

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 267.596 van 10 september 2026
in de zaak A. 241.418/XIV-39.393**

In zake : het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Frederik Vandendriessche, Pieterjan Claeys 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. Bij arrest nr. 264.324 van 25 september 2025
(ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR:264.324) wordt het debat heropend.

De partijen hebben binnen de in het tussenarrest nr. 264.324 van 25 september 2025 vastgestelde termijn een memorie ingediend met betrekking tot de weerslag van de in het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 140/2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.140) aangehouden interpretatie op de door het bestreden besluit opgelegde verplichte rapporteringsplicht inzake waterstof.

Eerste auditeur Alexander van Steenberge heeft een aanvullend 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 27 mei 2026.

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 met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. In het arrest nr. 264.324 van 25 september 2025 zijn de feiten weergegeven. Er wordt naar verwezen.

IV. Onderzoek van het enig middel

A. Vooraf

In het genoemde tussenarrest zijn het eerste, tweede, derde en vierde middelonderdeel (dat zij “in ondergeschikte orde” aanvoert) van het enig middel samen behandeld.

De Raad van State heeft in dat tussenarrest geoordeeld dat de federale overheid bevoegd is om gegevens over waterstof in te zamelen voor een waterstofbalans, zonder inbreuk op de gewestelijke bevoegdheden. Deze inzameling steunt op federale bevoegdheidsgronden (energiebevoorradingsszekerheid, energiebalansen, markmonitoring) en is noodzakelijk voor een volledig beeld van de Belgische energiemarkt. De federale bevoegdheid inzake bevoorradingsszekerheid (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen (hierna: de wet van 8 augustus 1980) omvat een doorgedreven monitoring, inclusief van waterstof. Opsplitsing per energiedrager zou deze bevoegdheid ondermijnen. Beleidsmatige studies zoals een waterstofbalans zijn inherent aan elke overheid binnen haar domein: federale studies behoeven geen expliciete machtiging indien ze verband houden met federale bevoegdheden. Federale en gewestelijke gegevensinzameling zijn complementair. De verzoekende partij toont geen belemmering aan.

Wat specifiek het derde middelonderdeel betreft waarin de verzoekende partij een schending van het autonomiebeginsel aanvoert, heeft de Raad van State vastgesteld dat dit beginsel niet verhindert dat de gewesten onderworpen kunnen worden aan de normatieve bepalingen die de federale

overheid in de uitoefening van zijn bevoegdheden, uitvaardigt. Het autonomiebeginsel 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. “Aangevers” zoals exploitanten van de waterstofproductie- of wateropslag installaties waarop te dezen de (federale) rapporteringsplicht rust, zijn evenwel geen diensten of entiteiten die “onder de bevoegdheid van de gewesten ressorteren” louter door een gewestelijke vergunning.

Toch rijst, wat het derde middelonderdeel betreft, alsnog de vraag, zo oordeelt de Raad van State in zijn tussenarrest, of de rapporteringsplicht (met strafrechtelijke sanctie) strijdig is met de exclusieve gewestbevoegdheid inzake nieuwe energiebronnen, rationeel energieverbruik en leefmilieu. In arrest nr. 140/2024 van 21 november 2024 bevestigt het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om aan transmissienetbeheerders (zoals Elia) en beheerders van het aardgasvervoersnet (zoals Fluxys) openbaredienstverplichtingen op te leggen op domeinen die tot haar exclusieve bevoegdheid behoren, met name rationeel energieverbruik, hernieuwbare energiebronnen en milieubescherming.

Het auditoraatsverslag dat aan het genoemde arrest nr. 140/2024 van 21 november 2024 van het Grondwettelijk Hof is voorafgegaan; noch de partijen hebben de impact van dat arrest in hun procedurestukken voorafgaand aan het tussenarrest besproken. In zijn tussenarrest schorst de Raad van State de behandeling van de zaak om de partijen gelegenheid te geven over de (gebeurlijke) weerslag van dat arrest uitdrukkelijk standpunt in te nemen, gevolgd door een aanvullend auditoraatsonderzoek.

B. Weerslag van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 140/2024

Standpunt van partijen

4. Het standpunt van de verzoekende partij in de memorie na heropening van het debat kan in essentie als volgt worden samengevat.

In eerste instantie betwist de verzoekende partij dat de federale overheid bevoegd zou zijn voor het verzamelen van gegevens over waterstof, zonder afbreuk te doen aan de gewestelijke energiebevoegdheden. Zij benadrukt dat het autonomiebeginsel ruimer geïnterpreteerd moet worden dan louter voor entiteiten met een organieke band met het Vlaamse Gewest. Volgens eerdere adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State strekt het autonomiebeginsel zich uit tot alle entiteiten die – *c.q.* waarvan het statuut of de werking – onder de regelgevende bevoegdheid van het gewest vallen, zoals ook distributienetbeheerders. De verzoekende partij wijst erop dat het bestreden koninklijk besluit een rapporteringsplicht oplegt aan een zeer brede groep “aangevers”, waaronder ook waterstofdistributienetbeheerders en producenten die geen band hebben met de federale overheid, maar wel onder gewestelijke bevoegdheid vallen. Door dergelijke entiteiten federale verplichtingen op te leggen, wordt het autonomiebeginsel geschonden. Zelfs als men het autonomiebeginsel strikt zou interpreteren (enkel voor entiteiten met organieke band), blijft het bestreden besluit problematisch: het maakt geen onderscheid tussen soorten aangevers en is dus ook in dat opzicht in strijd met de bevoegdheidsverdeling.

Verder verwijst de verzoekende partij naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 140/2024 van 21 november 2024 waarin wordt geoordeeld dat het opleggen van verplichtingen aan actoren in het kader van leefmilieu, nieuwe energiebronnen en rationeel energieverbruik exclusief tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. Strafrechtelijk gesanctioneerde verplichtingen, zoals voorzien in het bestreden besluit, vallen dus buiten het bereik van de federale wetgever. De

federale bevoegdheden inzake het vervoer van energie kunnen die uitsluiting niet opheffen.

De verzoekende partij wijst er tevens op dat waterstof moet worden erkend als een “nieuwe energiebron” in de zin van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het statuut van waterstof als nieuwe energiebron brengt de regelgeving en verplichtingen inzake die technologie onder gewestelijke bevoegdheid. Bovendien bestaat er een nauwe link met andere gewestelijke bevoegdheden zoals milieubescherming, klimaatbeleid en rationeel energieverbruik, wat de exclusiviteit van de gewestelijke bevoegdheid versterkt.

Tot slot wijst de verzoekende partij op het feit dat de verplichtingen in het bestreden besluit expliciet gericht zijn op een technologie die fundamenteel kadert in de energietransitie. De commercialisering en grootschalige inzet van waterstof zijn pas recent in volle ontwikkeling gekomen, wat het “nieuwe” karakter ervan onderstreept. Het opleggen van rapporteringsverplichtingen over het gebruik, transport, productie en opslag van waterstof raakt rechtstreeks aan deze gewestelijke beleidsdomeinen.

Bijgevolg, aldus de verzoekende partij, strijdt het bestreden besluit met het autonomiebeginsel en de exclusieve bevoegdheden van de gewesten inzake energie en leefmilieu. Aangezien de verplichtingen gepaard gaan met strafsancities en het besluit ondeelbaar is, dient het in zijn geheel te worden vernietigd.

In haar laatste memorie na het aanvullend auditorsverslag stelt de verzoekende partij dat zij haar eerdere standpunten zoals uiteengezet in haar procedurestukken “integraal herneemt”.

5. Het standpunt van de verwerende partij in haar memorie na heropening van het debat – en waarin zij in haar laatste memorie na het aanvullend auditorsverslag volhardt –, luidt in essentie als volgt.

De verwerende partij meent dat de verplichte rapportering en gegevensinzameling niet in strijd is met de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten omdat federale normatieve tussenkomsten wél mogelijk zijn in gewestelijke aangelegenheden, mits ze binnen een federale bevoegdheid kunnen worden ingepast, zoals, te dezen, de bevoorradingszekerheid of de organisatie van de energiemarkt.

De federale verplichting tot gegevensinzameling over waterstof is volgens haar noodzakelijk om de energieproductie, -consumptie en -handel adequaat te monitoren in een veranderend energielandschap. Dit ondersteunt het federale beleid inzake marktwerking, bevoorradingszekerheid en energietransitie. De gegevensverzameling strekt tot het opstellen van energiebalansen, waaronder de waterstofbalans, die van cruciaal belang zijn om beleid te voeren op alle niveaus. Enkel met een totaalbeeld van het energieaanbod, inclusief waterstof, kan de federale overheid haar verplichtingen waarmaken.

Volgens de verwerende partij vallen exploitanten van waterstofproductie- of opslaginstallaties niet onder de exclusieve bevoegdheid van de gewesten in de zin van het autonomiebeginsel, omdat ze geen organieke band met de gewesten hebben. Ook is de rapporteringsverplichting volgens haar niet gericht op het reguleren van de materiële aspecten van waterstof als energiebron, maar louter op het verkrijgen van informatie ter ondersteuning van federaal energiebeleid. De federale overheid legt dus geen inhoudelijke verplichtingen op inzake energieproductie of milieubescherming.

Voorts erkent de verwerende partij het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 140/2024, waarin wordt bevestigd dat de gewesten exclusief bevoegd zijn om verplichtingen op te leggen aan netbeheerders inzake milieubescherming, nieuwe energiebronnen en rationeel energiegebruik. Zij stelt dat dit arrest evenwel enkel betrekking heeft op ecologische openbaredienstverplichtingen opgelegd door de Vlaamse Regering aan netbeheerders zoals Elia en Fluxys, en dus geen invloed heeft op de federale

bevoegdheid tot gegevensinzameling of de gebeurlijke onwettigheid van gegevensinzameling binnen federale bevoegdheden.

In hoofddorde meent de verwerende partij aldus dat het arrest van het Grondwettelijk Hof slechts een beperkte draagwijdte heeft.

In ondergeschikte orde voert zij aan dat de feitelijke en juridische context van de huidige zaak verschilt van die waarover het Hof zich heeft uitgesproken. Hier is immers aangetoond dat de gegevensinzameling noodzakelijk is voor het uitvoeren van federale bevoegdheden zoals marktorganisatie en bevoorradingszekerheid. De verplichting tot rapportering is dus geen ontoelaatbare inmenging in gewestelijke bevoegdheden, maar een noodzakelijke beleidsvoorwaarde. Tot slot merkt de verwerende partij nog op dat zij zich minstens op artikel 10 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) kan steunen om op te treden in de gewestbevoegdheid inzake ‘nieuwe energiebronnen, het rationeel energieverbruik en de bescherming van het leefmilieu’, en om de aangevers te verplichten de betrokken informatie aan te leveren.

Beoordeling

6. Het auditoraat besluit in het aanvullend auditoraatsverslag na heropening van het debat tot de ongegrondheid van het enig middel in al zijn onderdelen op grond van de volgende overwegingen:

“3. [...]”

In arrest nr. 140/2024 bevestigt het Grondwettelijk Hof de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om aan transmissienetbeheerders (zoals Elia) en beheerders van het aardgasvervoersnet (zoals Fluxys) openbaredienstverplichtingen op te leggen op domeinen die tot haar exclusieve bevoegdheid behoren, met name rationeel energieverbruik, hernieuwbare energiebronnen en milieubescherming.

Het Hof verwerpt het beroep tot vernietiging van artikel 8 van het decreet van 14 juli 2023, dat de Vlaamse regering toelaat ook federale netbeheerders dergelijke verplichtingen op te leggen. Dit past binnen de exclusieve gewestelijke bevoegdheid *ex* artikel 6 BWHI. De federale overheid mag in deze domeinen geen verplichtingen opleggen, tenzij dit noodzakelijk is voor haar eigen bevoegdheden – hetgeen hier niet is aangetoond. De Vlaamse regering dient wel de grenzen van haar machtiging en de federale loyaliteit in acht te nemen.

Voorts bevestigt het Hof dat artikelen 5 en 6 van hetzelfde decreet uitsluitend activiteiten regelen die onder gewestelijke bevoegdheden vallen. Deze bepalingen voorzien slechts in een kader waarin de Vlaamse Regering, na beoordeling door de VREG, bijkomende taken kan toewijzen aan federale netbeheerders, uitsluitend binnen het gewestelijke domein en met inachtneming van proportionaliteit en rechterlijk toezicht. Er is geen bevoegdheidsovertreding.

Tot slot verwerpt het Hof het argument dat voorafgaand overleg met de federale overheid vereist was. De artikelen raken geen nationaal energiebeleid en schenden noch het evenredigheidsbeginsel, noch het beginsel van federale loyauteit.

4. In het tussenarrest erkent de Raad van State de federale bevoegdheid tot gegevensinzameling over waterstof: *« 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 legt. »* De Raad oordeelt dat deze inzameling in beginsel geen afbreuk doet aan de gewestelijke bevoegdheden inzake energie. Voorts stelt hij: *« De verzoekende partij toont overigens niet aan hoe zonder een inzicht in de totaliteit van de diverse energiebalansen een globaal overzicht en inzicht kan worden verkregen inzake het totale energieaanbod, evenals bijgevolg in (het behoud van) 's lands energiebevoorradingsszekerheid. »*

Onder deze federale bevoegdheid valt ook de verplichting tot medewerking aan de gegevensinzameling en rapportering inzake waterstof in hoofde van de aangever. Artikel 1, 1°, 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”* definieert de aangever als *« elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die gas, 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 »*.

Deze verplichting stelt de federale overheid in staat een globaal beeld te krijgen van de diverse energiebalansen. Nu de Raad van State heeft vastgesteld dat de gegevensinzameling inzake waterstof geen afbreuk doet aan de gewestelijke bevoegdheden, is niet duidelijk hoe de federale overheid niet bevoegd zou zijn deze medewerkingsplicht op te leggen. De federale verplichting doorkruist de gewestelijke bevoegdheden niet.

5. Arrest nr. 140/2024 van het Grondwettelijk Hof vertoont, gelet op de voorgaande analyse, geen of weinig relevantie. In die zaak ging het om openbardienstverplichtingen opgelegd aan transmissienetbeheerders en beheerders van het aardgasvervoersnet, die volledig binnen de gewestelijke bevoegdheden vallen (rationeel energieverbruik, hernieuwbare energiebronnen en milieubescherming).

6. In de mate waarin de verzoekende partij de Raad van State verzoekt terug te komen op de eerdere beoordeling van het autonomiebeginsel, is dit, gelet op het gezag van gewijsde van het tussenarrest, niet mogelijk. Deze kritiek is dan ook niet ontvankelijk.[...]

7. Het eerste en enige middel dient in al zijn onderdelen te worden verworpen.”

7. De verzoekende partij betwist deze conclusie niet. Na kennisneming van het aanvullend verslag van het auditoraat, heeft de verzoekende partij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij

verzuimt immers om op de bespreking van de weerslag van het arrest van het Grondwettelijk Hof op het enig middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren en beperkt zich ter zake te verwijzen naar haar eerder procedurestukken waaronder haar memorie na heropening van het debat.

In die omstandigheden en na eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het enig middel ongegrond.

8. Tot slot, wat de in het vierde middelonderdeel van het enig middel (“in ondergeschikte orde”) voorgestelde prejudiciële vraag betreffende artikel 29octies, § 1 van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ betreft, blijkt reeds uit ’s Raads tussenarrest nr. 264.324 om de daarin aangehaalde redenen (randnummer 23) dat het opstellen van een energiebalans een beleidsondersteunend doel heeft en in verband kan worden gebracht met de uitoefening van de federale bevoegdheden voor de studies over de perspectieven van de energiebevoorrading, zoals bepaald in artikel 6, § 1, VII, lid 2, a), BWHI, en het federale bevoegdheidsvoorbehoud voor de grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de produktie van energie, zoals bepaald in artikel 6, § 1, VII, lid 2, c), BWHI. Derhalve, ook zonder uitdrukkelijke bevoegdheidstoekenning terzake – en dus zelfs los van het geïmagineerde artikel 29octies, § 1 van de wet van 29 april 1999 –, is er geen bevoegdheidsrechtelijk bezwaar tegen 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 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 hoeft te worden geëxpliciteerd. Het opstellen van een waterstofbalans is een aangelegenheid die onder die inherente bevoegdheid voor beleidsmatige studies kan worden gebracht.

Beoordelen of een reglementaire bepaling zoals de bestreden beslissing de bevoegdheidsverdelende regels naleeft, is de opdracht van de Raad van State. De in het vierde onderdeel van het middel in ondergeschikte orde gestelde prejudiciële vraag hoeft dan ook niet te worden gesteld.

9. Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro , een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

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

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques