



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.942/3
van 25 oktober 2022

over

een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de verplichte installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen op dakoppervlakten betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1352/1)

Op 15 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2022,* een advies te verstrekken over een voorstel van decreet ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de verplichte installatie van fotovoltaïsche zonnepanelen op dakoppervlakten betreft’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1352/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 27 september 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2022.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL

2. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet voorziet voor de Vlaamse Regering in de mogelijkheid om de eigenaar, erfpachter of opstalhouder van gebouwen met op jaarbasis een afgenomen bruto-hoeveelheid elektriciteit van meer dan 1 GWh te verplichten om op een deel of het geheel van de dakoppervlakte van het gebouw fotovoltaïsche zonnepanelen te installeren. Voor gebouwen van ‘publieke organisaties’ wordt de drempel op 500 MWh bepaald, die op 1 januari 2030 verder wordt verlaagd tot 250 MWh. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de nadere modaliteiten (lees: regelen) te bepalen met betrekking tot het te installeren vermogen, de technische vereisten en de termijn waarbinnen de plaatsing dient te gebeuren. De Vlaamse Regering kan ook voorwaarden bepalen waaronder andere vormen van hernieuwbare energie of participatie in een hernieuwbare-energieproject in aanmerking worden genomen voor het voldoen aan de verplichting, en kan uitzonderingen op de verplichting bepalen of uitstel verlenen. Ten slotte kan de Vlaamse Regering in een meldingsplicht voorzien voor de eigenaar, erfpachter of opstalhouder, enerzijds, en voor de netbeheerders, de beheerder van het transmissienet, de beheerders van een gesloten distributienet en de beheerders van de netten bedoeld in artikel 2, 41° en 42°, van de Elektriciteitswet, anderzijds.

Met het oog hierop wordt in het Energiedecreet van 8 mei 2009 (hierna: het Energiedecreet) een definitie ingevoegd van ‘publieke organisatie’ (artikel 2 van het voorstel), alsook een nieuw artikel 7.7.3 dat de regeling bevat (artikel 3).

BEVOEGDHEID

3.1. De voorgestelde regeling kan worden ingepast in de gewestbevoegdheden voor de nieuwe energiebronnen en het rationeel energieverbruik bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f) en h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

3.2. Er dient echter een voorbehoud te worden gemaakt bij het ontworpen artikel 7.7.3, § 4, van het Energiedecreet, op basis waarvan het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) kosteloos toegang verkrijgt tot documenten van het kadaster en de bewaarder der hypotheeken. Beide instellingen vallen immers onder de bevoegdheid van de federale overheid, zodat het autonomiebeginsel zich er in beginsel tegen verzet dat het Vlaamse Gewest aan die instellingen eenzijdig verplichtingen zou opleggen. In de toelichting bij het voorstel wordt betoogd dat wat dat betreft een beroep kan worden gedaan op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de

¹ Aangezien het om een voorstel van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

bijzondere wet van 8 augustus 1980 en dat aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan.² Het is echter zeer de vraag of de voorgestelde regeling inzake toegang tot bepaalde documenten, mede gelet op de kosteloosheid ervan, een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheid en zich leent tot een gedifferentieerde regeling, nu die toegang als dusdanig een aantasting is van het autonomiebeginsel en aanleiding kan geven tot onder meer een verschillende werklust voor de federale administraties in de verschillende delen van het land. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat een dergelijke toegang voor het overige slechts kan worden georganiseerd met instemming van en in overleg met de federale overheid.³

VORMVEREISTEN

4. Het voorgestelde artikel 7.7.3, §§ 2 tot 5, van het Energiedecreet (artikel 3 van het voorstel) regelt de verwerking van gegevens en de opname ervan in de databank bedoeld in artikel 12.5.1 van het Energiedecreet. Die gegevens maken het mogelijk om personen – zowel rechtspersonen als natuurlijke personen – te identificeren aan de hand van een identificator zoals het EAN-nummer. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking. Het advies van de toezichthoudende autoriteiten, namelijk de Gegevensbeschermingsautoriteit en eventueel de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens, moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het voorstel doorgang kan vinden.

² “Aan die drie voorwaarden is in casu wel degelijk voldaan. Zoals hierboven is uiteengezet, is het beschikken over die gegevens absoluut noodzakelijk. Het doorgeven van dergelijke gegevens heeft maar een zeer marginale weerslag op de federale bevoegdheid: het gaat immers alleen om het doorgeven van gegevens zonder dat iets in de federale bevoegdheid betreffende het kadaster en dergelijke inhoudelijk wordt gewijzigd. Een informatieverplichting is een regeling die zich bij uitstek tot differentiatie leent.”, *Parl. St.* VI. Parl. 2021-22, nr. 1352/1, 6.

³ Vgl. adv.RvS 71.814/1-V van 27 juli 2022 over een voorontwerp van decreet ‘tot regeling van de verwerking van persoonsgegevens in de beleidsvelden Vlaamse sociale bescherming, erkenning van gezondheidszorgberoepen en preventieve gezondheidszorg’, opmerkingen 3.1-3.3. Zie ook adv.RvS 69.562/3 van 12 juli 2021 over een voorstel van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 22 oktober 2021 ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat een verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft’, opmerking 9.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

5. In het voorgestelde artikel 7.7.3, § 1, eerste lid, van het Energiedecreet wordt voor de Vlaamse Regering voorzien in de mogelijkheid (“kan”) om een verplichting in te voeren met betrekking tot het installeren van zonnepanelen, terwijl uit de bepaling van het tweede lid van die paragraaf zou kunnen worden afgeleid dat de doelgroep reeds op grond van het voorgestelde decreet verplicht wordt om zonnepanelen te installeren. De tekst van de voornoemde bepalingen dient op dit punt te worden verduidelijkt.

6. Het voorstel houdt een beperking in van het recht op eigendom. Die beperking lijkt in beginsel te kunnen worden gebillijkt in het licht van de doelstellingen van algemeen belang inzake klimaat- en energiebeleid die aan de regeling ten grondslag liggen en die in de toelichting worden uiteengezet. De evenredigheid van de voorgestelde maatregel kan echter pas ten volle worden beoordeeld wanneer bij besluit de uitvoeringsregeling ervan wordt vastgesteld. Aangezien er niet altijd een rechtstreeks verband is tussen de omvang van het energieverbruik en de beschikbare dakoppervlakte, zal ook pas dan kunnen worden beoordeeld of de regeling aanleiding kan geven tot een niet te verantwoorden ongelijke behandeling tussen verschillende categorieën grootverbruikers.⁴

7. De verplichting tot het installeren van zonnepanelen geldt voor de eigenaar, erfpachter of opstalhouder van gebouwen met op jaarbasis een bepaalde afgenomen bruto-hoeveelheid elektriciteit. In de toelichting wordt erop gewezen “dat de maatregel niet alleen een last bevat, maar er ook voor zorgt dat de betrokkene op wie de verplichting rust doorgaans ook de baten ontvangt door middel van een verhoogde zelfafname en een verhoogd zelfverbruik. Ook dat feit moet in het licht van de beoordeling van de proportionaliteit worden meegenomen”.

In dat verband dient er vooreerst op te worden gewezen dat de situatie waarin het eigendomsrecht is verdeeld tussen een vruchtgebruiker en een blote eigenaar niet uitdrukkelijk wordt geregeld. De vraag rijst bovendien of voldoende rekening is gehouden met het nieuwe goederenrecht. De vereiste dat het moet gaan om gebouwen met een op jaarbasis bepaald minimum afgenomen bruto-hoeveelheid elektriciteit, gaat uit van de premisse dat dit verbruik kan worden toegerekend aan een gebouw als één geheel. Het nieuwe goederenrecht waarmee het begrip volume-eigendom is ingevoerd, laat echter een vergaande opdeling van het eigendomsrecht toe. Zo biedt het nieuwe opstalrecht de mogelijkheid om de eigendom van onder en op elkaar geconstrueerde volumepercelen te verankeren en de rechten op de ruimte onder of boven de grond op te delen (artikel 3.177 van het nieuw Burgerlijk wetboek). Het opstalrecht kan in bepaalde gevallen zelfs eeuwigdurend zijn “om de verdeling in volumes mogelijk te maken van een complex en heterogeen onroerend geheel dat verschillende volumes omvat die in aanmerking komen voor zelfstandig en verscheiden gebruik en onderling geen enkel gemeenschappelijk deel hebben” (artikel 3.180, tweede lid, 2°, nieuw Burgerlijk Wetboek). De vraag rijst op welke wijze de

⁴ Op dat vlak biedt het ontworpen artikel 7.7.3, § 1, vierde lid, van het Energiedecreet mogelijk een oplossing, door de mogelijkheid te voorzien om ook andere hernieuwbare-energieprojecten in rekening te brengen. Ook dat kan echter pas zinvol worden beoordeeld bij het uitvoeringsbesluit.

voorgestelde regeling, met inbegrip van de verbruiksdrempels van 1 GWh, 500 MWh en 250 MWh, op dergelijke complexe en heterogene onroerende goederen met verschillende volumes moet worden toegepast. Het voorstel dient op dit punt nog aan een bijkomend onderzoek te worden onderworpen.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH