

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 241.312 van 26 april 2018
in de zaak A. 219.143/VII-39.661.**

In zake : de NV ASPIRAVI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Chellingsworth en Christine Delagaye
kantoor houdend te 1200 Brussel
Neerveldstraat 101-103
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. het VLAAMSE GEWEST
2. het VLAAMS ENERGIEAGENTSCHAP (VEA)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Damien Verhoeven en Amaury Verhoustraeten
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 mei 2016, strekt tot de nietigverklaring van “[d]e beslissing van het Vlaams Energieagentschap van 26 februari 2016 ‘met betrekking tot het expertisedossier voor garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en voor groenestroomcertificaten voor de productie-installatie ‘BGS-0040 Interbrew Leuven’, bestaande uit een vergistingsinstallatie voor afvalwaterzuivering gekoppeld aan een interne verbrandingsmotor met een vermogen van 944 kW uit hernieuwbare energiebronnen op een totaal elektrisch vermogen van 944 kW, gelegen te Vuurkruisenlaan, 3000 Leuven vallend onder de noemer ‘biogas - RWZI’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 september 2017.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christine Delagaye, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Amaury Verhoustraeten, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 10 november 2004 dient de verzoekende partij bij de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (hierna: VREG) een

aanvraag in tot toekenning van groenestroomcertificaten (hierna: GSC's) voor een productie-installatie gelegen op een terrein van de NV Interbrew te Leuven. De aanvraag betreft een biogasinstallatie met een nominaal vermogen van 944 kW. De verzoekende partij geeft aan dat “[d]e in dienst name van de installatie is gepland in de eerste helft van januari”.

3.2. Bij brief van 17 januari 2005 deelt de verzoekende partij aan de VREG het volgende mee: “Graag delen wij mee dat de installatie in dienst zal genomen worden op 19/1/2005 en dat wij wensen dat de productie van januari 2005 in aanmerking komt voor toekenning van GSC”.

3.3. Op 25 januari 2005 beslist de VREG dat de elektriciteit opgewekt uit de biogasinstallatie in aanmerking komt voor de toekenning van GSC's. Artikel 4 bepaalt dat “[d]e eerste toekenning van groenestroomcertificaten zal gebeuren op basis van de elektriciteit die is opgewekt vanaf 1 januari 2005”.

3.4. Met een brief van 20 januari 2015 informeert het Vlaams Energieagentschap (hierna: VEA) de verzoekende partij over de mogelijkheden tot verlenging van de steunperiode conform artikel 7.1.1, § 1, van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (hierna: Energiedecreet).

3.5. Vervolgens dient de verzoekende partij op 9 april 2015 een verzoek in tot verlenging van de steunperiode voor haar productie-installatie op grond van artikel 7.1.1, § 1, derde en vierde lid, van het Energiedecreet.

3.6. Op 2 juli 2015 beslist het VEA om een verlenging van de steunperiode met 5 jaar toe te kennen “met ingang van 27 januari 2015”. De bandingfactor voor de productie-installatie bedraagt volgens het VEA 0,458.

3.7. Via een e-mailbericht van 6 juli 2015 reageert de verzoekende partij als volgt:

“Recent ontvingen we het schrijven van VEA betreffende de verlenging van de steunperiode met 5 jaar op basis van een bandingfactor van 0,458.

Ik lees in de brief dat de verlenging ingaat vanaf 27 januari 2015. Is dit correct? Betekent dit dat er geen steun is voor de productie tijdens de periode van 1 januari 2015 tot 27 januari 2015 ?”.

Nog dezelfde dag antwoordt het VEA:

“De 27^e verwijst naar de eerdere discussies in de mail als bijlage.

Ondertussen werd deze fout in de berekening GSCrest rechtgezet, maar helaas niet in het gedeelte van de brief mbt de berekende Bf.

Uiteraard sluit de verlenging aan op de tienjarige steunperiode (na indienstname).

Voor alle duidelijkheid: voor de periode tussen 1/1/15 en 27/1/15 worden GSC toegekend met een berekende bandingfactor = 0,458.

We doen het nodige om de fout recht te zetten”.

3.8. Bij e-mail van 1 september 2015 laat het VEA weten dat de beslissing van 2 juli 2015 zal worden ingetrokken “voor wat betreft de datum van het einde van de tienjarige steunperiode (eerste toekenning vanaf 27/01/2005, dus Bf = 0,458 treedt in werking vanaf 27/01/2015)” en dat hieromtrent “zo spoedig mogelijk nog een formeel schrijven [zal] worden opgestuurd”.

3.9. Op 4 september 2015 trekt het VEA haar beslissing van 2 juli 2015 in. Zij kent een verlenging van de steunperiode toe met ingang van 1 januari 2015.

3.10. Een garantie van oorsprong is naar luid van artikel 1.1.3, 53°, van het Energiedecreet een uniek, verhandelbaar en overdraagbaar elektronisch document dat uitsluitend tot doel heeft om de eindafnemer aan te tonen dat een bepaald aandeel of een bepaalde hoeveelheid energie geproduceerd is op basis van hernieuwbare energiebronnen of kwalitatieve warmte-krachtkoppeling.

De VREG kent een garantie van oorsprong toe aan de eigenaar van een productie-installatie die in het Vlaamse Gewest ligt, of aan de natuurlijke

persoon of rechtspersoon die daarvoor door hem is aangewezen, voor iedere 1.000 kWh elektriciteit die in de installatie wordt opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen of kwalitatieve warmte-krachtkoppeling (artikel 7.1/1.1, § 1, van het Energiedecreet).

De start van de toekenning van garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen verloopt overeenkomstig artikel 6.2/3.3, § 4, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid (hierna: Energiebesluit van 19 november 2010) op dezelfde wijze als de start van de toekenning van GSC's.

Het expertisedossier is een dossier inzake de aanvraag tot toekenning van GSC's, warmte-krachtcertificaten en garanties van oorsprong aan een warmte-krachtinstallatie of installatie die elektriciteit produceert uit hernieuwbare energiebronnen, met uitzondering van zonne-energie, met inbegrip van de wijzigingen, rapporteringen en controles in dit dossier na de goedkeuring ervan (artikel 1.1.1, § 2, 40/3°, van het Energiebesluit van 19 november 2010, in de op het geding toepasselijke versie). Overeenkomstig artikel 6.1.5, 2°, van hetzelfde besluit dient de certificaatgerechtigde van een expertisedossier aan het VEA onmiddellijk alle wijzigingen te melden die een invloed kunnen hebben op het aantal toe te kennen GSC's. Deze bepaling is van overeenkomstige toepassing voor wat betreft de toekenning van garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen.

3.11. Op 26 februari 2016 neemt het VEA de thans bestreden beslissing met betrekking tot het expertisedossier voor garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en voor GSC's voor de betrokken productie-installatie. Artikel 7 van dit besluit luidt als volgt:

“De eerste toekenning van groenestroomcertificaten gebeurde, conform de van kracht zijnde versie van het Energiebesluit op het ogenblik van de goedkeuring, voor de elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen die werd geproduceerd vanaf de eerste dag van de maand van goedkeuring van het dossier, met name vanaf 1 januari 2005, en dit tot en met 31 december 2014.

‡CGESJAGEE-BDDEDHT‡

De eerste toekenning van garanties van oorsprong voor elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen kan, overeenkomstig artikel 6.2/3.3, § 4 van het Energiebesluit eveneens gebeuren vanaf deze datum.

Vanaf 1 januari 2015 wordt de steunperiode verlengd met vijf jaar, overeenkomstig art. 7.1.1, §1, 4^e lid van het Energiedecreet, met name tot en met 31 december 2019, en gedurende deze steunperiode een bandingfactor toegekend wordt van 0,458”.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie

4. De verwerende partijen werpen op dat de Raad van State zonder rechtsmacht is omdat het geding strekt tot de erkenning van een subjectief recht. Zij stellen dat artikel 7.1.1, § 1, van het Energiedecreet geen andere keuze laat dan de verlenging van de steunperiode indien blijkt dat de investering op het einde van de aanvankelijke steunperiode niet afgeschreven is. Ook ten aanzien van de aanvangsdatum van de vijfjarige verlengingsperiode bestaat er voor het VEA geen enkele beoordelingsruimte.

5. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat zij voor haar installatie weliswaar recht heeft op een verlenging van de steunperiode, maar dat de vaststelling van de bandingfactor overeenkomstig de door het Energiebesluit van 19 november 2010 voorgeschreven methodiek de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid vergt. Voor het bepalen van de aanvangsdatum van de vijfjarige steunverlenging, bedoeld in artikel 7.1.1, § 1, vierde lid, van het Energiedecreet, is bovendien een interpretatie van de toepasselijke rechtsregel vereist. De bevoegdheid van het VEA is dan ook niet volledig gebonden.

6. In hun laatste memorie benadrukken de verwerende partijen dat de betwisting enkel handelt over de begindatum van de vijfjarige steunverlenging en dat de bevoegdheid van het VEA op dit punt volledig gebonden is.

Beoordeling

7. Uit de artikelen 144 en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten - altijd, wat de geschillen over burgerlijke rechten betreft, en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft - tot de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook niet bevoegd om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft. Dat is het geval wanneer het annulatieberoep gericht is op de erkenning van een subjectief recht waaromtrent het bestuur geen discretionaire, maar slechts een gebonden bevoegdheid bezit.

Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, en dus van de onbevoegdheid van de Raad van State, is vereist dat de verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan de verzoekende partij belang heeft.

De bevoegdheid van de Raad van State hangt aldus af van de vraag of wat bestreden wordt een beslissing is waarbij de overheid gebruik heeft gemaakt van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid, of integendeel een beslissing waarbij de overheid vaststelt dat de betrokkene al dan niet voldoet aan de wettelijke en reglementaire voorwaarden waardoor hij zich kan beroepen op een welbepaald recht.

8. De verlenging van de steunperiode voor de betrokken productie-installatie, zoals beslist door het VEA op 4 september 2015, gaat gepaard met de toekenning van een bandingfactor. Voor de berekening van deze bandingfactor moet het VEA een inschatting maken van bepaalde parameters waarbij bijlage III/4 “Berekeningswijze onrendabele top voor groenestroomprojecten met startdatum voor 1 januari 2013” van het Energiebesluit

van 19 november 2010 in sommige gevallen een keuzemogelijkheid laat. De uiteindelijk toegekende bandingfactor is deels het resultaat van de uitoefening door het VEA van een discretionaire bevoegdheid.

De bandingfactor is een wezenlijk niet-afsplitsbaar onderdeel van de beslissing tot verlenging van de steunperiode. De omstandigheid dat het bestuur ten aanzien van andere onderdelen van dezelfde beslissing louter over een gebonden bevoegdheid beschikt, impliceert niet dat het werkelijke en rechtstreekse voorwerp van het geschil de erkenning van een subjectief recht betreft.

De exceptie wordt verworpen.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie omtrent het in rechte vereiste belang

9. De verwerende partijen werpen op dat de verzoekende partij niet beschikt over een wettig belang bij het ingestelde annulatieberoep. Zij laten gelden dat de VREG destijds precies op vraag van de verzoekende partij de aanvankelijke steunperiode heeft laten starten vanaf 1 januari 2005 en dat de later ingevoerde eindigheid van de steunperiode geen afbreuk doet aan deze vaststelling.

10. De verzoekende partij antwoordt dat zij nooit heeft gevraagd om 1 januari 2005 als aanvangspunt te nemen van de initiële tienjarige steunperiode, dat uit het aanvraagdossier trouwens blijkt dat de voorziene datum van indienstneming was vooropgesteld op 10 januari 2005 en dat zij evenmin heeft verzocht om de verlengde vijfjarige steunverlening vanaf 1 januari 2015 te laten ingaan.

11. In hun laatste memorie zetten de verwerende partijen nog uiteen dat de gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing op grond van het aangevoerde middel de verzoekende partij geen voordeel kan verschaffen omdat

de verlengingsperiode hoe dan ook vijf jaar zal bedragen en de steunperiode loopt ongeacht het feit dat werkelijk elektriciteit wordt geproduceerd. Voorts beklemtonen zij dat uit de stukken van het administratief dossier wel degelijk blijkt dat de verzoekende partij heeft gevraagd om de verlengde steunperiode te laten aanvangen vanaf 1 januari 2015.

12. De verzoekende partij laat in haar laatste memorie gelden dat zij na een vernietigingsarrest recht zal hebben op de toekenning van meer GSC's.

Beoordeling

13. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang. Een verzoeker beschikt over dit rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: hij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet hem een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

14. De vernietiging van de bestreden beslissing op grond van het aangevoerde middel zou meebrengen dat de reguliere steunperiode later eindigt waardoor de verlengde steunperiode op haar beurt later aanvangt. Dit heeft tot gevolg dat de verzoekende partij langer in aanmerking komt voor de toekenning van GSC's en garanties van oorsprong. Op zich is deze vaststelling voldoende om het rechtens vereiste belang in hoofde van de verzoekende partij aan te nemen.

15. Met een brief van 17 januari 2005 heeft de verzoekende partij aan de VREG meegedeeld dat “de installatie in dienst zal genomen worden op 19/1/2005 en dat wij wensen dat de productie van januari 2005 in aanmerking komt voor toekenning van GSC”. Uit dit schrijven kan enkel worden afgeleid dat de

verzoekende partij er naar streefde dat vanaf de eerste productie van groene stroom GSC's zouden worden toegekend, maar niet dat zij de aanvankelijk tienjarige steunperiode wou laten starten op 1 januari 2005.

16. Wat de aanvang van de vijfjarige verlengperiode betreft, kan uit de enkele vraag van de verzoekende partij of GSC's worden toegekend voor de productie tijdens de periode van 1 januari 2015 tot 27 januari 2015, geen gebrek aan wettig belang worden afgeleid. Die vraag bevat immers geen in ondubbelzinnige bewoordingen gestelde erkenning dat de verlengde steunperiode volgens de verzoekende partij dient aan te vatten vanaf 1 januari 2015.

De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

17. De verzoekende partij roept de schending in van artikel 7.1.1, § 1, tweede en vierde lid, van het Energiedecreet, de materiële motiveringsplicht en het algemeen rechtsbeginsel van niet-retroactiviteit van administratieve rechtshandelingen. Het middel wordt als volgt geadstrueerd:

“Doordat de bestreden beslissing als begindatum van de tienjarige periode bedoeld in artikel 7.1.1, § 1, lid 2, Energiedecreet, 1 januari 2005 hanteert (zijnde de vroegste datum waarop de elektriciteitsproductie van de betrokken installatie conform artikel 3, laatste lid van het toenmalige Besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004, in aanmerking zou komen voor GSC's), en bijgevolg 31 december 2014 als einddatum van de initiële tienjarige periode, respectievelijk 1 januari 2015 als begindatum (en 31 december 2019 als einddatum) van de vijfjarige verlenging bedoeld in artikel 7.1.1, § 1, lid 4, Energiedecreet, hanteert,

Terwijl artikel 7.1.1, § 1, lid 2, Energiedecreet bepaalt dat een productie-installatie met startdatum vóór 1 januari 2013 GSC's 'krijgt' gedurende een periode van tien jaar, hetgeen impliceert dat een installatie daadwerkelijk tien jaar lang GSC's moet krijgen, en het niet aan het VEA toekomt om een begindatum aan die bepaling toe te voegen die er niet in voorkomt, waardoor een productie-installatie met startdatum vóór 1 januari

2013 gedurende minder dan tien jaar GSC's zou krijgen (schending van artikel 7.1.1, § 1, lid 2, Energiedecreet),

En terwijl de vijfjarige verlenging bedoeld in artikel 7.1.1, § 1, lid 4, Energiedecreet pas na het verstrijken van de tienjarige periode bedoeld in artikel 7.1.1, § 1, lid 2, Energiedecreet kan beginnen lopen, en niet meerdere weken vóór het einde van die tienjarige periode (namelijk op 1 januari 2015, de datum die de bestreden beslissing ten onrechte vooropstelt als het beginpunt van de verlenging) (schending van artikel 7.1.1, § 1, leden 2 en 4, Energiedecreet),

En terwijl artikel 3, laatste lid, van het toenmalige Besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004, anders dan de bestreden beslissing het voorstelt, níet tot gevolg heeft dat de betrokken biogasinstallatie vanaf 1 januari 2005 GSC's 'krijgt', zodat de bestreden beslissing op een materieel onjuiste weergave van dat Besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2004 berust, weergave die bijgevolg geen draagkrachtig motief vormt voor de bestreden beslissing (schending van de materiële motiveringsplicht)".

