Vlaams
Parlement

1053 (2016-2017) – Nr. 1
ingediend op 18 januari 2017 (2016-2017)

Ontwerp van decreet

houdende wijziging van
artikel 14.1.2 en artikel 14.2.3
van het Energiedecreet van 8 mei 2009

verzendcode: LEE

INHOUD

Memorie van toelichting 3

Voorontwerp van decreet..... 11

Gezamenlijk advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen..... 15

Advies van de Raad van State 23

Ontwerp van decreet..... 33

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In titel XIV van het Energiedecreet van 8 mei 2009 is met ingang van heffingsjaar 2015 een forfaitaire heffing per afnamepunt van elektriciteit aangesloten op het elektriciteitsdistributienet, op het plaatselijk vervoersnet van elektriciteit of op een gesloten distributienet van elektriciteit opgenomen. In het Vlaamse Gewest zijn er ongeveer 3,3 miljoen dergelijke aansluitingspunten. De keuze werd gemaakt om het toepassingsgebied van deze gewestelijke energieheffing te beperken tot de materiële bevoegdheden van het gewest, te weten de in artikel 6, §1, VII, eerste lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) bedoelde distributienetten.

Via het programmadecreet van 18 december 2015[1] werd deze heffing hervormd en verruimd. De artikelen 128 tot en met 134 en artikel 135, 18°, van het programmadecreet van 18 december 2015 wijzigen artikel 3.2.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 met betrekking tot het energiefonds, en titel XIV van het Energiedecreet van 8 mei 2009 met betrekking tot een aanpassing van de Vlaamse energieheffing. Die hervorming trad op 1 maart 2016 in werking. De heffing zal niet enkel meer worden gebruikt voor de financiering van de regulator, groene warmte (zoals in heffingsjaar 2015 het geval was), maar heeft tevens een regulerend karakter en is bedoeld voor de algemene financiering van het energiebeleid (zoals reeds voorzien is in het Energiedecreet, zijnde de openbaredienstverplichtingen inzake energie, voor haar sociaal energiebeleid, haar beleid inzake het rationeel energiegebruik, haar beleid inzake warmte-krachtkoppeling, haar beleid inzake de hernieuwbare energiebronnen) en de energiekosten van de Vlaamse overheid.

De vernieuwde heffing wordt nog steeds geheven voor het beschikken over een afnamepunt. Wat de argumentatie met betrekking tot het voorwerp van de belastbare materie betreft, wordt verwezen naar onder andere de redenering in de parlementaire stukken bij het programmadecreet[2], die nog steeds wordt onderschreven. De belastbare materie is volgens het Grondwettelijk Hof immers het element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting, en moet worden onderscheiden van de belastbare grondslag, die het bedrag is waarop de belasting wordt berekend. Het is ten aanzien van materies die reeds het voorwerp van een federale belasting uitmaken, dat de gemeenschappen en de gewesten geen nieuwe belastingen mogen heffen[3]. In casu is het duidelijk dat bij deze gewestelijke energieheffing niet het verbruik wordt geviseerd, wat bij de federale bijdrage wel het geval is, maar dat de belastbare materie het beschikken over een afnamepunt uitmaakt. Er is zodoende geen schending van de fiscale non bis in idem.

De verbruikscategorieën worden in het kader van deze heffing enkel gebruikt om de heffingsgrondslag en -tarief te bepalen, wat volgens het Grondwettelijk Hof duidelijk verschilt van de belastbare materie. In casu kan dan ook niet worden gesteld, noch is het de bedoeling, om de eindgebruiker te belasten op zijn eigen reële gebruik, zoals bij de federale bijdrage[4] het geval is (per kilowattuur). Zo worden immers bij deze gewestelijke energieheffing ook nulverbruikers en negatieve verbruikers (prosumenten/zonnepaneeleigenaars, kleinschalige wind) aan de be-

[1] Decreet van 18 december 2015 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2016, B.S. 29 december 2015.
[2] Onder andere *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 544/5.
[3] Zie onder meer: GwH 21 januari 1998, nr. 4/98, B.7.1; GwH 5 juli 2000, nr. 86/2000, B.11.10; GwH 19 september 2007, nr. 119/2007, B.6; GwH 4 maart 2008, nr. 44/2008, B.6; GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.57.5.
[4] Artikel 21bis van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt.

lasting onderworpen, terwijl deze geen 'eigen verbruik' of meetbare afname hebben, en onder de federale bijdrage overigens volledig niet worden belast en buiten de belastbare materie van die federale heffing vallen. Ook gebouwen met langdurige leegstand die geen verbruik hebben, vallen nog steeds onder de heffing, en dit zolang hun afnamepunt niet conform de procedure uit artikel III.7.1.1 van het Technisch Reglement Distributie Elektriciteit is weggenomen. In de rechtsleer wordt in dit kader bijvoorbeeld aangehaald dat er niet alleen ongeveer 30.000 nul- en negatieve gebruikers zijn, een aantal dat omwille van het toenemend belang van decentrale elektriciteitsproductie jaarlijks gestaag stijgt, maar dat er jaarlijks ook (abstractie makende van langdurige bedrijfsleegstand) ongeveer 14.000 woningen en appartementen continu langer dan twaalf maanden leegstaan[5]. Het aantal gevallen waar er dus geen enkel verbruik is maar men wel heffingsplichtig is, is dus betekenisvol.

Omgekeerd zijn er klanten met een verbruik die niet heffingsplichtig zijn omdat ze geen afnamepunt hebben op een distributienet, plaatselijk vervoernet of gesloten distributienet (bijvoorbeeld directe lijnen, eilandwerking, achterliggende afnemers op een gesloten distributienet enzovoort). Het verbruik is louter een differentiatie in de tarifaire berekeningswijze, maar geen belastbare materie of grondslag, want dat is het afnamepunt zelf, naast de differentiatie naargelang de typologie van de klant (al dan niet sociaal).

Bovendien kan men niet stellen dat de heffing afhangt van het verbruik, want dan zou de heffing verschillen tussen afnamepunten van een verschillend verbruik hetgeen niet zo is (iemand die 1 MWh verbruikt betaalt hetzelfde als iemand die 5 MWh verbruikt) en dan zouden klanten met een gelijkaardig verbruik een gelijkaardig tarief betalen (hetgeen niet zo is) bijvoorbeeld verbruikers met een gelijkaardig verbruik maar een verschillend aantal afnamepunten betalen een andere heffing (het afnamepunt is duidelijk de primaire heffingsgrondslag); gewone klanten en sociale klanten met een gelijkaardig verbruik betalen een verschillende heffing (type klant is differentiatiebasis) en tussen verbruikers op transmissienet en op andere netten (aard van net waarop aangesloten wordt, bepaalt mee). Het is dus duidelijk geen extra belasting op het verbruik, waar de heffingsbasis de kWh is. Er is een relatie met het verbruik, maar dat is een differentiatiebasis die in principe leidt tot een oneindig aantal verschillende heffingsvoeten per kWh. De tarifaire differentiatie naar verbruik is vanuit billijkheidsoverwegingen te verantwoorden, maar deze differentiatie wordt daarmee niet de belastbare grondslag of materie.

Hierdoor alleen al verschilt deze heffing qua belastbare materie en grondslag fundamenteel van de federale bijdrage.

Artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 verdeelt het tarief in een aantal categorieën (B tot en met N). Aangezien het element dat aanleiding geeft tot de belasting in deze energieheffing het louter beschikken over een afnamepunt is, doet het statuut van de houder van dat afnamepunt (bijvoorbeeld natuurlijke persoon of rechtspersoon) niet ter zake, al werd door de regering wel in een aantal sociale correcties ten behoeve van particulieren voorzien (categorie A), en heeft de regering bij het vastleggen van de verschillende tariefcategorieën en de tariefzetting toch trachten rekening te houden met een billijke spreiding van de lasten.

[5] F. DEWAELE & K. NIJS, "Recente ontwikkelingen in het Vlaamse energierecht anno 2015: When the chickens come home to roost?", 145-147, in DEKETELAERE, K. & DELVAUX, B. (ed.), *Jaarboek energierecht 2015*, Antwerpen, Intersentia, 2016, p. 287.

2. Adviezen van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad) en de Raad van State

2.1. Adviezen van de SERV en de Minaraad

De SERV en de Minaraad gaven op 5 september 2016 een gemeenschappelijk advies over het ontwerp van decreet. In dit gemeenschappelijk briefadvies verwelkomen de raden het voorstel van de Vlaamse Regering om de verbruikerscategorieën aan te passen. De raden maakten tevens een aantal randbemerkingen aangaande de problematiek van de huishoudens die verwarmen met elektrische accumulatieverwarming, maar die geen uitstaan hebben met het voorliggende ontwerp van decreet en dan ook hier niet verder hoeven te worden behandeld.

2.2. Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekte betreffende het ontwerp van decreet haar advies nr. 60.533/3 op 28 december 2016.

De Raad van State maakte in haar advies de volgende opmerkingen:

- de Raad van State verwijst vooreerst naar haar eerdere advies 58.417/3 van 2 december 2015 aangaande de invoering van de huidige vorm van de energieheffing. Het volstaat in deze om te verwijzen naar de parlementaire documenten en behandeling (*Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 544/5, nr. 544/6 en nr. 544/18), waarbij dit bezwaar werd weerlegd. Er is heden geen reden om van dit standpunt af te wijken;
- de Raad van State meent dat gegeven de grote diversiteit van afnemers van elektriciteit die tot de verbruikscategorieën D en E behoren, de keuzes die aan het ontwerp ten grondslag liggen ook ruimer verantwoord moeten worden dan louter uit het oogpunt van personen die hun woning verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming, en dit in het licht van de systematiek van de gehele regeling, die berust op een indeling in specifieke schijven waaraan specifieke tarieven zijn gekoppeld. Het verdient volgens de Raad van State aanbeveling om in de memorie van toelichting een meer uitgewerkte verantwoording op te nemen voor de herschikking, in het bijzonder in het licht van de algemene systematiek van de indeling in categorieën en tariefschijven.

  Vooreerst moet worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat de decreetgever, wanneer hij de grondslag van een belasting bepaalt, gebruikmaakt van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen[6]. Een verdeling in tariefschijven, of het nu in het kader van de energieheffing, de erfbelasting enzovoort is, is zodoende steeds van nature uit een enigszins arbitrair gegeven dat onherroepelijk gekoppeld is aan een dergelijk procedé. Het is dus duidelijk dat in de visie van het Grondwettelijk Hof categoriegrenzen een objectief criterium uitmaken. De omstandigheid dat een enkele belastingplichtige in feite op een gegeven ogenblik onder een bepaalde belastingschijf valt, betekent op zich niet dat de desbetreffende aanslagvoet als discriminerend moet worden beschouwd[7].

  Er werd bij de concrete toepassing van die tarieven echter vastgesteld dat de hoogte van het tarief van de heffing in bepaalde gevallen een aantal ongewenste maatschappelijke neveneffecten heeft, waardoor de hoogte niet voor elke afnemer binnen elke tariefcategorie 'billijk' is. Meer bepaald wordt categorie E als onvoldoende billijk ervaren, doordat bijvoorbeeld een reeks huishoudelijke

[6] GwH 9 juli 2013, nr. 104/2013, B.5.
[7] Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 43/97.

afnemers ook nog steeds in deze categorie vallen. Het betreft voornamelijk personen die de woonst verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming. Het wordt dan ook niet billijk geacht dergelijke afnemers aan een tarief van 770 euro te onderwerpen.

De maatschappelijke keuzen die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de beoordelingsvrijheid van de wetgever, die ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, maar daarbij vermag hij evenwel niet de draagwijdte van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te miskennen door categorieën van personen die zich ten aanzien van de in het geding zijnde maatregel in identieke situaties bevinden, op verschillende wijze te behandelen, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat[8]. Gelet op het gelijkheidsbeginsel kan binnen één bepaalde categorie zodoende juist geen onderscheid worden gemaakt tussen verschillende types van afnamepunt. Dit creëert een ongelijke behandeling jegens de andere categorieën. Het is dan ook niet de bedoeling om in het kader van de aanpak van de 'maatschappelijk ongewenste neveneffecten' één specifieke groep (het weze mensen met elektrische verwarming of gemeenschappelijke delen) afzonderlijk vrij te stellen, daar dit in het licht van het gelijkheidsbeginsel potentieel een niet verdedigbare discriminatie uitmaakt, maar er wordt gekozen om met de grenzen van de heffingscategorieën te schuiven, waardoor elke afnemer, ongeacht het type van afnemer, van deze tariefaanpassing kan gebruikmaken. Zoals eerder gesteld is een dergelijke grens in het licht van het gelijkheidsbeginsel een objectief criterium.

3. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Dit artikel bepaalt dat deze materie een gewestbevoegdheid betreft. Artikel 6, §1, VII, eerste lid, van de BWHI stelt dat de gewesten onder andere bevoegd zijn op vlak van het energiebeleid voor:

a) de distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk aan 70.000 volt, met inbegrip van de distributienettarieven voor elektriciteit, met uitzondering van de tarieven van de netten die een transmissiefunctie hebben en die uitgebaat worden door dezelfde beheerder als het transmissienet;
b) de openbare gasdistributie, met inbegrip van de nettarieven voor de openbare distributie van gas, met uitzondering van de tarieven van de netwerken die ook een aardgasvervoersfunctie hebben en die worden uitgebaat door dezelfde beheerder als het aardgasvervoersnet;
c) de aanwending van mijngas en van gas afkomstig van hoogovens;
d) de netten van warmtevoorziening op afstand;
e) de valorisatie van steenbergen;
f) de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie;
g) de terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers;
h) het rationeel energieverbruik.

Bijkomend bepaalt artikel 170, §2, van de Grondwet dat de gewesten een autonome belastingbevoegdheid hebben. Zoals hoger reeds afdoende vermeld, is er echter geen sprake van eenzelfde belastbare materie, zodat er geen samenloop bestaat met de belastbare materie van de federale bijdrage, en de wet van 23 januari 1989 betreffende de in artikel 170, §1 en §2, van de Grondwet bedoelde belastingsbevoegdheid zodoende niet van toepassing is.

[8] GwH 18 juni 2015, nr. 92/2015, B.29.

Artikel 2

Het bepalen van het belastingtarief en het vaststellen van de modalisering ervan komt de bevoegde fiscale regelgever toe. Wanneer hij daartoe criteria van onderscheid hanteert, moeten die objectief en redelijk kunnen worden verantwoord. De tarieven en de modaliteiten ervan moeten op gelijke wijze worden toegepast ten aanzien van eenieder die zich ten opzichte van de maatregel en het nagestreefde doel in een gelijkwaardige positie bevindt, zij het dat de fiscale wetgever een verscheidenheid aan individuele toestanden kan dienen op te vangen in categorieën die, noodzakelijkerwijs, slechts bij benadering met de werkelijkheid overeenstemmen[9]. In casu werd verkozen om deze tarifaire opdeling door middel van verbruikscategorieën te implementeren, waarbij de categoriegrenzen een objectief criterium uitmaken. De omstandigheid dat een enkele belastingplichtige in feite op een gegeven ogenblik onder een bepaalde belastingschijf valt, betekent op zich niet dat de desbetreffende aanslagvoet als discriminerend moet worden beschouwd[10].

Er werd bij de concrete toepassing van die tarieven echter vastgesteld dat de hoogte van het tarief van de heffing in bepaalde gevallen een aantal ongewenste maatschappelijke neveneffecten heeft, waardoor de hoogte niet voor elke afnemer binnen elke tariefcategorie billijk is. Meer bepaald wordt categorie E als onvoldoende billijk ervaren, doordat bijvoorbeeld een reeks huishoudelijke afnemers ook nog steeds in deze categorie vallen. Het betreft voornamelijk personen die de woonst verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming. Het wordt dan ook niet billijk geacht dergelijke afnemers aan een tarief van 770 euro te onderwerpen.

Gelet op het gelijkheidsbeginsel kan binnen één bepaalde categorie echter geen onderscheid worden gemaakt tussen verschillende types van afnamepunt. Dit creëert een ongelijke behandeling jegens de andere categorieën. Het is dan ook niet de bedoeling om in het kader van de aanpak van de 'maatschappelijk ongewenste neveneffecten' één specifieke groep (het weze mensen met elektrische verwarming of gemeenschappelijke delen) afzonderlijk vrij te stellen, daar dit in het licht van het gelijkheidsbeginsel potentieel een niet verdedigbare discriminatie uitmaakt, maar er wordt gekozen om met de grenzen van de heffingscategorieën te schuiven, waardoor elke afnemer, ongeacht het type van afnemer, van deze tariefaanpassing kan gebruikmaken.

Uit de cijfers van de distributienetbeheerders blijkt dat er binnen heffingscategorie E (20-50 MWh) een volgende subverdeling van het aantal afnamepunten zou bestaan[11]:
- 20-25 MWh: 27.108 (9002 residentiële afnamepunten, 18.106 niet-residentiële afnamepunten);
- 25-30 MWh: 15.513 (3132 residentiële afnamepunten, 12.381 niet-residentiële afnamepunten);
- +30 MWh: ongeveer 26.000 afnamepunten.

Er wordt vanuit gegaan dat huishoudelijke afnemers met een verbruik hoger dan 25 MW, afgezien van een incidenteel geval, eigenlijk een gemengd gebruik hebben. Bijvoorbeeld beenhouwers en bakkers waarbij zowel hun handelsactiviteiten als hun huishoudelijke activiteiten aangesloten zijn op één afnamepunt.

[9] Arbitragehof 9 december 1998, nr. 128/98.
[10] Arbitragehof 14 juli 1997, nr. 43/97.
[11] Deze cijfers houden echter geen rekening met het feit dat er ook afnemers zijn die omwille van het feit dat ze beschermde afnemer zijn of een actieve budgetmeter of stroombegrenzer hebben conform artikel 14.1.3/1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 behoren tot de specifieke heffingscategorie A (25 euro).

Om die redenen wordt voorgesteld om de grens tussen enerzijds categorie D (290 euro) en anderzijds categorie E (770 euro) op te trekken van 20 MWh naar 25 MWh. Een dergelijke aanpassing kan er toe bijdragen het maatschappelijk draagvlak voor de heffing te verhogen.

Het ontwerp van decreet heeft een impact op de inkomsten van de Vlaamse overheid:

- wat categorie E (770 euro) van de energieheffing betreft, werd voor het berekenen van de inkomsten initieel gerekend op basis van het feit dat er 74.748 afnamepunten in die categorie opgenomen waren. Dit betekent dat de inkomsten uit deze specifieke categorie op jaarbasis geschat waren op (niet-geïndexeerd) ongeveer 57.555.960 euro, te weten 74.748 x 770 euro;
- door de grens van de categorieën D/E te verschuiven van 20 MWh naar 25 MWh, is er een minderinkomst ten aanzien van wat origineel was voorzien. In de subverdeling 20-25 MWh zitten immers volgens de cijfers van de distributienetbeheerders ongeveer 27.108 afnamepunten, waarvan 9002 huishoudelijke afnamepunten en 18.106 niet-huishoudelijke. Een dergelijke aanpassing creëert voor 2017, rekening te houden met de indexering van de heffing, 13.449.092 euro aan minderinkomsten, te weten: 27.108 afnamepunten x (770 euro – 290 euro)[12].

Artikel 3

Artikel 14.2.2, §1, van het Energiedecreet bevat de regels aangaande de berekening van het jaarverbruik voor de inning van de energieheffing. Het jaarverbruik wordt berekend op basis van de voortschrijdende jaarlijkse som van de afnamen. De Vlaamse ombudsman kaartte in zijn ombudsrapport 2016-6B een probleem aangaande de inning van de heffing aan. Het gaat voornamelijk om een probleem bij personen waar er in hoofde van de leverancier geen volledige jaargegevens beschikbaar zijn (bijvoorbeeld bij switch). Bij hen gebeurt de facturatie van de elektriciteitsafnamen voor een afnamepunt met een jaarlijkse factuur, en wordt de heffing berekend op basis, eventueel geëxtrapoleerd pro rata temporis, van de verbruiksgegevens over de twaalf maanden die voorafgaan aan de einddatum van de periode waarop de factuur betrekking heeft. Indien de verbruiksgegevens waarop de factuur betrekking heeft niet overeenstemmen met een periode van twaalf maanden die voorafgaan aan de einddatum van de periode waarop de factuur betrekking heeft, dan worden de verbruiksgegevens waarop de factuur betrekking heeft geëxtrapoleerd aan de hand van in de elektriciteitsmarkt vastgelegde verbruiksprofielen. Met andere woorden, deze regels bevatten een logische sequentie en dienen dan ook als dusdanig te worden toegepast. Eerst tariefschijven vaststellen op basis van het daadwerkelijke verbruik over een periode van twaalf maanden, en pas bij ontbreken van dergelijke gegevens (bijvoorbeeld in geval van een nieuwbouw of een nieuwe aansluiting) een extrapolatie op basis van de verbruiksprofielen.

Het is bij de toepassing van deze regels dat bij switch bijvoorbeeld een aantal leveranciers voor hun nieuw te beleveren afnamepunten geen rekening hebben gehouden met het in dat kalenderjaar reeds gerealiseerde verbruik bij een andere leverancier, maar louter extrapoleren op basis van de eigen gegevens met betrekking tot dat verbruik op dat afnamepunt. Wanneer die maanden dan bijvoorbeeld zich bevinden in een periode waar het verbruik regulier hoger is, bijvoorbeeld de

[12] De tarieven worden conform artikel 14.1.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de volgende formule: tarief te vermenigvuldigen met het indexcijfer van de consumptieprijzen, vastgesteld voor de maand oktober van het vorige heffingsjaar, en te delen door het indexcijfer van de consumptieprijzen, vastgesteld voor de maand december van het jaar 2014. De Vlaamse Belastingdienst maakte het resultaat van deze indexering via bericht d.d. 8 december 2016 in het Belgisch Staatsblad (op 13 december 2016, editie 2) bekend: de voor kalenderjaar 2017 van toepassing zijnde tarieven voor categorie D en E zijn respectievelijk 299,75 euro en 795,88 euro.

winterperiode, en men sowieso flirtte met de grens tussen heffingscategorieën, dan kan het dat bij de proratering van de heffing een te hoge tariefcategorie wordt gebruikt. Het omgekeerde is ook mogelijk: indien dit in lagere verbruiksmaanden gebeurt kan er ook een onderschatting gebeuren, waardoor een te laag heffingsbedrag wordt aangerekend.

Teneinde dit probleem te verhelpen wordt voorgesteld om de informatiestroom naar de toegangshouders te optimaliseren zodat deze steeds van de actuele gegevens kunnen gebruikmaken, zelfs al gaat het om een bestaand afnamepunt dat voorheen door hen niet werd beleverd. Op die wijze zal artikel 14.2.2, §1, zesde lid, enkel nog moeten worden gebruikt in het geval dat de verbruiksgegevens over twaalf maanden onbestaande zijn, met andere woorden in geval van een nieuwbouw of een nieuwe aansluiting.

De netbeheerders dienen reeds op basis van het technisch reglement verbruiksgegevens aan de leveranciers over te maken voor zover de eigenaar van het afnamepunt daarover geen bezwaar maakt. In het kader van de aanrekening van de heffing mag een dergelijk bezwaar geen aanleiding kunnen geven tot een verkeerde (hetzij te laag, hetzij te hoog) berekening van de verschuldigde heffing. Voorts is er de vraag of gegevens die op basis van het technisch reglement worden aangeleverd, ook voor andere doeleinden (in casu de berekening van de energieheffing alwaar de leverancier optreedt als het verlengde van de overheid) kunnen worden gebruikt dan die waarvoor ze bedoeld zijn. De netbeheerders krijgen thans dan ook een decretale openbaredienstverplichting om de toegangshouders per afnamepunt dat ze beleveren op basis van de voortschrijdende jaarlijkse som van de afnamen de verbruikshistoriek van de voorbije twaalf maanden ter beschikking te stellen. Hierdoor zal elke leverancier steeds over de correcte gegevens beschikken waardoor dergelijke verkeerde extrapolaties niet meer zouden mogen voorkomen.

Conform artikel 13.1.6, tweede lid, van het Energiedecreet kunnen de ambtenaren die door de Vlaamse Regering zijn aangewezen voor het toezicht in het kader van de energieheffing (in casu de ambtenaren van de Vlaamse Belastingdienst) deze gegevens uiteraard ook bij de netbeheerders opvragen.

Artikel 4 en 5

Omwille van de specifieke inningsmodaliteiten uit artikel 14.2.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, kan een wijziging van de tarieven om praktische redenen echter niet worden doorgevoerd gedurende de loop van een heffingsjaar. De heffing wordt immers voor rekening van het Vlaamse Gewest geïnd door de toegangshouder (lees: leveranciers) van het afnamepunt via diens afrekeningsfacturen en slotfacturen. Dit betekent dat aangaande één heffingsjaar N omwille van de proratering een deel van de heffingen die vallen na factuurdatum pas op een volgende factuur terechtkomen. Bij jaarafrekeningen is dat dus pas een jaar later (en in een volgend kalenderjaar N+1). Een aantal jaarafrekeningen (deze die bijvoorbeeld standaard in december vallen) geven zelfs aanleiding tot stortingen in kalenderjaar N+2 (januari) aangaande het deel december van heffingsjaar N. Een beperktere impact zijn ook switches (marktdynamiek) die de facturatie aan de hand van slotfacturen iets kunnen versnellen. Ook het aantal toegangspunten wijzigt maandelijks, niet enkel het totaal, maar ook in verdeling over de leveranciers (marktdynamiek). Afnamecontracten van de grote(re) afnamepunten kunnen zeer specifiek zijn en verschillen naargelang de aard van het afnamepunt of de toegangshouder met wie het contract is afgesloten.

Het tussentijds doorvoeren van wijzigingen aan de tariefstructuur ligt dan ook moeilijk in het licht van het gelijkheidsbeginsel (het is te zeggen inning van heffingsbedragen vóór de wijziging versus na de wijziging), en is administratief moeilijk te verwerken voor de toegangshouders die instaan voor de inning (bijvoorbeeld

noodzaak van herrekening van nog te innen bedragen, noodzaak tot terugstorten van de door de verlaging van het tarief eventueel te veel geïnde bedragen, afnemer inmiddels niet langer in klantenportefeuille enzovoort) en doorstorting aan het Vlaamse Gewest.

Dergelijke wijzigingen kunnen dan ook pas in werking treden vanaf de start van een nieuw heffingsjaar, met andere woorden 1 januari 2017.

De niet-retroactiviteit van wetten is weliswaar een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid, maar men moet er wel op letten dat door deze niet-retroactiviteit er geen schending van het gelijkheidsbeginsel kan ontstaan. In casu zou een dergelijke niet-retroactiviteit net dat tot gevolg hebben. De energieheffing is conform artikel 14.1.1 van het Energiedecreet immers verschuldigd per kalenderjaar. Indien deze tariefwijziging enkel zou ingaan voor afrekenings- en slotfacturen vanaf een bepaalde datum (bijvoorbeeld 1 maart 2017) dan wordt een ongelijke behandeling gecreëerd tussen personen die zich in eenzelfde tariefcategorie bevinden, maar waar het moment van de factuur verschilt (voor of na de inwerkingtredingsdatum).

De uit artikel 10 van de Grondwet voortvloeiende verplichtingen zijn zodoende ook rechtsverplichtingen die gelden voor het verleden zodat het beginsel van de niet-terugwerkende kracht van administratieve rechtshandelingen daartegen niet kan worden aangevoerd[13].

Retroactiviteit kan echter worden gebillijkt wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst[14]. Zo stelde het Grondwettelijk Hof eerder al dat het algemeen belang kan vereisen dat een door de wetgever noodzakelijk geachte fiscale maatregel onverwijld uitwerking heeft. Dit is in casu het geval, te meer daar de maatregel juist een voordeel aan die rechtsonderhorige belastingplichtige toekent.

Er wordt daarom in het licht van het gelijkheidsbeginsel gekozen om de inwerkingtreding van het decreet op 1 januari 2017 te laten staan. Dit kan dan wel inhouden dat voor afrekeningen via afrekenings- of slotfacturen, die betrekking hebben op de periode vanaf 1 januari tot aan de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, de toegangshouder eventueel ex post een herberekening van het heffingsbedrag op basis van de nieuwe grenzen van de tariefschijven D/E zal moeten doorvoeren, en desnoods een rectificatie/verrekening van dat bedrag zal moeten doorvoeren.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN

[13] RvSt nr. 21.942 van 28 januari 1982.
[14] Bijvoorbeeld Arbitragehof 20 mei 1998, nr. 49/98; Arbitragehof 6 november 1997, nr. 64/97.

VOORONTWERP VAN DECREET

Vlaamse Regering

Ontwerp van decreet houdende wijziging van artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, vervangen bij het decreet van 18 december 2015, worden de volgende wijzigingen aangebracht:
1° de zinsnede "10 MWh tot 20 MWh" wordt vervangen door de zinsnede "10 MWh tot 25 MWh";
2° de zinsnede "20 MWh tot 50 MWh" wordt vervangen door de zinsnede "25 MWh tot 50 MWh".

Art. 3. Artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van artikel 2, blijft van toepassing op de voor het heffingsjaar 2016 verschuldigde bedragen.

Art. 4. Dit decreet treedt in werking op 1 januari 2017.

Brussel,……

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN

GEZAMENLIJK ADVIES VAN
DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN EN
VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

Wijziging energieheffing

Brussel, 5 september 2016

SERV_20160905_wijziging_energieheffing_ADV.docx
Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen • Wetstraat 34-36, 1040 Brussel • T +32 2 209 01 11
info@serv.be • www.serv.be

Adviesvraag: SERV_Raad_20160905_Wijziging_energieheffing_ADV
Adviesvrager: Bart Tommelein - Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Ontvangst adviesvraag: 26 juli 2016
Adviestermijn: 30 dagen + verlenging tot 5 september
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)
Goedkeuring raad: 5 september 2016
Goedkeuring Minaraad: 5 september 2016

Contactpersoon SERV: Yves Pepermans - ypepermans@serv.be
Contactpersoon Minaraad Jan Verheeke jan.verheeke@minaraad.be

SERV sterk door overleg

MINARAAD milieu & natuur Vlaanderen is omgevingsbewust

De heer Bart Tommelein
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
Kreupelenstraat 2
B-1000 BRUSSEL

contactpersoon	**ons kenmerk**	**Brussel**
Yves Pepermans ypepermans@serv.be	SERV_Raad_20160905_Wijziging_energieheffing_ADV	5 september 2016

Ontwerp van decreet houdende wijziging van artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 met betrekking tot de wijzigingen aan de energieheffing

Mijnheer de minister

Op 26 juli 2016 heeft u de SERV en de Minaraad om advies gevraagd over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de herziening van de energieheffing.

In dit gemeenschappelijk briefadvies **verwelkomen** de raden het voorstel van de Vlaamse Regering om de verbruikerscategorieën aan te passen waardoor voornamelijk personen die hun woning verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming niet langer het tarief van € 770 moeten betalen, maar € 290 per jaar.

De raden vragen om de problematiek van de huishoudens die verwarmen met elektrische accumulatieverwarming ten gronde te bekijken. De raden vragen een actieplan voor deze doelgroep. Terzake hebben de raden reeds eerder enkele concrete voorstellen geformuleerd.[1] Zij vragen dat deze voorstellen in het kader van de Vlaamse Stroomversnelling worden bekeken. Volgende vragen zouden uitgeklaard moeten worden.[2]

- Is elektrische verwarming wenselijk in een transitie die gepaard gaat met meer elektrificatie? Welke vormen van elektrische verwarming?
- Kan elektrische verwarming fungeren als buffer- of opslagcapaciteit en aldus een antwoord bieden op de nood aan meer flexibiliteit van het energiesysteem?
- Hoe wordt elektrische verwarming eventueel ingeschakeld in het energiesysteem, al dan niet met slimme meters?
- Wat is het profiel van de gebruikers van elektrische verwarming?

1 Zie o.a. SERV (2016). *Alle stekkers uit energiearmoede.*

2 Zie SERV (2016). *Geld, gemak en goesting voor REG.*

Daarnaast wijzen de raden in het licht van de eerder gevoerde discussie over de energieheffing opnieuw om het **maatschappelijk debat te voeren over de financiering** van het energie- en klimaatbeleid (zowel wat betreft de inkomsten als de uitgaven). De werkgroep Financiering in het kader van de Vlaamse Stroomversnelling zou daarvoor de aanzet moeten geven.

Hoogachtend

Walter Roggeman	Karel Van Eetvelt
voorzitter Minaraad	voorzitter SERV

Bijlage: situering van de adviesvraag

Op 1 maart 2016 trad de hervorming van de Energieheffing in werking.

Deze heffing moet voor elk aansluitingspunt op het distributienet worden betaald. De hoogte van de heffing wordt bepaald a.h.v. de tarifaire berekeningswijze en de typologie van de klant (sociaal of niet). Voor meer informatie over de heffing en de redenen voor de invoering en hervorming ervan in 2016 wordt verwezen naar de website van de Vlaamse belastingsdienst en de Vlaamse ombudsdienst[3].

Volgens de Vlaamse regering werd bij de concrete toepassing van die tarieven vastgesteld dat de hoogte van het tarief van de heffing in bepaalde gevallen een aantal ongewenste neveneffecten heeft, waardoor de hoogte niet voor elke afnemer binnen elke tariefcategorie billijk is. Meer bepaald wordt volgens de Vlaamse regering categorie E als onvoldoende billijk ervaren, doordat bv. een reeks huishoudelijke afnemers ook nog steeds in deze categorie vallen. Het betreft voornamelijk personen die de woonst verwarmen door elektrische accumulatieverwarming. Zij betalen nu het tarief van € 770.

Om die redenen stelt de Vlaamse regering voor om de grens tussen enerzijds Categorie D (€ 290) en anderzijds Categorie E (€ 770) op te trekken van 20 MWh naar 25 MWh. Daardoor zouden daarom in totaal 27.108 afnamepunten (9.002 residentieel en 18.106 niet-residentieel) van categorie E naar de goedkopere Categorie D verhuizen. Deze wijzigingen zouden vanaf het volgende heffingsjaar gelden. In tabel 1 hieronder vindt u een overzicht van de aangepaste energieheffing, het totaal te betalen bedrag en het aantal afnamepunten per categorie.

De voorgenomen aanpassing creëert € 13.011.840 aan minderinkomsten. Gezien de energieheffing vooral dient om de opgebouwde schulden voor groenestroomcertificaten te betalen, zal de periode om deze terugbetaling te doen 2 à 3 maanden langer zijn.

Tabel 1: Aangepaste Energieheffing vanaf 2017

[3] http://belastingen.vlaanderen.be/energieheffing

http://belastingen.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/20160728_FAQ%20Energieheffing%20VLABEL.pdf

Categorie	Vebruik	Totale energieheffing	Aantal Afnamepunten (N= 3.285.670)
Categorie A	Beschermde klanten, budgetmeter, stroombegrenzer	€ 25	282.997
Categorie B	0-5 MWh	€ 100	2.227.083
Categorie C	5 – 10 MWh	€ 130	467.629
Categorie D	10 – 25 MWh	€ 290	219.204 (=192.096 +27.108)
Categorie E	25 -50 MWh	€ 770	47.640 (=74.748-27.108)
Categorie F	50 -100 MWh	€ 1300	20.005
Categorie G	100 - 500 MWh	€ 1850	16.019
Categorie H	500 MWh - 1 GWh	€ 2600	2.450
Categorie I	1 - 5 GWh	€ 6500	2.016
Categorie J	5 - 20 GWh	€ 16.000	452
Categorie K	20 - 50 GWh	€ 30.000	114
Categorie L	50 - 100 GWh	€ 75.000	34
Categorie M	100 - 250 GWh	€ 100.000	15
Categorie N	> 250 GWh	€ 120.000	12

Bron: Eigen figuur op basis van Cijfers Vlaams Gewest en DNB.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.533/3
van 28 december 2016

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende wijziging van artikel 14.1.2 van het Energiedecreet
van 8 mei 2009’

Op 25 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest 'houdende wijziging van artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2016.

*

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot het aanpassen van de indeling in verbruikscategorieën op basis waarvan de jaarlijkse heffing per afnamepunt van elektriciteit wordt bepaald. De ontworpen wijziging is beperkt tot de vervanging van de hoeveelheid afgenomen elektriciteit die de grens vormt tussen de categorieën D en E: in plaats van 20 MWh die als grens voor het heffingsjaar 2016 geldt, wordt voor alle navolgende heffingsjaren 25 MWh als grens gehanteerd. Daartoe wordt artikel 14.1.2 van het decreet van 8 mei 2009 'houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid' (hierna: Energiedecreet) gewijzigd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Er wordt herinnerd aan het bevoegdheidsbezwaar dat de Raad van State bij de ontworpen regeling heeft geformuleerd in advies 58.417/3 van 2 december 2015.[2] Omwille van dat fundamentele bezwaar werd in het genoemde advies niet meer ingegaan op andere aspecten van de regeling, zoals de gelijke behandeling van de belastingplichtigen, wat op het einde van dat advies ook uitdrukkelijk werd vermeld.

4. Vermits de decreetgever het advies niet heeft gevolgd en de regeling uiteindelijk heeft aangenomen, kan de Raad van State het gelijkheidsaspect thans niet meer onbesproken laten. Het voorliggende ontwerp raakt echter slechts een deelaspect van de gehele regeling. Aangezien de Raad van State zich enkel over dit ontwerp kan uitspreken, moet het onderzoek in beginsel tot dat deelaspect beperkt blijven, al kan het uiteraard niet volledig los van de gehele regeling worden bekeken.

4.1. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen verschuiving van de grens tussen de categorieën D en E, zodat meer – vooral huishoudelijke – afnemers in categorie D vallen, als volgt verantwoord:

> "Er werd bij de concrete toepassing van die tarieven (…) vastgesteld dat de hoogte van het tarief van de heffing in bepaalde gevallen een aantal ongewenste maatschappelijke neveneffecten heeft, waardoor de hoogte niet voor elke afnemer binnen elke tariefcategorie billijk is. Meer bepaald wordt Categorie E als onvoldoende billijk ervaren, doordat bv. een

[1] Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Adv.RvS 58.417/3 van 2 december 2015 over een amendement dat heeft geleid tot de artikelen 14.1.1 tot 14.1.3/1 van het Energiedecreet, *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 544/5, (31) 33-36.

reeks huishoudelijke afnemers ook nog steeds in deze categorie vallen. Het betreft voornamelijk personen die de woonst verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming. Het wordt dan ook niet billijk geacht dergelijke afnemers aan een tarief van 770 euro te onderwerpen.

Gelet op het gelijkheidsbeginsel kan binnen één bepaalde categorie echter geen onderscheid worden gemaakt tussen verschillende types van afnamepunt. Dit creëert een ongelijke behandeling jegens de andere categorieën. Het is dan ook niet de bedoeling om in het kader van de aanpak van de "maatschappelijk ongewenste neveneffecten" één specifieke groep (het weze mensen met elektrische verwarming of gemeenschappelijke delen) afzonderlijk vrij te stellen, daar dit in het licht van het gelijkheidsbeginsel potentieel een niet verdedigbare discriminatie uitmaakt, maar er wordt gekozen om met de grenzen van de heffingscategorieën te schuiven, waardoor elke afnemer, ongeacht het type van afnemer, van deze tariefaanpassing kan gebruik maken.

Uit de cijfers van de distributienetbeheerders blijkt dat er binnen heffingscategorie E (20-50 MWh) een volgende subverdeling van het aantal afnamepunten zou bestaan(…):

• 20-25 MWh: 27.108 (9002 residentiële afnamepunten, 18.106 niet-residentiële afnamepunten)

• 25-30 MWh: 15.513 (3132 residentiële afnamepunten, 12.381 niet-residentiële afnamepunten)

• +30 MWh: ongeveer 26.000 afnamepunten.

Er wordt vanuit gegaan dat huishoudelijke afnemers met een verbruik hoger dan 25 MW, afgezien van een incidenteel geval, eigenlijk een gemengd gebruik hebben. Bijv. beenhouwers en bakkers waarbij zowel hun handelsactiviteiten als hun huishoudelijke activiteiten aangesloten zijn op één afnamepunt.

Om die redenen wordt voorgesteld om de grens tussen enerzijds Categorie D (290 euro) en anderzijds Categorie E (770 euro) op te trekken van 20 MWh naar 25 MWh. Een dergelijke aanpassing kan er toe bijdragen het maatschappelijk draagvlak voor de heffing te verhogen."

4.2. De verbruikscategorieën die zijn bepaald bij artikel 14.1.2 van het Elektriciteitsdecreet, dienen om de heffingsgrondslag en het tarief te bepalen. Dat artikel luidt thans:

"De tarieven worden per afnamepunt, waarop de afnemer in het heffingsjaar is aangesloten geweest op één van de netten vermeld in artikel 14.1.1, als volgt bepaald:

1° Categorie B: 100 euro;

2° Categorie C: 130 euro;

3° Categorie D: 290 euro;

4° Categorie E: 770 euro;

5° Categorie F: 1.300 euro;

6° Categorie G: 1.850 euro;

7° Categorie H: 2.600 euro;

8° Categorie I: 6.500 euro;

9° Categorie J: 16.000 euro;

10° Categorie K: 30.000 euro;

11° Categorie L: 75.000 euro;

12° Categorie M: 100.000 euro;

13° Categorie N: 120.000 euro.

Waarbij

Categorie B staat voor een schijf tot 5 MWh;

Categorie C staat voor een schijf van 5 MWh tot 10 MWh;

Categorie D staat voor een schijf van 10 MWh tot 20 MWh;

Categorie E staat voor een schijf van 20 MWh tot 50 MWh;

Categorie F staat voor een schijf van 50 MWh tot 100 MWh;

Categorie G staat voor een schijf van 100 MWh tot 500 MWh;

Categorie H staat voor een schijf van 500 MWh tot 1 GWh;

Categorie I staat voor een schijf van 1 GWh tot 5 GWh;

Categorie J staat voor een schijf van 5 GWh tot 20 GWh;

Categorie K staat voor een schijf van 20 GWh tot 50 GWh;

Categorie L staat voor een schijf van 50 GWh tot 100 GWh;

Categorie M staat voor een schijf van 100 GWh tot 250 GWh en

Categorie N staat voor een schijf vanaf 250 GWh."

Het tarief voor categorie B blijkt door de decreetgever te zijn beschouwd als een soort vast recht. De indeling in verbruikscategorieën werd als volgt in het algemeen verantwoord:

"Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het belastbare feit in deze heffing het beschikken over een afnamepunt op het elektriciteitsdistributienet, het plaatselijk vervoersnet of een gesloten distributienet vormt. Het statuut van de houder van het afnamepunt (natuurlijke persoon of rechtspersoon) doet hierbij niet ter zake, al werd in een aantal sociale correcties ten behoeve van particulieren voorzien.

Volgens data van Eandis (grootste werkmaatschappij met meeste netgebruikers) blijkt dat afnamepunten met één gedomicilieerde een gemiddeld verbruik hebben van 2,8 MWh per jaar. Dat is vrij vergelijkbaar met dat van een gemiddeld gezin (3,5 MWh voor een gezin van vier personen) en verschilt dus sterk van de Europese catalogeringen van elektriciteitsverbruikers die ook de Vlaamse reguleringsinstantie voor de elektriciteits- en gasmarkt (VREG) hanteert en waarin wordt aangegeven dat alleenstaanden slechts 0,6 MWh zouden verbruiken. Deze Europese catalogeringen zijn dus duidelijk niet op Vlaanderen van toepassing. Overigens zou die 0,6 MWh betekenen dat een alleenstaande zelfs minder zou verbruiken dan een persoon die in een gezin van 4 vertoeft, terwijl het duidelijk is dat er schaalnadelen zijn die ook intuïtief aangevoeld kunnen worden: alleenstaanden moeten hun woning verlichten, diepvriezer laten werken, koken enzovoort waardoor hun verbruik proportioneel niet zo veel afwijkt van dat van een gemiddeld gezin.

Doordat het gemiddeld verbruik van een alleenstaande in Vlaanderen vergelijkbaar is met dat van een gemiddeld gezin, is ook het tarief in de eerste schijf verantwoord. Een alleenstaande betaalt gemiddeld 35,7 euro per MWh en gezin 28,6 euro per MWh. Dat wijst erop dat alleenstaanden beperkte schaalnadelen genieten, maar die zijn zeker niet sterker dan bij andere regelingen. De heffing moet gezien worden als een vaste bijdrage aan de kosten van de energietransitie, ongeacht het verbruik, de gezinssamenstelling enzovoort. Het is te vergelijken met een soort vast recht, zoals dat ook voor tv-distributie geldt

(ongeacht het gebruik en de gezinssamenstelling). Een alleenstaande zal per uur televisie ook meer betalen dan een gezin van vier.

Bovendien is het zeer belangrijk om op te merken dat een kwart van de door te rekenen certificatenkosten via dit vast recht zal worden doorgerekend. Drie kwart blijft doorgerekend op kWh basis. Dat maakt dat indien ook certificatenkosten doorgerekend via nettarieven en bijdrage groene stroom en wkk worden meegerekend, alleenstaanden gemiddeld 116 euro/MWh betalen en gezinnen 110 euro/MWh (dus een schaalnadeel van 5%). Om deze redenen werden de schijven in het kader van het vaststellen van de belastbare grondslagen, met respect voor het gelijkheidsbeginsel, gemoduleerd.

Er waren bovendien belangrijke redenen om de eerste schijf van verbruikers niet op te splitsen in twee categorieën:

— de eerste schijf bevat ook de eigenaars van zonnepanelen met een nulverbruik of een zeer laag verbruik. Het werd gezien de oorsprong van de certificatenproblematiek niet wenselijk geacht om deze categorie minder te laten bijdragen aan de kosten van de transitie;

— grenzen geven aanleiding tot grensgevallen. Wie net meer verbruikt dan de grens, betaalt per MWh ineens veel meer. Naarmate er meer grenzen zijn, stijgt ook het aantal grensgevallen. Dit op zich maakt volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof echter geen ongelijke behandeling uit, maar kan de praktische toepassing belemmeren.

Verbruikers die elektrisch verwarmen zijn bijzonder kwetsbaar voor stijgingen van de elektriciteitsfactuur. Het gaat om 12% van de Vlaamse gezinnen. Vaak gaat het om kwetsbare gezinnen die in sociale appartementen wonen, geplaatst in het kader van de Domus Flandriaprojecten. Hun verbruik is gemiddeld 7,5 MWh. Een lineaire doorrekening in de schijven zou deze verbruikers sterk treffen. Door een niet-lineaire doorrekening wordt vermeden dat de factuur voor deze verbruikers onaanvaardbaar hoog zou worden.

Ook verbruikers met een warmtepomp verbruiken gemiddeld tussen 7 en 9 MWh. Het gaat om een toekomstgerichte technologie die nodig is in het kader van de energietransitie en die niet ontmoedigd mag worden. Er zijn weliswaar warmtepompeigenaars met grote verbruiken, maar veelal gaat het over grote, energieverslindende woningen (vaak ook voor verwarming van zwembaden), waar er voldoende incentive tot reductie van het energieverbruik tot ‘gemiddelde’ niveaus moet blijven.

Om die redenen werd als ‘sociale correctie’ de tweede schijf aan een lager tarief onderworpen. Doordat nog steeds drie vierde van de certificatenkosten op MWh-basis via de distributienettarieven wordt doorgerekend en doordat ook een grootste deel van de rest van de elektriciteitsfactuur per MWh wordt doorgerekend, blijft er overigens een voldoende groot incentive tot energiebesparing. Voor een gemiddeld gezin wordt met de heffing ongeveer 10% van de factuur forfaitair doorgerekend. De rest is ‘vermijdbaar’ en op kWh basis. De doorrekening met vaste schijven voor verbruikscategorie maakt de inkomsten van de heffing bovendien minder gevoelig voor schommelingen in het elektriciteitsverbruik (bijvoorbeeld door zachte winters, energiebesparingseffecten, economisch activiteitsniveau enzovoort), hetgeen ervoor zorgt dat de financieringsbasis stabieler is dan bij een doorrekening volledig per MWh.

Elke verbruiker betaalt voor elke schijf hetzelfde. Iedereen die zich in dezelfde situatie bevindt, wordt dus gelijk behandeld. Met andere woorden: een verbruiker met een hoog verbruik betaalt voor zijn eerste schijf verbruik hetzelfde als een kleine verbruiker. Er geldt dus een cumulatie van tarieven voor diverse schijven voor verbruikers die zich in de hogere verbruikscategorieën bevinden.

De indeling in de schijven is grotendeels gebaseerd op bestaande indelingen in schijven, namelijk degene die gehanteerd worden voor de vrijstellingen in het kader van de certificatensystemen. Een dergelijk systeem van gecumuleerde schijven, waarbij elke schijf aan zijn eigen (progressief of degressief) tarief wordt onderworpen, is in het Vlaamse belastingrecht niet ongekend. Bijvoorbeeld de erfbelasting en de schenkbelasting hanteren ook een tarief per schijf (bijvoorbeeld artikel 2.7.4.1.1 en artikel 2.8.4.1.1, Vlaamse Codex Fiscaliteit (VCF)). De leegstandheffing voor bedrijfsruimten (artikel 2.6.4.0.1 VCF) hanteert zelfs een heel vergelijkbaar systeem van per schijf op basis van het kadastraal inkomen vastgestelde degressieve tarieven. De degressiviteit is niet volledig lineair en bij de vormgeving werd rekening gehouden met de gecombineerde impact met de quotumverhoging voor de diverse verbruikers. De degressiviteit is nodig om de impact van de heffing op de draagkracht van elektro-intensieve bedrijven te beperken."[3]

4.3. In de memorie van toelichting bij het thans om advies voorgelegde ontwerp wordt vooropgesteld dat de "tarifaire differentiatie naar verbruik [te verantwoorden] is vanuit billijkheidsoverwegingen" en dat "de Regering bij het vastleggen van de verschillende tariefcategorieën en de tariefzetting toch [heeft] trachten rekening te houden met een billijke spreiding van de lasten".

De ontworpen wijziging is concreet ingegeven door het als niet billijk ervaren van een welbepaald gevolg van de regeling, namelijk dat personen die hun woning verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming, veelal tot categorie E blijken te behoren en bijgevolg onderworpen zijn aan het tarief van 770 euro.

De belastingplichtigen waarvan het jaarlijks verbruik tussen 10 en 50 MWh ligt, blijken echter een zeer heterogene groep te vormen. Het verschuiven van de grens tussen categorie D en categorie E is daarom enigszins arbitrair. De decreetgever heeft bij het bepalen van de verschillende verbruikscategorieën weliswaar een ruime beoordelingsvrijheid, maar dat betekent niet dat de verschillende keuzes die hij maakt bij het vaststellen van categorieën (onder meer de keuze om geen rekening te houden met de aard van de activiteiten van de belastingplichtige), niet moeten kunnen worden verantwoord.[4] Gegeven de grote diversiteit van afnemers van elektriciteit die tot de verbruikscategorieën D en E behoren, zullen de keuzes die aan het ontwerp ten grondslag liggen ook ruimer verantwoord moeten kunnen worden dan louter uit het oogpunt van personen die hun woning verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming, en dit in het licht van de systematiek van de gehele regeling, die berust op een indeling in specifieke schijven waaraan specifieke tarieven zijn gekoppeld.[5] Dat met die indeling werd gestreefd naar "een billijke spreiding van de lasten" is in dit opzicht geen voldoende verantwoording voor de concrete indeling in verbruikscategorieën en tariefschijven.

---

[3] *Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 544/5, 8-9.

[4] De maatschappelijke keuzen die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de beoordelingsvrijheid van de wetgever, die ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Daarbij vermag hij evenwel niet de draagwijdte van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te miskennen door categorieën van personen die zich ten aanzien van de in het geding zijnde maatregel in identieke situaties bevinden, op verschillende wijze te behandelen, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat (GwH 18 juni 2015, nr. 92/2015, B.29).

[5] Het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat decreetgever, wanneer hij de grondslag van een belasting bepaalt, gebruik maakt van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Het beroep op dat procedé is op zich niet onredelijk (GwH 9 juli 2013, nr. 104/2013, B.5).

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting een meer uitgewerkte verantwoording op te nemen voor de herschikking, in het bijzonder in het licht van de algemene systematiek van de indeling in categorieën en tariefschijven.

DE GRIFFIER	DE VOORZITTER
Greet VERBERCKMOES	Jo BAERT

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, vervangen bij het decreet van 18 december 2015, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° de zinsnede "10 MWh tot 20 MWh" wordt vervangen door de zinsnede "10 MWh tot 25 MWh";

2° de zinsnede "20 MWh tot 50 MWh" wordt vervangen door de zinsnede "25 MWh tot 50 MWh".

Art. 3. In artikel 14.2.3 van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 19 december 2014 en gewijzigd bij het decreet van 18 december 2015, wordt een paragraaf 1/1 ingevoegd, die luidt als volgt:

"§1/1. De elektriciteitsdistributienetbeheerders en de beheerder van het plaatselijk vervoersnet van elektriciteit stellen aan elke toegangshouder voor elk van diens afnamepunten de verbruikshistoriek van de voorbije twaalf maanden op basis van de voortschrijdende jaarlijkse som van de afnamen ter beschikking.

De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen aangaande de wijze waarop deze gegevens ter beschikking worden gesteld.".

Art. 4. Artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, zoals van kracht vóór de inwerkingtreding van artikel 2, blijft van toepassing op de voor het heffingsjaar 2016 verschuldigde bedragen.

Art. 5. Dit decreet treedt in werking op datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad behoudens artikel 2 dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2017.

Brussel, 13 januari 2017.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie,

Bart TOMMELEIN