



Vlaams
Parlement

ingediend op **813** (2020-2021) – Nr. 3
12 juli 2021 (2020-2021)

Advies

van de Raad van State

op het voorstel van decreet

van Andries Gryffroy, Robrecht Bothuyne, Willem-Frederik Schiltz,
Inez De Coninck, Tinne Rombouts en Piet De Bruyn

tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009,
wat een verbod op de plaatsing of vervanging
van een stookolieketel betreft



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 69.562/3
van 12 juli 2021

over

een voorstel van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wat een verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft’ (*Parl.St.* VI. Parl. 2020-21, nr. 813/1)

Op 10 juni 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 een verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft’ (*Parl.St.* VI. Parl. 2020-21, nr. 813/1).

Het voorstel is door de derde kamer onderzocht op 29 juni 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 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 ertoe in het Energiedecreet van 8 mei 2009 in een verbod te voorzien op de plaatsing of vervanging van stookolieketels.

Naar luid van het voorgestelde artikel 11.1/1.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 is het verboden om een stookolieketel te plaatsen in zowel residentiële als niet-residentiële gebouwen waarvoor de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen met betrekking tot nieuwbouw of de ingrijpende energetische renovatie wordt aangevraagd vanaf 1 januari 2022 en mag vanaf diezelfde datum in bestaande gebouwen alleen nog een stookolieketel worden vervangen door een andere stookolieketel als er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is (artikel 3 van het voorstel). De installateurs van stookolieketels moeten per kwartaal aan het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna: VEKA) een lijst bezorgen met adressen van de residentiële en niet-residentiële gebouwen waarin ze gedurende het vorige kwartaal een of meer stookolieketels hebben geïnstalleerd of vervangen (artikel 4). Voorts wordt voorzien in een door het VEKA bij te houden databank voor energiegebruik en energieproductie waarvan de doelstellingen worden geregeld, evenals de toegang tot de gegevens en de bewaartermijn ervan (artikelen 5 en 6). Ten slotte wordt in een administratieve sanctie voorzien als het VEKA vaststelt dat er in een residentieel of niet-residentieel gebouw een stookolieketel is geplaatst of vervangen in strijd met de voorgestelde regeling (artikelen 7 en 8).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2022 (artikel 9).

BEVOEGDHEID

3.1. In de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel wordt omtrent de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest het volgende gesteld:

“Dit voorstel van decreet heeft betrekking op een gewestbevoegdheid. Artikel 6, §1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI) stelt dat de gewesten in ieder geval bevoegd zijn op het 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 is aan 70.000 volt, met inbegrip van de distributienettarieven voor elektriciteit (...);

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

- b) de openbare gasdistributie, met inbegrip van de nettarieven voor de openbare distributie van gas (...);
- c) de aanwending van mijnogas en van het gas afkomstig van hoogovens;
- d) de netten van warmtevoorziening op afstand;
- e) de valorisatie van steenbergengas;
- f) de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met kernenergie;
- g) de terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers;
- h) het rationeel energieverbruik.⁷

Dit voorstel van decreet past op het vlak van het stookolieverbod immers volledig in de materiële bevoegdheid van het gewest met betrekking tot energie-efficiëntie en de bescherming van het leefmilieu. Dergelijke verwarmingsinstallaties op stookolie zijn immers niet energie-efficiënt en milieuvriendelijk genoeg om nog een plaats te hebben in de lopende energietransitie. Stookolieketels hebben door de verbranding van stookolie immers een grotere impact op de emissies en de luchtkwaliteit. De CO₂-emissiefactor (kton CO₂/PJ) voor stookolie is bijvoorbeeld ongeveer 32 procent hoger dan die van aardgas, en 15 à 18 procent hoger dan propaan- en butaangas.² Ook is de NO_x-uitstoot van een nieuwe stookolieketel ongeveer 45 procent hoger dan bijvoorbeeld de uitstoot van een nieuwe aardgasketel.³

In 2019 had stookolie een aandeel van 35 procent in de broeikasgasemissies van de bouwsector (zowel bij residentiële als niet-residentiële gebouwen) en een aandeel van 10 procent in de totale niet-ETS-broeikasgasemissies in Vlaanderen (ETS: emissions trading system). Een uitfasering van stookolieketels kan dus een aanzienlijke bijdrage leveren tot de Vlaamse niet-ETS-reductiedoelstelling op korte (2030) en lange (2050) termijn. Bij een overschakeling naar aardgas kan alleen al door de lagere CO₂-emissiefactor een impact van 32 procent verwacht worden. Bij overschakeling naar niet-fossiele verwarmingsinstallaties bedraagt de CO₂-reductie 100 procent.

Ook de bodemkwaliteit wordt door de maatregel positief beïnvloed doordat het gebruik van dergelijke installaties een hoger risico op bodemverontreiniging inhoudt, bijvoorbeeld door gemorste stookolie bij de levering of de vervuiling door lekkende stookolietanks. Het feit dat de maatregel niet alleen een gevolg heeft voor energie-efficiëntie en de uitstoot van broeikasgassen, maar ook de kwaliteit van de bodem bevordert, is een beoogd doel. De maatregel heeft dus gevolgen die niet gelden voor andere types van verwarmingsinstallaties: maatregelen daarvoor hebben immers niet dat specifieke milieueffect, zodat er geen sprake kan zijn van een vergelijkbare toestand.

Het gebruik van dergelijke nieuwe stookolietoestellen past dan ook minder in de energietransitie naar een koolstofarme samenleving. (...)

² Voetnoot 1 van de aangehaalde toelichting: Aardgas, propaan- en butaangas, en stookolie stoten bij verbranding respectievelijk ±0,202 ton CO₂ per MWh, ±0,227 ton CO₂ per MWh en ±0,268 ton CO₂ per MWh uit. Voor stookolie en voor propaan- en butaangas moet ook rekening worden gehouden met de uitstoot ten gevolge van het transport van die brandstoffen tot bij de klant.

³ Voetnoot 2 van de aangehaalde toelichting: Bron VEKA: www.energiesparen.be/bouwen-en-verbouwen/verwarming/duurzaam-verwarmen/stap-3-kies-voor-duurzame-verwarming/welke-verwarmingstoestellen-zijn-het-minst-schadelijk-voor-milieu-en-klimaat

Het verbieden van de verkoop van stookolieketels is een federale bevoegdheid. Toch vormen de hierboven vermelde overwegingen wel een bevoegdheidsgrond voor het gewest om op basis van artikel 6, §1, VII, eerste lid, h), van de BWHI, in samenhang met artikel 6, §1, II, 1°, van de BWHI, het gebruik ervan te verbieden.⁴

3.2. Er kan worden aangenomen dat op grond van de in de toelichting aangehaalde bevoegdheden van het Vlaamse Gewest inzake nieuwe energiebronnen en rationeel energiegebruik,⁵ in samenhang met diens bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu,⁶ de decreetgever de plaatsing en vervanging van stookolieketels kan regelen.

De voorgestelde regeling stelt ook geen productnorm vast, hetgeen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort.⁷ Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen immers “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”.⁸ In het voor advies voorgelegde voorstel wordt evenwel de plaatsing en vervanging, en niet het op de markt brengen, van stookolieketels geregeld.

3.3. In het in de toelichting bij het voorstel aangehaalde arrest nr. 32/2019, evenals in arrest nr. 35/2019, heeft het Grondwettelijk Hof evenwel geoordeeld dat een algemeen gebruiksverbod voor, in dat geval, bepaalde pesticiden op het ganse grondgebied van een gewest, voor de betrokken pesticiden een marktuitsluitend effect zou sorteren, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever in de praktijk onmogelijk zou maken.⁹

Op grond van die redenering heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 165/2020 een bepaling vernietigd die onder meer in een verbod voorzag om wensballonnen op te laten. Het Hof oordeelde betreffende dat verbod het volgende:

“Zonder dat het te dezen nodig is te onderzoeken of een algemeen verbod op het gebruik van wensballonnen op het ganse grondgebied van het Vlaamse Gewest ingepast kan worden in een of meer aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de

⁴ *Voetmoot 6 van de aangehaalde toelichting*: Dat principe wordt overigens ook ondersteund door de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof heeft immers in twee arresten van 28 februari 2019 de vraag beantwoord of een verbod op het gebruik van een product (al of niet op het volledige grondgebied van een gewest) een productnorm vormt dan wel onder de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu valt. In beide zaken (zie bijvoorbeeld GwH 28 februari 2019, arrest 32/2019, r.o. B.6.1) heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de betrokken decreetsbepalingen géén productnorm inhielden, maar slechts een regeling van het gebruik van pesticiden, en dat die daardoor onder de gewestelijke bevoegdheid over de bescherming van het leefmilieu vielen. Een vergelijkbare redenering is mutatis mutandis van toepassing op de voorliggende maatregel.

⁵ Artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f) en h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁶ Artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁷ Artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁸ Zie o.m. GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1.

⁹ GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.20.3; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.16.2.

gewesten, volstaat het vast te stellen dat een dergelijk verbod een marktuitsluitend effect sorteert, hetgeen de uitoefening van de bevoegdheid inzake productnormen door de federale wetgever, in de praktijk, onmogelijk maakt.

In zoverre het betrekking heeft op het oplaten van wensballonnen schendt het bestreden decreet het door artikel 143, § 1, van de Grondwet gewaarborgde beginsel van de federale loyaliteit.”¹⁰

3.4. In tegenstelling tot de bepaling waarover het Hof in arrest nr. 165/2020 uitspraak heeft gedaan, voorziet de voorgestelde regeling evenwel niet in een absoluut verbod om stookolieketels te plaatsen of te vervangen. Uit het voorgestelde artikel 11.1/1.3, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 vloeit immers voort dat het mogelijk blijft om een stookolieketel te vervangen door een andere stookolieketel als er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is.

Bovendien blijkt uit de door de gemachtigde gegeven toelichting dat de weerslag van de voorgestelde regeling op de mogelijkheid om stookolieketels te plaatsen of te vervangen niet van dien aard is dat er gewag kan worden gemaakt van een *marktuitsluitend* effect. Gevraagd in hoeveel gevallen de vervanging van een stookolieketel nog mogelijk blijft bij afwezigheid van een aardgasnet, en hoe dat cijfer zich verhoudt tot de – nu al sterk teruglopende – cijfers voor de plaatsing van stookolieketels bij nieuwbouw en renovatie, heeft de gemachtigde immers het volgende verklaard:

“In de studie ‘De gevolgen van de in het regeerakkoord voorziene maatregelen inzake stookolieverwarming in woningen en niet-woongebouwen’ maakte Trinomics voor het VEKA berekeningen naar het aantal stookolieketels dat niet meer geplaatst zou worden door de maatregelen omtrent het verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft. Trinomics bekwam de volgende resultaten:

- Momenteel worden er naar schatting **3900 stookolieketels** in Vlaanderen verkocht (inschatting o.b.v. verkoopcijfers 2020 voor de Belgische markt residentieel en niet-residentieel, met inschatting van 30% Vlaams aandeel in de totale verkoop).
- Het verbod op het plaatsen van een stookolieketel als er aardgas in de straat aanwezig is, zou er -volgens het basisscenario in de studie - toe leiden dat er in totaal tussen **865-875** stookolieketels minder zouden geplaatst worden per jaar (of: naar verhouding **ca. 22%** van het totale aantal verkochte ketels).
 - Ca. 850 ten gevolge van vervangingsverbod in het geval er aardgas aanwezig is in de straat (in de studie: maatregel 1).
 - Ca 10-15 ten gevolge van verbod op het plaatsen van stookolieketels in nieuwbouw (in de studie: maatregel 2).
 - Ca. 5 à 10 ten gevolge van het verbod op het plaatsen van stookolieketels in ingrijpende energetische renovaties (in de studie: maatregel 2).
- Alles samen zou de jaarlijkse verkoop van stookolieketels door deze twee maatregelen ongeveer met **22%** dalen t.o.v. huidige aantal.

¹⁰ GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.18.3.

De huidige verkoop van nieuwe stookolieketels in het Vlaams Gewest is relatief beperkt t.o.v. de verkoop van aardgasketels ten gevolge van het goed uitgebouwde aardgasnet in Vlaanderen, de opkomst van nieuwe technologieën (bv. warmtepompen) en de gunstige kostenpositie van aardgas t.o.v. stookolie. Zie Trinomics studie in bijlage pag. 5 en 6.”

3.5. Vermits er in dit geval sowieso geen sprake is van een marktuitsluitend effect, kan dan ook worden besloten dat de voorgestelde regeling bestaanbaar is met het door artikel 143, § 1, van de Grondwet gewaarborgde beginsel van de federale loyaleiteit en de bevoegdheidsverdelende regels niet schendt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Verenigbaarheid met het vrij verkeer van goederen

4. Ofschoon uit wat voorafgaat voortvloeit dat de voorgestelde regeling geen marktuitsluitend effect heeft, heeft het verbod om stookolieketels te plaatsen of te vervangen ongetwijfeld een weerslag op het vrij verkeer van goederen.

De auteurs van het voor advies voorgelegde voorstel lijken zich hiervan bewust, maar voeren in de toelichting wat betreft de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met het vrij verkeer van goederen het volgende aan:

“Op grond van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) zijn kwantitatieve invoerbeperkingen en alle ‘maatregelen van gelijke werking’ tussen de lidstaten verboden. Op grond van artikel 36 van het VWEU vormt artikel 34 echter geen beletsel voor ‘verboden of beperkingen van invoer, uitvoer of doorvoer, welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van (...) de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, (...). Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen.’ Artikel 34 van het VWEU verzet zich ook niet tegen maatregelen die verantwoord worden door een dwingende eis van algemeen belang in de zin van de ‘Cassis de Dijon’-rechtspraak¹¹ van het Hof van Justitie. Om op grond van artikel 36 van het VWEU, dan wel van de ‘Cassis de Dijon’-rechtspraak verantwoord te kunnen worden, moet een maatregel van gelijke werking geschikt/noodzakelijk zijn om het nagestreefde doel te bereiken en moet die maatregel een proportionaliteitstoets doorstaan.

De voorliggende maatregel kan mogelijk gekwalificeerd worden als een maatregel die een gelijke werking heeft als een invoerbeperking. De maatregel verbiedt weliswaar niet de invoer, productie of verkoop van stookolieketels, maar hij verbiedt wel (in de meeste gevallen) de plaatsing ervan. Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een bepaling die het gebruik van een product verbiedt of (aanzienlijk) beperkt, onder bepaalde voorwaarden een maatregel van gelijke werking vormt. Dat is het geval als die bepaling

¹¹ Voetnoot 8 van de aangehaalde toelichting: Te beginnen met HvJ 20 februari 1979, C120/78, *Rewe-Zentral AG tegen Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, Jur. 1979, p. 649.

een aanzienlijke (negatieve) impact heeft op de vraag naar dat product vanwege consumenten en de toegang van het product tot de nationale markt belemmert.¹²

De voorgestelde maatregel beantwoordt echter aan de voorwaarden van artikel 36 van het VWEU en is derhalve niet in strijd met artikel 34 van het VWEU. Het behoort immers tot de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat ‘de bescherming van (...) de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten’, dat in artikel 36 van het VWEU vermeld wordt als een rechtvaardigingsgrond voor ‘maatregelen van gelijke werking’, ook milieubescherming omvat.¹³ Ook onder de ‘Cassis de Dijon’-rechtspraak wordt milieubescherming, en specifiek het tegengaan van broeikasgasemissies, als een dwingende eis erkend die een maatregel van gelijke werking kan verantwoorden.¹⁴

De maatregel beantwoordt aan de voorwaarden van artikel 36 van het VWEU en van de ‘Cassis de Dijon’-rechtspraak:

– de maatregel is noodzakelijk in het licht van de bescherming van het leefmilieu. Zoals hierboven al is aangetoond, zijn stookolieketels minder energie-efficiënt en onvoldoende milieuvriendelijk om nog een plaats te hebben in de lopende energietransitie. Stookolieketels hebben door de verbranding van stookolie immers een grotere impact op emissies en de luchtkwaliteit. Ook de bodemkwaliteit wordt door de maatregel positief beïnvloed, doordat het gebruik van dergelijke installaties een hoger risico op bodemverontreiniging inhoudt, bijvoorbeeld door het morsen van stookolie bij de levering, de vervuiling van lekkende stookolietanks enzovoort. Door de maatregel zullen die risico’s worden verkleind of vermeden;

– de maatregel is evenredig met het nagestreefde doel. Een minder verregaande maatregel, bijvoorbeeld een loutere aansporing in plaats van een verbod, volstaat in de praktijk niet om de rechtsonderhorigen voldoende te motiveren zodat ze kiezen voor minder vervuilende technieken. Ondanks een sensibiliseringsbeleid en een premiebeleid blijken mensen bij de vervanging van een bestaande verwarmingsinstallatie toch vaak de platgetreden paden te bewandelen en concipiëren ze de vervanging door alternatieve technologieën vaak (soms zelfs ten onrechte) als een grotere administratieve en praktische last. Dat de maatregel evenredig is, blijkt ook uit het feit dat de installatie of vervanging van een stookolieketel niet compleet onmogelijk wordt gemaakt als blijkt dat de alternatieven niet beschikbaar zijn.”¹⁵

Met die argumentatie kan, onder voorbehoud van een latere toetsing door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Unie, worden ingestemd.

¹² Voetnoot 9 van de aangehaalde toelichting: HvJ 10 april 2008, C-265/06, *Commissie/Portugal*, ECLI:EU:C:2008:210, r.o. 32-36; HvJ 10 februari 2009, C110/05, *Commissie/Italië*, ECLI:EU:C:2009:66, r.o. 56-58; HvJ 4 juni 2009, (...), *Mickelsson en Roos*, ECLI:EU:C:2009:336, r.o. 16-17.

¹³ Voetnoot 10 van de aangehaalde toelichting: HvJ 29 september 2016, *Essent Belgium*, C-492/14, ECLI:EU:C:2016:732, r.o. 100; HvJ 11 september 2014, *Essent Belgium*, C 204/12-C 208/12, ECLI:EU:C:2014:2192, r.o. 91; HvJ 1 juli 2014 *Ålands Vindkraft*, C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, r.o. 79-80.

¹⁴ Voetnoot 11 van de aangehaalde toelichting: HvJ 16 maart 2016, *Canadian Oil Company Sweden AB en Anders Rantén/ Riksåklagaren*, C- 472/14, ECLI:EU:C:2016:171, r.o. 45; HvJ 4 juni 2009, C142/05, *Mickelsson en Roos*, ECLI:EU:C:2009:336, r.o. 31-32.

¹⁵ *Parl.St. VI. Parl. (2020-21) nr. 813/1, 7-8.*

B. Verenigbaarheid met de Ecodesign-richtlijn

5.1. Artikel 6 van richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 ‘betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten’ (hierna: de Ecodesign-richtlijn) luidt als volgt:

“1. De lidstaten mogen het op de markt introduceren en/of het in gebruik nemen op hun grondgebied van een product dat aan alle relevante bepalingen van de toepasselijke uitvoeringsmaatregel voldoet en overeenkomstig artikel 5 voorzien is van de CE-markering, niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van voorschriften inzake ecologisch ontwerp die verband houden met de in bijlage I, deel 1, bedoelde parameters inzake ecologisch ontwerp die door de toepasselijke uitvoeringsmaatregelen worden bestreken.

Dit laat de door de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 1, en artikel 8 van Richtlijn 2010/31/EU vastgestelde eisen voor energieprestaties en systeemeisen onverlet.

2. De lidstaten mogen het op de markt introduceren en/of het in gebruik nemen op hun grondgebied van een product dat overeenkomstig artikel 5 voorzien is van de CE-markering, niet verbieden, beperken of belemmeren op grond van voorschriften inzake ecologisch ontwerp die verband houden met de in bijlage I, deel 1, bedoelde parameters inzake ecologisch ontwerp ten aanzien waarvan de toepasselijke uitvoeringsmaatregel bepaalt dat geen voorschrift inzake ecologisch ontwerp vereist is.

3. De lidstaten mogen niet verhinderen dat producten die niet in overeenstemming zijn met de bepalingen van de toepasselijke uitvoeringsmaatregel, worden getoond, bijvoorbeeld op handelsbeurzen en tentoonstellingen en tijdens demonstraties, mits zichtbaar is aangegeven dat zij niet in overeenstemming zijn en dat zij niet op de markt worden geïntroduceerd en/of in gebruik worden genomen zolang zij niet in overeenstemming zijn.”

Bijgevolg mag de decreetgever de ingebruikneming van producten – zoals stookolieketels – die over een CE-markering beschikken, slechts verbieden in drie gevallen die in de toelichting bij het voor advies voorgelegde voorstel als volgt worden samengevat:

“De kaderrichtlijn over ecodesign verzet er zich dus niet tegen dat lidstaten de marktintroductie en/of ingebruikname van een product verbieden, beperken of belemmeren op grond van de onderstaande voorschriften en eisen:

1° voorschriften die geen voorschriften inzake ecologisch ontwerp zijn;

2° voorschriften voor ecologisch ontwerp die geen verband houden met:

a) de parameters die vallen onder de toepasselijke uitvoeringsmaatregelen, bijvoorbeeld door verordening 813/2013/EU voor stookolieketels¹⁶;

b) de parameters, vermeld in bijlage I, deel 1, van de kaderrichtlijn over ecodesign, ten aanzien waarvan de toepasselijke uitvoeringsmaatregelen bepalen dat er geen voorschrift inzake ecologisch ontwerp vereist is;

¹⁶ *Voetnoot 13 van de aangehaalde toelichting*: Verordening 813/2013/EU van de Commissie van 2 augustus 2013 tot uitvoering van richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat eisen inzake ecologisch ontwerp voor ruimteverwarmingstoestellen en combinatieverwarmingstoestellen betreft, zoals gewijzigd, *Pb.* 6 september 2013, L 239, 136.

3° eisen voor energieprestaties of systeemeisen overeenkomstig artikel 4, lid 1, respectievelijk artikel 8 van de EPB-richtlijn, op voorwaarde dat het niet gaat om voorschriften voor ecologisch ontwerp die verband houden met parameters, vermeld in bijlage I, deel 1, bij de kaderrichtlijn over ecodesign, ten aanzien waarvan die uitvoeringsmaatregelen bepalen dat er geen ecologisch ontwerp vereist is.^{17,18}

5.2. Er moet dan ook worden nagegaan of de voorgestelde regeling in een van de drie voormelde gevallen kan worden ingepast.

Daarover moet het volgende worden opgemerkt.

5.3. Vermits het verbod om een stookolieketel te plaatsen of te vervangen gebaseerd is op de gebruikte brandstof, namelijk stookolie, gaat het om een voorschrift inzake ecologisch ontwerp in de zin van artikel 2, 24°, van richtlijn 2009/125/EG, namelijk een voorschrift met betrekking tot een product of het ontwerp van een product dat wordt vastgesteld met het doel de milieuprestaties ervan te verbeteren, of elk voorschrift inzake het verstrekken van informatie betreffende de milieuaspecten van een product.

Evenwel moet worden vastgesteld dat verordening (EU) nr. 813/2013 van de Commissie van 2 augustus 2013 ‘tot uitvoering van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat eisen inzake ecologisch ontwerp voor ruimteverwarmingstoestellen en combinatieverwarmingstoestellen betreft’ geen regeling bevat met betrekking tot de door verwarmingstoestellen te gebruiken brandstof. Evenmin verbiedt die verordening de lidstaten om ter zake in een regeling te voorzien. Onder die omstandigheden kan worden aangenomen dat het verbod om stookolieketels te plaatsen of te vervangen niet onverenigbaar is met verordening (EU) nr. 813/2013, en dus ook niet met richtlijn nr. 2009/125/EG.

C. Het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie

6. Het voorgestelde artikel 11.1/1.3, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 voorziet in een uitzondering op het verbod om een stookolieketel te vervangen “als er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is”. Hierdoor doet de voorgestelde regeling een verschil in behandeling ontstaan tussen, enerzijds, personen die in bestaande gebouwen een stookolieketel *vervangen*, die van die uitzondering kunnen genieten en, anderzijds personen die in het kader van een nieuwbouw of een ingrijpende energetische renovatie een stookolieketel *plaatsen*, ten aanzien waarvan niet in een gelijkaardige uitzondering wordt voorzien.

Dit verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Thans ontbreekt een dergelijke verantwoording in de toelichting bij het voorstel. Er wordt weliswaar verwezen naar het regeerakkoord waarin omtrent het verbod op stookolieketels wordt gesteld dat “een aardgasaansluiting bij nieuwe grote verkavelingen en grote appartementsgebouwen enkel nog kan

¹⁷ Voetnoot 14 van de aangehaalde toelichting: Artikel 6, lid 2, van de kaderrichtlijn over ecodesign herneemt immers niet de tweede alinea van artikel 6, lid 1.

¹⁸ *Parl.St. VI. Parl. (2020-21) nr. 813/1, 9.*

voor collectieve verwarming via warmtekrachtkoppeling of in combinatie met een hernieuwbaar energiesysteem als hoofdverwarming”. Te dien aanzien bepaalt artikel 4.1.16/1, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 dat elke aardgasdistributienetbeheerder bij nieuwe grote verkavelingen, grote groepswoningbouwprojecten of grote appartementsgebouwen, waarvan de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden of voor stedenbouwkundige handelingen vanaf 1 januari 2021 is aangevraagd, alleen nog kan voorzien in een aansluiting op het aardgasdistributienet in geval van collectieve verwarming via warmte-krachtkoppeling of in combinatie met een hernieuwbare-energiesysteem als hoofdverwarming. Er moet evenwel worden vastgesteld dat het toepassingsgebied van het voorgestelde artikel 11.1/1.3, eerste lid, van hetzelfde decreet niet beperkt is tot “nieuwe grote verkavelingen, grote groepswoningbouwprojecten of grote appartementsgebouwen”, zodat die regeling niet kan volstaan om het voormelde verschil in behandeling te verantwoorden.

Ook de nagestreefde milieudoelstellingen die in de toelichting worden aangevoerd¹⁹ als verantwoording voor de beperkingen van het vrij verkeer van goederen, kunnen niet volstaan om het voormelde verschil in behandeling te verantwoorden. Integendeel, volgens de toelichting blijkt “uit het feit dat *de installatie* of vervanging van een stookolieketel niet compleet onmogelijk wordt gemaakt als blijkt dat de alternatieven niet beschikbaar zijn” dat de voorgestelde regeling evenredig is. In het geval van de plaatsing van stookolieketels wordt er evenwel niet in een uitzondering voorzien als er geen alternatief beschikbaar is. Omgekeerd rijst de vraag waarom het volstaat dat er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is om van de uitzondering te kunnen genieten op het verbod om een stookolieketel te vervangen in bestaande gebouwen, ook in de gevallen waarin langs de openbare weg een biogasnet aanwezig is of een warmtenet dat gevoed wordt op basis van restwarmte, hernieuwbare energiebronnen of kwalitatieve warmte-krachtkoppeling, in welk geval er immers wel een alternatief voorhanden lijkt te zijn voor de verwarming met stookolie.

Als er voor het voormelde verschil in behandeling niet in een redelijke verantwoording kan worden voorzien, zal de voorgestelde regeling op dit punt moeten worden aangepast.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 4 en 6

7.1. Artikel 6 van het voorstel voorziet in een door het VEKA bij te houden databank voor energiegebruik en energieproductie en regelt de verwerking van persoonsgegevens die hiermee gepaard gaat.

7.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en

¹⁹ Zie opmerking 4.

onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.²⁰

In advies 68.936/AV heeft de Raad van State over die “essentiële elementen” het volgende opgemerkt:

“Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”²¹

7.3. In het voorgestelde artikel 12.4.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (artikel 5 van het voorstel) worden weliswaar de doelstellingen van de door het VEKA bij te houden databank bepaald, wordt de toegang tot de gegevens geregeld en wordt de maximale bewaartermijn vastgesteld. De Vlaamse Regering wordt evenwel gemachtigd om te bepalen welke gegevens in die databank worden bijgehouden, doorgestuurd en opgenomen. Op die manier wordt de Vlaamse Regering ook gemachtigd te bepalen op welke personen die gegevens betrekking hebben. Aangezien zowel de categorie van verwerkte gegevens als de categorie van betrokken personen tot de door de decreetgever te regelen essentiële elementen behoren, kan die machtiging geen doorgang vinden. In het voorstel moeten de te verwerken gegevens, evenals de personen waarop ze betrekking hebben, voldoende precies worden omschreven, minstens in categorieën van verwerkte gegevens en personen waarop ze betrekking hebben, vooraleer de Vlaamse Regering kan worden gemachtigd om in een nadere regeling te voorzien.

7.4. Bovendien moet in het licht van het voorgaande ook een voorbehoud worden gemaakt bij het voorgestelde artikel 11.1/1.4 van het Energiedecreet (artikel 4 van het voorstel), naar luid waarvan de installateurs van stookolieketels per kwartaal aan het VEKA een lijst met adressen van de residentiële en niet-residentiële gebouwen rapporteren waarin ze gedurende het vorige kwartaal een of meer stookolieketels hebben geïnstalleerd of vervangen. Aangenomen dat die meldingen niet louter beperkt zijn tot het adres van de installatie, maar ook betrekking hebben op de persoon bij wie de stookolieketel is geplaatst of vervangen, gaat het om een verwerking van persoonsgegevens waarvoor de decretale regeling van een aantal essentiële elementen ervan ontbreekt, zoals het bepalen van de doelstelling van de verwerking, de bewaartermijn en de personen die toegang hebben tot de gegevens.

²⁰ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

²¹ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101.

Dit zou echter kunnen worden verholpen door in die bepaling te verwijzen naar het voorgestelde artikel 12.4.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, nu volgens het voorgestelde artikel 12.4.1, § 1, tweede lid, 8°, een van de doelstellingen van de databank voor energiegebruik en energieproductie “het volgen en handhaven van verplichtingen die aan gebouweigenaars, huurders en houders van een zakelijk recht worden opgelegd voor de verwarmingsinstallaties in het gebouw” is. Indien daarentegen de gegevens die worden verzameld met toepassing van het voorgestelde artikel 11.1/1.4 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 elders zouden worden verwerkt dan in de voormelde databank, moet dat uitdrukkelijk worden geregeld in het voorgestelde 11.1/1.4.

8. Het voorgestelde artikel 12.4.1, § 4, van het Energiedecreet voorziet in een bewaartermijn van vijftig jaar.

Vermits luidens artikel 5, lid 1, c), 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)’ de verwerking van persoonsgegevens moet worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (“minimale gegevensverwerking”), mag de bewaartermijn niet langer zijn dan noodzakelijk. Bijgevolg moet ten aanzien van de in het voorgestelde artikel 12.4.1, § 4, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 bepaalde termijn van vijftig jaar kunnen worden aangetoond dat die toch wel erg lange termijn daadwerkelijk noodzakelijk is voor de door de gegevensverwerking nagestreefde doeleinden. Dat zal mede afhangen van de nog nader in het voorstel te omschrijven gegevens die in de databank worden verwerkt en de personen waarop ze betrekking hebben.

9. In het voorgestelde artikel 12.4.1, § 5, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wordt bepaald dat in het kader van beleidsvoorbereiding, monitoring, controle en handhaving van de energieprestaties van gebouwen, de gegevens uit de databank voor energiegebruik en energieproductie gekoppeld kunnen worden aan de gebouwenpas en aan de beschikbare gegevens in andere databanken van de Vlaamse of de federale overheid, van de netbeheerder of zijn werkmaatschappijen en van de beheerder van het vervoersnet.

Voor zover uit die bepaling een verplichting zou voortvloeien voor databanken van de federale overheid om hun medewerking te verlenen aan de uitvoering van de voorgestelde regeling, die eenzijdig door de Vlaamse overheid wordt opgelegd, doen ze afbreuk aan de autonomie van de federale overheid met betrekking tot het regelen van haar instellingen en gaat ze bijgevolg de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten. Indien de medewerking van databanken van de federale overheid nodig wordt geacht voor de uitvoering van de voorgestelde regeling, zal daartoe een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De verwijzing naar databanken van de federale overheid in de voorgestelde bepaling moet in elk geval uit het voorstel worden weggelaten.

Artikel 8

10.1. Het voorgestelde artikel 13.4.9/2, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 voorziet in een administratieve geldboete van 3000 euro, “vermeerderd met 2000 euro per gebouweenheid in het gebouw”.

Het begrip “gebouweenheid” wordt in het voorstel, of elders in het Energiedecreet van 8 mei 2009, niet omschreven. Gelet op het belang van dit begrip voor de correcte berekening van de administratieve geldboete, zou evenwel in een definitie van dat begrip moeten worden voorzien. Daarbij lijkt aansluiting te kunnen worden gezocht bij artikel 1.1.1, § 2, 44^o/1, van het Energiebesluit van 19 november 2010, dat dan zelf overbodig zou worden en zou kunnen worden opgeheven.

10.2. Het voorgestelde artikel 13.4.9/2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 voorziet enkel in een administratieve geldboete als er in strijd met de voorgestelde regeling een stookolieketel is geplaatst of vervangen.

De vraag rijst evenwel of ook niet in een sanctie zou moeten worden voorzien ten aanzien van de installateurs die in strijd met het voorgestelde artikel 11.1/1.4 nalaten de plaatsing of vervanging van stookolieketels te rapporteren. Zonder die meldingen zal het immers moeilijk zijn de voorgestelde regeling te handhaven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH