RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.344/1
van 27 oktober 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de retroactieve investeringspremies’

‡LW-CHKZOBDEA-HIDEEUQ‡

Op 20 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de retroactieve investeringspremies’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 oktober 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 oktober 2025.

*

‡LW-CHKZOBDEA-HIDEEUQ‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot invoering van een overgangsregeling voor de aanvraag van retroactieve investeringspremies,[1] zoals bedoeld in artikelen 7.16.1 (voor fotovoltaïsche zonnepanelen), 7.16.2 (voor decentrale productie-installaties andere dan fotovoltaïsche zonnepanelen) en 7.17.1 (voor de plaatsing van een warmtepomp in dienst genomen voor 1 januari 2021 in combinatie met fotovoltaïsche zonnepanelen) van het Energiebesluit van 19 november 2010, voor de locaties waarvan distributienetbeheerder Fluvius uiterlijk 31 december 2025 vaststelt dat er eerst nog een sanering van de meterinstallatie dient te worden uitgevoerd alvorens de digitale meter kan worden geplaatst (artikelen 1, 2, 2° en 2° (tweede maal - lees: 3°), 3, 2° en 3°, 4, 2° en 2° (tweede maal - lees: 3°), 5 en 6 van het ontwerp). De premie kan in die gevallen nog worden verkregen, op voorwaarde dat deze uiterlijk op 31 december 2025 is aangevraagd, en uiterlijk op 31 maart 2026 door de elektriciteitsdistributienetbeheerder wordt geattesteerd dat de digitale meter daadwerkelijk is geplaatst. Indien dat niet is gebeurd moet het Vlaams Energie en Klimaatagentschap (VEKA) de reeds betaalde premies terugvorderen.

Daarnaast wordt de voorwaarde dat de aanvrager van de retroactieve investeringspremie in zijn premie-aanvraag de datum van de plaatsing van de digitale meter dient te vermelden, opgeheven (artikelen 2, 1°, 3, 1°, en 4, 1°).

De inwerkingtreding van het besluit is voorzien op 1 december 2025 (artikel 7).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

2.1. 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.

Door te eisen dat de adviesaanvragen met een termijn van vijf werkdagen van een “bijzondere” motivering worden voorzien, heeft de wetgever tot uiting gebracht dat hij wil dat alleen in uitzonderlijke gevallen verzocht wordt om mededeling van het advies binnen die uitzonderlijk korte termijn. De aanvrager moet derhalve pertinente en voldoende concrete gegevens aanbrengen die het aannemelijk maken dat de voorgestelde regeling dermate spoedeisend is dat noodzakelijkerwijze een beroep moet worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State (advies mede te delen binnen een termijn van vijf werkdagen) en waarom, op het ogenblik van de adviesaanvraag, geen beroep kon worden gedaan op de procedure bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van die wetten (advies mede te delen binnen een termijn van dertig dagen).

[1] Voor een uitgebreid overzicht van de juridische context waarbinnen de retroactieve investeringspremies tot stand zijn gekomen, zie: adv.RvS 68.988/3 van 7 april 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor PV-eigenaars waarvoor de virtuele terugdraaiende teller wegvalt’, opm. 2 tot 8.

‡LW-CHKZOBDEA-HIDEEUQ‡

2.2. In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de omstandigheid dat":

> "- Fluvius pas recent heeft laten weten dat in het kader van de uitrol van de digitale meter bij een reeks dossiers er gevallen zullen zijn waarbij pas bij het ter plaatse langskomen van de aannemer wordt vastgesteld dat vooraleer die digitale meter wordt geplaatst, de meterlocatie eerst een sanering dient te ondergaan. Dit houdt in dat als dat feit wordt vastgesteld er op dat moment – buiten de wil om van de netgebruiker of investeerder – geen digitale meter kan worden geplaatst en dat men later dient terug te komen om ook eerst die sanering van de meterlocatie uit te voeren. Dit kan als dat pas in het najaar van 2025 wordt vastgesteld inhouden dat in sommige gevallen die sanering van de meterlocatie en de plaatsing van de digitale meter pas in de eerste maanden van 2026 worden uitgevoerd.
>
> - De deadline voor het op straffe van onontvankelijkheid aanvragen van de retroactieve investeringspremies als vermeldt in artikel 7.16.1, § 3, artikel 7.16.2, § 3, en artikel 7.1.17, § 3, van het Energiebesluit van 19 november 2010 uiterlijk op 31 december 2025 is, waardoor een reeks ter goeder trouw zijnde netgebruikers/investeerders die op de retroactieve investeringspremie rekenden, verstoken zullen blijven van die premie omdat men na plaatsing van de digitale meter geen tijdige aanvraag kan indienen.
>
> - Dat het in het kader van billijkheids- en rechtszekerheidsoverwegingen aangewezen is voor die netgebruikers/investeerders waarvan werd vastgesteld dat er alvorens de digitale meter wordt geplaatst eerst een sanering diende te geschieden die pas begin 2026 kan worden uitgevoerd er een beperkte overgangsmaatregel wordt bepaald waardoor op basis van een formeel en tijdig bewijsstuk houdende vaststelling van een saneringsnood toch uiterlijk op 31 december 2025 via de webapplicatie een premie-aanvraag kan worden ingediend.
>
> - Dat gelet op het feit dat de regelgeving in artikel 7.16.1, 7.16.2 en 7.1.17 van het Energiebesluit van 19 november 2010 bepaalt dat er na 31 december 2025 geen aanvragen meer kunnen worden ingediend, het dringend noodzakelijk is dat deze overgangsmaatregel tijdig kan worden aangenomen en na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad in werking kan treden. Dat om operationele en communicatieve redenen en gelet op de nakende einddatum voor het indienen van aanvragen (31 december 2025) dit zo spoedig mogelijk dient te zijn ten einde zowel Fluvius, het VEKA als de rechtsonderhorigen in staat te stellen met deze wijzigingen rekening te houden."

3. 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.

RECHTSGROND

4.1. Voor het ontwerp kan – onder voorbehoud van het hetgeen *sub* 4.2.1 tot 4.3 wordt opgemerkt – in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de rechtsgrondbiedende bepalingen voor steun voor de toepassing van hernieuwbare energietechnologieën door natuurlijke personen (artikelen 8.2.1, 3°, van het Energiedecreet van 8 mei 2009), ondernemingen (artikel 8.3.1, 3°, van het Energiedecreet), en niet-commerciële actoren (artikel 8.4.1, 3°, van het Energiedecreet). Voor de regeling van de hoogte van de steun en de aanvraagprocedures kan rechtsgrond worden

‡LW-CHKZOBDEA-HIDEEUQ‡

gevonden in artikel 8.7.1, eerste lid, van het Energiedecreet.[2] Deze bepalingen worden in de rubriek 'Rechtsgronden' van de aanhef vermeld.

4.2.1. In het verleden werd voor de invoering van de retroactieve investeringspremies voorzien in artikelen 7.16.2 en 7.17.1 van het Energiebesluit,[3-4] alsook voor wijzigingen aan deze bepalingen,[5] echter mede rechtsgrond gezocht in artikel 7.5.1, eerste lid, van het Energiedecreet. Die bepaling machtigt de Vlaamse Regering om, na advies van de Vlaamse Nutsregulator, de leveranciers, de transmissienetbeheerder, de beheerder van het vervoersnet en netbeheerders openbaredienstverplichtingen op te leggen inzake programma's ter bevordering van het rationeel energiegebruik en hernieuwbare energiebronnen, minimumnormen inzake rationeel energiegebruik bij hun afnemers en investeringen in kwalitatieve warmtekrachtinstallaties, installaties voor de productie van groene stroom, groenestroomcertificaten of warmtekrachtcertificaten.

De vraag rijst of bijkomend op deze rechtsgrond beroep moet worden gedaan, in de mate dat het ontwerp wijzigingen aanbrengt aan de in hoofde van de distributienetbeheerder opgelegde verplichtingen.

4.2.2. Gevraagd of ook de ontworpen wijzigingen aan artikelen 7.16.1, 7.16.2 en 7.17.1 van het Energiebesluit rechtsgrond vinden in artikel 7.5.1, eerste lid, van het Energiedecreet, stelde de gemachtigde:[6]

> "Het gaat om het vaststellen van een subsidiabele voorwaarde in hoofde van de eigenaar van de bewuste decentrale productie-installatie of de warmtepomp om alsnog in aanmerking te komen voor de retroactieve investeringspremies als er zich omwille van een in 2025 vastgestelde saneringsnoodzaak niet in 2025 nog een digitale meter kan worden geplaatst. Als de elektriciteitsdistributienetbeheerder geen dergelijk attest verstrekt, waartoe hij juridisch gezien via dit ontwerp niet verplicht is, zelfs al is men een saneringsgeval, dan kan de voormelde eigenaar niet in aanmerking komen voor deze premie omdat hij niet over het vereiste stavingsstuk beschikt. In die zin is de rechtsgrond voor de thans voorliggende wijzigingen terug te vinden in titel VIII van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (en meer bepaald de artikelen 8.2.1, 8.3.1, 8.4.1 juncto artikel 8.7.1), wat de rechtsgronden zijn voor

---

[2] Vgl.: adv.RvS 68.988/3 van 7 april 2021, *l.c.*, opm. 12.7.

[3] Artikel 7.5.1 van het Energiedecreet strekt het besluit van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 'tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor PV-eigenaars waarvoor de virtuele terugdraaiende teller wegvalt', waarbij onder meer artikel 7.16.1 in het Energiebesluit werd ingevoegd, mede tot rechtsgrond. In advies 68.988/3 werd artikel 7.5.1 van het Energiedecreet evenwel niet als rechtsgrond aangeduid van het ontworpen artikel 7.16.1 van het Energiebesluit. Zie: adv.RvS 68.988/3 van 7 april 2021, *l.c.*, opm. 12.3 en 12.7.

[4] Voor de invoering van artikelen 7.16.2 en 7.17.1 van het Energiebesluit, zie: adv.RvS 69.879/1/V van 13 augustus 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2021 'tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor andere decentrale productie-installaties dan fotovoltaïsche zonnepanelen waarvoor de virtuele terugdraaiende teller wegvalt en wat betreft het invoeren van een retroactieve investeringspremie voor de plaatsing van een warmtepomp in dienst genomen voor 1 januari 2021 in combinatie met fotovoltaïsche zonnepanelen', opm. 3.1.

[5] Vgl. met de rechtsgrondentabel (wat betreft artikelen 20 en 21 van het ontwerp) in adv.RvS 70.369/3 van 24 november 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2021 'tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de EPB, de uitbreiding van de energieprestatieregelgeving tot zorgwoningen en de uitbreiding van de labelpremie, de rentesubsidie en de energielening+ tot collectieve woongebouwen', opm. 3.1 en 3.2.

[6] Onderlijning en vetdruk door de gemachtigde.

‡LW-CHKZOBDEA-HIDEEUQ‡

het verstrekken van tegemoetkomingen ter bevordering van het rationeel energiegebruik, het rationeel energiebeheer en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen.

Er wordt dan ook geen (openbaredienst)verplichting in hoofde van de elektriciteitsdistributienetbeheerder opgelegd. Ook wordt er niet geraakt aan de reguliere uitrol en plaatsing, of de voorwaarden daaromtrent, van de digitale meter. Die bestaande regels blijven onverkort van kracht.

Als de Raad tóch zou menen dat er middels dit ontwerpbesluit een verplichting wordt opgelegd met betrekking tot de formele vaststelling van de noodzaak om een sanering uit te voeren in het kader van de plaatsing van de digitale meter en het bezorgen van een formeel bewijsstuk daarvan door de distributienetbeheerder, *quod non*, dan valt dit eerder te beschouwen als het 'bepalen van de modaliteiten voor het plaatsen van de digitale meters' en zal de rechtsgrond daarvoor liggen in artikel 4.1.22/2, vierde lid van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en niet in artikel 7.5.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Artikel 4.1.22/2, vierde lid luidt immers '**De Vlaamse Regering bepaalt de timing en <u>de modaliteiten voor het plaatsen van de meters</u>, vermeld in het eerste en derde lid.**'"

4.2.3. Er kan worden aanvaard dat geen nieuwe openbaredienstverplichtingen worden opgelegd aan de elektriciteitsdistributienetbeheerder, maar dat het veeleer gaat om modaliteiten van de reeds lang geplande installatie van de meters. Bijgevolg dient niet artikel 7.5.1 maar wel artikel 4.1.22/2, vierde lid, van het Energiedecreet als rechtsgrond te worden toegevoegd.

4.3. Bovendien moet ook een rechtsgrond worden aangevoerd voor het opleggen van taken aan het VEKA. Daarvoor moet een beroep worden gedaan op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.[7]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen werd opgemerkt *sub* 4.2.3 en 4.3, dient de rubriek 'Rechtsgronden' van de aanhef te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 4.1.22/2, vierde lid, van het Energiedecreet, en artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Artikelen 2, 3 en 4

6. Het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap ("VEKA") vordert de premies terug die zijn aangevraagd en uitbetaald, indien de elektriciteitsdistributienetbeheerder niet uiterlijk op 31 maart 2026 heeft geattesteerd dat er op de meterlocatie een digitale meter is geplaatst.

Zoals aangegeven in de nota aan de Vlaamse Regering (VR 2025 1710 DOC.0945/1, 2) maakt Fluvius zich sterk "dat zij in staat zal zijn om tegen [31 maart 2026] alle saneringsdossiers

[7] Bij de al aangehaalde besluiten van de Vlaamse Regering van 9 juli 2021 en 10 september 2021 lijkt hiervoor veeleer een beroep te zijn gedaan op artikel 12.5.1 van het Energiedecreet, maar die bepaling heeft enkel betrekking op de door het VEKA bij te houden databank voor energiegebruik en energieproductie, en biedt dus geen rechtsgrond voor het opleggen van andere taken aan dat agentschap.

‡LW-CHKZOBDEA-HIDEEUQ‡

afgerond te hebben." Het lijkt op het eerste gezicht echter niet geheel uitgesloten dat deze termijn niet haalbaar zou zijn omwille van redenen die zich voordoen, buiten de mogelijkheden van de netbeheerder en buiten de wil van de netgebruiker om.[8] Daarover bevraagd, stelde de gemachtigde:

> "Zoals u zelf al aanhaalt maakt Fluvius zich sterk dat alle resterende gevallen waar een sanering noodzakelijk is, zullen zijn afgerond tegen 31 maart 2026. Die datum berust dan ook op een datum die Fluvius zelf naar voor schuift en waar al enige marge in is opgenomen. Aan de tijdige en correcte oplossing van die saneringsdossiers zal bij Fluvius dan ook alle nodige prioriteit worden gegeven, maar de netgebruiker in kwestie moet hierbij uiteraard zelf ook voldoende meewerken en mag zelf niet aan de oorzaak liggen van vertragingen waardoor die deadline hypothetisch gezien toch niet zou worden gehaald (bijv. het tergend verplaatsen van afspraken, het niet reageren op contactpogingen vanwege Fluvius met het oog op de sanering en plaatsing van de digitale meter,…).
>
> Het VEKA is conform artikel 7.16.1, §3, derde lid, artikel 7.16.2, §3, derde lid en artikel 7.17.1, §3, derde lid van het Energiebesluit van 19 november 2010 belast met de uitbetaling van de retroactieve investeringspremies. Mochten er tegen de deadline van 31 maart 2026 nog in 2025 vastgestelde saneringsgevallen zijn waar er - om redenen volledig buiten de wil van de netgebruiker om - nog geen digitale meter is geplaatst, *quod non*, dan kan – aangezien dit een algemeen rechtsbeginsel is – door het VEKA op dossier bij dossierbasis telkens worden gekeken of er voor een specifiek dossier een aantoonbare/aanvaardbare overmachtssituatie bestaat. Aldus blijft het algemeen rechtsbeginsel dat de gestrengheid van de wet in geval van overmacht kan worden gemilderd (cfr. GwH 21 december 2017, nr. 148/2017, B.39.3), gelden."

Met het oog op de rechtszekerheid moet die mogelijkheid voor het VEKA om van de terugvordering af te zien in het geval de plaatsing van de meter toch verdere vertraging zou oplopen buiten de wil van de netgebruiker om uitdrukkelijk worden vermeld in de ontworpen artikelen 7.16.1, § 7, tweede lid, en 7.16.2, § 7, tweede lid, en 7.17.1, § 6, tweede lid, van het Energiebesluit.

Artikelen 5 en 6

7. Bij het bepalen van de hoogte van de retroactieve investeringspremie voor de eigenaars van fotovoltaïsche zonnepanelen en voor de eigenaars van decentrale productie-installaties andere dan fotovoltaïsche zonnepanelen is uitgegaan van een rendement van vijf procent voor de prosumenten op hun investering.[9]

Bij het uitgangspunt van een rendement van 5% werd in het hoger aangehaalde advies 68.988/3 het volgende voorbehoud gemaakt:

> "21.1. Onder meer uit de bis-nota aan de Vlaamse Regering kan worden afgeleid dat bij het bepalen van de hoogte van de retroactieve investeringspremie is uitgegaan van een rendement van 5% voor de prosumenten op hun investering. Op de vraag op welke gegevens dat uitgangspunt werd gebaseerd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

[8] Zo kan worden gedacht aan de situatie waar asbestverwijderingsmaatregelen nodig zijn of waar een installatie niet op veilige wijze kan gebeuren omwille van vastgestelde vochtproblemen.

[9] Zie: nota aan de Vlaamse Regering (VR 2025 1710 DOC.0945/1), 4-6.

‡LW-CHKZOBDEA-HIDEEUQ‡

‘Al sinds 1 januari 2013 wordt een financieel rendement van 5% gebruikt bij de berekeningsmethodiek voor groenestroomcertificaten voor de steun voor zonnepanelen. Eenzelfde rendement werd overigens ook in het kader van het BVR van 18 september 2020 gehanteerd bij de bepaling van de hoogte van de premie die conform artikel 6.4.1/1/1, eerste lid, 4° van het Energiebesluit vanaf dit jaar door de distributienetbeheerders wordt gegeven voor investeringen in 2021 en later. Bij de berekening van de retroactieve investeringspremie wordt er dan ook voor gekozen hetzelfde rendement te gebruiken. Een hoger of lager rendementspercentage dreigt incoherent en willekeurig te zijn.

Een rendement van 5% is overigens een interessant en billijk rendement voor een gemiddelde investering. Door het 5%-rendement op basis van een referentie-installatie te hanteren, wordt er over gewaakt dat een gemiddelde installatie een redelijk rendement heeft en dat niemand [de] premie krijgt wiens gemaakte kosten al voldoende terugverdiend zijn. Het is immers ook niet de bedoeling om 'woekerwinsten' te gaan valoriseren.

Los daarvan is niemand verplicht de premie te aanvaarden. Men kan steeds via gerechtelijke weg een schadeclaim instellen tegen het Vlaamse Gewest maar dan zal men concreet de schade, oorzakelijk verband en fout moeten aantonen. Daarbij is het overigens niet zo dat rendementsverlies ingevolge het ‘wegvallen’ van het compensatiemechanisme, schade vormt die in oorzakelijk verband staat met de invoering van de door het Grondwettelijk Hof vernietigde artikelen 31 en 42 van het decreet van 26 april 2019. Ook zonder die bepalingen zou het compensatiemechanisme 'weggevallen' zijn. Die bepalingen (en het feit dat het Grondwettelijk Hof ze niet met terugwerkende kracht vernietigd heeft), hebben ertoe geleid dat sommige prosumenten de facto langer van het compensatiemechanisme hebben genoten dan zonder die bepalingen het geval was geweest.’

21.2. De Raad van State kan principieel instemmen met deze verantwoording, maar hij moet wel een voorbehoud maken bij de vraag of de bedragen in de bijlage bij het ontworpen besluit, die afhankelijk zijn van het jaar van indienstname van de installatie en van het jaar van de plaatsing van de digitale meter, op voldoende benaderende wijze overeenstemmen met dit uitgangspunt. Daarvoor beschikt de Raad van State over een onvoldoende inzicht in de feitelijke omstandigheden van de zaak.”

Hetzelfde voorbehoud geldt met betrekking tot de thans ontworpen regeling.[10]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

[10] Vgl. ook: adv.RvS 69.879/1/V van 13 augustus 2021, *l.c.*, opm. 5.

‡LW-CHKZOBDEA-HIDEEUQ‡