In de toelichting bij het middel betoogt de verzoekende partij dat artikel 7.1.1, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet geen vaste begindatum voor die tienjarige steunperiode vooropstelt en dat de decreetgever in alle omstandigheden streefde naar een minimale steunperiode van tien productie jaren waarin daadwerkelijk GSC's toegekend worden aan de installatie. Volgens de verzoekende partij geeft het VEA in haar brief van 20 januari 2015 zelf aan dat de eerste daadwerkelijke toekenning van GSC's plaatsvond vanaf 27 januari 2005. De tienjarige steunperiode verstrijkt bijgevolg op 26 januari 2015 en het komt aan het VEA niet toe om deze reguliere steunperiode in te korten. Voorts zou de bestreden beslissing berusten op een onjuiste weergave van artikel 3 van het toenmalige besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 inzake de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004). Uit de formulering van die bepaling blijkt dat de eerste dag van de maand waarin de aanvraag tot toekenning van GSC's wordt goedgekeurd, de vroegst mogelijke datum is waarop de installatie GSC's kan krijgen.

18. De verwerende partijen antwoorden dat de verzoekende partij er ten onrechte van uitgaat dat de steunperiode aanvangt vanaf de datum van de ingebruikname of de eerste toekenning van GSC's en dat zij, in strijd met de wetgeving, een steunperiode verlangt van meer dan 10 jaar, dat artikel 7.1.1, § 1,

van het Energiedecreet geen begindatum vaststelt voor de tienjarige steunperiode, dat uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling evenwel kan worden afgeleid dat het in ieder geval niet gaat om de datum waarop de productie begonnen is, dat het standpunt van de verzoekende partij erop neerkomt dat de steunperiode langer duurt dan tien jaar, dat zij hoe dan ook GSC's heeft gekregen gedurende een periode van tien jaar, dat de steunperiode tussen 1 januari 2005 tot 31 december 2014 immers precies tien jaar bedraagt, dat de VREG eertijds heeft beslist om GSC's toe te kennen op basis van elektriciteit die is opgewekt vanaf 1 januari 2005, dat het VEA voortbouwt op voornoemde beslissing, dat de omstandigheid dat de installatie voor een groot deel van de maand januari 2005 niet zou hebben geproduceerd de verantwoordelijkheid is van de verzoekende partij en dat deze omstandigheid "wettelijk gedekt" is door de verlenging van de steunperiode op basis van vollasturen, zoals bedoeld in artikel 7.1.1, § 1, derde lid, van het Energiedecreet.

Zij benadrukken dat de vijfjarige verlengperiode aanvangt bij het verstrijken van de tienjarige periode, dit is op 1 januari 2015, dat de bestreden beslissing correct is gemotiveerd door te verwijzen naar het duidelijke en onvoorwaardelijke artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004.

19. De verzoekende partij dupliceert dat zij nooit heeft beweerd dat de initiële tienjarige steunperiode zou beginnen lopen op het eerste "betalingsmoment", dat de VREG onmogelijk de begindatum van de initiële tienjarige steunperiode kon vastleggen in haar beslissing van 25 januari 2005 om de eenvoudige reden dat er op dat ogenblik helemaal geen sprake was van een tienjarige steunperiode en dat de verwijzing naar de initiële beslissing van de VREG dan ook geen draagkrachtig motief vormt.

Voorts merkt zij op dat artikel 4 van het besluit van de VREG van 25 januari 2005 niets zegt over het beginpunt van de initiële tienjarige steunperiode omdat de beperking van de steunperiode pas later werd ingevoerd bij

decreet van 13 juli 2012 en dat de VREG eertijds geen vaststelling heeft gedaan van het ogenblik waarop de productie-installatie effectief elektriciteit heeft geproduceerd. De verzoekende partij herhaalt dat aan artikel 7.1.1, § 1, tweede en vierde lid, van het Energiedecreet de bedoeling ten grondslag ligt om een minimale steunperiode van tien jaar te verzekeren. Er bestaan volgens haar geen aanwijzingen dat de decreetgever de datum van ingebruikname als beginpunt van de initiële tienjarige steunperiode heeft willen uitsluiten voor installaties die na de inwerkingtreding van het GSC-stelsel in gebruik werden genomen; de enige interpretatie die recht doet aan zowel de tekst van artikel 7.1.1, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet als de bedoeling van de decreetgever, is een flexibele interpretatie die ervoor zorgt dat de tienjarige steunperiode ook een economisch nuttige steunperiode is, namelijk tien productiejaar. Dit is volgens de verzoekende partij (enkel) het geval indien de initiële tienjarige steunperiode een aanvang neemt op (a) de datum van ingebruikname van de betrokken productie-installatie (en dus van de eerste productie van elektriciteit), of (b) de datum die in de beslissing tot toekenning van GSC's aangewezen wordt als de vroegst mogelijke productiedatum waarvoor GSC's toegekend kunnen worden.

20. In hun laatste memorie laten de verwerende partijen nog gelden dat het Energiedecreet “onrechtstreeks” bepaalt wanneer de verlenging van de steunperiode ingaat. Zij verwijst daartoe naar artikel 6.1.7, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010, genomen ter uitvoering van artikel 7.1.3, tweede lid, van het Energiedecreet, dat bepaalt dat de GSC's maandelijks worden toegekend. Hieruit vloeit volgens de verwerende partijen voort dat GSC's “voor een ganse maand worden toegekend (m.a.w. voor een periode die op de eerste dag van de maand begint)” en dat de verlenging van de steunperiode van de productie-installatie ingaat “bij het begin van de betrokken maand”. Indien zou worden aangenomen dat het Energiedecreet en het Energiebesluit van 19 november 2010 geen aanwijzing bevatten omtrent de aanvang van de steunperiode, komt het volgens de verwerende partijen in ieder geval aan de VREG en het VEA toe om “concrete invulling” te geven aan het beginpunt van de steunperiode en dat die invulling slechts in het geval van een “kennelijke

interpretatiefout” in vraag mag worden gesteld. Voorts benadrukken de verwerende partijen dat artikel 7.1.1, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet geen enkele verwijzing bevat naar de “eerste ingebruikname” als begindatum van de initiële steunperiode en dat de beslissing van de VREG van 25 januari 2005 de initiële steunperiode heeft doen ingaan vanaf 1 januari 2005. Tot slot menen zij dat het praktisch onmogelijk is om de datum van ingebruikname van de productie-installatie te hanteren als startdatum van de initiële steunperiode.

21. De verzoekende partij voegt in haar laatste memorie toe dat het “voorschrift dat GSC’s maandelijks worden toegekend, [...] vanzelfsprekend niet [impliceert] dat de toekenning telkens op een ganse maand productie moet slaan”, dat artikel 6.1.7, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 niets zegt over het beginpunt van de initiële tienjarige steunperiode of van de vijfjarige verlenging, dat het keuringsverslag voor de installatie “Interbrew Leuven” dateert van 17 januari 2005 terwijl “de eerste elektriciteitsproductie op of kort na 24 januari 2005 plaatsvond”, dat artikel 6.1.7, derde lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 niet onverenigbaar is met de lezing dat “de eerste GSC-gerechtigde productie het startpunt van de steunperiode vormt”, dat de in deze zaak opgeworpen rechtsvraag gaat over de juiste interpretatie van artikel 7.1.1, § 1, tweede en vierde lid, van het Energiedecreet en dat het aan de Raad van State toekomt om een foutieve interpretatie door het VEA te sanctioneren, dat uit voornoemde decreetsbepaling niet volgt dat de datum van ingebruikname van de installatie in aanmerking moet worden genomen maar wel “de datum van de eerste GSC-gerechtigde productie”, dat de beslissing van de VREG van 25 januari 2005 onmogelijk bedoeld kan zijn om het beginpunt van de initiële tienjarige steunperiode te bepalen omdat op dat ogenblik de steun niet eindig was, dat de datum van de eerste GSC-gerechtigde productie een feitenkwestie is, dat in geval van bewisting of onduidelijkheid omtrent die datum de bewijsregels gelden en dat zij heeft bewezen dat “haar eerste GSC-gerechtigde elektriciteitsproductie ten vroegste op 24 januari 2005 plaatsvond, en niet op 1 januari 2005 zoals de bestreden beslissing ten onrechte aanneemt”.

Beoordeling

22. Artikel 7.1.1, § 1, tweede lid , van het Energiedecreet, in de op het geding toepasselijke versie, bepaalt dat “[e]en productie-installatie met startdatum voor 1 januari 2013 [...] enkel groenestroomcertificaten [krijgt] gedurende de periode van tien jaar”. Deze bepaling geeft geen nadere aanwijzing omtrent het aanvangspunt van de tienjarige steunperiode.

23. Luidens de begripsomschrijving van artikel 1.1.3, 60°, van het Energiedecreet, in de op het geding toepasselijke versie, is een “groenestroomcertificaat” een “uniek, verhandelbaar, elektronisch en overdraagbaar immaterieel goed dat aantoonst dat een bepaalde productie-installatie in een bepaalde periode een hoeveelheid elektriciteit heeft opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen”. Aangezien het steunmechanisme met GSC's door de decreetgever is uitgewerkt om de productie van milieuvriendelijke energie te stimuleren, wordt aangenomen dat de steunperiode van tien jaar, bedoeld in artikel 7.1.1, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet, aanvangt vanaf de dag waarop de betrokken installatie daadwerkelijk elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen opwekt die recht geeft op de toekenning van GSC's. Het feit dat de GSC's voor de opgewekte elektriciteit pas later worden berekend en effectief toegekend, brengt niet mee dat de reguliere steunperiode minder dan tien jaar bedraagt. Derhalve verwijzen de verwerende partijen vruchteloos naar artikel 6.1.7, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 waarin wordt bepaald dat de GSC's “maandelijks” worden toegekend.

24. De bestreden beslissing steunt op de beslissing van het VEA van 4 september 2015 waarin, met betrekking tot het startpunt van de reguliere steunperiode, wordt verwezen naar het besluit van de VREG van 25 januari 2005 tot toekenning van GSC's voor de productie-installatie “Interbrew Leuven”. In artikel 4 van laatstgenoemd besluit wordt gesteld dat “de eerste toekenning van groenestroomcertificaten zal gebeuren op basis van de elektriciteit die is opgewekt vanaf 1 januari 2005”. Daarmee heeft de VREG toepassing gemaakt van het

indertijd geldende artikel 3, laatste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004 naar luid waarvan de eerste toekenning van GSC's gebeurt op basis van de elektriciteit die is opgewekt "vanaf de eerste dag van de maand waarin de aanvraag werd goedgekeurd". Het besluit van de Vlaamse regering van 5 maart 2004, dat trouwens werd aangenomen op een ogenblik dat de steun voor de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen niet beperkt was in de tijd, kan niet tot gevolg hebben dat artikel 7.1.1, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet zo wordt uitgelegd dat de steunperiode van tien jaar de facto wordt ingekort.

25. Uit stukken van het administratief blijkt dat de energieproductie in de productie-installatie "Interbrew Leuven" in elk geval niet daadwerkelijk is gestart op 1 januari 2005. De verzoekende partij heeft met een brief van 17 januari 2005 aan de VREG immers meegedeeld dat de "installatie in dienst zal genomen worden op 19/1/2005". In een brief van de verzoekende partij gericht aan de NV Interbrew Belgium wordt gesteld dat de "opstart met biogas is gedefinieerd op 24/01/2005".

26. Uit artikel 7.1.1, § 1, vierde lid, van het Energiedecreet volgt dat de verlengde steunperiode start na het verstrijken van de periode vermeld in het tweede lid. Bijgevolg kan de verlengde steunperiode niet starten vooraleer de reguliere steunperiode, bedoeld in artikel 7.1.1, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet, is verstreken.

Door de vijfjarige verlenging te laten starten op 1 januari 2015, verkort het VEA de reguliere tienjarige steunperiode, wat strijdig is met artikel 7.1.1, § 1, tweede en vierde lid, van het Energiedecreet.

Het enige middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt “[d]e beslissing van het Vlaams Energieagentschap van 26 februari 2016 ‘met betrekking tot het expertisedossier voor garanties van oorsprong voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en voor groenestroomcertificaten voor de productie-installatie ‘BGS-0040 Interbrew Leuven’, bestaande uit een vergistingsinstallatie voor afvalwaterzuivering gekoppeld aan een interne verbrandingsmotor met een vermogen van 944 kW uit hernieuwbare energiebronnen op een totaal elektrisch vermogen van 944 kW, gelegen te Vuurkruisenlaan, 3000 Leuven vallend onder de noemer ‘biogas - RWZI’”.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventwintig april tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.
De griffier	De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys