

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.712 van 8 juni 2023
in de zaak A. 232.049/VII-40.939**

In zake : 1. Inti DE BOCK
 2. Vera DE MOOR
 3. Ilias SFIKAS
 4. Jean Albert SOLON
 5. Marleen VERBRUGGEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Deweirdt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Molenaarsstraat 111, bus 1A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Chellingsworth
kantoor houdend te 1040 Brussel
Tervurenlaan 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 oktober 2020, strekt tot de nietigverklaring van de artikelen 3, 4, 5 en 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de maximale uitrol van digitale meters’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft op 21 september 2021 een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 januari 2023.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michiel Deweydt, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Thomas Chellingsworth, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. Wettelijk kader en feiten

3.1. Het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet) kent drie metertypes voor de registratie van het energieverbruik: analoge, digitale en elektronische.

Die meters worden in artikel 1.1.3 van het Energiedecreet als volgt omschreven:

- analoge meter: meter die op een elektromechanische manier energiestromen meet en registreert;
- digitale meter: een elektronische meter die energiestromen en aanverwante fysische grootheden meet en registreert en die uitgerust is met een

tweerichtingscommunicatiemiddel, dat ervoor zorgt dat de gegevens niet alleen lokaal, maar ook op afstand uitgelezen kunnen worden zodat de meter in staat is om op basis van de gegevens die hij lokaal of van op afstand ontvangt bepaalde acties uit te voeren;

- elektronische meter: een meter die op een digitale manier energiestromen meet en registreert en die al dan niet uitgerust is met een communicatiemiddel dat ervoor zorgt dat de gegevens niet alleen lokaal, maar ook op afstand uitgelezen kunnen worden.

3.2. De geleidelijke invoering van de digitale meter kadert in de transitie naar een decentraal energiesysteem, zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het decreet 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’ (hierna: decreet van 26 april 2019):

“De digitale meter is een cruciale bouwsteen voor deze transitie. Een efficiënt beheer van dit energiesysteem vraagt dan ook een veelomvattende set data. Om er voor te zorgen dat investeringen in het net op een zo efficiënt mogelijke manier gebeuren moeten we kunnen ‘meten’ waar de problemen zich dreigen voor te doen. Dit geeft ook de mogelijkheid om snel te kunnen ingrijpen voordat de problemen zich daadwerkelijk voordoen, onafhankelijk van investeringen of in afwachting van investeringen. Verder zal actieve vraagsturing nodig zijn om optimaal gebruik te maken van het wisselende aanbod van groene stroom. Hierdoor kunnen stromen die op verschillende plaatsen en in verschillende grootte ontstaan, geregeld worden. Door de technologische vooruitgang op het vlak van metering bieden er zich nieuwe kansen aan om de marktwerking en de dienstverlening aan de klanten te verbeteren, zoals bijvoorbeeld een beter inzicht in eigen verbruik”.

3.3. Het is Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 ‘betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG’ (de zogenaamde derde elektriciteitsrichtlijn) die de lidstaten ertoe verplicht heeft om de slimme meter in te voeren. Zij mochten de invoering aan een kostenbatenanalyse onderwerpen. Uit die analyse bleek dat in het Vlaamse Gewest de grootste baten te verwachten zijn bij een gefaseerde volledige uitrol van de digitale meter (*Parl.St.* Vl.Parl 2017-2018, nr. 1654/1, p. 43).

3.4. Het decreet van 26 april 2019 organiseert de uitrol van de slimme meter. De belangrijkste beleidskeuzes, waaronder het beginsel van een universele uitrol en een reeks voorschriften ter bescherming van gegevens, zijn in het decreet zelf opgenomen. Bepaalde uitvoeringsmaatregelen worden aan de Vlaamse regering opgedragen.

3.5. Artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet, zoals gewijzigd door het decreet van 26 april 2019, luidde als volgt:

“De netbeheerder plaatst een digitale meter bij netgebruikers met een laagspanningsaansluiting < 56 kVA en in de volgende gevallen met voorrang:

- 1° bij nieuwbouw en ingrijpende renovatie;
- 2° bij verplichte metervervanging;
- 3° bij installatie van nieuwe decentrale productie-installaties met een maximaal AC-vermogen van 10 kVA;
- 4° bij vervanging van bestaande actieve budgetmeters en plaatsing van nieuwe budgetmeters;
- 5° bij bestaande prosumenten;
- 6° bij vervanging van de meters die geplaatst werden in het proefproject slimme meters en in het proefproject digitale budgetmeter van de distributienetbeheerders;
- 7° op verzoek van de netgebruiker.

Indien de meter wordt geplaatst op verzoek van de netgebruiker, zal deze instaan voor de kosten van de plaatsing en indienststelling van deze meter.

Op expliciete vraag van de netgebruiker in de situatie, vermeld in punt 3° en 5°, wordt de productiemeter vervangen door de netbeheerder en desgevallend gekoppeld aan de digitale meter. De netgebruiker staat in voor de kosten van deze productiemeter, de plaatsing en de indienststelling.

De Vlaamse Regering kan op basis van de kosten-batenanalyse bijkomende gevallen bepalen waarin de netbeheerder een digitale meter met voorrang plaatst.

De Vlaamse Regering bepaalt de timing en de modaliteiten voor het plaatsen van de meters, vermeld in het eerste en vierde lid”.

Deze bepaling, die voorziet in de verplichte installatie van digitale meters alsook in een voorrangregeling bij de installatie ervan, vormt de rechtsgrond van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de maximale uitrol van digitale meters’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020).

3.6. Volgens punt 3 van 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’, moeten in lidstaten die voor 4 juli 2019 met de systematische invoering van slimme-metersystemen zijn gestart, uiterlijk in 2024 minstens 80% van de eindafnemers over slimme meters beschikken.

Aangezien de uitrol van de slimme meters in het Vlaamse Gewest trager verloopt dan wat wordt vereist door Richtlijn (EU) 2019/944, strekt het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 (*B.S. 19 augustus 2020*) ertoe de uitrol van de digitale meters te versnellen, waarbij 80% van de meters moet worden geplaatst voor 1 januari 2025 en alle digitale meters moeten zijn geplaatst tegen 1 juli 2029. Daartoe wordt het Energiebesluit van 19 november 2010 gewijzigd.

Het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 bevat de volgende bepalingen:

“Artikel 1. Aan artikel 1.1.2 van het Energiebesluit van 19 november 2010, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2017 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2017, wordt een punt 8° toegevoegd, dat luidt als volgt:

‘8° de 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.’.

Art. 2. In artikel 3.1.45, § 2, van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 februari 2018 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° aan het eerste lid wordt de zinsnede ‘dit tweede voor zover de kostprijs van deze functionaliteit niet leidt tot een meerkost van meer dan 6 procent ten opzichte van de kostprijs van eenzelfde type meter zonder die functionaliteit’ toegevoegd;

2° in het derde lid wordt het woord ‘Daarnaast’ vervangen door de zinsnede ‘Indien beschikbaar,’.

Art. 3. In artikel 3.1.52 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1, eerste lid, wordt de datum ‘1 januari 2034’ vervangen door de datum ‘1 juli 2029’;

2° in paragraaf 1, negende lid, wordt de zin ‘In geen geval kan deze termijn langer zijn dan 1 januari 2024.’ vervangen door de zinnen ‘In elk geval

gebeurt de plaatsing van een digitale meter voor 1 juli 2029. In de gevallen, vermeld in het derde en het vierde lid, gebeurt de plaatsing in elk geval voor 1 januari 2024.’;

3° in paragraaf 1, tiende lid, wordt de zin ‘In geen geval kan deze termijn langer zijn dan 1 januari 2024.’ vervangen door de zin ‘In elk geval gebeurt de plaatsing van een digitale meter voor 1 juli 2029.’;

4° in paragraaf 1, elfde lid, worden de woorden ‘uiterlijk op’ vervangen door de woorden ‘uiterlijk vanaf’;

5° in paragraaf 2, tweede lid, wordt de zin ‘In geen geval kan deze termijn langer zijn dan 1 januari 2024.’ vervangen door de zin ‘In elk geval gebeurt de plaatsing van een digitale meter voor 1 juli 2029.’.

Art. 4. In artikel 3.1.53 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid wordt de zin ‘Niettegenstaande de mogelijkheid tot aanpassing na een evaluatie, vermeld in artikel 3.1.56 van dit besluit, zorgt de distributienetbeheerder ervoor dat de digitale meters evenwichtig en gespreid uitgerold worden over zijn volledige grondgebied en in de tijd.’ opgeheven;

2° in het eerste lid wordt de zin ‘Minstens een derde van het totale aantal te plaatsen digitale meters wordt geplaatst tegen 1 januari 2024 en twee derde van het totale aantal te plaatsen digitale meters tegen 1 januari 2029.’ vervangen door de zin ‘De distributienetbeheerder plaatst minstens 80% van het totale aantal te plaatsen digitale meters tegen 31 december 2024.’;

3° het tweede lid wordt opgeheven.

Art. 5. In artikel 3.1.54 van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het tweede lid worden de woorden ‘minstens twee maanden op voorhand schriftelijk’ vervangen door de woorden ‘minstens twee weken op voorhand schriftelijk of elektronisch’;

2° aan het tweede lid wordt de volgende zin toegevoegd:

‘Die termijn van twee weken kan worden ingekort als de netgebruiker daarmee akkoord gaat.’;

3° in het derde lid wordt het woord ‘schriftelijke’ opgeheven.

Art. 6. In artikel 3.1.56, § 1, van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het tweede lid, 2°, wordt de zinsnede ‘overeenkomstig paragraaf 1, achtste lid’ opgeheven;

2° in het tweede lid, 3°, wordt tussen de zinsnede ‘de hinderpalen,’ en de woorden ‘de kwaliteit van de communicatie’ de zinsnede ‘de kosten,’ ingevoegd;

3° in het derde lid wordt het woord ‘maandelijks’ vervangen door het woord ‘driemaandelijks’.

Art. 7. In artikel 6.1.6, § 1, tweede lid, van hetzelfde besluit, vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 9 mei 2014 en gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2017, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° na de woorden ‘wordt geweigerd’ en voor de woorden ‘of als de netbeheerder’ worden de woorden ‘of als de netbeheerder nadat zij aan de netgebruiker een ingebrekestelling heeft verstuurd nog steeds wordt verhinderd een digitale meter te plaatsen, als bedoeld in artikel 3.1.52,’ ingevoegd;

2° de bijzin ‘, of totdat kan worden overgegaan tot de daadwerkelijke plaatsing van een digitale meter’ wordt toegevoegd”.

3.7. Bij arrest nr. 5/2021 van 14 januari 2021 gaat het Grondwettelijk Hof niet over tot de vernietiging van artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet, zoals ingevoegd bij artikel 17 van het decreet van 26 april 2019, maar maakt het wel voorbehoud dat, voor een grondwetsconforme interpretatie, die bepaling zo begrepen moet worden dat “de verplichte installatie van digitale meters voor elke netgebruiker in de mogelijkheid moet voorzien om te kiezen voor een communicatie via bekabeling in plaats van een draadloze communicatie”.

3.8. Met artikel 2 van het decreet van 4 juni 2021 ‘tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de plaatsing van een elektronische meter zonder communicatiemiddel en het vermijden van het meermaals aanrekenen van elektriciteitsdistributienettarieven voor het gebruik van het elektriciteitsdistributienet’ (hierna: decreet van 4 juni 2021) wordt aan artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet een vijfde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“In afwijking van het eerste lid kan de distributienetbeheerder, in afwachting van de beschikbaarheid van een digitale meter die met de distributienetbeheerder via bekabeling communiceert, op vraag van de netgebruiker voorlopig een elektronische meter zonder communicatiemiddel plaatsen”.

Uit de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, 772/1, p. 3-4) blijkt dat de decreetgever een oplossing wenste te bieden voor de problemen die zouden kunnen voortvloeien uit de feitelijke onbeschikbaarheid van digitale meters met communicatie via bekabeling. Die doelstelling wordt als volgt toegelicht:

“Het Energiedecreet van 8 mei 2009 brengt de bidirectionele meter dus onder bij de definitie van de elektronische meter en bepaalt dat de netbeheerder die kan plaatsen. Conform artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 mag de netbeheerder sinds juli 2019 bij laagspanningsnetgebruikers

echter alleen nog digitale meters plaatsen. Het Grondwettelijk Hof stelde in zijn arrest nr. 5/2021 van 14 januari 2021 dat de overheid wel degelijk een algemene uitrol van de digitale meter kan doorvoeren. Een gevolg van het arrest is echter dat, om op grondwetsconforme wijze te worden begrepen, ‘de verplichte installatie van digitale meters voor elke netgebruiker in de mogelijkheid moet voorzien om te kiezen voor een communicatie via bekabeling in plaats van een draadloze communicatie’. Die bekabelde versie wordt echter pas in 2023 technisch beschikbaar.

Dat houdt dus in dat elektrosensitieve personen in het kader van de uitrol van de digitale meter steeds kunnen vragen om een bekabelde versie van de digitale meter te plaatsen of zelfs kunnen eisen dat de draadloze variant die al bij hen geïnstalleerd is, wordt vervangen door een bekabelde versie. Ook de Vereniging ElektroHyperSensitiviteit Vlaanderen (VEHS), die optreedt als belangenvereniging van elektrosensitieve personen, stelt dat op grond van de arresten 162/2020 en 5/2021 elektrosensitieve personen de installatie van een digitale meter kunnen weigeren of zelfs het weghalen ervan kunnen vragen, tot een bekabelde versie beschikbaar wordt. In het licht van de voormelde arresten is dat problematisch, omdat de bekabelde versie van de digitale meter pas vanaf 2023 voorhanden zal zijn. Daarom moet dus dringend aan de distributienetbeheerder en aan de netgebruiker een valabel juridisch en technisch alternatief worden geboden. Dat alternatief moet enerzijds rekening houden met de federale bevoegdheden voor de afzonderlijke meting van injectie en afname, en anderzijds met het door het Grondwettelijk Hof in het licht van artikel 23 van de Grondwet vastgestelde recht, maar tegelijkertijd moet rechtsmisbruik worden vermeden.

Er kunnen dus problemen ontstaan als op een datum die vóór 2023 valt, om de installatie van een bekabelde digitale meter wordt gevraagd, bijvoorbeeld bij het vervangen van een defecte analoge meter, het vervangen van meters naar aanleiding van netversterking, het plaatsen van een meter bij nieuwe aansluitingen, op vraag, het invoeren van elektrosensitiviteit. Om dat te vermijden bepaalt dit artikel dat de distributienetbeheerder, tot er een digitale meter beschikbaar is die met de distributienetbeheerder via bekabeling communiceert, in afwijking van artikel 4.1.22/2, eerste lid, van het Energiedecreet en op vraag van de netgebruiker, in afwachting van de plaatsing van die digitale meter mag overgaan tot de plaatsing van een elektronische meter zonder communicatiemiddel”.

3.9. Bij arrest nr. 133/2022 van 20 oktober 2022 verwerpt het Grondwettelijk Hof het beroep tot vernietiging van artikel 2 van het decreet van 4 juni 2021 op grond van de volgende motieven:

“Anders dan de verzoekende partijen beweren, kan, in het licht van hetgeen in B.2.7 en B.2.8 is vermeld, uit het gebruik van de term ‘kan’ in de bestreden bepaling niet worden afgeleid dat de distributienetbeheerder niet ertoe verplicht zou zijn om, in geval van een verplichte installatie van een digitale meter, een elektronische meter zonder communicatiemiddel te plaatsen wanneer de netgebruiker daarom verzoekt.

De bestreden bepaling moet immers in die zin worden geïnterpreteerd dat de distributienetbeheerder ertoe verplicht is om, in afwachting van de beschikbaarheid van een digitale meter met communicatie via bekabeling, op verzoek van de netgebruiker voorlopig een elektronische meter zonder communicatiemiddel te plaatsen”.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie nopens het belang van de verzoekende partijen

4. De verwerende partij werpt op dat de verplichting tot plaatsing van een digitale meter niet rechtstreeks voortvloeit uit het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020, maar wel uit artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet, zoals gewijzigd door het decreet van 26 april 2019. Voorts argumenteert de verwerende partij dat het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 nergens voorschrijft dat digitale meters draadloos moeten communiceren en dat dergelijk voorschrift enkel kadert in de uitvoering van de artikelen 3.1.45, § 3, en 3.1.48, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 19 november 2010 ‘houdende algemene bepalingen over het energiebeleid’ (hierna: Energiebesluit). Aan de kenmerken van de digitale meter brengt het bestreden besluit slechts een punctuele wijziging aan. Voor de inwerkingtreding van het bestreden besluit voorzag artikel 3.1.45, § 2, van het Energiebesluit erin dat de digitale elektriciteitsmeter een “gebruikerspoort” moest hebben, waarop applicaties konden worden aangesloten voor het doorsturen van informatie via de “P1-poort” en via de “S1-poort”. Overeenkomstig artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 moet een digitale elektriciteitsmeter niet langer uitgerust zijn met een “tweede gebruikerspoort”. Deze is enkel nog verplicht voor zover de kostprijs van deze functionaliteit niet leidt tot een meerkost van meer dan 6 procent ten opzichte van de kostprijs van eenzelfde type meter zonder die functionaliteit. Het weglaten van de “S1-poort” veroorzaakt echter geen straling. Het kan enkel in minder straling resulteren: indien er geen tweede gebruikerspoort aanwezig is, dan kan de netgebruiker er geen “dongle” op aansluiten die (draadloos) gegevens kan doorsturen en zo straling kan veroorzaken.

Een leidmotief in het verzoekschrift tot nietigverklaring is de vermeende “continue straling” die digitale meters zouden veroorzaken. Noch het bestreden besluit, noch het Energiebesluit, noch het Energiedecreet schrijven echter een continue straling voor. In de praktijk gebeurt die doorgifte van verbruiksgegevens inderdaad eenmaal per 24 uur voor elektriciteit, en eenmaal per 24 uur voor aardgas. Ook hieraan verandert het bestreden besluit niets.

Sommige van de aangevochten bepalingen versnellen de uitrol van digitale meters, de meeste echter niet. Artikel 3, 1°, van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 strekt effectief tot het versnellen van de uitrol van digitale meters. Het vervroegt de uiterste datum voor de volledige uitrol van 1 januari 2034 naar 1 juli 2029. Artikel 3, 2°, 3°, 4° en 5°, van hetzelfde besluit houdt echter geen versnelling in. Het beroep is bijgevolg onontvankelijk bij gebrek aan belang in zoverre het gericht is tegen artikel 3, 2° tot en met 5°, van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020.

Artikel 4, 1° en 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 bevat evenmin bepalingen die strekken tot een versnelde uitrol en de verzoekende partijen lichten hun belang bij de nietigverklaring van deze bepalingen niet toe.

Artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 beoogt de uitbetaling van de minimumsteun voor groenestroomcertificaten (hierna: GSC's) te laten schorsen bij netgebruikers die, ondanks een ingebrekestelling, de plaatsing van een digitale meter blijven verhinderen. Deze bepaling is enkel relevant voor netgebruikers met een decentrale productie-installatie voor elektriciteit die recht geeft op GSC's waarop die minimumsteun van toepassing is. Voor netgebruikers zonder een decentrale productie-installatie, of met een decentrale productie-installatie die niet (of niet langer) in aanmerking komt voor GSC's waarop de minimumsteun van toepassing is, heeft artikel 7 geen gevolgen. Het feit dat de distributienetbeheerder in bepaalde situaties de uitbetaling van de minimumsteun kan schorsen, is niet nadelig voor wie hoe dan ook geen recht had op die minimumsteun. Geen enkele van de verzoekende partijen bewijst dat hij of zij een decentrale productie-installatie

heeft, laat staan een installatie die (nog) recht geeft op GSC's waarop de minimumsteun van toepassing is. De verzoekende partijen tonen bijgevolg ook niet aan dat de nietigverklaring van artikel 7 hen enig voordeel oplevert.

5. In hun memorie van wederantwoord verwijzen de verzoekende partijen naar bijkomende studies die het bestaan van een stralingsrisico aannemelijk maken. Het Grondwettelijk Hof erkende in het arrest nr. 5/2021 van 14 januari 2021 dat zij belang hebben om op te komen voor het behoud van het recht om te mogen kiezen voor een bekabelde meter. Noch in het Energiebesluit, noch in het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 wordt de keuze voor een bekabelde meter noch de mogelijkheid tot weigering van een draadloze meter geregeld. Zolang er geen bekabelde meters beschikbaar zijn, kan men niet gedwongen worden te kiezen voor een draadloze meter en kan er geen sprake zijn van een versnelde uitrol. Door de schrapping van de mogelijkheid om de plaatsing van de digitale meter nader uit te voeren, kunnen geen uitzonderingen worden voorzien voor personen die omwille van gezondheidsredenen geen draadloze meters wensen. Derhalve hebben zij wel degelijk belang bij de nietigverklaring van artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020.

Tevens menen de verzoekende partijen belang te hebben bij het uit de rechtsorde verdwijnen van de verordenende bepalingen die voorzien in de schorsing van de uitbetaling van minimumsteun. In dit verband wijzen de verzoekende partijen erop dat indien zij in de toekomst een woning zouden kopen of huren met zonnepanelen, zij het risico lopen hun aanspraak op minimumsteun door de uitkering van GSC's te verliezen van zodra zij een draadloze meter weigeren. Bijgevolg wordt hen de kans ontnomen of minstens bemoeilijkt, om te kiezen voor een woning die uitgerust is met zonnepanelen die recht geven op steun via GSC's.

6. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen dat zij nog steeds actueel belang hebben bij het eerste en het tweede middel omdat artikel 2 van het decreet van 4 juni 2021 “strijdig [is] met het gezag van gewijsde van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 14 januari 2021 met nummer 2021/005” aangezien de gebruiker nog steeds niet beschikt over het recht tot het

plaatsen van een elektronische meter zonder communicatiemiddel. Met betrekking tot het derde middel preciseren zij dat hun belang niet “louter hypothetisch” is daar artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 verhindert dat zij zouden “kiezen voor een woning met zonnepanelen” en zij bij dergelijke keuze in elk geval financieel gestraft zullen worden.

Beoordeling

7. Gelet op artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kan het beroep tot nietigverklaring bedoeld bij artikel 14 van deze wet, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht “door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang”.

Die vereiste is erop gericht de rechtszekerheid te dienen en een goede rechtsbedeling te verzekeren. Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoekende partij die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij haar beroep. De Raad van State dient er over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, B.4.3; EHRM 17 juli 2018, Vermeulen t. België, §§ 42 e.v.).

8. Om als toereikend te worden beschouwd, moet het belang onder meer rechtstreeks zijn en de verzoekende partij een voordeel verschaffen dat voldoende direct verband houdt met de finaliteit van een nietigverklaring, namelijk het doen verdwijnen van de bestreden rechtshandeling uit de rechtsorde.

9. Uit het verzoekschrift tot nietigverklaring blijkt dat de verzoekende partijen hun belang hoofdzakelijk toespitsen op de beweerd nadelige effecten van draadloze digitale meters, op het respect voor het privé-leven en op de gezondheid van de gebruikers wegens het verspreiden van elektromagnetische stralingen.

10. Het bestreden besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 vindt rechtsgrond in artikel 4.1.22/2 van het Energiedecreet waarin wordt voorzien in de verplichte installatie van digitale meters. Samen met de verwerende partij wordt dan ook vastgesteld dat de verplichting om een digitale meter te plaatsen rechtstreeks voortvloeit uit het decreet.

Artikel 3.1.52, § 1, elfde lid, van het Energiebesluit, zoals ingevoegd bij artikel 28 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 mei 2019 en gewijzigd bij artikel 3, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020, bepaalt dat “[e]lke netgebruiker [...] uiterlijk vanaf 1 januari 2023 het recht [heeft] te kiezen voor de plaatsing van een digitale meter die communiceert met de distributienetbeheerder via bekabeling”.

Artikel 4.1.22/2, vijfde lid, van het Energiedecreet, zoals gewijzigd bij het decreet van 4 juni 2021, bepaalt dat de distributienetbeheerder in afwachting van de beschikbaarheid van een digitale meter die met de distributienetbeheerder via bekabeling communiceert, op vraag van de netgebruiker voorlopig een elektronische meter zonder communicatiemiddel kan plaatsen. Overeenkomstig het arrest nr. 133/2022 van het Grondwettelijk Hof van 20 oktober 2022 moet die bepaling in die zin worden geïnterpreteerd dat de distributienetbeheerder ertoe verplicht is om, in afwachting van de beschikbaarheid van een digitale meter met communicatie via bekabeling, op verzoek van de netgebruiker voorlopig een elektronische meter zonder communicatiemiddel te plaatsen. Anders dan de verzoekende partijen het zien, kent artikel 4.1.22/2, vijfde lid, van het Energiedecreet wel degelijk het recht toe om, in afwachting van de beschikbaarheid van een bekabelde digitale meter te kiezen voor de plaatsing van een elektronische meter zonder communicatiemiddel.

Uit wat voorafgaat volgt dat de verzoekende partijen geen belang (meer) hebben bij het aanvechten van de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020.

11. Adressaat van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 zijn de netgebruikers die beschikken over een decentrale

productie-installatie voor elektriciteit die recht heeft op GSC's. De verzoekende partijen voeren niet aan dat zij tot deze categorie van personen behoren. Zij koppelen hun belang aan de eventueel toekomstige hoedanigheid van huurder of koper van een woning die voorzien is van zonnepanelen waarvoor nog GSC's worden uitgereikt. Hoewel de omstandigheid dat de verzoekende partijen als gevolg van de vernietiging van een normatieve bepaling opnieuw een kans krijgen dat hun situatie in een gunstigere zin wordt geregeld, in beginsel volstaat om hun belang te verantwoorden, moet in dit geval worden vastgesteld dat de beschikbaarheid van bekabelde digitale meters en het keuzerecht voor het plaatsen van een dergelijke meter meebrengen dat de verzoekende partijen zich beroepen op een ontoereikend potentieel belang en niet getuigen van een zeker en rechtstreeks belang.

12. Het beroep tot nietigverklaring is onontvankelijk in zoverre de verzoekende partijen het vereiste belang ontberen om middels het eerste en het tweede middel de nietigverklaring na te streven van de artikelen 3, 4 en 7 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020. Om die reden moet enkel het derde middel van het verzoekschrift tot nietigverklaring onderzocht worden.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

13. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van het rechtszekerheids-, het vertrouwens- en het redelijkheidsbeginsel, doordat artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 ertoe leidt dat de termijn van minimum twee maanden tussen de aankondiging dat een digitale meter zal worden geplaatst en de plaatsing zelf, teruggebracht wordt tot twee weken.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat het vertrouwensbeginsel nauw verbonden is met het rechtszekerheidsbeginsel dat het bestuur verbiedt om zonder objectieve en redelijke verantwoording afbreuk te doen aan het belang van de burgers om de rechtsgevolgen van hun handelingen te kunnen voorzien. Er is sprake van een schending van het redelijkheidsbeginsel

wanneer er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van het besluit in kwestie.

Zij wijzen vooreerst op de periodes van afwezigheid of vakantie. Daarnaast voorziet artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 december 2006 ‘betreffende het onderhoud en het nazicht van centrale stooktoestellen voor de verwarming van gebouwen of voor de aanmaak van warm verbruikswater’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 8 december 2006) reeds in de verplichting om centrale stooktoestellen periodiek te laten onderhouden. Het valt niet uit te sluiten dat de periode van één of twee jaar tussen elke onderhoudsbeurt waarin die bepaling voorziet, verstrijkt of juist verstreken is op het ogenblik dat de eindgebruiker de aankondiging ontvangt dat een digitale meter zal worden geïnstalleerd, in welk geval hij die onderhoudsbeurt moet laten plaatsvinden voor de installatie van de meter in kwestie. Deze problematiek heeft volgens de verzoekende partijen een ernstig karakter aangezien bij gebrek aan keuring de distributienetbeheerder niet instaat voor de eventuele kosten voor heropstart of het opnieuw afstellen van de ketel zoals voorzien in artikel 3.1.54, derde lid, 2°, van het Energiebesluit. Er ligt geen enkele verantwoording voor waarom deze termijn zo kort gehouden moet worden en die termijn is dan ook onredelijk, des te meer in het licht van de sancties die voorzien worden in artikel 6.1.2, § 1, 5°, van het Energiedecreet.

14. De verwerende partij antwoordt dat voor de inwerkingtreding van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 artikel 3.1.54, tweede lid, van het Energiebesluit bepaalde dat de distributienetbeheerder de individuele netgebruiker in de regel minstens twee maanden op voorhand schriftelijk op de hoogte moest brengen van het moment dat hij zou langskomen om de digitale meter(s) te plaatsen. Op die regel golden twee uitzonderingen, namelijk (i) bij de plaatsing van een nieuwe budgetmeter en (ii) als de netgebruiker zelf om een digitale meter verzocht. Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 herleidt die termijn van twee maanden tot twee weken. Deze wijziging wordt verantwoord in de nota aan de Vlaamse regering. Uit de praktijk blijkt immers dat afspraken regelmatig vergeten worden, wat tijdverlies en nutteloze kosten veroorzaakt. Volgens de verwerende partij is een termijn van twee

weken niet onredelijk kort. Daarenboven heeft die termijn geen uitstaans met de termijnen waarbinnen de netgebruiker zijn centrale verwarmingsketel moet laten onderhouden. Die termijnen zijn vastgesteld in artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 december 2006 en leggen aan de gebruikers van een centraal stooktoestel op een onderhoudsbeurt te laten uitvoeren ofwel jaarlijks, als het toestel gevoed wordt met vaste of vloeibare brandstof, ofwel tweejaarlijks, als het gevoed wordt met gasvormige brandstof. Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 strekt er niet toe te voorzien in een (respijt)termijn voor het naleven van voormelde onderhoudsplicht. Volgens de verwerende partij is het niet onredelijk dat de Vlaamse regering geen respijttermijn instelt om de tweejaarlijkse keuring van centrale stooktoestellen te laten uitvoeren en dat de netgebruiker zelf de kosten moet dragen voor de heropstart of het opnieuw afstellen van een niet conform de regelgeving gekeurde centrale verwarmingsinstallatie. Bovendien staat Fluvius, de werkmaatschappij van de distributienetbeheerders, toe dat de netgebruiker de datum van plaatsing van een digitale meter verplaatst naar een voor hem meer geschikt ogenblik. Ook valt niet in te zien welk gewettigd vertrouwen de Vlaamse regering zou hebben gewekt en vervolgens beschaamd. De Vlaamse regering heeft immers niet toegezegd of beloofd dat zij de termijn van twee maanden, vermeld in artikel 3.1.54 van het Energiebesluit, nooit zou verkorten. Met toepassing van het veranderlijkheidsbeginsel stond het haar vrij om die termijn aan te passen.

15. In hun memorie van wederantwoord dupliceren de verzoekende partijen dat een termijn van twee weken zeer kort is wanneer de netgebruiker op vakantie is of een regeling moet treffen met zijn werkgever. Dergelijke korte termijn brengt enkel nutteloze kosten en rompslomp voor de netgebruiker teweeg. Voorts beklemtonen zij dat de voorheen geldende termijn van twee maanden precies mogelijkheden bood om een afspraak te maken die voor alle partijen passend was. In verband met het verplichte periodieke onderhoud van stookinstallaties herhalen zij dat de termijn voor het uitvoeren van een onderhoudsbeurt, kan verstrijken of reeds verstreken is op het ogenblik dat de eindgebruiker de aankondiging ontvangt dat een digitale meter zal worden geïnstalleerd.

16. De verzoekende partijen beklemtonen in hun laatste memorie dat een nota aan de Vlaamse regering geen verordenend karakter heeft “zodat een verplaatsing van een afspraak afhankelijk is van de betrokken dossierbeheerder” en herhalen zij dat “een termijn van twee weken kort [is], zeker wanneer verzoekers voltijds en buitenshuis werken, of op vakantie zijn”.

Beoordeling

17. Artikel 3.1.54 van het Energiebesluit, zoals gewijzigd door artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020, bepaalt dat “de distributienetbeheerder de individuele netgebruiker minstens twee weken op voorhand schriftelijk of elektronisch op de hoogte [brengt] van het specifieke moment dat deze zal langskomen voor het plaatsen van de digitale meter, desgevallend meters” en dat die termijn van twee weken kan worden ingekort als de netgebruiker daarmee akkoord gaat. Bij die kennisgeving moet onder meer worden vermeld dat “de centrale verwarmingsketel gekeurd moet zijn in overeenstemming met artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 december 2006 [...]” en dat “enkel indien dit het geval is de distributienetbeheerder instaat voor de eventuele kost voor heropstart of het opnieuw afstellen van de ketel”.

18. Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 voorziet erin dat de plaatsing van een digitale meter minstens twee weken op voorhand aan de netgebruiker moet worden meegedeeld.

In dit verband wordt in de nota aan de Vlaamse regering de volgende uitleg verstrekt:

“Via een wijziging wordt de termijn verkort tot twee weken. Indien het door de netbeheerder voorgestelde moment niet past, heeft de netgebruiker ook steeds de mogelijkheid om de afspraak beperkt in de tijd te verplaatsen naar een moment dat voor hem geschikter is. Om de netbeheerder ook de mogelijkheid te geven sneller een digitale meter te plaatsen, wordt geëxpliciteerd dat mits akkoord van de netgebruiker de termijn van 2 weken kan worden ingekort”.

19. Het rechtszekerheidsbeginsel behelst dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat de handeling wordt verricht. Er kan niet worden ingezien hoe een in een reglementaire tekst duidelijk en ondubbelzinnig omschreven termijn van twee weken, het rechtszekerheidsbeginsel zou kunnen schenden. Voorts behelzen het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel niet de gerechtvaardigde verwachting dat de bevoegde regelgever ervan afziet wijzigingen aan te brengen in bestaande normatieve bepalingen.

20. Artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 december 2006 legt de onderhoudsfrequentie voor een centraal stooktoestel gevoed met vaste en vloeibare brandstof vast op één jaar en voor deze gevoed met gasvormige brandstof op twee jaar. Het risico bestaat dus dat de eindgebruiker de aankondiging van de plaatsing van een digitale meter ontvangt op een ogenblik dat niet past in de periodieke onderhoudsverplichting van het stooktoestel. Daaruit volgt evenwel niet dat de termijn die in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 2020 wordt bepaald als onredelijk moet worden aangemerkt.

In de eerste plaats staat de verplichting om stooktoestellen periodiek te laten onderhouden volledig los van de verplichting tot plaatsing van een digitale meter. Bovendien is in de bestreden bepaling sprake van een termijn van “minstens” twee weken, zodat aangenomen moet worden dat de plaatsing van een digitale meter ook ruimer op voorhand zal worden aangekondigd. Ten slotte ontkennen de verzoekende partijen niet, zoals uitdrukkelijk wordt aangegeven in de nota aan de Vlaamse regering, dat de netgebruiker steeds de mogelijkheid heeft om “de afspraak beperkt in de tijd te verplaatsen naar een moment dat voor hem geschikter is”. Een geschikter moment is niet alleen het moment waarop de netgebruiker aanwezig kan zijn bij de plaatsing van de digitale meter, maar ook wanneer de controle van het centraal stooktoestel is gebeurd overeenkomstig artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 8 december 2006.

21. Het derde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1.000 euro, elk voor een vijfde, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht juni tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,

kamervoorzitter,

Pierre Lefranc,

staatsraad,

Peter Sourbron,

staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams