



Vlaams
Parlement

ingediend op **638** (2020-2021) – Nr. 2
7 april 2021 (2020-2021)

Advies

van de Raad van State

over het voorstel van decreet

van Tom De Meester en Jos D'Haese

tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009,
wat de installatie van digitale meters betreft



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.959/3

van 7 april 2021

over

een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de installatie van digitale meters betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 638/1)

Op 4 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat de installatie van digitale meters betreft’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 638/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 30 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 april 2021.

*

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 voor advies voorgelegde voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot vervanging van artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, waarin de plaatsing van een digitale meter bij netgebruikers met een laagspanningsaansluiting < 56 kVA wordt geregeld (artikel 2 van het voorstel).

Naar luid van het voorgestelde artikel 4.1.22/2, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 plaatst de netbeheerder een digitale meter bij netgebruikers met een laagspanningsaansluiting < 56 kVA die daarom verzoeken. Bij de vervanging van een bestaande meter en bij de installatie van een nieuwe meter kan de netgebruiker kiezen tussen een digitale en een analoge meter. Tot 31 december 2023 kunnen netgebruikers met een digitale meter vragen om die te vervangen door een analoge meter (voorgestelde artikel 4.1.22/2, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009).

Uit de voorgestelde regeling vloeit voort dat niet langer in een verplichte plaatsing van digitale meters wordt voorzien. Ook de regel dat de digitale meters bij voorrang worden geplaatst bij een aantal categorieën van personen, waaronder de bestaande prosumenten²⁻³ zou niet langer van toepassing zijn.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat de voorgestelde regeling er komt ten gevolge van de vernietiging, bij arrest nr. 5/2021 van het Grondwettelijk Hof van 14 januari 2021, van het compensatiemechanisme waarin het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de uitrol van digitale meters en tot wijziging van artikel 7.1.1, 7.1.2 en 7.1.5 van hetzelfde decreet’ voorzag. Volgens de indieners van het voorstel werden “[h]uishoudens (...) dus verkeerd ingelicht over de rentabiliteit van hun investering. Het gevolg is dat de huishoudens die geïnvesteerd hebben in zonnepanelen, schade lijden. Om die fout goed te maken moeten netgebruikers die dat willen, weer kunnen overschakelen naar een analoge, terugdraaiende meter en moet de verplichte uitrol van de digitale meters onmiddellijk stopgezet worden”.

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

² Zie de definitie in artikel 1.1.3, 104°, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, namelijk “elektriciteitsdistributienetgebruiker met toegangspunt voor afname, al dan niet rechtstreeks op een transformator aangesloten, en met een decentrale productie-eenheid met een maximaal AC-vermogen kleiner dan of gelijk aan 10 kVA die hem in staat stelt elektriciteit te injecteren op het elektriciteitsdistributienet”.

³ Zie het bestaande artikel 4.1.22/2, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

BEVOEGDHEID

3.1. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in advies 62.977/3 van 20 maart 2018 behoort in beginsel het uitrollen van de nieuwe, digitale meters en het beheer van de gegevens die worden verzameld door middel van (digitale, analoge of elektronische) meters tot de bevoegdheid van de gewesten voor de distributie van elektriciteit en voor de openbare gasdistributie (artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a) en b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).⁴

Op grond van die bevoegdheid vermag het Vlaamse Gewest te bepalen dat de plaatsing van digitale meters bij netgebruikers op hun vraag gebeurt.

3.2.1. Het aan te nemen decreet zal ertoe leiden dat, vermits digitale meters niet langer met voorrang bij bestaande prosumenten worden geplaatst, die prosumenten tijdelijk verder gebruik zullen kunnen maken van meters met een analoog telwerk (hierna: Ferrarismeter). Die meters hebben als intrinsieke eigenschap dat ze terugdraaien wanneer er elektriciteit wordt geïnjecteerd in het net in plaats van afgenomen van het net. Prosumenten benutten die eigenschap wanneer ze meer elektriciteit produceren dan ze zelf verbruiken of opslaan, zodat ze gratis⁵ stroom leveren aan het net waarmee ze verbonden zijn, die door het terugdraaien van de Ferrarismeter evenwel verrekend wordt met de stroom die ze van het net afnemen.

Het terugdraaien van de Ferrarismeter leidt onvermijdelijk tot minder inkomsten voor de federale overheid, aangezien de vergoedingen voor het transmissienet en een aantal federale belastingen, waaronder de btw, worden berekend op het netto-verbruik volgens de meter en niet op de totale hoeveelheid afgenomen elektriciteit, waardoor prosumenten minder vergoedingen en belastingen ten voordele van de federale overheid betalen dan andere afnemers met een gelijke hoeveelheid afgenomen elektriciteit.

3.2.2. In het verleden heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, er meermaals op gewezen dat de gewesten niet bevoegd zijn om in een regeling te voorzien waarbij de consument slechts betaalt voor de netto afgenomen elektriciteit.⁶ Die adviezen hadden evenwel betrekking op een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest die in (de verlenging van) een compensatieregeling voorzagen voor prosumenten met bidirectionele meters. Volgens de Raad kwam die compensatieregeling

⁴ Adv.RvS 62.977/3 van 20 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2019, opmerking 5, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1654/1, 186.

⁵ De regeling voor het sluiten van terugleveringscontracten bestaat immers pas sinds 1 januari 2021 en vereist een digitale meter (artikel 7.13.2 van het Energiebesluit van 19 november 2010) die overigens niet terugdraait zoals een Ferrarismeter.

⁶ Adv.RvS 56.282/3 van 28 mei 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 ‘betreffende de promotie van groene elektriciteit’, opmerking 5.2; adv.RvS 62.410/3 van 5 december 2017 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2017 ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 betreffende de promotie van groene elektriciteit’, opmerking 5; adv.RvS 62.977/3 van 20 maart 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2019, opmerking 6, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1654/1, 186-189.

neer op een vrijstelling van de transmissietarieven, de btw en andere federale heffingen op elektriciteit, waarvoor de gewesten niet bevoegd zijn.

De voorgestelde regeling strekt er daarentegen niet toe de bestaande prosumenten vrij te stellen van transmissietarieven, btw en andere federale heffingen op elektriciteit. Weliswaar zullen, zoals vermeld, bestaande prosumenten, zolang bij hen geen digitale meter is geplaatst, en ze derhalve over een terugdraaiende teller blijven beschikken, geen transmissietarieven, btw en andere federale heffingen betalen op de elektriciteit die in mindering wordt gebracht van de afgenomen elektriciteit. Dat is evenwel niet aan de voorgestelde regeling te wijten, maar aan de voormelde intrinsieke eigenschappen van de Ferrarimeter die, in tegenstelling tot de digitale meter, het niet mogelijk maken om beide energiestromen (afname en injectie) afzonderlijk te registreren. Het gaat met andere woorden om een feitelijke toestand die niet aan de voorgestelde regeling kan worden verweten.

3.3.1. Niettemin dient de decreetgever, zoals is bepaald in artikel 143, § 1, van de Grondwet, bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden de federale loyaliteit in acht te nemen.

Volgens het Grondwettelijk Hof veronderstelt de inachtneming van de federale loyaliteit dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelstaten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyaliteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. Het beginsel van de federale loyaliteit verplicht elke wetgever erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.⁷

De federale loyaliteit gaat evenwel niet zo ver dat ze het de gemeenschappen en de gewesten zou verhinderen eigen beleidsdoelstellingen na te streven. Uit de federale loyaliteit kan ook geen positieve verplichting worden afgeleid om het beleid van de federale overheid te vergemakkelijken of te verbeteren.

3.3.2. Uit de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel blijkt dat met de voorgestelde regeling, mede rekening houdend met de vernietiging door het Grondwettelijk Hof van het compensatiemechanisme waarin het decreet van het Vlaamse Gewest van 26 april 2019 voorzag, wordt beoogd “rechtszekerheid [te] bieden aan de burgers die zonnepanelen hebben geplaatst of ze willen plaatsen en aan de vele bedrijven die de plaatsingen doen”. De voorgestelde regeling streeft derhalve een legitiem doel na.

Die regeling zal ertoe leiden dat de digitale meters niet langer bij voorrang bij bestaande prosumenten zullen worden geplaatst. Uit de toelichting bij het voorstel blijkt evenwel dat, ofschoon de indieners ervan de verplichte plaatsing van digitale meters willen afschaffen, ze van oordeel zijn dat “de Vlaamse overheid [moet] inzetten op het aantrekkelijker maken van de slimme meters”. Dat zou er, op termijn, moeten toe leiden dat de netgebruikers er, met toepassing van de voorgestelde regeling, vrijwillig voor kiezen om hun bestaande Ferrarimeter te vervangen door een digitale meter.

⁷ Zie o.m. GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.18.2.

Bovendien kan, gelet op de Europeesrechtelijke verplichtingen (zie opmerking 4.1), de uitrol van digitale meters niet voor onbepaalde duur worden uitgesteld.

Daarbij komt nog dat, in verhouding tot het totale aantal afnemers van elektriciteit in het Vlaamse Gewest, de bestaande prosumenten met een Ferrarimeter slechts een beperkt aantal vormen. De weerslag van de vertraging in de uitrol van digitale meters bij bestaande prosumenten op de totale inkomsten die de federale overheid haalt uit de transmissietarieven, btw en andere federale heffingen op elektriciteit, lijkt dan ook eerder beperkt.

3.4. Bijgevolg kan worden aangenomen dat de voorgestelde regeling bestaanbaar is met de bevoegdheidsverdelende regels en dat ze de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Uit bijlage II bij richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU’ vloeit voort dat tegen 31 december 2024 80% van de eindafnemers in het Vlaamse Gewest over een digitale meter moeten beschikken, en tegen 1 juli 2029 alle eindafnemers.

Het is mede ter uitvoering van die verplichting dat artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, ingevoegd bij artikel 17 van het decreet van 26 april 2019, in de plaatsing van digitale meters heeft voorzien bij netgebruikers met een laagspanningsaansluiting < 56 kVA en bij voorrang bij de in het eerste lid van dat artikel vermelde categorieën van personen.

Door de voorgestelde regeling vervalt de verplichte installatie van de digitale meter, en de voormelde voorrangsregel.

4.2. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat lidstaten zich tijdens de in de richtlijn vastgestelde omzettingstermijn moeten onthouden van het aannemen van bepalingen die de verwezenlijking van het door de richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in het gedrang zouden brengen.⁸

4.3. Doordat de voorgestelde regeling evenwel de netgebruikers, zonder enige beperking in de tijd, de keuze laat tussen een digitale of een analoge meter, ook bij de vervanging van een bestaande meter en de installatie van een nieuwe meter, en de netgebruikers met een digitale meter zelfs tot 31 december 2023 de gelegenheid geeft om die te vervangen door een analoge meter, kan er geen twijfel over bestaan dat het voorstel het in bijlage II bij richtlijn (EU) 2019/944 voorgeschreven resultaat ernstig in het gedrang brengt. Vermits de netgebruikers op geen enkele wijze verplicht zouden kunnen worden digitale meters te plaatsen,

⁸ HvJ 18 december 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628, punt 50; HvJ 8 mei 2003, *Atral*, C-14/02, ECLI:EU:C:2003:265, punt 58; HvJ 4 juli 2006, *Adeneler*, C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, punt 121.

wordt het de overheid immers onmogelijk gemaakt om, wanneer – zoals aannemelijk is – zou blijken dat een vrijwillige plaatsing niet van aard is om de in die bijlage bepaalde percentages te halen, de nodige maatregelen te nemen om die doelstelling alsnog te realiseren.

4.4. Gelet hierop kan het voorstel geen doorgang vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH