

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.324 van 25 september 2025
in de zaak A.241.418/XIV-39.393**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Frederik Vandendriessche, Pieterjan Claey
 en Natan Vermeersch
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
 de minister van Energie
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Valérie De Schepper
 kantoor houdend te 1081 Brussel
 Segherslaan 88
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 14 december 2023 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 6 januari 2019 houdende de organisatie van de inzameling van gegevens inzake de opstelling van de aardgas-, elektriciteits- en warmtebalans en de opstelling van statistieken over de prijzen van aardgas en elektriciteit’.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft 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 2 april 2025.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Natan Vermeersch, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Valérie De Schepper, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een 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. Volgens artikel 1 van verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 ‘betreffende energiestatistieken’ (hierna: verordening (EG) 1099/2008) stelt “[d]eze verordening [...] een gemeenschappelijk kader vast voor de productie, indiening, evaluatie en verspreiding van vergelijkbare energiestatistieken in de Gemeenschap. [...] Deze verordening is van toepassing op statistische gegevens over energieproducten en aggregaten daarvan in de Gemeenschap”. Er wordt mee beoogd de monitoring en analyse van energieproductie, -consumptie, en -handel,

in een snel veranderend energielandschap te ondersteunen met het oog op de hierna aangegeven doelstellingen.

Uit de overwegingen die aan verordening 1099/2008 en verordening (EU) 2022/132 van de Commissie van 17 januari 2024 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad ‘betreffende energiestatistieken, wat de uitvoering van de herziening van de jaarlijks, de maandelijks en de maandelijks op korte termijn in te dienen energiestatistieken betreft (hierna: verordening (EU) 2022/132) voorafgaan, blijkt, ten eerste, dat de Europese Unie met deze energiestatistieken een volledig en accuraat beeld wil verwerven van alle aspecten van de energiemarkt. Dit houdt niet alleen in dat alle vormen van energie moeten worden opgenomen, maar ook dat deze statistieken tijdig worden opgesteld, waardoor ze relevant blijven. Voorts wordt uniformiteit in de gegevensverzameling beoogd waartoe de verordening uniforme definities en methoden vaststelt voor het verzamelen van energiestatistieken in alle EU-lidstaten zodat consistente en vergelijkbare gegevens over energie binnen de hele EU worden verzameld. Door duidelijke voorschriften te hanteren voor het verzamelen en rapporteren van energiestatistieken, streeft de verordening naar betrouwbare en transparante gegevens die noodzakelijk zijn voor de analyse van de Europese energievoorziening. Tot slot, strekken de gegevens tot de ondersteuning van onder meer het energiebeleid: de energiestatistieken zijn in wezen bedoeld om beleidsmakers zowel op het niveau van de Europese Unie als haar lidstaten te ondersteunen, namelijk bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van energie- en klimaatbeleid, inclusief doelen voor duurzaamheid, hernieuwbare energiebronnen, en energie-efficiëntie. De verordening helpt om energievoorzieningszekerheid te evalueren, de afhankelijkheid van energie-invoer te monitoren en de impact van het energieverbruik op het milieu te analyseren, wat essentieel is voor de Europese energietransitie (‘monitoren van de Europese energiemarkt’). Door gedetailleerde gegevensverzameling draagt de verordening bij aan de verplichtingen van de Europese Unie op internationaal niveau, zoals die met het Internationaal Energieagentschap (IEA) en de Verenigde Naties (VN) over de uitwisseling van energiestatistieken (‘ondersteuning van internationale verplichtingen’).

Artikel 4, lid 1, a), van verordening (EG) 1099/2008 bepaalt dat “[i]n de bijlagen wordt vermeld welke nationale statistieken moeten worden gerapporteerd. Deze statistieken worden met de volgende frequentie ingediend: [...] jaarlijks voor de energiestatistieken in bijlage B”. Artikel 3.6 van bijlage A ‘Toelichting op de terminologie’ bij diezelfde verordening bepaalt dat “waterstof die als grondstof, brandstof of energiedrager/opslag wordt gebruikt, moet worden gerapporteerd. Waterstof moet worden gerapporteerd, ook indien zelfgeproduceerd en zelf verbruikt. Waterstof in mengsels hoeft niet te worden gerapporteerd, tenzij geëxtraheerd (gescheiden) voor energetisch of niet-energetisch gebruik”.

3.2. De wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ (hierna: de Elektriciteitswet) bevat een artikel 29*octies*, § 1, dat oorspronkelijk in deze wet werd ingevoegd als een artikel 29*bis*, bij artikel 7 van de wet van 16 juli 2001 ‘houdende wijziging van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen en van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992’ (hierna: de wet van 16 juli 2001).

Het genoemde artikel 29*octies*, § 1, van de Elektriciteitswet dat het bestreden besluit tot rechtsgrond strekt, luidt als volgt:

“§ 1. De Koning kan op voorstel van de minister en tegen de voorwaarden die Hij bepaalt, de verplichting opleggen aan het geheel of aan objectief omschreven categorieën van operatoren op de energiemarkten, om aan de Algemene Directie Energie, mededeling te doen van de noodzakelijke gegevens voor de opvolging van de energieprijzen, voor het opmaken van energiebalansen, alsook voor het periodiek opmaken van vooruitzichten op korte, middellange en lange termijn, die toelaten om de energieprestaties van het land te situeren in het internationaal kader en de behoeften te evalueren die zijn verbonden met de dekking van zijn energiebevoorrading en met de vermindering van zijn afhankelijkheid van energie, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de [Commissie voor de regulering van de elektriciteit en het gas] op het vlak van het verzamelen van gegevens bij de operatoren.”

Uit de algemene toelichting bij het wetsontwerp dat heeft geleid tot de eerdergenoemde wet van 16 juli 2001, blijkt dat met het vestigen van de

wettelijke basis voor de (verplichte) gegevensinzameling een tweeledig doel wordt nagestreefd. Eensdeels beoogt deze gegevensinzameling te voorzien in de inzameling van de gegevens “noodzakelijk voor het opmaken van energiebalansen van ons land”. Anderdeels, laat deze inzameling van gegevens België eveneens toe zijn internationale verplichtingen (Internationaal Energieagentschap, Europese Unie, Organisatie van de Verenigde Naties) na te komen (*Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 50-1052/001, 3*). Er wordt daarbij nog opgemerkt dat “[i]n de nieuwe context van een volledig open markt van elektriciteit en gas het immers moeilijk [is] de nodige gegevens te verkrijgen op vrijwillige basis van de betrokken operatoren, zoals dit tot nog toe het geval was”.

In de artikelsgewijze commentaar bij deze bepaling wordt dat dubbel doel nogmaals onderstreept. Er wordt in herhaald dat het vaststellen van het wettelijk kader toelaat “om de inzameling van gegevens die noodzakelijk zijn voor het opstellen van de energiebalansen van het land te verzekeren” en voorts op gewezen dat België zich tot verschillende internationale verbintenissen heeft verbonden (Internationaal Energie-agentschap, Europese Unie, Organisatie van de Verenigde Naties) die aan het land de verplichting opleggen om binnen dwingende termijnen de samenstellende elementen van deze balansen over te maken (*Parl. St. Kamer 2000-2001, nr. 50-1052/001, 5-6*). Deze bepaling legt dan ook het principe vast van een systematische en geprogrammeerde gegevens-inzameling die het opstellen van de voornoemde balansen toelaat. In de parlementaire voorbereiding wordt tot slot nog gesteld dat de nieuwe schikking “inzonderheid” voorziet in:

- (i.) het verschaffen van de elementen van de elektriciteitsbalans om het indicatief programma van de productiemiddelen voor elektriciteit op te stellen alsook het ontwikkelingsplan van het transmissienet door het verzamelen van die gegevens bij natuurlijke of rechtspersonen die elektriciteit produceren, vervoeren, verkopen, invoeren, uitvoeren of leveren omdat “deze gegevens de essentiële basis [vormen] voor de analyse van de huidige en toekomstige evolutie van de hoofdcomponenten inzake energieverbruik in ons land”;
- (ii.) het verzekeren, in het kader van internationale verbintenissen, van de continuïteit in het overmaken van deze gegevens om zodanig de vragen van de internationale organen te beantwoorden;

- (iii.) het overmaken aan de Europese Commissie van de elementen die noodzakelijk zijn voor de berekening van het gemiddelde gemeenschappelijk aandeel van de minimum verplichte openingsgraad van de Europese elektriciteitsmarkt;
- (iv.) het bepalen van de categorieën verkiesbare afnemers om ze over te maken aan de Europese Commissie voor publicatie in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 30, § 2, van de Elektriciteitswet machtigt de Koning ertoe strafsancities te bepalen voor inbreuken op de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten van deze wet die Hij aanduidt. Deze strafsancities mogen een gevangenisstraf van zes maanden en een geldboete van 1,24 tot 495,79 euro niet overschrijden.

3.3. Het koninklijk besluit van 6 januari 2019 ‘houdende de organisatie van de inzameling van gegevens inzake de opstelling van de aardgas-, elektriciteits- en warmtebalans en de opstelling van statistieken over de prijzen van aardgas en elektriciteit’ (hierna: het koninklijk besluit van 6 januari 2019) - dat het eerdere koninklijk besluit van 11 maart 2003 ‘houdende de organisatie van de inzameling van gegevens inzake de opstelling van de aardgas-, elektriciteits- en warmtebalans’ (genomen op grond van artikel 29*bis* van de Elektriciteitswet) opheft en vervangt -, verleent uitvoering aan het genoemde artikel 29*octies* van de Elektriciteitswet.

3.4. Het met het voorliggende beroep (zie *supra*, punt 1) bestreden koninklijk besluit van 14 december 2023, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 10 januari 2024, wijzigt het koninklijk besluit van 6 januari 2019. De - naast enkele hiermee samenhangende wijzigingsbepalingen - voor het voorliggende beroep (meest) relevante wijzigingen zijn de volgende.

Vooreerst wordt in het opschrift van het koninklijk besluit van 6 januari 2019 het woord “waterstof-,” ingevoegd tussen de woorden “de aardgas-,” en het woord “elektriciteits-” (artikel 1 van het bestreden besluit). Het opschrift

luit nu koninklijk besluit van 6 januari 2019 ‘houdende de organisatie van de inzameling van gegevens inzake de opstelling van de aardgas-, waterstof-, elektriciteits- en warmtebalans en de opstelling van statistieken over de prijzen van aardgas en elektriciteit’ zodat meteen duidelijk is dat het koninklijk besluit van 6 januari 2019 nu ook het opstellen van een waterstofbalans viseert.

Met artikel 2 van het bestreden besluit wordt (onder meer) in artikel 1, tweede lid, een punt 3° toegevoegd dat waterstof als volgt definieert:

“3° ‘waterstof’: waterstof in de betekenis van punt 3.6 van A van de Verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende energiestatistieken.”

Met artikel 4 van het bestreden besluit, dat er de kern van vormt, wordt een artikel 5/1 ingevoegd, luidende:

“Art. 5/1. Om de Algemene Directie Energie in staat te stellen de in artikel 2, 1°, bedoelde waterstofbalans op te stellen, en in geval van niet-beschikbare of onjuiste administratieve gegevens, kan de Algemene Directie Energie de aangevers op jaarbasis om de volgende gegevens verzoeken:

1° de invoer en uitvoer van waterstof;

2° het niveau van de recupereerbare voorraad op het Belgisch grondgebied bij het begin en het einde van de periode;

3° de productie van waterstof, per productieproces;”

Daarmee samenhangend wordt in artikel 15, eerste lid, van het koninklijk besluit van 6 januari 2019 nog het woord “5/1,” ingevoegd tussen de woorden “4, 5,” en de woorden “6, 7,” (artikel 5 van het bestreden besluit) met als gevolg dat de strafsancities die in die bepaling zijn voorzien (“een gevangenisstraf van één tot zes maanden en met een geldboete van 1,24 tot 495,79 euro of met één van beide straffen alleen”) ook gelden voor inbreuken op het hiervoor aangehaalde artikel 5/1.

3.5. Uit artikel 2 van het aldus gewijzigde besluit van 6 januari 2019 blijkt nog welke doelstellingen de gegevensinzameling beoogt, namelijk 1° het opstellen van de aardgas-, de waterstof-, de elektriciteits- en de warmtebalans, 2° het opstellen van regelmatige vooruitzichten op korte, middellange en lange

termijn, waarmee energieprestaties van het land kunnen worden geëvalueerd; 3° het evalueren van de behoeften met betrekking tot de dekking van de energiebevoorrading van het land en de reductie van de energieafhankelijkheid; 4° het bezorgen aan de bevoegde overheden van de nodige gegevens met betrekking tot de energiedragers om de emissie-inventarissen van luchtverontreinigende stoffen op te stellen; 5° het opstellen van de statistieken over de aardgas- en elektriciteitsprijzen en, tot slot, 6° voldoen aan de internationale informatieverplichtingen betreffende de aangelegenheden bedoeld in 1° tot 5°.

3.6. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft op 20 november 2023 over het ontwerp van het bestreden besluit zijn advies nr. 74.701/3 gegeven. Wat het aspect ‘Bevoegdheid’ betreft, merkte de afdeling Wetgeving op wat volgt:

“3.1. Artikel 4, lid 1, a), van verordening (EG) nr. 1099/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 ‘betreffende energiestatistieken’ schrijft voor dat de energiestatistieken vermeld in bijlage B bij die verordening op jaarlijkse basis moeten worden gerapporteerd. Punt 7 van die bijlage B somt de te rapporteren gegevens over waterstof[...] op, namelijk de lijst van aggregaten en de productiecapaciteit op 31 december van het referentiejaar. Deze gegevens moeten voor het eerst worden meegedeeld voor het referentiejaar 2024. [...]

De gegevensinzameling voor de energiebalansen is mee ingegeven door de doelstelling ‘om het indicatief programma van de productiemiddelen voor elektriciteit op te stellen alsook het ontwikkelingsplan van het transmissienet door het verzamelen van die gegevens bij natuurlijke of rechtspersonen die elektriciteit produceren, vervoeren, verkopen, invoeren, uitvoeren of leveren; deze gegevens vormen de essentiële basis voor de analyse van de huidige en toekomstige evolutie van de hoofdcomponenten inzake energieverbruik in ons land’. [...]

3.2. Volgens artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is de federale overheid bevoegd voor ‘de grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de productie van energie’.

In verscheidene recente adviezen heeft de Raad van State uiteengezet dat de federale overheid op die bevoegdheidsgrond kan steunen, enerzijds voor projecten die betrekking hebben op de industriële of anderszins grootschalige opslag van (klimaatneutrale) waterstof, en anderzijds voor het vervoer van waterstof. Daarbij werd wel opgemerkt dat, in zoverre projecten betrekking hebben op de productie of het gebruik van (klimaatneutrale) waterstof, zelfs enkel op industriële of anderszins grootschalige wijze, dergelijke regeling op gespannen voet staat met artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens hetwelk de gewesten bevoegd zijn voor de nieuwe energiebronnen. [...]

Het Grondwettelijk Hof heeft uit artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 afgeleid dat ‘de bijzondere wetgever dat bevoegdheidsvoorbehoud heeft gemaakt om de federale Staat ertoe in staat te stellen hetzij te blijven deelnemen aan het beheer van de ondernemingen en instellingen

welke in de betrokken sectoren actief zijn, hetzij toezicht te blijven uitoefenen op de productie, de opslag en het transport van energie en hierbij op te treden in het belang van 's lands energiebevoorrading'. [...]

In het licht daarvan kan de federale overheid bevoegd worden geacht om de opmaak van de waterstofbalans te regelen. De voormelde federale bevoegdheid inzake stockering, vervoer en productie van energie strekt zich weliswaar slechts uit over 'de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven', wat in dit geval inhoudt dat een substantiële of op zijn minst significante bijdrage moet voorliggen tot de energiebevoorrading van het land. [...] Hoewel de productie van energie door waterstof op dit ogenblik op zichzelf beschouwd (nog) geen significante bijdrage levert tot de energiebevoorrading van het land, zou het opdelen van de rapportageverplichtingen tussen verschillende bevoegdheidsniveaus naargelang de (veranderlijke) effectieve bijdrage van een energiebron of -drager in het totale energieaanbod de zo-even geschetste federale bevoegdheid onwerkzaam maken of minstens in belangrijke mate haar nuttig effect ontnemen."

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. In de memorie van antwoord, die zij in haar laatste memorie - zij het zonder nog expliciet op de door haar aangevoerde exceptie in te gaan -, "integraal herneemt", werpt de verwerende partij op dat het beroep tot nietigverklaring niet ontvankelijk is, omdat de verzoekende partij zich in haar enig middel enkel richt tegen artikel 4 van het bestreden besluit maar niet concreet aangeeft hoe de overige artikelen van het bestreden besluit geschonden zouden zijn. De verwerende partij merkt nog op dat de argumenten van de verzoekende partij de draagwijdte van het bestreden besluit overstijgen: ze zijn erop gericht de materiële bevoegdheid van de federale overheid inzake waterstof op basis van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzonder wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: de bijzondere wet van 8 augustus 1980) zo beperkend mogelijk te laten interpreteren. Het doel van het bestreden besluit is het verzamelen van gegevens over waterstof mogelijk te maken met het oog op de opstelling van de waterstofbalans om aan de Europese verplichtingen (en de ermee beoogde doelstellingen) te voldoen, zonder de materiële bevoegdheden van het Vlaamse Gewest te beïnvloeden. De verwerende partij verzoekt dan ook om het beroep tot nietigverklaring, minstens voor de artikelen 1, 2, 3, 5 en 6, onontvankelijk te verklaren.

5. In de memorie van wederantwoord beaamt de verzoekende partij dat “haar beroep tot nietigverklaring uitsluitend is gericht tegen artikel 4 van het bestreden besluit, aangezien dit de kern [ervan] uitmaakt”. De overige bepalingen van het bestreden besluit, zo stelt zij, voegen slechts het woord ‘waterstof’ toe aan het bestaande koninklijk besluit van 6 januari 2019 en bevatten geen materiële bepalingen. De verzoekende partij begrijpt echter niet waarom de verwerende partij stelt dat het beroep enkel is gericht tegen artikel 4 van het bestreden besluit en (terzelfdertijd) dat het voorliggende beroep de draagwijdte van het bestreden besluit overstijgt. De verzoekende partij stelt dat haar beroep “louter [is] gericht tegen het bestreden besluit en ‘overstijgt’, wat hier ook mee moge worden bedoeld, geenszins de draagwijdte van het bestreden besluit”.

Beoordeling

6. Een reglementair besluit is in beginsel één en ondeelbaar. Dit betekent dat wanneer de Raad van State in het kader van een ontvankelijk annulatieberoep vaststelt dat een gegrond middel wordt aangevoerd tegen sommige bepalingen van dat besluit, hij het besluit in beginsel in zijn geheel dient nietig te verklaren. In afwijking van het voornoemde beginsel vermag de Raad van State slechts over te gaan tot een gedeeltelijke nietigverklaring van het desbetreffende besluit, indien aan twee voorwaarden is voldaan. Vooreerst moet blijken dat de gedeeltelijke nietigverklaring van dat besluit aan de verzoekende partij volledige genoegdoening geeft in het licht van haar belang bij het beroep. Voorts moet vaststaan dat de nietig te verklaren bepalingen kunnen worden afgesplitst van de rest van het besluit en dat de overheid ook afgezien van die bepalingen voor het overige hetzelfde besluit zou hebben genomen. Anders zou de Raad van State het desbetreffende besluit als het ware hervormen en zich aldus begeven op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid.

7. Gelet op de ondeelbaarheid van een reglementair besluit komt het een verzoekende partij toe - zoals deze, althans blijkens het dispositief van haar procedurestukken, met het voorliggende beroep doet - om het bestreden reglementair besluit in beginsel in zijn geheel te bestrijden, zelfs als de kritiek in

wezen gericht is tegen één bepaling ervan, *in casu* artikel 4. Dit geldt des te meer nu, zoals de verzoekende partij terecht opmerkt, het hiervoor aangehaalde artikel 4 waarbij een artikel 5/1 in het gewijzigde koninklijk besluit van 6 januari 2019 wordt ingevoerd, de kern van het bestreden besluit betreft en de wijzigingen die met de overige bepalingen ervan in datzelfde koninklijk besluit zijn aangebracht, louter het woord ‘waterstof’ invoegen en de definitie ervan weergeven.

De verzoekende partij houdt voorts, wat de verwerende partij dan weer terecht opmerkt, een strikte interpretatie aan van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 om zo aan de materiële bevoegdheid van de federale overheid inzake waterstof een beperkte draagwijdte te geven. Deze beperkende interpretatie vormt het uitgangspunt van de wettigheidskritiek in het enig middel dat de verzoekende partij op ontvankelijke wijze aanvoert tegen het bestreden besluit. Hieruit valt evenwel geenszins te besluiten dat het beroep enkel gericht zou zijn tegen artikel 4 van het bestreden besluit en niet tegen het bestreden besluit in zijn geheel, noch dat het aangevoerde enig middel onwettig zou zijn.

8. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

9. In het enig middel van het verzoekschrift voert de verzoekende partij een schending aan van de gewestelijke bevoegdheden inzake (i) de “gewestelijke aspecten van de energie” in de zin van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaronder “de openbare gasdistributie” in de zin van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, b) van diezelfde wet, “de nieuwe energiebronnen” in de zin van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f) ervan, en inzake (ii) het “afzet- en uitvoerbeleid” (*alias* de bevoegdheid inzake buitenlandse handel) in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van diezelfde bijzondere wet, en een schending van het autonomiebeginsel.

De verzoekende partij acht - zoals zij dat zelf samenvat - deze bepalingen geschonden doordat:

“- de federale overheid zich in artikel 4 (nieuw artikel 5/1, 3° van het KB van 6 januari 2019) van het Bestreden Besluit bevoegd acht tot het inzamelen van gegevens / opleggen van rapportageverplichtingen met betrekking tot (waterstof)productie-installaties die geen substantiële of significante bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid, terwijl de bevoegdheid van de federale overheid nochtans beperkt is tot energieproductie-installaties die een substantiële of significante bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) BWHI (‘De grote infrastructuur voor de stockering; het vervoer en de productie van energie’);

(eerste middelonderdeel)

de federale overheid zich in artikel 4 (nieuw artikel 5/1, 2° van het KB van 6 januari 2019) van het Bestreden Besluit bevoegd acht tot het inzamelen van gegevens / opleggen van rapportageverplichtingen met betrekking tot (waterstof)opslaginstallaties die niet groot zijn / geen substantiële of significante bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid, terwijl de bevoegdheid van de federale overheid nochtans beperkt is tot ‘grote’ opslaginstallaties die bovendien een substantiële of significante bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) BWHI (‘De grote infrastructuur voor de stockering; het vervoer en de productie van energie’);

(tweede middelonderdeel)

de federale overheid zich in artikel 4 (nieuw artikel 5/1, 1° van het KB van 6 januari 2019) van het Bestreden Besluit bevoegd acht tot het inzamelen van gegevens / opleggen van rapportageverplichtingen met betrekking tot alle invoer en uitvoer van waterstof, terwijl de federale bevoegdheid nochtans beperkt is tot in- en uitvoer van waterstof via het waterstofvervoersnet dan wel via terminals, waarbij wordt afgenomen van (uitvoer) of geïnjecteerd in (invoer) het waterstofvervoersnet overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) BWHI (‘De grote infrastructuur voor de stockering; het vervoer en de productie van energie’).

(derde middelonderdeel)

Ingeval de Belgische Staat evenwel zou aanvoeren dat het Vlaamse Gewest haar grieven in feite richt ten aanzien van artikel 29octies, § 1 van de Elektriciteitswet (aangenomen dat de Belgische Staat meent dat artikel 29octies, § 1 van de Elektriciteitswet voldoende rechtsgrond biedt voor het Bestreden Besluit), verzoeken wij Uw Raad in ondergeschikte orde om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

‘Schendt artikel 29octies, § 1 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt de bevoegdheidsrechtelijke regels in zoverre het de Koning toelaat om een verplichting tot mededeling van bepaalde gegevens op te leggen aan marktactoren met betrekking tot productie en opslag van waterstof die geen substantiële of op zijn minst significante bijdrage leveren aan de bevoorradingszekerheid alsook met betrekking tot de in- en uitvoer van waterstof die niet via het waterstofvervoersnet geschiedt?’.

(vierde middelonderdeel in ondergeschikte orde)’.

Wat het eerste middelonderdeel betreft, licht de verzoekende partij toe dat artikel 4 van het bestreden besluit onwettig is omdat het federale

niveau ten onrechte bevoegdheid claimt voor het verzamelen van gegevens over waterstofproductie. Volgens de verzoekende partij interpreteert de afdeling Wetgeving van de Raad van State de federale bevoegdheid inzake energievoorziening verkeerd door te stellen dat de federale overheid bevoegd is om gegevens te verzamelen over de productie van waterstof, ondanks dat deze geen significante bijdrage levert aan de nationale energiebevoorrading. De verzoekende partij stelt dat de bevoegdheid voor zulke rapportageverplichtingen bij de gewesten ligt, aangezien de invloed op bevoorradingszekerheid beoordeeld moet worden op het niveau van individuele installaties, niet op de gehele waterstofproductie. Zij merkt daarbij op dat het begrip “nieuwe energiebronnen” als bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betrekking heeft op alle andere energiebronnen dan fossiele brandstoffen en, bijgevolg, dat installaties (groot of klein) die groen waterstofgas produceren op basis van hernieuwbare energie onder de (exclusief) gewestelijke bevoegdheid inzake nieuwe energiebronnen vallen. Zij betwist dan ook het standpunt dat hoewel (enkel) waterstof op zichzelf genomen nog geen voldoende substantiële impact heeft op de bevoorradingszekerheid, dit alsnog deel kan uitmaken van een integrale federale regeling inzake energiestatistiek teneinde de werkzaamheid/nuttige werking ervan te verzekeren. Daarnaast vindt de verzoekende partij dat de interpretatie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn voormeld advies nr. 74.701/3 over het ontwerp van bestreden besluit niet strookt met eerdere adviezen noch met het autonomiebeginsel. Volgens de verzoekende partij verhindert dit beginsel de federale overheid om verplichtingen op te leggen aan entiteiten onder gewestelijke bevoegdheden, zoals exploitanten van waterstofproductie-installaties met beperkte invloed op de bevoorradingszekerheid. Enkel de gewesten zijn bevoegd om verplichtingen inzake gegevensverzameling op te leggen aan deze installaties. Tot slot stelt de verzoekende partij dat, indien het bestreden besluit gegevensrapportage oplegt aan installaties zonder substantiële invloed op de energiebevoorrading, dit besluit in strijd is met het energiedomein dat gewestelijke bevoegdheden regelt. Daarmee schendt artikel 4 van het bestreden besluit de gewestelijke bevoegdheid inzake de ‘gewestelijke aspecten van de energie’ zoals bedoeld in artikel 6, §1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaronder de bevoegdheid inzake

‘nieuwe energiebronnen’ in de zin van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), alsook het autonomiebeginsel.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, licht de verzoekende partij toe dat artikel 4 van het bestreden besluit de algemene directie Energie de macht geeft om jaarlijks gegevens over het niveau van de recupereerbare voorraad (waterstofopslag) op het Belgisch grondgebied bij het begin en het einde van de periode op te vragen. Volgens de verzoekende partij zijn de gewesten echter bevoegd voor waterstofopslaginstallaties die niet als “groot” worden beschouwd of geen significante bijdrage leveren aan de energiebevoorradingsekerheid. Dit valt onder de gewestelijke bevoegdheden inzake “de gewestelijke aspecten van de energie” zoals bepaald in artikel 6, § 1, VII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De gewesten zouden daarom ook verantwoordelijk moeten zijn voor het verzamelen van gegevens over deze installaties, in lijn met verordening (EG) nr. 1099/2008. De verzoekende partij stelt dat een federale regeling alleen betrekking zou mogen hebben op “grote opslagfaciliteiten”, zoals omschreven in de Elektriciteitswet. Voor zover artikel 4 van het bestreden besluit gegevens verzamelt over niet-grote waterstof-opslaginstallaties, schendt dit de gewestelijke bevoegdheid en het autonomiebeginsel.

Omtrent het derde middelonderdeel licht de verzoekende partij toe dat de federale overheid de gewestelijke bevoegdheden schendt door te stellen dat alle aspecten van de in- en uitvoer van waterstof tot de federale bevoegdheid behoren. Volgens de verzoekende partij behoort de bevoegdheid over de in- en uitvoer van waterstof die niet via het centrale vervoersnetwerk gaat – zoals directe distributie of invoer via private terminals voor eindgebruik – tot de gewestelijke bevoegdheden. Dit valt onder de gewestelijke aspecten van energie en de bevoegdheid over afzet- en uitvoerbeleid. De federale bevoegdheid over energievervoer zou enkel gelden bij transacties die het waterstofvervoersnet betreffen. Daar de federale overheid geen specifieke bevoegdheidsgrond kan aantonen voor in- en uitvoer van waterstof buiten het vervoersnet, is het verzamelen van gegevens over dergelijke transacties een gewestelijke bevoegdheid, conform verordening (EG) 1099/2008. Voor zover artikel 4 van het bestreden besluit

federale rapportageverplichtingen oplegt voor deze vormen van waterstofhandel, schendt het zowel de gewestelijke bevoegdheden als het autonomiebeginsel.

De verzoekende partij geeft in haar verzoekschrift geen bijkomende toelichting omtrent het vierde middelonderdeel.

10. In haar memorie van wederantwoord repliceert de verzoekende partij omtrent het eerste middelonderdeel dat de verwerende partij willekeurig bevoegdheden aanhaalt om het bestreden besluit te rechtvaardigen, zonder overtuigend aan te tonen hoe deze gronden het bestreden besluit ondersteunen. Zij bekritiseert deze werkwijze als niet passend voor de totstandkoming van wetgeving en benadrukt dat het onterecht is om *ex post* bevoegdheden te zoeken voor een besluit dat de federale bevoegdheid overstijgt. De verzoekende partij betoogt dat de federale overheid ten onrechte stelt dat het besluit voortvloeit uit eerdere beleidskeuzes: beleidskeuzes mogen niet primeren op de bevoegdheidsverdeling zoals vastgelegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Ook wijst de verzoekende partij erop dat de bevoegdheid van de federale overheid op nationaal niveau enkel geldt voor aangelegenheden die omwille van technische en economische ondeelbaarheid een uniforme nationale aanpak vereisen, specifiek met betrekking tot de bevoorradingszekerheid. Verder stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit geen directe maatregelen bevat ter waarborging van de bevoorradingszekerheid, maar slechts louter een mechanisme op poten stelt om gegevens te verzamelen die vervolgens kunnen worden gebruikt om het energiebeleid (met inbegrip van hernieuwbaar energiebeleid, hetgeen onbetwistbaar een gewestelijke bevoegdheid is) te monitoren. De federale residuaire bevoegdheid inzake energie, en meer in het bijzonder de bevoorradingszekerheid, is aldus in geen enkel opzicht relevant. Zij verwerpt ook het beroep van de verwerende partij op algemene economische bevoegdheden en merkt op dat de federale bevoegdheid inzake energieproductie zich alleen uitstrekt tot installaties “die een substantiële bijdrage leveren aan de bevoorradingszekerheid, wat doorgaans niet van toepassing is op kleinere productie-installaties”. Ten slotte verwerpt de verzoekende partij de bewering van de verwerende partij dat het bestreden besluit verenigbaar is met het

autonomiebeginsel. Het autonomiebeginsel verhindert dat gewesten en hun entiteiten verplicht zouden worden om federale regelgeving uit te voeren. Artikel 4 van het bestreden besluit is in strijd met de gewestelijke bevoegdheid inzake energieaspecten en het autonomiebeginsel, aangezien het onterecht rapportageverplichtingen oplegt aan productie-installaties die geen significante impact hebben op de nationale bevoorradingszekerheid.

De verzoekende partij repliceert omtrent het tweede middelonderdeel dat de verwerende partij slechts ten dele ingaat op de federale bevoegdheid inzake energieopslag zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarin de federale bevoegdheid is beperkt tot “grote infrastructuur voor de opslag van energie”. De verzoekende partij benadrukt dat deze bevoegdheid enkel van toepassing is op grote opslaginstallaties met een substantiële bijdrage aan de nationale bevoorradingszekerheid, zoals geïllustreerd in parlementaire voorbereidingen met voorbeelden van omvangrijke installaties zoals de Coö-spaarbakkencentrale en de LNG-terminal in Zeebrugge. Dit onderstreept dat de wetgever niet de bedoeling had om kleine energieopslagen onder de federale bevoegdheid te laten vallen. Verder verwijt de verzoekende partij de verwerende partij een onjuiste interpretatie van de Elektriciteitswet, waarin de bevoegdheid duidelijk beperkt is tot “grote” opslagfaciliteiten, een beperking die ook geldt voor de federale bevoegdheid over energieopslag in het bestreden besluit. De verzoekende partij verwijst ook naar een wetswijziging van 11 juli 2023 inzake waterstoftransport, waarin de federale bevoegdheid expliciet beperkt is tot de aansluiting van grote opslag- en productie-eenheden. Dit wordt ondersteund door eerdere adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State die stellen dat federale bevoegdheden zich enkel mogen uitstrekken tot grote installaties met nationale relevantie. Artikel 4 van het bestreden besluit schendt de gewestelijke bevoegdheid inzake energie en is in strijd met het autonomiebeginsel door ook kleine opslaginstallaties zonder significante impact op de bevoorradingszekerheid onder federale rapportageverplichtingen te brengen.

Wat het derde middelonderdeel betreft, repliceert de verzoekende partij dat de verwerende partij ten onrechte de federale bevoegdheid inzake energietransport inroept om rapportageverplichtingen over de in- en uitvoer van waterstof te rechtvaardigen. De verzoekende partij stelt dat, zonder directe koppeling aan het waterstofvervoersnet, deze bevoegdheid bij de gewesten ligt, aangezien deze onder de “gewestelijke aspecten van energie” en het “afzet- en uitvoerbeleid” valt. De federale stelling dat alle data over in- en uitvoer als deel van het “vervoer” van waterstof kan worden beschouwd, wordt door de verzoekende partij verworpen als onvoldoende onderbouwd. Voorts betwist de verzoekende partij dat de federale overheid een coördinerende rol zou hebben bij het verzamelen van waterstofgegevens op basis van artikel 167, § 1, van de Grondwet, dat de leiding over buitenlandse betrekkingen aan de Koning toekent. Volgens de verzoekende partij is deze bepaling irrelevant in deze context omdat de kwestie niet raakt aan buitenlandse betrekkingen maar louter de interne gegevensinzameling over waterstof betreft. De conclusie is dat artikel 4 van het bestreden besluit, voor zover het de gegevensinzameling en rapportageverplichtingen zonder link met het waterstofvervoersnet uitbreidt, de gewestelijke bevoegdheden inzake energie en buitenlandse handel schendt en in strijd is met het autonomiebeginsel.

Wat het vierde onderdeel van haar enig middel betreft, meent de verzoekende partij dat de verwerende partij ten onrechte betwist dat een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof noodzakelijk is. Zij verwijst naar artikel 26, § 2, van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof, waarin staat dat een rechtscollège verplicht is een prejudiciële vraag te stellen indien deze relevant is voor de zaak, tenzij uitzonderingen van onbevoegdheid of niet-ontvankelijkheid gelden, of indien het Hof reeds uitspraak heeft gedaan over een identieke kwestie. Volgens de verzoekende partij zijn deze uitzonderingen te dezen niet van toepassing, en is de Raad van State niet bevoegd om zelf te oordelen of een prejudiciële vraag al dan niet noodzakelijk is. De verzoekende partij benadrukt dat de door de verwerende partij voorgestelde herformulering van de vraag ontoereikend is, aangezien die geen verband legt met het waterstofvervoersnet. Daarom verzoekt de verzoekende partij de door haar geformuleerde prejudiciële

vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof, om duidelijkheid te verkrijgen over de bevoegdheid van de federale overheid ten aanzien van de gegevensverplichting in verband met waterstofproductie, -opslag, en -transport buiten het vervoersnet om.

11. In haar laatste memorie argumenteert de verzoekende partij nog dat “onmogelijk” beroep kan worden gedaan op de federale bevoegdheid voor “de studies over perspectieven van energiebevoorrading”, zoals bepaald in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor het aannemen van het bestreden besluit. Deze bevoegdheid heeft volgens haar “exclusief betrekking op de specifieke taak van de federale overheid om de ‘prospectieve studies’ op te stellen, zoals bedoeld in artikel 3 van de Elektriciteitswet en artikel 15/13 van de Gaswet” die reeds een expliciete machtiging bevatten voor de Algemene Directie Energie om de nodige gegevens voor die prospectieve studies op te vragen bij de marktoperatoren. Het bestreden besluit is daartoe niet dienstig.

Zij meent dat evenmin kan worden aangenomen dat het opstellen van een energiebalans inherent zou zijn verbonden met de federale bevoegdheid inzake “de grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de productie van energie” als bedoeld in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Inherente of accessoire bevoegdheden (zoals het uitvoeren van beleidsondersteunende studies) zijn bevoegdheden die nodig zijn voor de doelmatige uitoefening van een materiële bevoegdheid en er als het ware stilzwijgend deel van uitmaken. Het opleggen van een rapporteringsverplichting aan beheerders van kleine waterstofproductie-installaties en kleine waterstof opslaginstallaties die geen significante of substantiële bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingsekerheid, kan onmogelijk worden beschouwd als inherent verbonden met de federale bevoegdheid inzake “de grote infrastructuur voor de stockering; het vervoer en de productie van energie”. Immers, met het opleggen van een rapporteringsverplichting aan beheerders van die kleine installaties wordt duidelijk het bevoegdheidsdomein van de gewesten betreden. Het koninklijk besluit van 6 januari 2019 en het bestreden besluit dat het eerstgenoemde

koninklijk besluit wijzigt, heeft in de eerste plaats tot doel België in staat te stellen om te voldoen aan zijn verplichtingen onder verordening (EG) nr. 1099/2008. Het naleven van de verplichting om gegevens inzake waterstofproductie- en opslag aan te leveren (artikel 5 van de Verordening) is op intra-Belgisch niveau een verantwoordelijkheid van de gewesten, althans wat die kleine installaties betreft die geen significante of substantiële bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid.

Aangaande het vervoer van energie in de zin van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, is duidelijk dat de betrokken federale bevoegdheid enkel betrekking heeft op netwerkgebonden vervoer van energie. Wat de in- en uitvoer van waterstof betreft, is de federale bevoegdheid beperkt tot de in- en uitvoer van waterstof via het waterstofvervoersnet dan wel via terminals waarbij wordt afgenomen van (uitvoer) of geïnjecteerd in (invoer) het waterstofvervoersnet. Wanneer dat niet het geval is, zijn de gewesten bevoegd op grond van de gewestelijke bevoegdheden inzake de “gewestelijke aspecten van de energie” in de zin van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en inzake het afzet- en uitvoerbeleid in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van diezelfde bijzondere wet.

Tot slot benadrukt zij in haar laatste memorie dat het autonomiebeginsel is geschonden aangezien beheerders van waterstofproductie-installaties of waterstofopslag-installaties - zoals distributienetbeheerders - wel degelijk entiteiten zijn “die onder de bevoegdheden van de gewesten vallen”. Ook de distributienetbeheerders, ook al worden zij geregeld in het energiedecreet en -besluit en gereguleerd door de VREG, worden niet opgericht of beheerd door de gewesten. Ook het beheer van waterstofproductie- en opslaginstallaties zou door de decreetgever kunnen worden geregeld en onderworpen aan een voorafgaande erkenning/vergunningsplicht. De federale bevoegdheden inzake energie zijn limitatief opgesomd in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zodat niet anders kan dan worden vastgesteld dat productie-installaties, die geen substantiële of significante bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid exclusief ressorteren onder de bevoegdheden inzake “de

gewestelijke aspecten van de energie voor vervoer van energie”. Het bevoegdheidsvoorbehoud in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) strekt er immers toe de federale Staat in staat te stellen te blijven deelnemen aan het beheer van de ondernemingen en instellingen die in de betrokken sectoren actief zijn, en toezicht te blijven uitoefenen op de productie, de opslag en het transport van energie en hierbij op te treden in het belang van ‘s lands energiebevoorrading.

Conclusie, aldus de verzoekende partij, is dat aangezien eensdeels “de gewesten bevoegd zijn voor alle (waterstof)productie-installaties die geen substantiële of significante bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid, alle (waterstof)opslaginstallaties die niet ‘groot’ zijn of geen substantiële of significante bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid en de in- en uitvoer van waterstof (met uitzondering van in- en uitvoer via het waterstof vervoersnet)” en, anderdeels, noch artikel 6, § 1, VII, tweede lid a) en c) noch enig meer specifieke bevoegdheidsgrond voorhanden is, alsook gelet op het autonomiebeginsel, het inzamelen van gegevens / opleggen van rapportageverplichtingen aan beheerders van dergelijke installaties – minstens voor zover zulks strekt tot het vervullen van de verplichtingen van België in het kader van verordening nr. 1099/2008 – de gewesten toekomt.

12. De verwerende partij stelt, samengevat, in de memorie van antwoord dat de federale overheid zich voor de gegevensinzameling inzake waterstof steunt op artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals zij ook voor aardgas gegevens inzamelt in het kader van bevoorrading. Het gaat specifiek over productie, import, export en het niveau van recupereerbare voorraad van waterstof op het Belgisch grondgebied. ‘s Lands energiebevoorrading omvat minstens twee belangrijke concepten: eensdeels de ‘bevoorradingszekerheid’ en anderdeels de ‘toereikendheid’, wat zij verder toelicht. Opdat de federale overheid kan instaan voor de vrijwaring van de bevoorradingszekerheid, is vereist dat de federale overheid een doorgedreven monitoring kan verrichten van het energiesysteem, waarbij elke entiteit in dat systeem van belang is. De impact van elke entiteit, zowel individueel als in combinatie met die van andere soortgelijke entiteiten (ook op geaggregeerde wijze)

op de werking van de markt, moet kunnen worden beoordeeld in functie van de mogelijkheid van het systeem om te voldoen aan de totale vraag naar energie op een bepaald moment in de tijd. Bevoorradingszekerheid heeft aldus een intrinsiek ondeelbaar karakter. Het opdelen van de rapportageverplichtingen tussen verschillende bevoegdheidsniveaus naargelang de (veranderlijke) effectieve bijdrage van een energiebron of -drager in het totale energieaanbod zou de federale bevoegdheid om de opmaak van de waterstofbalans te regelen onwerkzaam maken. Waterstof “als energiedrager” heeft wel degelijk betrekking op bevoorradingszekerheid en wordt door de federale overheid om twee redenen ondersteund: enerzijds is het van belang voor de energietransitie en anderzijds omwille van de positieve effecten ervan op de onafhankelijkheid van België en van Europa en op de bevoorradingszekerheid.

Voorts repliceert de verwerende partij nog dat het feit dat de federale overheid steunt op de genoemde bevoegdheidsgrond om de opmaak van de waterstofbalans te regelen en rapportageverplichtingen op te leggen, niet betekent dat dit de enige toepasselijke bevoegdheidsgrond is. De energiebalansen en -statistieken beogen nut te hebben voor de politieke besluitvorming van de Europese Unie en haar lidstaten en voor het openbaar debat. Zij strekken ertoe het energiebeleid te monitoren en het opvragen van cijfers sluit nauw aan bij marktwerking, -organisatie en bevoorradingszekerheid. In die zin heeft de materie op inherente wijze betrekking op de residuaire bevoegdheden inzake het energiebeleid zoals de nationale aspecten van energie. Zo is de federale overheid bevoegd voor het bepalen van de grote lijnen van het nationaal energiebeleid, dewelke bijvoorbeeld betrekking hebben op de bevoorradingszekerheid, de strategische reserve en het afschakelplan. Daarnaast is de federale overheid op het gebied van het energiebeleid eveneens bevoegd voor de regels inzake de marktwerking op de groothandelsmarkten voor energie, en zijn er de algemene economische bevoegdheden van de federale overheid, onder meer inzake mededinging.

Wat de beweerde schending van het autonomiebeginsel betreft, repliceert de verwerende partij dat de autonomie die de federale overheid en de

gemeenschappen of de gewesten binnen hun eigen bevoegdheidssfeer hebben, in beginsel verhindert dat de ene overheid een dienst die tot een andere overheid behoort zonder instemming van deze laatste ertoe verplicht zijn medewerking te verlenen aan de uitvoering van het beleid van die eerste overheid. *In casu* echter behoort het bestreden besluit tot de bevoegdheid van de federale overheid zodat er geen sprake kan zijn van een schending van het autonomiebeginsel. Daarenboven legt de federale overheid met het bestreden besluit geen verplichtingen op aan het Vlaamse Gewest.

Tot slot doch slechts “in ondergeschikte orde”, gaat zij in de memorie van antwoord en in de laatste memorie nog in op het eerste, het tweede en het derde middelonderdeel. Zij doet dat slechts “ondergeschikt” omdat die middelonderdelen volgens haar immers de draagwijdte van het bestreden besluit (met name het opleggen van rapportageverplichtingen, met het oog op de opmaak van de waterstofbalans), overstijgen. Die middelonderdelen zijn er volgens de verwerende partij enkel op gericht om de materiële bevoegdheid van de federale overheid inzake waterstof op basis van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zo beperkend mogelijk te interpreteren terwijl het antwoord op die argumenten niet dienend is voor het voorliggende beroep.

In zoverre deze relevant zouden zijn in de voorliggende procedure, repliceert de verwerende partij specifiek wat deze drie middelonderdelen betreft dat (i) de bevoegdheid van de federale overheid inzake productie van energie geenszins beperkt is tot energieproductie-installaties die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid (eerste middelonderdeel); (ii) de bevoegdheid van de federale overheid inzake de grote infrastructuur voor de stockage van energie geenszins beperkt is tot opslaginstallaties die een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid en, (iii) de bevoegdheid van de federale overheid inzake gegevensinzameling met betrekking tot vervoer van waterstof geenszins beperkt is tot het vervoer van waterstof waarbij er een link is met het waterstofvervoersnet, wat zij telkens adstrueert.

Mocht de Raad van State ten aanzien van de ontvankelijkheid en/of ten gronde een andere mening zijn toegedaan, dan verzoekt zij, wat zij herhaalt in de laatste memorie, de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag als volgt te herformuleren:

“Schendt artikel 29octies, § 1 van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in die zin dat het de Koning toestaat om, met het oog op het opstellen van een waterstofbalans de verplichting op te leggen aan operatoren op de energiemarkten om aan de Algemene Directie Energie mededeling te doen van noodzakelijke gegevens betreffende de in- en uitvoer van waterstof, het niveau van recupereerbare voorraad op Belgisch grondgebied bij het begin en het einde van de periode, evenals de productie van waterstof per productieproces, zonder dat de Koning hiertoe beperkt is tot gegevens die betrekking hebben op opslag, vervoer en productie van waterstof, voor zover deze een substantiële of op zijn minst een significante bijdrage leveren aan de bevoorradingszekerheid van het land?”

In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij wat zij eerder heeft uiteengezet. Zij benadrukt daarbij onder meer dat het bestreden besluit geen invloed heeft op enige materiële bevoegdheid inzake waterstof en in geen geval kan leiden tot een schending van een materiële bevoegdheid van de gewesten. De verwerende partij herhaalt dat het regelen van de opmaak van de waterstofbalans en het opleggen van de rapportageverplichtingen niet enkel kadert in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 maar tevens inherent is aan de federale residuaire bevoegdheid inzake het energiebeleid zoals de nationale aspecten van energie, waaronder bevoorradingszekerheid. Zij benadrukt tevens dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in zijn voormeld advies bij het bestreden besluit heeft aangegeven dat het opdelen van de rapportageverplichtingen tussen verschillende bevoegdheidsniveaus naargelang de (veranderlijke) effectieve bijdrage van een energiebron of- drager in het totale energieaanbod de federale bevoegdheid onwerkzaam maken of minstens in belangrijke mate haar nuttig effect ontnemen. Tot slot merkt de verwerende partij op dat zij van mening verschilt over de draagwijdte van de federale bevoegdheid inzake waterstof en over artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaronder het standpunt dat de beoordeling van de bijdrage aan bevoorradingszekerheid zou moeten gebeuren op individueel niveau van de installatie in plaats van op het

niveau van het type installatie, de beoordeling van het al dan niet nieuwe karakter van waterstof voor energietoepassingen en de principiële bevoegdheid voor de productie, de kwalificatie van waterstof als energiebron, met uitzondering van waterstof die wordt gewonnen uit de ondergrond en, nog, de beweerde inherente verbondenheid van waterstof met hernieuwbare energiebronnen. De verwerende partij acht deze discussie echter niet relevant voor de voorliggende procedure.

Beoordeling van het enig middel

13. Het past de vier middelonderdelen samen te behandelen.

Vooraf

14. Krachtens (het door de verzoekende partij in het verzoekschrift geschonden geachte) artikel 6, § 1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten bevoegd voor:

“Wat het energiebeleid betreft:

De gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval:

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, met uitzondering van de tarieven van de netten die een transmissiefunctie hebben en die uitgebaat worden door dezelfde beheerder als het transmissienet;

b) De openbare gasdistributie, met inbegrip van de nettarieven voor de openbare distributie van gas, met uitzondering van de tarieven van de netwerken die ook een aardgasvervoersfunctie hebben en die worden uitgebaat door dezelfde beheerder als het aardgasvervoersnet;

[...]

f) De nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie;

[...]”.

Door aan de gewesten de bevoegdheid inzake de gewestelijke aspecten van energie over te dragen, hebben de grondwetgever en de bijzondere wetgever aan de gewesten de volledige bevoegdheid toegekend om de regels uit te vaardigen die aan die aangelegenheid eigen zijn, en zulks onverminderd hun beroep in voorkomend geval, op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus

1980 (GwH 14 november 2024, nr. 2024/126, ECLI:BE:GHCC:2024:126, punt B.6.2).

Artikel 6, § 1, VII, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoudt evenwel aan de federale overheid de bevoegdheid voor met betrekking tot:

“de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, te weten:

- a) De studies over de perspectieven van energiebevoorrading;
- b) De kernstofbrandcyclus;
- c) De grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de produktie van energie;
- d) De tarieven, met inbegrip van het prijsbeleid, onverminderd de gewestelijke bevoegdheid inzake de tarieven bedoeld in het eerste lid, a) en b)”.

Het in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), bedoelde federaal bevoegdheidsvoorbehoud is erop gericht, zo blijkt uit de parlementaire voorbereiding, om de federale overheid ertoe in staat te stellen (i) hetzij te blijven deelnemen aan het beheer van ondernemingen en instellingen welke in de betrokken sectoren actief zijn, (ii) hetzij toezicht te blijven uitoefenen op de productie, de opslag en het transport van energie en hierbij op te treden in het belang van ’s lands energiebevoorrading (GwH 12 juli 1995, nr. 57/95, 12 juli 1995).

15. Wat de samenhang betreft tussen de inzake het energiebeleid aan de gewesten toegekende bevoegdheden en die welke aan de federale overheid zijn voorbehouden, wordt in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 ‘tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’ uiteengezet, wat volgt:

“Wat het energiebeleid betreft, zijn de gewesten bevoegd voor de ‘gewestelijke aspecten van het energiebeleid’ en in ieder geval voor de opgesomde aangelegenheden van het eerste lid van artikel 6, § 1, VII, behalve voor de aangelegenheden waarvan de technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven en die limitatief en volledig worden opgesomd na de woorden: ‘te weten’. De nationale overheid is bevoegd voor de

voormelde uitzonderingen evenals voor de niet-gewestelijke aspecten van het energiebeleid” (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, 111).

Aldus heeft de bijzondere wetgever het energiebeleid opgevat als een gedeelde exclusieve bevoegdheid, waarbij (onder meer) – zij het “in ieder geval” – “b) De openbare gasdistributie” aan de gewesten is toevertrouwd, evenals “f) De nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie”, terwijl, anderzijds, “c) De grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de produktie van energie” tot de bevoegdheid van de federale overheid is blijven behoren (zie o.m. GwH 14 november 2024, nr. 2024/126, ECLI:BE:GHCC:2024:126, punt B.6.3 en GwH 26 september 2024, nr. 2024/103, ECLI:BE:GHCC:2024:103, punten B.6.1 en B.6.2).

Uit het genoemde artikel 6, § 1, VII, tweede lid, blijkt voorts, aldus het Grondwettelijk Hof, en zulks zonder afbreuk te doen aan artikel 6, §§ 3 en 4, van diezelfde bijzondere wet, dat de federale overheid een ruime discretionaire bevoegdheid heeft behouden inzake (de niet-gewestelijke aspecten van) het energiebeleid, met name in verband met de maatregelen betreffende de organisatie van de markt en de tarifiering, zonder afbreuk te doen aan de tariefbevoegdheden van de gewesten als vermeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, (GwH 5 december 2006, nr. 2006/193, ECLI:BE:GHCC:2006:193, punt B.28.1).

Daarnaast is de federale overheid ook exclusief bevoegd voor (onder meer) het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken, met uitzondering van toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard, het handelsrecht en het vennootschapsrecht (artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4° en 5° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) (GwH 26 september 2024, nr. 2024/103, ECLI:BE:GHCC:2024:103, punt B.7.).

Zo belet bijvoorbeeld de bevoegdheid van de gewesten voor de gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval “b) de openbare gasdistributie” en “f) de nieuwe energiebronnen” of, nog, “h) het rationeel energiegebruik”, niet elk normerend optreden door de federale overheid ten aanzien van een ander aardgas dan fossiel aardgas, met inbegrip van biogas en

biomethaan. Een dergelijke federale regeling kan immers in overeenstemming zijn met de bevoegdheidverdelende regels indien zij bijvoorbeeld past binnen de federale bevoegdheid voor het vervoer van gas, het mededingingsrecht, het recht inzake de handelspraktijken, het handelsrecht of het vennootschapsrecht (GwH 26 september 2024, nr. 2024/103, ECLI:BE:GHCC:2024:103, punt B.8). Evenmin belet bijvoorbeeld de bevoegdheid van de gewesten met betrekking tot de openbare gasdistributie elk normerend optreden door de federale overheid ten aanzien van sommige aspecten van de distributie van waterstof. Een dergelijke federale regeling kan in overeenstemming zijn met de bevoegdheidverdelende regels indien zij bijvoorbeeld past binnen de federale bevoegdheid voor het vervoer van gas, het mededingingsrecht, het recht inzake de handelspraktijken, het handelsrecht of het vennootschapsrecht (GwH 14 november 2024, nr. 2024/126, ECLI:BE:GHCC:2024:126, punt B.8.3).

16. Uit wat voorafgaat (punten 14 tot 15), volgt derhalve dat de bevoegdheid van de gewesten met betrekking tot de aangelegenheden als bedoeld in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet elk normatief optreden door de federale overheid ten aanzien van sommige aspecten daarvan, verhindert, althans op voorwaarde dat een dergelijke federale regeling kan worden ingepast binnen een federale bevoegdheid.

Een dergelijke federale regeling (te dezen, het uitwerken van een regeling inzake gegevensverzameling *c.q.* het opleggen van rapporteringsverplichtingen wat waterstof betreft met het oog op het opstellen van een waterstofbalans) kan in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdelende regels in zoverre die regeling kan worden ingepast binnen de federale bevoegdheid voor, bijvoorbeeld, “c) de grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de productie van energie”, teneinde toezicht te houden op de productie, de opslag en het transport van energie en hierbij optredend in het belang van ’s lands energiebevoorrading of, nog, binnen de federale bevoegdheid voor de organisatie van de marktwerking.

Toepassing

17. Te dezen bestrijdt de verzoekende partij (artikel 4 van) het bestreden besluit waarbij de federale overheid zich bevoegd acht tot het inzamelen van gegevens en het opleggen van rapportageverplichtingen met betrekking tot waterstofproductie-installaties die geen significante of substantiële bijdrage kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid, terwijl volgens haar de federale bevoegdheid inzake bevoorradingszekerheid “overeenkomstig artikelen 6, § 1, VII, tweede lid, c)” (“De grote infrastructuur voor de stockering; het vervoer en de productie van energie”) beperkt is tot (waterstof)productie-installaties die een dergelijke substantiële of significante bijdrage kunnen leveren (eerste middelonderdeel).

Diezelfde maatregelen inzake gegevensinzameling en (verplichte) rapportering worden ook betwist in zoverre zij gelden voor (waterstof)opslag-installaties “die niet groot zijn / geen substantiële of significante bijdrage” kunnen leveren aan de bevoorradingszekerheid (tweede middelonderdeel).

Ook de maatregelen inzake gegevensinzameling en (verplichte) rapportering met betrekking tot “invoer en uitvoer van waterstof” met het oog op het opstellen van de waterstofbalans worden betwist omdat aldaar de federale bevoegdheid “beperkt is tot in- en uitvoer van waterstof via het waterstofvervoersnet dan wel via terminals, waarbij wordt afgenomen van (uitvoer) of geïnjecteerd in (invoer) het waterstofvervoersnet overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) BWHI”. Volgens de verzoekende partij ligt de bevoegdheid inzake in- en uitvoer van waterstof “zonder koppeling aan het waterstofvervoersnet” bij de gewesten omdat deze valt onder “de gewestelijke aspecten inzake energie” (artikel 6, § 1, VII, eerste lid) en het “afzet en uitvoerbeleid” (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) (derde middelonderdeel).

Wat de federale bevoegdheid tot gegevensinzameling inzake waterstof betreft

18. Als gevolg van het bestreden besluit komt het aan de algemene directie Energie toe om een waterstofbalans op te stellen waarbij aan de aangevers op jaarbasis om de volgende gegevens wordt verzocht:

- 1° de in- en uitvoer van waterstof;
- 2° het niveau van de recupereerbare voorraad op het Belgisch grondgebied bij het begin en het einde van de periode;
- 3° de productie van waterstof, per productieproces.

Als de aangevers niet de nodige informatie verschaffen kunnen zij hiervoor op grond van artikel 15 van het bestreden besluit worden bestraft met een gevangenisstraf en een geldboete (zie *supra*, de punten 3.3 en 3.4).

19. Vooreerst dient opgemerkt dat de verwerende partij de inzameling van gegevens over waterstof (en bijhorende rapportageverplichtingen) voor het opstellen van de waterstofbalans kadert binnen de federale bevoegdheden, zo vat zij het in haar laatste memorie zelf samen, “van artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), [van de bijzondere wet van 8 augustus 1980], van de residuaire bevoegdheden inzake het energiebeleid zoals de nationale aspecten van energie, met name bevoorradingszekerheid en marktwerking op de groothandelsmarkten voor energie, als de algemene economische bevoegdheden inzake onder meer de mededinging, evenals van de Europeesrechtelijke verplichtingen inzake de monitoring van het energiebeleid”.

20. Anders dan waar de verzoekende partij in haar laatste memorie lijkt op aan te sturen, betekent dat niet dat de, met het bestreden besluit opgelegde, gegevensinzameling inzake waterstof uitsluitend kadert in de rapportageverplichtingen die voortvloeien – ook al vormt die de aanleiding ertoe – uit verordening (EU) 2022/132.

Immers, geheel in lijn met de hoger aangehaalde doelstellingen van zowel de (in 2022 gewijzigde) verordening (EG) nr. 1099/2008 als van artikel

29octies van de Elektriciteitswet (zie *supra*, punt 3.2), kan redelijkerwijs worden aangenomen dat de gegevensinzameling noodzakelijk is voor de opvolging van de energieprijzen, voor het opmaken van energiebalansen, alsook voor het periodiek opmaken van vooruitzichten op korte, middellange en lange termijn, die toelaten om de energieprestaties van het land te situeren in het internationale kader en de behoeften te evalueren die zijn verbonden met de dekking van zijn energiebevoorrading en met de vermindering van zijn afhankelijkheid van energie, alsook de (klimaatneutrale) energietransitie. Die gegevensinzameling strekt niet alleen de Europese Unie tot nut maar evenzo de lidstaten (in al hun geledingen en hun respectieve bevoegdheden).

Opdat de federale overheid kan instaan voor de vrijwaring van de bevoorradingszekerheid, is het aannemelijk dat zij daartoe een doorgedreven monitoring kan verrichten van het energiesysteem.

21. Er mag voorts worden opgemerkt dat een ‘energiebalans’, zoals een aardgas-, elektriciteits-, warmte- of waterstofbalans, kort samengevat, de hoeveelheid beschikbare energie (aanbod) vergelijkt met de hoeveelheid verbruikte energie (verbruik) binnen een bepaalde periode (<https://statbel.fgov.be/nl/themas/energie/energiestatistieken-economische-sector-en-energiebron>). Het biedt aldus een overzicht van hoe energie binnenkomt en buitengaat, wordt geproduceerd, en vervolgens, zonder afbreuk te doen aan de gewestelijke bevoegdheid inzake rationeel energieverbruik, wordt gebruikt of verloren gaat binnen een economie of sector.

De verwerende partij maakt aldus aannemelijk dat de impact van elke entiteit in het energiesysteem, zowel individueel als in combinatie (ook op geaggregeerde wijze), op de werking van de markt moet kunnen worden beoordeeld in functie van de mogelijkheid van het systeem om te voldoen (aanbodzijde) aan de totale vraag naar energie op een bepaald moment in de tijd, met het oog op de bevoorradingszekerheid.

Zoals hiervoor in het feitenoverzicht is gebleken, heeft het opstellen van een energiebalans een beleidsondersteunend doel en kan het opvragen van cijfers dan ook worden ingepast in de federale bevoegdheid inzake onder meer bevoorradingszekerheid en marktwerking. De beoogde gegevensinzameling en structurering van gegevens strekt tot de monitoring en analyse van energieproductie, -consumptie, en -handel, in een snel veranderend energielandschap. Deze gegevens dienen om een volledig en accuraat beeld van de Belgische energiemarkt te krijgen en zijn, in de eerste plaats, beleidsondersteunend.

De aardgas-, elektriciteits-, warmte-, en waterstofbalansen helpen de beleidsmakers op Europees, nationaal en regionaal niveau immers om op grond van zorgvuldig vastgestelde cijfers besluiten te nemen die – zonder exhaustief te zijn – onder meer gericht zijn op de studies over de perspectieven en de vrijwaring van 's lands energiebevoorrading (federale bevoegdheid), de bevordering van nieuwe energiebronnen (gewestelijke bevoegdheid), het rationeel energieverbruik (gewestelijke bevoegdheid) en de in- en uitvoer van energie (federale bevoegdheid).

22. Uit het voorgaande volgt dat de verzamelde informatie en statistieken betrekking (kunnen) hebben op alle aspecten van het energiebeleid (zowel federaal als gewestelijk), zonder evenwel deze aspecten (zoals productie, vervoer, opslag) zelf te reguleren. Het doel van deze statistieken is, wat de federale overheid betreft, gericht op het verkrijgen van een volledig en accuraat beeld van de verschillende onderdelen van de Belgische energiemarkt in zijn geheel, waaronder ook de waterstofmarkt.

Zoals uit het hiervoor aangehaalde advies nr. 74.701/3 van 20 november 2023 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het bestreden besluit blijkt (zie *supra*, punt 3.6), zou de opsplitsing van de rapportageverplichtingen naargelang de veranderlijke effectieve bijdrage van een energiebron of -drager in het totale energieaanbod niet toelaten om een totaalbeeld van de energiemarkt te krijgen.

Deze opvatting, met name dat het opdelen van de rapportageverplichtingen tussen verschillende bevoegdheidsniveaus naargelang de (veranderlijke) effectieve bijdrage van een energiebron of -drager in het totale energieaanbod de zo-even geschiktste federale bevoegdheid onder artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), onwerkzaam zou maken of minstens in belangrijke mate haar nuttig effect zou ontnemen, moet, gelet op de met het bestreden besluit nagestreefde doelstellingen – zonder dat moet worden beoordeeld of waterstof op heden al dan niet een substantiële of op zijn minst significante bijdrage levert tot de energiebevoorrading van het land –, worden bijgevalen.

De verzoekende partij toont overigens niet aan hoe zonder een inzicht in de totaliteit van de diverse energiebalansen een globaal over- en inzicht kan worden verkregen inzake het totale energieaanbod, evenals bijgevolg in (het behoud van) 's lands energiebevoorradingszekerheid.

Dit lijkt des te meer te gelden daar, naar het Grondwettelijk Hof en de afdeling Wetgeving van de Raad van State opmerken, waterstof kan worden beschouwd “als een vorm van energie, of althans minstens als een energiedrager” (*cfr.* GwH 14 november 2024, nr. 2024/126, ECLI:BE:GHCC:2024:126, punt B.7.2 met verwijzing naar de RvS, afdeling Wetgeving, 12 oktober 2022, nr. 71.998/VR/3, punt 4). In die zin is het derhalve redelijk om aan te nemen dat de waterstofeconomie kan bijdragen aan de energietransitie niet alleen enerzijds op het vlak van een klimaatneutrale transitie (gewestelijke bevoegdheid inzake leefmilieu), maar ook anderzijds (minstens op termijn) leidend tot (grotere) onafhankelijkheid en energiebevoorradingszekerheid (federale bevoegdheid inzake energiebeleid).

23. In de mate de verzoekende partij in haar laatste memorie repliceert dat de bestreden inzameling en structurering van gegevens tot monitoring en analyse om een volledig en accuraat beeld te krijgen van de Belgische energiemarkt (waterstof inbegrepen), in ieder geval niet (mede) in verband kan worden gebracht met de uitoefening van de federale bevoegdheid voor “de studies

over de perspectieven van de energiebevoorrading”, zoals bepaald in artikel 6, § 1, VII, tweede lid, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, omdat deze bevoegdheid exclusief betrekking heeft op de specifieke taak van de federale overheid om de prospectieve studies op te stellen zoals bedoeld in artikel 3 van de Elektriciteitswet en artikel 15/13 van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’ (hierna : de Gaswet), leidt dit niet tot een andere conclusie.

Vooreerst blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij het genoemde artikel 6, § 1, VII, tweede lid, a) dat de bedoeling voorlag om met deze (aangepaste) bepaling de federale bevoegdheid te bevestigen voor de studies inzake energiebevoorrading, in overleg met de gewesten. Dit omvat, naast de “studie over de perspectieven van elektriciteitsbevoorrading” als bedoeld in artikel 3 van de Elektriciteitswet, ook de “prospectieve studie betreffende de zekerheid van de aardgasbevoorrading”, zoals bedoeld in artikel 15/13 van de Gaswet (*Parl.St. Senaat*, 2012-13, nr. 5-2232/1, 102). Er werd in die parlementaire voorbereiding echter meteen ook benadrukt dat het “vanzelfsprekend” is dat deze (specifieke) bevoegdheid geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van (respectievelijk) de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten om studies te (laten) verrichten inzake energie (*Parl.St. Senaat*, 2012-13, nr. 5-2232/1, 103). Zulks sluit overigens aan bij advies nr. 44.243/AV van 10 april 2008 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een voorstel van bijzondere wet ‘houdende institutionele maatregelen’ waarin deze heeft gesteld, dat er “ook zonder uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning terzake, geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar tegen [is] dat een regelgever voorziet in het (laten) verrichten van beleidsmatige studies die in verband kunnen worden gebracht met de uitoefening van zijn bevoegdheden. Daarbij is het zelfs niet noodzakelijk dat het voorwerp van die studies geheel inpasbaar is binnen die bevoegdheden. Een uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning is daarvoor niet nodig nu het tot het wezen van de regelgevende of bestuurlijke activiteit behoort dat beleidsvoorbereidend werk wordt verricht. Het gaat met andere woorden om een inherente bevoegdheid die niet behoeft te worden geëxpliciteerd”.

Het opstellen van een waterstofbalans is een aangelegenheid die onder die inherente bevoegdheid voor beleidsmatige studies kan worden gebracht. Zo zal op grond van de balans kunnen worden achterhaald of waterstof al dan niet een significante bijdrage tot de nationale energiebevoorrading levert.

24. Het voorgaande houdt trouwens ook in dat ook op gewestelijk niveau energiebalansen en -rapporten kunnen worden opgesteld aangezien die in verband kunnen worden gebracht met de gewestelijke aspecten van het energiebeleid en een beleidsondersteunend aspect hebben, hetgeen de Vlaamse overheid ook doet zoals bijvoorbeeld blijkt uit de artikelen 12.1.1, artikel 12.1.2 en 12.2.1. van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Eveneens blijkt de verwachting van de decreetgever dat de waterstofeconomie in de toekomst een grote bijdrage zal leveren om de (klimaatneutrale) energietransitie te realiseren (*Parl.St* VI.Parl. 2023-2024, 2127/1, 45).

Wanneer de federale overheid met het oog op haar bevoegdheden die in verband kunnen worden gebracht met de energie (zoals 's lands energiebevoorradingsszekerheid) overgaat tot gegevensinzameling inzake waterstof, wordt in beginsel (zie nog *infra*, punt 25 en volgende) dan ook geen afbreuk gedaan aan de gewestelijke bevoegdheden inzake energie. Hun respectieve bevoegdheden inzake gegevensinzameling ter zake lijken dan ook veeleer complementair te zijn dan tegenstrijdig.

Uit wat voorafgaat volgt, onder voorbehoud van wat hierna volgt, dat de verzoekende partij niet aantoont dat de met het bestreden besluit beoogde gegevensinzameling inzake waterstof in het licht van de ermee vooropgestelde doeleinden in strijd is met de bevoegdheidsverdelende regels, noch dat de bestreden regeling omtrent de gegevensinzameling wat de waterstofbalans betreft de gewestelijke bevoegdheden inzake waterstof(gas) belemmert of bemoeilijkt.

Wat de verplichting tot medewerking aan de gegevensinzameling en rapportering inzake waterstof betreft

25. Rest nog de vraag of de in artikel 1, 2° van het koninklijk besluit van 6 januari 2019 bedoelde “aangevers” er door de federale overheid toe kunnen worden *verplicht* hun medewerking te verlenen aan de gegevensinzameling en rapportering inzake waterstof. Bij niet-naleving van die verplichting kunnen deze aangevers immers strafrechtelijk worden gesanctioneerd krachtens artikel 30, § 2 van de Elektriciteitswet *iuncto* artikel 15 van het koninklijk besluit van 6 januari 2019.

De verzoekende partij beroept zich op het autonomiebeginsel dat er zich volgens haar tegen verzet dat de federale overheid met de bestreden regeling beheerders van (kleinschalige) waterstofproductie- en waterstofopslag-installaties die geen significante of substantiële invloed hebben op de bevoorradingszekerheid, ertoe verplicht hun medewerking aan de gegevensinzameling te verlenen. Zij stelt dat dergelijke entiteiten, net zoals waterstofdistributie, duidelijk ressorteren onder de gewestelijke bevoegdheden inzake de gewestelijke aspecten van energie. Zij wijst er nog op dat ook de distributienetbeheerders niet worden opgericht of beheerd door de gewesten.

Volgens de verwerende partij kan te dezen van een schending van het autonomiebeginsel geen sprake zijn omdat “het KB wel degelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid [behoort]” en geen verplichtingen oplegt aan het Vlaamse Gewest.

26. Het autonomiebeginsel, eigen aan het federaal bestel, impliceert dat de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten autonoom hun bevoegdheden uitoefenen. Dit beginsel verhindert niet dat de gewesten onderworpen kunnen worden aan de normatieve bepalingen die de federale overheid, in de uitoefening van zijn bevoegdheden, uitvaardigt. Het verhindert in beginsel wel dat de ene overheid een dienst die tot een andere overheid behoort zonder instemming van deze laatste ertoe verplicht zijn medewerking te verlenen

aan de uitvoering van het beleid van die eerste overheid (GwH 23 februari 2017, nr. 30/2017, ECLI:BE:GHCC:2017:30, punt B.6.1, zie ook RvS 2 april 2019, nr. 244.095, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.095, punt 23.1).

Ook de Raad van State, afdeling Wetgeving, wijst er in zijn adviespraktijk op dat het autonomiebeginsel de federale overheid verhindert om op eenzijdige wijze verplichtingen op te leggen aan gewestelijke ambtenaren of diensten (zie onder meer RvS, afd. Wetgeving, advies nr. 41.234/VR van 3 oktober 2006, punt 7) dan wel aan “instanties die onder andere bevoegdheidsniveaus ressorteren” (advies nr. 76.172/2 van 30 mei 2024, punt 2) of, nog, aan “entiteiten die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen” (advies nr. 74.610/3 van 9 november 2023, punt 21).

Aldus merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, in laatst vermeld advies nr. 74.610/3 van 9 november 2023 op dat een door de federale overheid opgelegde informatieplicht aan de (door de gewesten aangewezen) distributienetbeheerders “die onder de bevoegdheid van de gewesten vallen”, strijdig is met het autonomiebeginsel.

27. Te dezen wordt het begrip “aangevers” (waarop de bestreden rapporteringsplicht rust) in artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 6 januari 2019 gedefinieerd als “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die gas, waterstof, elektriciteit en warmte produceert, invoert, uitvoert, stockeert, verwerkt, vervoert, verdeelt, koopt als tussenpersoon, verkoopt en levert en die verplicht is gegevens te verstrekken krachtens dit besluit”.

Uit de parlementaire voorbereiding bij de wet van 8 januari 2012 waarbij de verplichte gegevensinzameling met het oog op het opstellen van de energiebalansen voor het eerst in de Elektriciteitswet werd ingevoerd (huidig artikel 29*octies*; voorheen artikel 29*bis*), blijkt dat de federale overheid deze gegevensverstrekking verplicht heeft gesteld “in de nieuwe context van een volledig open markt van elektriciteit en gas [waarin] het immers moeilijk is de

gegevens te verkrijgen op vrijwillige basis van de betrokken operatoren” (*Parl. St. Kamer*, 200-2001, nr. 50-1052/001, 3).

28. Exploitanten van de waterstofproductie- of wateropslag-installaties zijn geen entiteiten die “onder de bevoegdheid van de gewesten ressorteren” in de zin dat zij onder een gewest zouden ressorteren omdat ze erdoor zijn opgericht, erdoor worden beheerd of er anderszins van afhangen. Dat, zoals de verzoekende partij in haar laatste memorie repliceert, de decreetgever in het kader van (de uitoefening van) zijn regulatoire bevoegdheden inzake de gewestelijke aspecten van het energiebeleid, leefmilieu of anderszins aan de exploitanten van dergelijke waterstofproductie- of wateropslag-installaties mogelijk een vergunningsplicht zou kunnen opleggen, lijkt daaraan niets te veranderen en maakt hen nog niet tot entiteiten die “onder de bevoegdheid van het gewest ressorteren” in de zin van het autonomiebeginsel.

29. Het valt derhalve niet uit te sluiten dat met de bestreden regeling de federale overheid de inzameling van de in het bestreden besluit opgesomde noodzakelijke gegevens in het licht van de ermee nagestreefde doelstelling (zijnde het opstellen van een waterstofbalans met oog op ‘s lands energiebevoorradingszekerheid) in hoofde van alle betrokken energieactoren, waaronder de beheerders van (kleinschalige) waterstofproductie- en waterstofopslag-installaties, verplicht stelt.

Niettemin, in zijn arrest nr. 140/2024 van 21 november 2024 stelt het Grondwettelijk Hof wat volgt (GwH 21 november 2024, nr. 2024/140, ECLI:BE:GHCC:202:ARR.140, punten B.7.1):

“[...] behoudens de uitdrukkelijk vermelde uitzonderingen, [heeft] de bijzondere wetgever aan de gewesten de exclusieve bevoegdheid [...] toegekend inzake de bescherming van het leefmilieu, de nieuwe energiebronnen en het rationeel energieverbruik. Het komt derhalve de gewesten toe in *die* aangelegenheden verplichtingen op te leggen aan *alle* betrokken actoren op de energiemarkt, met inbegrip van de transmissienetbeheerder [Elia] en de beheerder van het aardgasvervoersnet [Fluxys]” (eigen cursivering).

Het Grondwettelijk Hof voegt daaraan nog toe dat “[d]e federale bevoegdheid tot het regelen van de aangelegenheden bepaald in artikel 6, § 1, VII, eerste lid, a), en tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelet op artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1^o, en VII, eerste lid, f) en h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, *niet* zo [kan] worden begrepen dat het ook de bevoegdheid omvat om aan de transmissienetbeheerder en de beheerder van het aardgasvervoersnet verplichtingen op te leggen die verband houden met de nieuwe energiebronnen, het rationeel energieverbruik en de bescherming van het leefmilieu. De Ministerraad toont evenmin aan dat de in artikel 8 van het decreet van 14 juli 2023 beoogde verplichtingen voor de federale wetgever noodzakelijk zijn om zijn voorbehouden bevoegdheid inzake het vervoer van energie te kunnen uitoefenen” (eigen cursivering) (GwH 21 november 2024, nr. 2024/140, ECLI:BE:GHCC:202:ARR.140, punten B.7.1 tot B.7.3).

De Belgische Staat betwiste in die zaak de bevoegdheid van de decreetgever om ook aan de transmissienetbeheerder en de beheerder van het aardgasvervoersnet, aangewezen met toepassing van de federale wetgeving, openbare dienstverplichtingen op te leggen.

30. De partijen hebben in hun laatste memorie de weerslag van dit, na het auditoraatsverslag tussengekomen, arrest niet betrokken in hun argumentatie. Niettemin is het in de huidige stand van het geding mogelijks niet uit te sluiten dat, in zoverre de federale rapporteringsverplichting betrekking heeft op de productie van (klimaatneutrale) waterstof, zelfs enkel op industriële of anderszins grootschalige wijze, en op (alle) opslag en vervoer ervan, deze verplichting in strijd kan zijn met de gewestbevoegdheid inzake “nieuwe energiebronnen, het rationeel energieverbruik en de bescherming van het leefmilieu” zoals bedoeld in het voornoemde arrest, althans in zoverre de projecten met betrekking tot (klimaatneutrale) waterstof die mede zouden zijn betrokken onder de betwiste verplichte rapportering, daadwerkelijk onder die laatste bevoegdheid zouden vallen.

In het licht hiervan is het gepast de partijen de gelegenheid te geven uitdrukkelijk standpunt in te nemen inzake de weerslag van het voornoemde arrest op de door het bestreden besluit ingestelde verplichting tot rapportering en het door de auditeur-generaal aan te wijzen lid van het auditoraat te belasten met een aanvullend onderzoek, na ontvangst van het standpunt ter zake van de partijen in het voorliggende geschil.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Aan de partijen wordt een termijn van dertig dagen gegeven vanaf de kennisgeving van dit arrest om een memorie in te dienen met betrekking tot de weerslag van de in het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 140/2024 aangehouden interpretatie op de door het bestreden besluit opgelegde verplichte rapporteringsplicht inzake waterstof.

3. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt ermee belast om vervolgens een aanvullend verslag op te stellen met betrekking tot de in punt 2 vermelde aangelegenheid.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftientwintig september tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques