



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.321/1
van 20 oktober 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vastlegging van de tabellen betreffende de hoeveelheid aardgas en elektriciteit die de huishoudelijke afnemer nodig heeft om tot het einde van de winterperiode te beschikken over een minimale verwarming van de woning en de maximale vergoeding voor de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders voor het kalenderjaar 2025’

Op 13 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende vastlegging van de tabellen betreffende de hoeveelheid aardgas en elektriciteit die de huishoudelijke afnemer nodig heeft om tot het einde van de winterperiode te beschikken over een minimale verwarming van de woning en de maximale vergoeding voor de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders voor het kalenderjaar 2025’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 oktober 2025.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ten eerste tot het vaststellen van de tabellen bedoeld in de artikelen 5.3.6/2, derde lid, en 5.4.7, derde lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010, waarin de hoeveelheid aardgas en elektriciteit wordt bepaald die een huishoudelijke afnemer nodig heeft om tot het einde van de winterperiode te beschikken over een minimale verwarming van de woning, en het daarmee corresponderende bedrag dat per veertien kalenderdagen kan worden opgeladen in de aardgas- of elektriciteitsbudgetmeter van de afnemer met een reëel probleem van energiearmoede, om tot het einde van de periode van 1 november tot en met 31 maart te beschikken over een minimale verwarming van de woning (artikelen 1 en 2 van het ontwerp). Ook wordt het ministerieel besluit van 25 oktober 2024 ‘houdende vastlegging van de tabellen betreffende de hoeveelheid aardgas en elektriciteit die de huishoudelijke afnemer nodig heeft om tot het einde van de winterperiode te beschikken over een minimale verwarming van de woning’ opgeheven (artikel 3).

Het ontwerp strekt ten tweede tot het bepalen voor het kalenderjaar 2025 van het maximale bedrag van de totale vergoeding voor alle distributienetbeheerders voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, vermeld in de artikelen 5.3.6/3, 5.3.6/4, 5.4.8 en 5.4.9 van het Energiebesluit van 19 november 2010,¹ en tot het bepalen van de vergoeding voor het eerste kwartaal van 2025 per aardgasdistributienetbeheerder (artikelen 4 en 5).

Het ontwerp bepaalt verder dat de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders voor elk kalenderjaar waarin de minimale levering voor aardgas en elektriciteit van toepassing is een schuldvordering moeten indienen, met een maximum van 15 miljoen euro per individuele distributienetbeheerder (artikel 6) en dat het Vlaams Energie- en Klimaatschap (hierna: VEKA) bij die distributienetbeheerders op elk moment alle gegevens kan opvragen die het nodig acht om na te gaan of de door de distributienetbeheerders uitbetaalde bedragen werden toegekend conform de bepalingen van het Energiebesluit van 19 november 2010 (artikel 7). Tot slot bepaalt het ontwerp dat het VEKA is belast met de uitbetaling van de vergoeding aan de distributienetbeheerders en de nadere regels kan bepalen inzake de te volgen uitbetalingsprocedure (artikel 8).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 november 2025 (artikel 9).

ADVIESBEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

2. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, onderwerpen onder meer de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen aan het met redenen omklede advies van de afdeling Wetgeving de tekst van alle ontwerpen van reglementaire besluiten. Reglementaire besluiten in de zin van die wetsbepaling zijn besluiten waarbij algemene regels worden uitgevaardigd die toepasselijk zijn op de rechtzoekenden in het algemeen of op een onbepaalde groep van rechtzoekenden die zich in dezelfde objectieve toestand bevinden en niet alleen op één van hen of op een naar aantal beperkte

¹ Het bedrag bedraagt maximaal acht miljoen euro, en er wordt ten overvloede in herinnering gebracht dat het bedrag is gereserveerd binnen het Energiefonds op begrotingsartikel QE0-1QEB4KGWT.

groep. Het gaat met andere woorden om besluiten die nieuwe, dwingende voorschriften bevatten die een onpersoonlijke en abstracte rechtstoestand regelen en die gelden voor een onbepaald aantal gevallen en van toepassing zijn op de rechtzoekenden in het algemeen, dan wel op een onbepaalde groep, niet individualiseerbare, rechtzoekenden die zich in eenzelfde objectieve toestand bevinden.²

Bij artikel 5 van het ontwerp wordt *nominatim* het bedrag van de vergoeding voor het eerste kwartaal van 2025 per distributienetbeheerder vastgesteld, nadat louter declaratief de toepasselijke hogere norm in herinnering is gebracht. Artikel 5 van het ontwerp vindt bijgevolg slechts eenmalig toepassing op welbepaalde, met naam aangegeven distributienetbeheerders. Die bepaling mist derhalve het reglementair karakter dat bij artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is vereist opdat de Raad van State, afdeling Wetgeving, erover advies zou kunnen verlenen.³

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd door de volgende omstandigheden:

“De hoogdringendheid van deze adviesvraag kan worden gemotiveerd door dat de minister bevoegd voor energie de in hoofding vermelde tabel pas kan vastleggen na bekendmaking van het sociaal tarief voor aardgas en het tarief voor niet-beschermde klanten bij de distributienetbeheerder door de federale regulator CREG. Deze worden sinds 2020 niet langer semestrieel maar trimestrieel bepaald, waardoor ze voor het laatste trimester van 2025 pas sinds eind september bekend zijn. De regelgeving voorziet in een toepassingsperiode van de minimale levering aardgas die loopt van november tot en met maart. Bijgevolg is de periode tussen de mogelijke bepaling van de kost en de start van de toepassing van de maatregel beperkt tot een maand.

² Zie ook adv.RvS 55.835/VR van 2 april 2014 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de vaststelling van het rooilijnplan 1M3D8E G 024931 01’, opmerking 3.2, en adv.RvS 57.016/3 van 20 februari 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 2015 ‘tot aanpassing van diverse besluiten inzake gezondheidszorg ter uitvoering van de besparingsmaatregel’, opmerking 2; adv.RvS 76.697/16 van 5 juli 2024 over ontwerpen van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden’, opm. 4. Zie ook VAN DAMME M. en DE SUTTER B., *Raad van State II. Afdeling Wetgeving*, die Keure, 2013, 120, nr. 175; SALMON J., JAUMOTTE J. en THIBAUT E., *Le Conseil d’État de Belgique*, I, Bruylant, 2012, 199-205, nrs. 85.1 en 85.2; zie ook *Raad van State, Jaarverslag 2008-2009*, 35.

³ Vgl. adv.RvS 47.922/3 van 2 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 maart 2010 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 betreffende de uitvoering van het Vlaamse inburgeringsbeleid’, opmerking 4; adv.RvS 71.432/3 van 25 mei 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 23 juni 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 2001 houdende vaststelling van de regelen volgens dewelke het budget van financiële middelen, het quotum van verblijfsdagen en de prijs per verblijfsdag voor initiatieven van beschut wonen worden bepaald’, opmerking 3.

Bovendien werd in 2021 bij besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de steun voor energetische renovatieprojecten van noodkoopwoningen en de energielening, besloten om de aardgasnetbeheerder voor de uitvoering van deze sociale openbaredienstverplichting een vergoeding toe te kennen binnen de perken van de beschikbare middelen die de minister van Energie daartoe reserveert binnen de algemene uitgavenbegroting en het Energiefonds. Gelet op de daarmee samenhangende budgettaire impact richtte ik mij voor advies tot de Inspectie van Financiën. Op 09/10/2025 bekwam ik een gunstig advies.

Gelet op de korte resterende termijn tot de start van de toepassingsperiode en de omstandigheid dat de tabel niet eerder kon worden opgemaakt, roep ik voor de verstrekking van het advies van de Raad van State de hoogdringendheid in.”

3.1. Deze motivering kan worden aanvaard wat betreft de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp. De winterregeling gaat overeenkomstig de artikelen 5.3.6/2 en 5.4.7 van het Energiebesluit van 19 november 2010 in op 1 november 2025. Een advies op de gebruikelijke termijn van dertig werkdagen laat de stellers van het ontwerp niet toe om tijdig normerend op te treden, zodat aan de spoedeisendheid is voldaan.⁴

3.2. Voor de artikelen 4 en 6 tot 8 van het ontwerp kan deze motivering echter niet worden aanvaard.

3.2.1. Voormelde bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op de vergoedingen die krachtens de artikelen 5.3.6/6, eerste lid, en 5.4.10/1, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 door de minister per kalenderjaar aan respectievelijk de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders kunnen worden toegekend voor de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, vermeld in de artikelen 5.3.6/3 en 5.3.6/4 respectievelijk de artikelen 5.4.8 en 5.4.9 van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Krachtens de artikelen 5.3.6/6, eerste lid, en 5.4.10/1, eerste lid, van het Energiebesluit van 19 november 2010 worden die vergoedingen verstrekt binnen de perken van de daarvoor op de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap en het Energiefonds beschikbare middelen en bepaalt de minister jaarlijks het maximale bedrag van de totale vergoeding voor alle elektriciteits- respectievelijk aardgasdistributienetbeheerders op basis van de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Nog krachtens die bepalingen is de vergoeding per kalenderjaar per elektriciteits- respectievelijk aardgasdistributienetbeheerder maximaal gelijk aan het totaal van de in dat kalenderjaar op grond van de artikelen 5.3.6/4 en 5.3.6/5 respectievelijk de artikelen 5.4.9 en 5.4.10 van het Energiebesluit van 19 november 2010 door die distributienetbeheerder aan het OCMW uitbetaalde bedragen.

⁴ Vgl. adv. RvS 77.125/16 van 24 oktober 2024 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 25 oktober 2024 ‘houdende vastlegging van de tabellen betreffende de hoeveelheid aardgas en elektriciteit die de huishoudelijke afnemer nodig heeft om tot het einde van de winterperiode te beschikken over een minimale verwarming van de woning’.

3.2.2. De adviesaanvrager haalt aan dat de zo-even vermelde mogelijkheid tot het toekennen van vergoedingen aan de distributienetbeheerders een budgettaire impact heeft, zodat over het ontwerp het advies van de Inspectie van Financiën diende te worden gevraagd, en beroept zich op “de korte resterende termijn tot de start van de toepassingsperiode”.

3.2.2.1. Krachtens de artikelen 5.3.6/4 en 5.3.6/5 respectievelijk de artikelen 5.4.9 en 5.4.10 van het Energiebesluit van 19 november 2010 zijn de elektriciteits- respectievelijk aardgasdistributienetbeheerders, in de vorm van openbaredienstverplichtingen, gehouden tot vergoeding van een deel van de kosten die de OCMW's dragen voor de minimale levering van elektriciteit en aardgas via de budgetmeter in de periode van 1 november tot en met 31 maart.

Bij artikel 4 van het ontwerp bepaalt de minister voor het kalenderjaar 2025 het maximale bedrag van de totale vergoeding voor alle distributienetbeheerders voor de uitvoering van die openbaredienstverplichtingen. Artikel 6, tweede zin, van het ontwerp, voorziet erin dat de door de distributienetbeheerders in te dienen schuldvordering “[v]oor de uitgaven vermeld in artikel 4 [...] van dit ministerieel besluit, is [...] beperkt tot de bedragen vermeld in dit ministerieel besluit” en dat daarvoor “[...] de vergoeding per kalenderjaar niet meer dan 15 miljoen euro per individuele distributienetbeheerder [kan] bedragen”. De motivering van de spoedeisendheid toont niet aan, en het valt ook niet zonder meer in te zien, waarom deze maximale bedragen en de hieraan verbonden beperking van de schuldvordering noodzakelijkerwijs dienen te worden vastgesteld vóór de aanvang van de komende periode van de minimale levering op 1 november 2025. Daarbij dient overigens te worden vastgesteld dat in de aanhef van het ontwerp louter wordt aangehaald dat “[d]e begunstigde elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders [...] een schuldvordering in[dienden] voor de uitbetaling van de kosten die ze maakten voor de toepassing van de minimale levering aardgas en elektriciteit in het eerste kwartaal van 2025”, waarmee aldus louter wordt verwezen naar een reeds afgelopen periode van de minimale levering, zijnde deze van 1 januari 2025 tot en met 31 maart 2025.

3.2.2.2. Artikel 6, eerste zin, van het ontwerp voorziet in de verplichting voor de distributienetbeheerders om “[...] voor elk kalenderjaar waarin de minimale levering voor aardgas en elektriciteit van toepassing is, bij het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap een schuldvordering in [te dienen] voor de uitgaven voor de uitbetaalde bedragen aan de OCMW's”. Artikel 7 van het ontwerp betreft de wijze waarop het VEKA kan nagaan of de door de distributienetbeheerders uitbetaalde bedragen aan de OCMW's werden toegekend conform de bepalingen van het Energiebesluit van 19 november 2010. Artikel 8 van het ontwerp betreft de uitbetalingswijze en -procedure van de vergoedingen.

Uit de motivering van de spoedeisendheid blijkt niet waarom de ontworpen bepalingen noodzakelijkerwijs dienen te zijn aangenomen vóór de aanvang van de komende periode van de minimale levering op 1 november 2025, nu die bedragen geen verband houden met de kosten die verbonden zijn aan de winterregeling voor 2025-2026. De overeenkomstig de artikelen 4 en 5 toegekende bedragen hebben bovendien enkel betrekking op aardgasdistributienetbeheerders, terwijl de artikelen 6, 7 en 8 ook voor elektriciteitsdistributienetbeheerders blijken te gelden.

Zelfs als zou worden aangenomen dat het om begrotingstechnische redenen noodzakelijk zou zijn dat de artikelen in kwestie nog voor het einde van het begrotingsjaar 2025 zouden worden vastgesteld, wordt niet aangetoond dat een adviesaanvraag op de gewone termijn van dertig dagen niet haalbaar zou zijn, nu een adviesaanvraag die zou worden ingediend op datum van dit advies nog beantwoord zou worden voor het einde van november 2025, zodat ook dan nog tijdig regelgevend zou kunnen worden opgetreden door de adviesaanvrager.

Bovendien zijn de artikelen 6, eerste zin, 7 en 8 van het ontwerp identiek aan de respectievelijke artikelen 3, eerste zin, 4 en 5 van het ministerieel besluit van 20 december 2024 ‘over de maximale vergoeding voor de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders, voor de betalingen aan de OCMW’s, voor het kalenderjaar 2024, die in het kader van de minimale levering aardgas en elektriciteit tussenkomsten geven aan huishoudelijke afnemers, vermeld in artikel 5.3.6/1 tot en met 5.3.6/6 en artikel 5.4.6 tot en met 5.4.10/1 van het Energiebesluit van 19 november 2010’.⁵⁻⁶ Gelet op de algemene bewoordingen waarin die bepalingen zijn gesteld, en ondanks het misleidende opschrift van dat besluit,⁷ gelden die bepalingen van het ministerieel besluit van 20 december 2024 niet enkel voor de vergoedingen en uitbetalingen die betrekking hebben op de minimale levering in het kalenderjaar 2024. Net zoals artikel 6 van het ontwerp geldt artikel 3 van het ministerieel besluit van 20 december 2024 zelfs letterlijk “voor elk kalenderjaar waarin de minimale levering voor aardgas en elektriciteit van toepassing is”, en ook de andere bepalingen zijn abstract geformuleerd. Bijgevolg valt de ontworpen regeling samen met een al bestaande regeling, die het ontwerp ook niet beoogt op te heffen. Dringend regelgevend optreden van de minister is bijgevolg niet nodig.

3.2.3. Uit wat voorafgaat volgt dat de spoedeisendheid niet kan worden aanvaard voor de artikelen 4 en 6 tot 8 van het ontwerp, zodat de adviesaanvraag onontvankelijk is wat betreft die artikelen.

4. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

⁵ Ondanks het feit dat het ministerieel besluit van 20 december 2024 bepalingen bevat die als reglementair in de zin van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 kunnen worden beschouwd, werd dat besluit niet voorafgaand voor advies voorgelegd aan de Raad van State, zonder dat een beroep werd gedaan op de dringende noodzakelijkheid.

⁶ Overeenkomstig artikel 6 van het ministerieel besluit van 20 december 2024 is dat besluit in werking getreden op 20 december 2024.

⁷ Opschriften hebben echter geen normatieve waarde (*rubrica non fit lex*), zodat het feit dat de bepalingen in kwestie zijn opgenomen in een besluit dat volgens het opschrift slechts relevant is voor 2024 hen niet hun manifeste ruimere draagwijdte kan ontnemen.

RECHTSGROND

5. De artikelen 1 tot 3 van het ontwerp ontleen meer specifiek rechtsgrond aan de artikelen 5.3.6/2, *derde lid*, en 5.4.7, *derde lid*, van het Energiebesluit van 19 november 2010.⁸

Die bepalingen ontleen dan zelf weer rechtsgrond aan de artikelen 4.1.22 en 6.1.2, § 1, *derde lid*, van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Artikel 4.1.22, eerste lid, 4°, van het Energiedecreet vormt de rechtsgrond voor het opleggen van sociale openbaredienstverplichtingen aan de distributienetbeheerders waarvan de minimale levering van aardgas of elektriciteit via de aardgas- of elektriciteitsbudgetmeter deel uitmaakt, terwijl artikel 4.1.22, tweede lid, van het Energiedecreet de rechtsgrond vormt voor het bepalen van de vorm van de medewerking van de gemeenten en de OCMW's aan de uitvoering van de voormelde regeling inzake openbaredienstverplichtingen. In dit geval bepalen de OCMW's op basis van de tabel waarin de ontworpen regeling voorziet, de kost van de hoeveelheid aardgas en elektriciteit, die de huishoudelijke afnemer per veertien kalenderdagen nodig heeft.

Aangezien het ontwerp deel uitmaakt van een regeling om de aardgas- of elektriciteitstoevoer te garanderen in omstandigheden waarin een gewoon leveringscontract wegens wanbetaling kan worden beëindigd, ontleent het ontwerp aanvullend rechtsgrond aan artikel 6.1.2, § 1, *derde lid*, van het Energiedecreet.⁹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef dient, gelet op hetgeen hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond van de artikelen 1 tot 3, te worden verwezen naar de artikelen 5.3.6/2, *derde lid*, en 5.4.7, *derde lid*, van het Energiebesluit van 19 november 2010.

⁸ Zie adv.RvS. 70.270/3 van 8 oktober 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 15 oktober 2021 ‘houdende vastlegging van de tabel betreffende de hoeveelheid aardgas die de huishoudelijke afnemer nodig heeft om tot het einde van de winterperiode te beschikken over een minimale verwarming van de woning’, opmerking 4.2; adv.Rvs 77.125/16 van 24 oktober 2024.

⁹ Zie adv.RvS. 70.270/3 van 8 oktober 2021, opmerking 4.2.

Artikel 3

7. In artikel 3 van het ontwerp dient het opschrift van het op te heffen ministerieel besluit van 25 oktober 2024 correct te worden vermeld. Men schrijve derhalve “tabellen” in de plaats van “tabel”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC