen. Voor zover de distributienetbeheerder niet op eigen kosten een netuitbreiding doet als reactie op een specifieke aansluitingsaanvraag, zijn netuitbreidingen op initiatief van de distributienetbeheerder niet te beschouwen als discriminatoir. Dit kan opgevolgd worden via de investeringsplannen.

Het voorstel bevat geen wijziging met betrekking tot de bestaande beperking van de aansluitingskost tot 250 euro voor een eenvoudige aansluiting.

#### 4. Adviezen van de Raad van State en de strategische adviesraden

##### *4.1. Strategische adviesraden*

De SERV en de Minaraad brachten een gemeenschappelijk advies uit op 12 juli 2016 op het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aansluitbaarheid op een aardgasdistributienet en het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de bepaling van de gevallen waarin er geen tenlasteneming is van een rendabel deel van de kosten door de aardgasdistributienetbeheerder, vermeld in artikel 4.1.16 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

##### *4.2. Afdeling Wetgeving van de Raad van State*

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verstreekte betreffende het ontwerp van decreet haar advies nr. 60.340/3 op 28 november 2016. De Raad van State maakte in haar advies de volgende opmerkingen:

- Vooreerst maakt de Raad in haar advies een aantal wetgevingstechnische opmerkingen, waarmee bij de eindredactie van het ontwerpdecreet rekening werd gehouden.
- Het rendabele deel van de kosten voor de aansluiting wordt bij het ontworpen artikel 4.1.16, eerste lid, van het Energiedecreet ten laste gelegd van de netbeheerder, "behalve in de gevallen die door de Vlaamse Regering werden bepaald". De Raad stelt vast dat aan deze vrij ruime delegatie geen voorwaarden worden verbonden, waardoor de Vlaamse Regering de beoogde decretale regeling in grote mate of zelfs geheel

ongedaan zou kunnen maken. Het is de vraag of dit wel strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Daarom geeft de Raad van State ter overweging om bepaalde criteria uit te werken voor die uitzonderingsmogelijkheid.

Ten einde aan de opmerking van de Raad tegemoet te komen wordt voorgesteld om in artikel 4.1.16 een lid in te voegen dat, gebaseerd op de inhoud van het ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering dat verdere uitvoering zal geven aan dit decreet, stelt dat de Vlaamse Regering voor het vaststellen van de uitzonderingen, vermeld in het eerste en tweede lid, minstens rekening moet houden met de aanwezigheid van andere netten en de energieprestaties van de aan te sluiten gebouwen.

- In het ontworpen artikel 4.1.16, eerste en tweede lid van het Energiedecreet wordt gewag gemaakt van "de kosten voor de aanleg op het openbaar domein tussen de lagedrukleiding of de residentiële middendrukleiding". In het vierde lid wordt dan weer melding gemaakt van "de kosten voor de aanleg op het openbaar domein tussen het aardgasdistributienet en de wooneenheid, het gebouw of de verkaveling". Het wil de Raad van State voorkomen dat in elk van die gevallen beter kan worden vermeld wat precies wordt aangelegd, bijvoorbeeld door na de woorden "op het openbaar domein" de woorden "van de verbinding" in te voegen. Aan dit advies wordt gevolg gegeven.
- Het is de Raad niet duidelijk wat bedoeld wordt met "de overige kosten", vermeld in het ontworpen artikel 4.1.16, derde lid, van het Energiedecreet. De tegemoetkoming ten laste van de netbeheerder voor het rendabele deel van de kosten is immers, zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting, een forfaitair bedrag per meter. De vraag rijst volgens de Raad of "de overige kosten" aan de afnemer worden aangerekend volgens hetzelfde forfaitaire bedrag per meter, dan wel aan de werkelijke kostprijs (die naar gelang het geval hoger of lager kan liggen). Bedoeld wordt de reële kosten, verminderd met het forfaitaire gedeelte (namelijk het rendabele deel van de kosten voor de aanleg). De Raad meent dat die precisering in de memorie van toelichting moet worden opgenomen. Aan dit advies wordt gevolg gegeven.
- Volgens de Raad rijst de vraag hoe het ontworpen artikel 4.1.16 van het Energiedecreet zich verhoudt tot de regeling inzake de vergoeding van maximaal 250 euro voor een eenvoudige aansluiting, vervat in artikel 4.1.13 van het Energiedecreet. In de memorie van toelichting wordt enkel vermeld dat het ontwerp "geen wijziging [bevat] met betrekking tot de bestaande beperking van de aansluitingskost tot 250 euro voor een eenvoudige aansluiting". Het toepassingsgebied van de beide bepalingen lijkt volgens de Raad echter tot op zekere hoogte te kunnen overlappen, waarbij het dan niet duidelijk is welke vergoeding door de aanvrager is verschuldigd. Er wordt in het ontwerp verduidelijkt dat het artikel 4.1.13 primeert boven het artikel 4.1.16.
- Het advies van de Raad bevestigt de wenselijkheid van de interpretatieve bepalingen en stelt dat de memorie van toelichting op overtuigende wijze aantoont dat de voorliggende interpretatie een interpretatie is die de decreetgever aan de betrokken bepalingen, meer bepaald artikel 24 van het decreet van 22 december 2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-

decreet en artikel 13.4.6 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, had willen geven en die zij redelijkerwijze had kunnen krijgen.

## **B. Toelichting bij de artikelen**

### **Artikel 1**

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

### **Artikel 2**

De doelstellingen voor de aansluitbaarheidsgraad worden door dit ontwerp van decreet opgeheven. De term "aansluitbaarheidsgraad" moet bijgevolg niet meer worden gedefinieerd. Ook de definitie van een "ontsloten wooneenheid of gebouw" die bestond in functie van de definitie van aansluitbaarheidsgraad kan bijgevolg worden opgeheven.

### **Artikel 3**

Het 'recht op aansluiting' voor elke aansluitbare wooneenheid of gebouw wordt uitgebreid naar elke afnemer en beperkt tot huishoudelijk verbruik zoals in het overeenkomstig artikel voor aansluiting op het elektriciteitsdistributienet.

### **Artikel 4**

De doelstellingen voor de aansluitbaarheidsgraad en de bepaling over het herzien van de timing worden geschrapt. De bepaling over het verslag uitbrengen van de aansluitingsgraad wordt ingepast in artikel 4.1.19. Het formuleren van doelstellingen voor de aansluitbaarheidsgraad wordt vervangen door het voorzien in een tegemoetkoming door de aardgasdistributienetbeheerder gebaseerd op een rendabiliteitsberekening van aanvragen die een netuitbreiding vereisen. In dit artikel wordt bepaald dat het rendabele deel van de kosten voor de aanleg op het openbaar domein tussen het aardgasdistributienet en de wooneenheid of het gebouw ten laste van de aardgasdistributienetbeheerder is. De resterende kosten worden gedragen door de aanvrager. Met "de overige kosten" die aan de afnemer worden aangerekend worden dan ook de reële kosten bedoeld, verminderd met het forfaitaire gedeelte (namelijk het rendabele deel van de kosten voor de aanleg).

Aangezien gewenst is dat er ook uitzonderingen op het principe van de tegemoetkoming worden bepaald, namelijk in die gevallen waarin er geen sprake van een rendabele netuitbreiding is, maar deze uitzonderingen eerder detaillistisch zijn en kunnen evolueren in de tijd, wordt de bepaling van de uitzonderingen aan de Vlaamse Regering overgelaten. De VREG dient in het kader van zijn tariefbevoegdheid te beslissen over de tegemoetkoming door de aardgasdistributienetbeheerder.

### **Artikel 5**

De doelstellingen voor de aansluitbaarheidsgraad worden door dit ontwerp van decreet geschrapt. De decretaal vereiste inhoud van het investeringsplan wordt hieraan aangepast. Er dient gerapporteerd te worden over het aantal aangesloten en aansluitbare wooneenheden of gebouwen.

### **Artikel 6 en 7**

De energieprestatieregelgeving in het Vlaamse Gewest werd qua decretaal kader ondergebracht in opeenvolgende decreten:

- het decreet van 7 mei 2004 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat (hierna "*Energieprestatiedecreet*"), dat in werking is getreden op 1 januari 2006;

- 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*"), dat in werking getreden is op 6 april 2007 en waarbij het Energieprestatiedecreet van 7 mei 2004 werd opgeheven<sup>2</sup>;
- het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna "*Energiedecreet*"), dat in werking getreden is op 1 januari 2011<sup>3</sup>, en waarbij het EPB-decreet van 22 december 2006 werd opgeheven<sup>4</sup>. Dit decreet is nadien nog enkele keren gewijzigd.

Deze decreten bevatten de volgende regeling inzake het opleggen van administratieve geldboetes wegens het niet behalen van de EPB-eisen:

- Energieprestatiedecreet:

*Art. 25. Indien uit de EPB-aangifte blijkt dat EPB-eisen niet werden gerespecteerd legt de administratie, tot vijf jaar na het indienen van de EPB-aangifte, de aangifteplichtige een administratieve geldboete op van:*

- a) 60 euro per afwijking van 1 W/K op het vlak van de thermische isolatie van de schildelen en het K-peil, zoals bepaald in 2.1.1 en 2.1.2 van de bijlage bij dit decreet;*
- b) 0,24 euro per afwijking van 1 MJ/jaar op het vlak van de globale energetische prestatie zoals bepaald in 2.2 van de bijlage bij dit decreet en op het vlak van de zomercondities zoals bepaald in 2.3 van de bijlage bij dit decreet;*
- c) 4 euro per afwijking van 1 m<sup>3</sup>/u. op het vlak van de ventilatievoorzieningen zoals bepaald in 2.4 van de bijlage bij dit decreet.*

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

*Art. 27 § 1. Het bedrag van de verschuldigde administratieve geldboete wordt aan de betrokkene meegedeeld per aangetekende brief met vermelding van de redenen waarom de boete wordt opgelegd, met verwijzing naar de bepalingen die van toepassing zijn en desgevallend met de berekening.*

*Indien de betrokkene het oneens is met de sanctie kan hij, binnen dertig dagen na de kennisgeving, bedoeld in het eerste lid, de administratie van zijn tegenargumenten op de hoogte brengen per aangetekende brief. Na het verstrijken van deze termijn is de beslissing definitief. De administratie kan haar beslissing echter herroepen of het bedrag van de administratieve geldboete aanpassen indien deze tegenargumenten gegrond blijken te zijn. In dat geval vindt een nieuwe kennisgeving plaats."*

- EPB-decreet:

*Art. 24. Indien uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen niet werden gerespecteerd, legt het Vlaams Energieagentschap, tot vijf jaar na de indiening van de EPB-aangifte, de aangifteplichtige een administratieve geldboete op van:*

- 1. 60 euro per afwijking van 1 W/K op het vlak van de thermische isolatie van de constructie-elementen en het K-peil, zoals bepaald in 1.1.1 en 1.1.2 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;*

<sup>2</sup> Artikel 31 EPB-decreet.

<sup>3</sup> Artikel 15.3.8. Energiedecreet 8 mei 2009; artikel 12.4.1 en artikel 12.4.3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, B.S.8 december 2010 (hierna "*Energiebesluit*").

<sup>4</sup> Art. 15.2.1, 6° Energiedecreet.

2. 24 eurocent per afwijking van 1 MJ/jaar op het vlak van de globale energetische prestatie, zoals bepaald in 1.2 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;
3. 48 eurocent per 1000 Kh en per m<sup>3</sup> afwijking op het vlak van het risico op oververhitting, zoals bepaald in 1.3 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet;
4. 4 euro per afwijking van 1m<sup>3</sup>/h op het vlak van de ventilatievoorzieningen, zoals bepaald in 1.4 van de bijlage, gevoegd bij dit decreet.

Het Vlaams Energieagentschap zal de administratieve geldboete pas vestigen van zodra de totale administratieve geldboete, opgelegd op basis van dit artikel, tenminste 250 euro bedraagt.

"Art. 26. § 1. Het bedrag van de verschuldigde administratieve geldboete wordt aan de betrokkene meegedeeld per aangetekende brief, met vermelding van de redenen waarom de boete wordt opgelegd, met verwijzing naar de artikelen die van toepassing zijn. In voorkomend geval wordt de berekening bijgevoegd.

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

Het Vlaams Energieagentschap kan zijn beslissing echter herroepen of het bedrag van de administratieve geldboete aanpassen indien deze tegenargumenten gegrond blijken te zijn. In dat geval vindt binnen de dertig dagen na het ontvangen van de tegenargumenten van de betrokkene een nieuwe kennisgeving plaats."

- **Energiedecreet:**

"Art. 13.4.6 § 1 Als uit de EPB-aangifte blijkt dat de EPB-eisen vermeld in artikel 11.1.1, § 1, niet werden gerespecteerd, legt het Vlaams Energieagentschap, tot vijf jaar na de indiening van de EPB-aangifte, de aangifteplichtige een administratieve geldboete op van:

1. 60 euro per afwijking van 1 W/K op het vlak van de thermische isolatie van de constructie-elementen en het K-peil, zoals bepaald in 1.1.1 en 1.1.2 van de bijlage bij dit decreet;
2. 24 eurocent per afwijking van 1 MJ/jaar op het vlak van de globale energetische prestatie, zoals bepaald in 1.2 van de bijlage bij dit decreet;
3. 48 eurocent per 1000 Kh en per m<sup>3</sup> afwijking op het vlak van het risico op oververhitting, zoals bepaald in 1.3 van de bijlage bij dit decreet;
4. 4 euro per afwijking van 1 m<sup>3</sup>/h op het vlak van de ventilatievoorzieningen, zoals bepaald in 1.4 van de bijlage bij dit decreet.
5. [86 eurocent per afwijking van 1 kWh/jaar op het vlak van de netto-energiebehoefte voor verwarming, zoals bepaald in punt 1.5 van de bijlage, die bij dit decreet is gevoegd;
6. 1 euro per afwijking van 1 %.m<sup>2</sup> op het installatierendement van ketels op gasvormige en vloeibare brandstof, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.1 van de bijlage bij dit decreet;
7. 22 euro per afwijking van 1 m<sup>2</sup> op de SPF van de elektrische warmtepomp, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.2 van de bijlage bij dit decreet;
8. 1,75 euro per afwijking van 1 W op het maximaal toegestaan vermogen voor directe elektrische verwarming, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.3 van de bijlage bij dit decreet;

9. 75 eurocent per afwijking van 1 W op het maximaal toegestaan vermogen voor elektrische warmwaterproductietoestellen, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.4 van de bijlage bij dit decreet;
10. 30 euro per afwijking van 1 m<sup>2</sup>.K/W op de isolatie van circulatieleidingen, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.5 van de bijlage bij dit decreet;
11. 14 euro per afwijking van 1 m<sup>2</sup> op het systeemrendement van ijswatersystemen, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.6 van de bijlage bij dit decreet;
12. 30 eurocent per afwijking van 1 %.m<sup>2</sup> op het warmteterugwinrendement van centrale ventilatiesystemen, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.7 van de bijlage bij dit decreet;
13. 1,75 euro per afwijking van 1 W op het maximaal equivalente specifiek geïnstalleerd vermogen van verlichtingssystemen, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.8 van de bijlage bij dit decreet;
14. 2,5 euro per afwijking van 1 m<sup>2</sup> op de eis betreffende de energieverbruiksmeters, bepaald op de wijze, vermeld in punt 1.7.9 van de bijlage bij dit decreet.

*Het Vlaams Energieagentschap vestigt de administratieve geldboete pas als de totale administratieve geldboete die opgelegd wordt op basis van dit artikel, ten minste 250 euro bedraagt.*

*De maximale boete bedraagt 25 euro per m<sup>3</sup> nieuw gecreëerd beschermd volume en 10 euro per m<sup>3</sup> verbouwd beschermd volume.  
(...)*

*Art. 13.4.8 § 1 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.*

*§ 2 Na de kennisgeving, vermeld in § 1, moet de administratieve geldboete binnen zestig kalenderdagen betaald worden.*

*Het Vlaams Energieagentschap kan uitstel van betaling verlenen voor een termijn die het zelf bepaalt.*

*§ 3 Indien de betrokkene in gebreke blijft bij het betalen van de administratieve geldboete, wordt de geldboete bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt geïssueerd en uitvoerbaar verklaard door een ambtenaar die daartoe door de Vlaamse Regering wordt aangewezen. Het dwangbevel wordt betekend bij gerechtsdeurwaardersexploot of per aangetekende brief. Op het dwangbevel zijn de bepalingen van toepassing van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging.*

*§ 4 De vordering tot betaling van de administratieve geldboete verjaart na verloop van vijf jaar, te rekenen van de dag waarop ze is ontstaan.*



*De verjaring wordt gestuit op de wijze en onder de voorwaarden die bepaald zijn in artikel 2244 en volgende van het Burgerlijk Wetboek."*

De EPB-eisen, die aanvankelijk werden omschreven in het EPB-besluit van 11 maart 2005 en sinds 1 januari 2011 vervat zijn in het Energiebesluit, zijn in werking getreden op 1 januari 2006 en gelden voor de werkzaamheden waarvoor een stedenbouwkundige vergunning werd aangevraagd vanaf 1 januari 2006. Het ijkmoment voor de toepasselijke EPB-normen is de datum waarop de stedenbouwkundige aanvraag die uiteindelijk aanleiding geeft tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning werd ingediend.<sup>5</sup> Dit principe is expliciet bevestigd in de rechtspraak van de Raad van State.<sup>6</sup>

De vraag is echter of het Vlaams Energieagentschap (hierna: "het VEA") bij machte is om met betrekking tot een vergunningsaanvraag die werd ingediend onder de gelding van één bepaalde regelgeving een administratieve *geldboete op te leggen volgens de latere regelgeving* die op het ogenblik van het opleggen van de geldboete van kracht is (aangezien de regelgeving die van kracht was op het ogenblik van de aanvraag intussen opgeheven werd door die latere regelgeving).

Daarbij kunnen zich in principe drie hypothesen voordoen:

- vergunningsaanvraag ingediend na 1 januari 2006 en vóór 6 april 2007 (dus onder gelding van de sanctieregeling in het Energieprestatiedecreet), boete opgelegd vanaf 6 april 2007 en vóór 1 januari 2011 (dus onder de gelding van de sanctieregeling van het EPB-decreet);
- vergunningsaanvraag ingediend na 6 april 2007 en vóór 1 januari 2011 (dus volgens onder gelding van de sanctieregeling in het EPB decreet), boete opgelegd vanaf 1 januari 2011 (dus onder de gelding van de sanctieregeling van het Energiedecreet);
- vergunningsaanvraag ingediend na 1 januari 2006 en vóór 6 april 2007 (dus onder gelding van de sanctieregeling in het Energieprestatiedecreet), boete opgelegd vanaf 1 januari 2011 (dus onder de gelding van de sanctieregeling van het Energiedecreet).

Noch het Energieprestatiedecreet van 2004, noch het EPB-decreet van 2006, noch het Energiedecreet van 2009 bevatten een overgangsregeling met betrekking tot het opleggen van administratieve geldboetes<sup>7</sup>.

Bij gebrek aan overgangsregeling, zijn de decreten (in overeenstemming met artikel 84, eerste lid, 2° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) in werking getreden met onmiddellijke werking. Volgens zowel het Hof van Cassatie<sup>8</sup> als de Raad van State<sup>9</sup> impliceert de onmiddellijke werking dat de regelgeving niet alleen van toepassing is op feiten die zich voordoen na het in werking treden van de nieuwe wettelijke norm maar **ook op na die inwerkingtreding ontstane rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten**. Zo zal de nieuwe regelgeving in principe moeten worden toegepast op de behandeling van administratieve aanvragen die werden ingediend vóór de wijziging van de rechtsregel.<sup>10</sup>

<sup>5</sup> Art. 4, §1 Energieprestatiedecreet; art. 4, §1 EPB-decreet; art. 11.1.1, §1 Energiedecreet

<sup>6</sup> R.v.St., 2 november 2015, nr. 233.036, nv Pafra.

<sup>7</sup> Het EPB-decreet bevat bijvoorbeeld wel een overgangsregeling met betrekking tot de EPB-eisen, namelijk artikel 32, naar luid waarvan de uitvoeringsbesluiten van het vroegere decreet van 7 mei 2004 van kracht blijven totdat ze opgeheven worden. Dit heeft evenwel geen betrekking op de mogelijkheid tot het opleggen van de administratieve geldboetes.

<sup>8</sup> Cass. 13 mei 1996, AC 1996, 431.

<sup>9</sup> RvS 13 oktober 2011, nr. 215733, Lismont.

<sup>10</sup> RvS 20 november 1953, nr. 2.923, Matthys; Cass. 25 november 1991, AC 1991-92, 268.

Deze algemene regel van de onmiddellijke inwerkingtreding van een rechtsregel is in principe van toepassing op wetten betreffende de rechtspleging.<sup>11</sup> Een retroactieve, eerbiedigende of uitgestelde werking vormt de uitzondering op de regel en moet derhalve restrictief worden geïnterpreteerd.<sup>12</sup> Grondslag hiervoor is het gegeven dat de overheid haar beleid moet kunnen aanpassen aan de wisselende omstandigheden van het algemeen belang. Elke dringende beleidswijziging zou onmogelijk zijn, mocht men aannemen dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet vereisen dat men het vroegere stelsel gedurende een bepaalde periode alsnog moet handhaven.<sup>13</sup> Het hanteren van de uitgestelde werking als uitgangspunt zou dus botsen met de normerende functie van de overheid.<sup>14</sup> De algemene regel van de onmiddellijke werking is uitdrukkelijk vervat in artikel 2 Burgerlijk Wetboek, maar het wordt tevens erkend als een algemeen rechtsbeginsel.

Toegepast op de voorliggende problematiek, is het opleggen van de administratieve geldboete het gevolg van het indienen van een EPB-aangifte die aantoonde dat de gestelde EPB-eisen niet worden behaald zoals die van toepassing waren op het moment van de vergunningsaanvraag. De verschillende decreten zijn dan ook niet alleen van toepassing op vergunningsaanvragen die na de respectievelijke inwerkingtredingsdata van de opeenvolgende decreten werden ingediend, alsook op boetebeslissingen die betrekking hebben op EPB-aangiftes voor vergunningsaanvragen die vóór deze data werden ingediend.

Hoe duidelijk de regel van de onmiddellijke inwerkingtreding ook mag lijken, toch heeft het temporeel toepassingsgebied van de bovenvermelde decreten aanleiding gegeven tot uiteenlopende rechtspraak (en dan met name tussen de Raad van State en de hoven en rechtbanken enerzijds, en tussen de hoven en rechtbanken onderling anderzijds).

In een aantal procedures waarin de wettigheid van de opgelegde boetes ter discussie werd gesteld, hetzij voor de Raad van State, hetzij voor de burgerlijke rechter<sup>15</sup>, was de vraag aan de orde of een administratieve geldboete kan worden opgelegd wegens het niet-naleven van de EPB-eisen, wanneer de

---

<sup>11</sup> Cass., 27 juni 1970, AC 1969-70, 997; Cass., 16 november 1970, AC 1970-71, 246; Pas., 1971, I, 234; Cass., 14 december 1970, AC 1970-71, 39; Cass., 27 april 1982, AC 1981-82, 1028; Pas., 1982, I, 968.

<sup>12</sup> P. POPELIER, *Toepassing van de wet in de tijd*, APR, Antwerpen, Kluwer, 1999, nrs. 56 en 58.

<sup>13</sup> Arbitragehof 6 juni 1995, nr. 40/95; GwH 15 mei 1996, nr. 30/96; Arbitragehof 10 maart 1998, nr. 25/98.

<sup>14</sup> P. POPELIER, *Toepassing van de wet in de tijd*, APR, Antwerpen, Kluwer, 1999, nr. 73.

<sup>15</sup> In de marge hiervan dient dan nog te worden opgemerkt dat voormelde hoven en rechtbanken zichzelf dan nog onterecht bevoegd verklaren. In het kader van het beslechten van een attributieconflict heeft het Hof van Cassatie immers eerder al beslist dat tenzij een specifieke wets- of decreetsbepaling de bevoegdheid aan de Raad van State onttrekt, het wel degelijk tot de bevoegdheid van de Raad van State behoort in het kader van diens algemene (subsidiare) bevoegdheid om te beoordelen of een maatregel van de overheid – inclusief het opleggen van administratieve geldboetes – al dan niet genomen is met machtoverschrijding. Het Hof stelde verder dat in het kader van het objectief contentieux de Raad van State kan nagaan of de individuele maatregel een wettelijke grondslag heeft en of zij op haar evenredigheid kan worden getoetst door een rechter, en dat de Raad, zo de overtreder die mogelijkheid niet heeft, die individuele maatregel op grond van machtoverschrijding kan vernietigen (Cass. C.09.0019.N, 15 oktober 2009).

In dit kader dient er op te worden gewezen dat ook een beroep bij de Raad van State wel degelijk voldoet aan de vereiste van het Europees Hof van de Rechten van de Mens aangaande artikel 6 van het EVRM. Hieraan is immers volgens het Hof voldaan wanneer de rechtbank over de bevoegdheid beschikt om alle feitelijke en juridische punten van de aangevochten beslissing te hervormen OF te vernietigen (EHRM, 13 februari 2003, *Chevrol t. Frankrijk*; EHRM, 23 oktober 1995, *Schmautzer t. Oostenrijk*). Een dergelijk rechterlijk toezicht als door de Raad van State wordt dan ook niet onbestaanbaar geacht met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (Zie o.a. RvS, nr. 66.119 van 30 april 1997; RvS, nr. 48.473 van 5 juli 1994; RvS, nr. 47.318 van 6 mei 1994; RvS 47.128 van 3 mei 1994; RvS, 47.128 van 3 mei 1994; RvS nr. 41.716 van 25 januari 1993; RvS nr. 39.207 van 10 april 1992; RvS, nr. 28.938 van 1 december 1987; RvS nr. 26.840 van 3 juli 1986; RvS nr. 24.937 van 20 december 1984).

vergunningaanvraag werd ingediend vóór de inwerkingtreding van de "nieuwe" regelgeving, maar waarbij de procedure voor het opleggen van die boete nog lopende was op het ogenblik dat die "nieuwe" regeling van kracht was (namelijk de EPB-aangiftes werden ingediend na de inwerkingtreding van die "nieuwe" regelgeving). Deze vraag werd op verschillende wijze beantwoord:

- De Raad van State oordeelde in bv. zijn arrest nr. 233.036 van 26 november 2015 dat het VEA artikel 13.4.6 van het Energiedecreet kon toepassen op een zaak waarin de bouwaanvraag dateerde van 9 februari 2006, dus vóór de inwerkingtreding van het Energiedecreet van 2009 en het EPB-decreet van 2006, en waarbij de EPB-aangifte werd ingediend op 10 januari 2011. De Raad bevestigde hierbij de door het VEA van in het begin toegepaste handhavingspraktijk.
- De rechtbank van eerste aanleg te Dendermonde oordeelde in een vonnis van 3 juni 2011 dat het VEA een administratieve boete kon opleggen conform artikel 24 van het EPB-decreet van 2006 op een zaak waarin de vergunningaanvragen werden ingediend op 5 januari 2007 en 22 maart 2007 (en dus voor de inwerkingtreding van dit decreet op 6 april 2007, maar na de inwerkingtreding van het Energieprestatiedecreet), terwijl de EPB-aangifte werd ingediend op 27 juli 2009 en de beslissing tot het opleggen van de geldboete werd genomen op 22 december 2009.
- Het Hof van Beroep te Gent (9<sup>de</sup> kamer) kwam in een arrest van 6 maart 2015 tot een andere conclusie en hervormde het vonnis van de rechtbank van Dendermonde. Tegen dit arrest werd cassatieberoep ingesteld. Een uitspraak is er nog niet. Die kan ten vroegste in het voorjaar van 2017 worden verwacht.
- De rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent (12<sup>de</sup> kamer) heeft zich in een vonnis van 7 september 2016 bij de opvatting van het Hof van Beroep te Gent aangesloten in een zaak waarin de vergunningaanvraag werd ingediend op 2 augustus 2006 en de EPB-aangiftes (laattijdig) werden ingediend op 4 oktober 2013. De beslissingen tot het opleggen van de administratieve geldboeten werden genomen op 22 en 23 maart 2015. De rechtbank oordeelde dat het VEA artikel 13.4.6 van het Energiedecreet niet kan toepassen op een aanvraag dat is ingediend vóór de inwerkingtreding van dit decreet en op een zaak waarin de bestreden beslissing genomen werd een ogenblik dat zowel het Energieprestatiedecreet van 2004 als het EPB-decreet van 2006 opgeheven zijn.

Hoewel aan de beoordeling die wordt uiteengezet in het arrest van het Hof van Beroep van Gent en het vonnis van de rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent geen gezag van gewijsde kleeft dat verbindende gevolgen heeft in andere procedures, zouden deze uitspraken wel als precedent kunnen worden aangegrepen voor andere hoven en rechtbanken om boetes die het VEA reeds heeft opgelegd met betrekking tot vergunningaanvragen die in de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2010 werden ingediend, onwettig te verklaren. Tevens is er een risico op forumshopping waarbij advocaten bewust een beroep zullen indienen bij de – overigens onbevoegde (zie voetnoot 15) – burgerlijke rechtbanken, ten einde daar naar een voor hen gunstigere uitspraak te solliciteren.

Een oplossing dringt zich dus op. Daarbij wordt gedacht aan het invoegen van een interpretatieve bepaling in zowel het Energiedecreet van 2009 als in het EPB-decreet van 2006.

Een interpretatieve wet of – decreet - is een wet (decreet) dat – zoals het woord zelf al aangeeft – een andere wets- (of decreets)bepaling uitlegt, op een manier zoals die altijd begrepen had moeten worden. Het behoort dan ook tot de essentie van een interpretatieve wet dat zij terugwerkt tot op de datum van inwerkingtreding van de geïnterpreteerde norm. Artikel 7 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de rechter gehouden is zich naar de interpretatieve wet te gedragen in alle zaken waarin het rechtspunt niet definitief berecht is op het tijdstip waarop die wet bindend wordt. De rechter moet de interpretatieve wet dus toepassen op hangende rechtsgedingen, hetgeen relevant kan zijn voor de nog lopende gedingen.<sup>16</sup>

Vooreerst is een interpretatieve wet slechts toelaatbaar indien er een vroegere wet is - de geïnterpreteerde wet - die rechtsonzekerheid veroorzaakt omdat ze onduidelijk, onzeker of controversieel is.<sup>17</sup> Een indicatie voor een "rechtsonzekere wet" is het geval waarin dezelfde bepaling aanleiding geeft tot van elkaar afwijkende gerechtelijke uitspraken. In dat geval mag de wetgever interpretatief optreden om de hierdoor ontstane rechtsonzekerheid te ondervangen. De loutere omstandigheid dat een wet onduidelijk is, impliceert evenwel nog niet dat het rechtszekerheidsbeginsel in het gedrang komt, waardoor een interpretatief ingrijpen nodig zou zijn. Ook het loutere herstellen van een vergissing of een verzuim is geen interpretatie van de wet, maar een wijziging ervan, en kan dus niet met een interpretatieve wet gebeuren.<sup>18</sup> Toegepast op de voorliggende problematiek is aan deze eerste voorwaarde voldaan. De verschillende opvattingen van de Raad van State en de hoven en rechtbanken zorgen voor rechtsonzekerheid over het opleggen van administratieve geldboeten op vergunningsaanvragen die werden ingediend vóór de inwerkingtreding van het Energiedecreet en voor aanvragen die werden ingediend vóór de inwerkingtreding van het EPB-decreet, , maar waarbij de boete werd opgelegd ná die respectievelijke data, met toepassing van de sanctiebepaling in het Energiedecreet en het EPB-decreet. Een interpretatief ingrijpen lijkt in die zin verantwoord te zijn.

Ten tweede is vereist dat de interpretatieve wet erop gericht is om de rechtsonzekere toestand te herstellen.<sup>19</sup> Voor de invulling van deze voorwaarde, is het belangrijk dat de interpretatieve wet kiest voor een van de mogelijke interpretaties die redelijkerwijs in de geïnterpreteerde wet besloten liggen. Zo niet is er immers geen sprake van interpretatie. Door retroactief een volledig nieuwe wending te geven aan de geïnterpreteerde wet, zou de interpretatieve wet de rechtsonzekerheid alleen nog maar vergroten. Het moet dus gaan om een betekenis die de rechter, zonder tussenkomst van de wetgever, ook aan de geïnterpreteerde wet had kunnen geven. Een interpretatieve wet mag de geïnterpreteerde wet niet wijzigen, opheffen of aanvullen. Nooit kan een interpretatieve wet nieuw recht bevatten.<sup>20</sup> Ook al kan het voor een heldere interpretatie al eens nodig zijn om een zin te herschrijven of een woord toe te voegen, een authentieke interpretatie mag niet dienen om de redactie van een regeling in het algemeen te verbeteren of om de leemten ervan aan te vullen.<sup>21</sup>

Toegepast op de voorliggende problematiek, zijn er argumenten voorhanden om te stellen dat ook aan de voorwaarde van het louter herstellen van de rechtszekerheid is voldaan. Zo blijkt uit de opname in het EPB-decreet van 2006

---

<sup>16</sup> A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 37.

<sup>17</sup> W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *TBP* 2007, 269.

<sup>18</sup> W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *TBP* 2007, 269.

<sup>19</sup> W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *TBP* 2007, 270.

<sup>20</sup> W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *TBP* 2007, 270.

<sup>21</sup> Raad van State, afdeling wetgeving, *Parl. St. Kamer*, 2000-2001, nr. 1329/1; W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *TBP* 2007, 270.

van een overgangsregeling voor de termijn voor indiening van de EPB-aangiften m.b.t. gebouwen waarvoor de vergunningsaanvraag werd ingediend in 2006 en de opname in datzelfde decreet van een artikel 32 naar luid waarvan de uitvoeringsbesluiten van het vroegere decreet van 7 mei 2004 van kracht blijven totdat ze opgeheven worden, dat de wetgever wel degelijk een verderzetting van het EPB-beleid beoogde. Met betrekking tot artikel 32 motiveerde de decreetgever in de parlementaire voorbereiding uitdrukkelijk deze bepaling "*omwille van de continuïteit van het energiebeleid.*"<sup>22</sup> Ook het Hof van beroep te Gent erkende in zijn arrest van 6 maart 2015 dat de decreetgever gezorgd heeft voor een zekere mate van uitvoeringscontinuïteit. Hoewel deze bepalingen en passages niet als dusdanig betrekking hebben op het opleggen van administratieve geldboeten, toch kan hieruit worden afgeleid dat de decreetgever bedoeling had om ook inzake het opleggen van de geldboeten continuïteit te verzekeren. Het tegendeel beweren zou niet logisch zijn. Het valt immers niet in te zien waarom de decreetgever wel de EPB-normen zou handhaven, maar niet de sancties in geval die normen niet worden nageleefd.

Uitgaan van het tegendeel lijkt ook strijdig te zijn met de Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestaties van gebouwen (Energieprestatierichtlijn), die de lidstaten verplicht om de noodzakelijke maatregelen opdat minimumeisen voor de energieprestatie van gebouwen worden vastgesteld en waarvan het EPB-decreet de omzetting beoogt.<sup>23</sup> Hier speelt dus het beginsel van de richtlijnconforme uitlegging, naar luid waarvan het nationaal recht zo veel mogelijk in het licht van de tekst en van de bedoeling van de richtlijn moet worden geïnterpreteerd.<sup>24</sup> Minstens moet worden aangenomen dat de decreetgever zich weliswaar niet uitdrukkelijk heeft uitgelaten over het verder toepassen van de sancties, maar dat hij het ook niet heeft tegengesproken. Gelet op de toepasbaarheid van artikel 2 BW kon de decreetgever er overigens van uitgaan dat haar bepalingen onmiddellijke werking zouden ressorteren. Met andere woorden: het gaat om een interpretatie die redelijkerwijze in het geïnterpreteerde decreet besloten ligt.

Gelet op de eerder aangehaalde parlementaire voorbereidingen en gelet op het feit dat noch artikel 13.4.6 van het Energiedecreet, noch artikel 24 van het EPB-decreet het tegenovergestelde bepaalt, kan worden geargumenteed dat de decreetgever bij de aanneming van die bepaling er onmiddellijke werking aan heeft willen geven en dat die bepaling die onmiddellijke werking "*redelijkerwijze kon krijgen*" – zoals vereist door het Grondwettelijk Hof. Het toekennen van onmiddellijke werking aan artikel 13.4.6 van het Energiedecreet en artikel 24 van het EPB-decreet impliceert dus niet dat de betekenis van die bepalingen wordt gewijzigd. Het gaat enkel om het verduidelijken van de temporele werking van die bepalingen, i.e. een temporele werking die op grond van een algemeen aanvaarde regel eigenlijk duidelijk moest zijn, maar waarover ten gevolge van afwijkende standpunten in de rechtspraak toch onduidelijkheid is gerezen.

Ter verantwoording van het interpretatief karakter van de aan te nemen bepalingen kan zeker ook worden gewezen op het algemeen rechtsbeginsel naar luid waarvan, behoudens uitdrukkelijk anders bepaald, besluiten en reglementen niet alleen van toepassing zijn op feiten die zich voordoen na het in werking treden van de nieuwe wettelijke norm, maar ook op na die inwerkingtreding ontstane rechtsgevolgen van voordien voorgevallen feiten. Vermits het Energiedecreet en het EPB-decreet hierover niets anders bepalen, vormt de verdere toepassing van het boetesysteem op aanvragen die vóór de inwerkingtreding van die decreten

<sup>22</sup> *Parl. St.* VI. Parl. 2005-2006, nr. 945/1, 23.

<sup>23</sup> *Parl. St.* VI. Parl. 2005-2006, nr. 945/1, 3. Zie voor een overzicht van de richtlijnen die worden omgezet door het Energiedecreet van 2009, *Parl. St.* VI. Parl. 2008-2009, nr. 2165/1, 6.

<sup>24</sup> HvJ 13 november 1990, nr. C-106/89, *Marleasing / La Comercial Internacional de Alimentacion*.

werden ingediend, maar waarbij de boetes pas erna worden opgelegd, gewoon de toepassing van een algemeen aanvaarde regel. Ook in die zin bevat de interpretatieve bepaling geen "nieuwe recht".

De tegengestelde rechtspraak van de Raad van State en de hoven en rechtbanken omtrent het temporeel toepassingsgebied van het boetesysteem kan ook worden beschouwd als een "nieuwe ontwikkeling" die de decreetgever ertoe kan aanzetten om een interpretatief decreet aan te nemen. Gelet op de regel van de onmiddellijke werking, had de decreetgever ten tijde van de uitvaardiging van artikel 13.4.6 van het Energiedecreet en artikel 24 van het EPB-decreet niet kunnen voorzien dat er over het temporeel toepassingsgebied van het boetesysteem discussie in de rechtspraak zou ontstaan. Vanuit datzelfde oogpunt staat het bovendien vast dat, indien de decreetgever deze ontwikkelingen ten tijde van de totstandkoming van artikel 13.4.6 van het Energiedecreet en artikel 24 van het EPB-decreet wél zou hebben gekend of voorzien, hij minstens de bedoeling zou hebben gehad om die temporele werking in de betrokken bepalingen op te nemen.

Ten derde mag de interpretatieve bepaling geen afbreuk doen aan de gerechtvaardigde verwachtingen en verworven rechten van bepaalde categorieën van rechtsonderhorigen.<sup>25</sup> Toegepast op de voorliggende problematiek, toont het gegeven dat de interpretatieve bepaling neerkomt op "het louter verankeren van artikel 2 BW in artikel 13.4.6 van het Energiedecreet en artikel 24 van het EPB-decreet", reeds aan dat die interpretatieve bepalingen voldoende voorzienbaar zijn voor de rechtsonderhorigen. Het inschrijven van een algemene regel in een bestaande wettekst is niet onvoorzienbaar. Daarnaast moet worden gewezen op de volgende vaststelling, die ook door de Raad van State en de rechtbank van Dendermonde werd gemaakt. De bevoegdheid van het VEA en de boetes waren reeds in het Energieprestatiedecreet (art. 25 en 27, § 1) en het EPB-decreet (art. 24 en 26, § 1) opgenomen, en zijn ook steeds consequent overgenomen. Daarnaast waren de EPB-eisen opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 11 maart 2005, dat volgens artikel 32 van het EPB-decreet van kracht bleef totdat ze opgeheven werd. De decreetgever heeft dus nooit de indruk gewekt of willen wekken dat het VEA geen boetes kon opleggen op vergunningsaanvragen die werden ingediend vóór de inwerkingtreding van de nieuwe regeling maar waarbij de boete wordt opgelegd onder de gelding van de nieuwe regeling. Die rechtsonderhorigen hebben op die manier nooit rechten verworven op een vrijstelling van de administratieve geldboetes wegens het niet naleven van de EPB-normen.

Ter staving van de stelling dat het toepassen van het boetemechanisme op aanvragen die vóór de inwerkingtreding van het Energiedecreet en op aanvragen die vóór de inwerkingtreding van het EPB-decreet werden ingediend, maar waarbij de boete wordt opgelegd met toepassing van het Energiedecreet of met toepassing van het EPB-decreet geen afbreuk doet aan verworven rechten van de aanvragers, kan ook nog worden gewezen op het feit dat de artikelen 13.4.6 en 13.4.8, § 1, van het Energiedecreet (dat een coördinatiedecreet betreft) in identieke bewoordingen zijn gesteld als de artikelen 25 en 27, § 1, van het Energieprestatiedecreet en de artikelen 24 en 26, § 1, van het EPB-decreet. Met de Raad van State moet dan ook worden vastgesteld dat het VEA "geen strengere regeling toegepast [heeft] dan die welke op het ogenblik van het indienen van de aanvraag van de stedenbouwkundige vergunning van toepassing was."<sup>26</sup>

<sup>25</sup> W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *TBP* 2007, 271.

<sup>26</sup> RvS 26 november 2015, nr. 233.036. In zijn arrest van 16 maart 2015 sloot het hof van beroep te Gent zich zoals gezegd niet aan bij het eindoordeel van de Raad van State over het temporeel toepassingsgebied van de Vlaamse energieprestatieregeling, maar de vraag over de verhouding tussen de boetes qua gestrengheid liet het uitdrukkelijk open. Ook de rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent heeft die vraag in zijn vonnis van 7 september 2016 opengelaten. De

Een interpretatieve bepaling heeft dus niet tot gevolg dat een bepaalde categorie van rechtsonderhorigen een zwaardere geldboete kan opgelegd krijgen dan de geldboete die zij zouden riskeren onder de vorige regelgeving.<sup>27</sup> De rechtsonderhorigen die hun vergunningsaanvraag hebben ingediend vóór de inwerkingtreding van het Energiedecreet maar waarbij de boete met toepassing van het Energiedecreet werd opgelegd en de rechtsonderhorigen die hun aanvraag hebben ingediend vóór de inwerkingtreding van het EPB-decreet, maar waarbij de boete met toepassing van het EPB-decreet werd opgelegd, worden niet ongunstiger behandeld dan de rechtsonderhorigen die hun boete nog onder de vorige regelgeving opgelegd kregen. Van een discriminatie is er dus geen sprake.

Een discriminatie zou daarentegen wél voorhanden zijn indien de eerstgenoemde categorie van rechtsonderhorigen, als gevolg van de rechtspraak van het hof van beroep te Gent en de rechtbank van eerste aanleg Oost-Vlaanderen, afdeling Gent, zouden ontsnappen aan een administratieve geldboete, terwijl diegenen die hun aanvraag na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling hebben ingediend wel aan een boete kunnen worden onderworpen. Het aannemen van de interpretatieve bepaling leidt dus zelf tot een discriminatie, maar is integendeel noodzakelijk nodig om een thans reeds aan de orde zijnde discriminatie uit de wereld te helpen.

De vaststelling dat de drie opeenvolgende decreten eenzelfde mate van gestrengheid hanteren op het niveau van de administratieve geldboetes is ook belangrijk in het licht van het verbod van de retroactieve invoering van een zwaardere straf (artikel 7 EVRM en 15 BUPO), in het geval een rechter (of de Raad van State) de administratieve geldboetes zou kwalificeren als een straf in de zin van artikel 6, §1 EVRM. Aangezien artikel 13.4.6 van het Energiedecreet en artikel 24 van het EPB-decreet geen strengere regeling inhoudt dan artikel 25 van het Energieprestatiedecreet, heeft een mogelijke kwalificatie als straf, althans op dit punt, geen invloed op de interpretatieve bepaling.

De vierde en laatste voorwaarde waaraan een interpretatieve bepaling moet voldoen, ongeacht of zij een strafrechtelijke maatregel bevat of niet, komt erop neer dat de retroactiviteit van een interpretatieve wet nooit zo ver mag gaan dat kan worden teruggekomen op vonnissen en arresten die op het ogenblik van haar bekendmaking reeds in kracht van gewijsde zijn gegaan.<sup>28</sup> Het VEA mag de interpretatieve bepalingen dus niet gebruiken om administratieve boetes waarvan de onwettigheid bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing is vastgesteld, alsnog opnieuw op te leggen aan de betrokken rechtsonderhorige. Op zich is dit geen probleem aangezien er nog geen beslissingen *a contrario* deze interpretatie met kracht van gewijsde zijn.

Op basis van de voorgaande analyse blijkt dan ook dat een interpretatieve bepaling (die in het Energiedecreet van 2009 en in het EPB-decreet van 2006 zal worden ingevoegd en waarin respectievelijk "verduidelijkt" wordt dat artikel 13.4.6 van dat

---

rechtbank beperkt zich tot de loutere bewering dat het Vlaamse Gewest niet zou hebben aangetoond dat op het ogenblik van het opleggen van de administratieve geldboetes geen strengere regeling werd toegepast dan die van toepassing was op het ogenblik van de vergunningsaanvraag, maar zonder dit inhoudelijk te verifiëren in de regelgeving zelf

<sup>27</sup> Abstractie dient te worden gemaakt wat betreft de vermelding van de overtreding van de normen inzake 'oververhitting', in artikel 13.4.6, 3<sup>o</sup> van het Energiedecreet en in artikel 24, 3<sup>o</sup> van het EPB-decreet. Die overtreding kwam immers niet voor in artikel 25 van het Energieprestatiedecreet. Omdat een retroactieve werking tot 1 januari 2006 voor die overtreding tot gevolg zou hebben dat er retroactief een nieuw "feit" wordt ingevoerd, wordt een uitdrukkelijk voorbehoud opgenomen met betrekking tot de overtreding van de normen inzake 'oververhitting'.

<sup>28</sup> Arbitragehof 9 februari 2000, nr. 17/2000; GwH 16 juni 2011, nr. 107/2011; Advies Raad van State, afdeling wetgeving, *Parl. St.* Senaat 2001-2002, 2-1255/2; W. VERRIJDT, « De interpretatieve wet: retroactiviteit en rechtszekerheid », *TBP* 2007, 273

decreet niet alleen van toepassing is op vergunningsaanvragen die werden ingediend na 1 januari 2011, maar ook op aanvragen die vóór die datum werden ingediend; en dat artikel 24 van het EPB-decreet niet alleen van toepassing is op vergunningsaanvragen die na 6 april 2007 werden ingediend) meer dan verdedigbaar is: het betreft immers het beslechten van diametraal verschillende zienswijzen van enerzijds de Raad van State en anderzijds de burgerlijke rechtbanken, waarbij er behoudens de decreetgever zelve geen ultieme scheidsrechter is die aan beide instanties een bindende interpretatie kan opleggen.

**Artikel 8**

De Vlaamse Regering regelt de inwerkingtreding van dit decreet, behoudens artikel 6 en 7 die onmiddellijk in werking treden.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN