



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 41/2023
van 9 maart 2023
Rolnummer : 7804**

In zake : het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 oktober 2021 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat een verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft » en tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 2, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 maart 2022 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 », ingesteld door Marguerite Weemaes en Luc Lamine.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters L. Lavrysen en P. Nihoul, en de rechters T. Giet, J. Moerman, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter L. Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 mei 2022 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 mei 2022, is beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 oktober 2021 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat een verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 19 november 2021) en tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 2, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 maart 2022 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 maart 2022) ingesteld door Marguerite Weemaes en Luc Lamine.

De Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. F. Vandendriessche, Mr. L. Schellekens en Mr. L. François, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend.

Bij beschikking van 21 december 2022 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers J. Moerman en K. Jadin te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, dat geen

terechtzinging zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 18 januari 2023 en de zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzinging werd ingediend, is de zaak op 18 januari 2023 in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1. De verzoekende partijen zijn van oordeel dat zij doen blijken van een belang bij hun beroep tot vernietiging. Zij zetten uiteen dat het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 oktober 2021 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat een verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft » (hierna : het decreet van 22 oktober 2021) een verbod invoert, met ingang van 1 januari 2022, op het plaatsen en vervangen van een stookolieketel in bestaande gebouwen, evenals een uitzondering op dat verbod voor het geval dat er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is. Zij wijzen erop dat zij op hetzelfde adres wonen, dat zij hun woning verwarmen met een stookolieketel, dat zij door het gemeentebestuur ervan op de hoogte werden gebracht dat zij, om na te gaan of een woning aansluitbaar is op het aardgasnet, een aansluitingsaanvraag moeten indienen bij de distributienetbeheerder Fluvius, en dat uit een raadpleging van de website van de distributienetbeheerder is gebleken dat hun woning niet aansluitbaar is op het aardgasnet. Zij vervolgen dat er een aardgasnet in de straat beschikbaar is, evenwel niet aan de zijde van de straat waar hun woning is gelegen. Uit het feit dat er een aardgasnet beschikbaar is in hun straat, leiden zij af dat de uitzondering op het voormelde verbod niet voor hen geldt.

A.2.1. De Vlaamse Regering is van oordeel dat de verzoekende partijen niet aantonen dat zij hun stookolieketel niet mogen vervangen door een nieuwe stookolieketel en dat zij bijgevolg niet aantonen dat zij effectief worden geraakt door de bestreden decreten. Zij doet gelden dat de verzoekende partijen geen formele aansluitingsaanvraag lijken te hebben ingediend bij Fluvius en dit niettegenstaande het gemeentebestuur hen ervan op de hoogte had gebracht dat zij, om te weten of hun woning wel of niet aansluitbaar is op het aardgasnet, zulk een aanvraag dienden in te dienen. Zij vervolgt dat de specifieke locatie van een aardgasleiding, aan de ene of de andere zijde van de straat, niet bepalend is voor de eigenlijke aansluitbaarheid van een woning op het aardgasnet : in beide gevallen moet een aanvraag worden ingediend en gaat de netbeheerder na of de desbetreffende woning aansluitbaar is op het aardgasnet. In zoverre de netbeheerder vaststelt dat een woning niet kan worden aangesloten op het aardgasnet, is er volgens haar geen aardgasnet beschikbaar en geldt het verbod op het plaatsen en het vervangen van een stookolieketel niet.

A.2.2. In zoverre het Hof van oordeel zou zijn dat de verzoekende partijen belang hebben bij hun beroep, voert de Vlaamse Regering aan dat meerdere aspecten van de door hen aangevoerde middelen niet ontvankelijk zijn, bij gebrek aan een duidelijke en begrijpbare uiteenzetting ervan.

Ten aanzien van de middelen

Wat de bevoegdheidsverdelende regels betreft

A.3.1. Het eerste, het tweede, het derde en het vierde middel zijn afgeleid uit de schending van de bevoegdheidsverdelende regels.

A.3.2. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 3 van het decreet van 22 oktober 2021, van de artikelen 39 en 143 van de Grondwet, van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, en VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en van de beginselen van de goede trouw, van de *fair play*, van het verbod van rechtsmisbruik en van behoorlijke wetgeving. Zij doen gelden dat de bestreden bepaling, door een verbod op het plaatsen en het vervangen van een stookolieketel in te voeren, het vrij verkeer van goederen tussen de deelgebieden van de Staat belemmert en dat dat verbod een marktuitsluitend effect heeft, terwijl het niet toekomt aan de gewesten, maar aan de federale overheid, om maatregelen te nemen die van dien aard zijn dat zij het vrij verkeer van goederen belemmeren en om productnormen aan te nemen. Zij doen ook gelden dat de bestreden bepaling de uitoefening van de voormelde federale bevoegdheden minstens overdreven moeilijk maakt, waardoor die bepaling niet in overeenstemming is met het beginsel van de federale loyaliteit.

A.3.3. In het tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 3 van het decreet van 22 oktober 2021, van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, en tweede lid, 1°, en VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de beginselen van behoorlijke wetgeving, doordat de bestreden bepaling geen grondslag kan vinden in de aan de gewesten toekomende bevoegdheid inzake het beschermen van het leefmilieu.

A.3.4. In het derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 3 van het decreet van 22 oktober 2021, van artikel 39 van de Grondwet, van artikel 6, § 1, VII, eerste lid, *h*), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de beginselen van behoorlijke wetgeving, doordat de bestreden bepaling niet in overeenstemming is met de bevoegdheidsverdelende regels inzake het rationeel energieverbruik, die de gewesten weliswaar de bevoegdheid verlenen om de wijze waarop stookolieketels worden gebruikt, te reglementeren, maar niet om het op de markt brengen en het plaatsen van dergelijke ketels te verbieden.

A.3.5. In het vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 3 van het decreet van 22 oktober 2021, van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en van de beginselen van behoorlijke wetgeving. Zij doen gelden dat de decreetgever zich te dezen niet kan beroepen op de impliciete bevoegdheden, daar niet is voldaan aan de voorwaarden ervan. Volgens hen is de bestreden bepaling niet noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, leent de erin geregelde aangelegenheid zich niet tot een gedifferentieerde regeling en is de weerslag op de federale bevoegdheden niet marginaal.

A.4. Volgens de Vlaamse Regering zijn de middelen niet ontvankelijk, in zoverre erin de schending van allerlei beginselen worden aangevoerd, zonder uiteenzetting van de wijze waarop die beginselen door de bestreden bepaling zouden zijn geschonden.

A.5. Ten gronde meent de Vlaamse Regering dat de bestreden bepaling geen absoluut gebruiksverbod inhoudt en bijgevolg geen marktuitsluitend effect heeft, waardoor die bepaling volgens haar geen productnorm bevat. De bestreden bepaling past volgens haar in de materiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om maatregelen te nemen met betrekking tot nieuwe energiebronnen, rationeel energiegebruik en energie-efficiëntie en met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu. Zij doet gelden dat stookolieketels vervuilende gassen uitstoten en de bodemkwaliteit kunnen aantasten door het lekken ervan, waardoor de decreetgever zich kon beroepen op de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake de bescherming van het leefmilieu. De bestreden bepaling past volgens haar bovendien in de energietransitie naar een koolstofarme en duurzame samenleving, waardoor de decreetgever zich eveneens kon beroepen op de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake rationeel energieverbruik en hernieuwbare energiebronnen. Daar er meerdere bevoegdheidsgronden voorhanden zijn voor het optreden van de decreetgever, is er volgens haar geen enkele noodzaak om toepassing te maken van de impliciete bevoegdheden.

Wat het verbod op het plaatsen en vervangen van een stookolieketel betreft

A.6.1. In het vijfde, zesde, zevende, achtste, negende, tiende, elfde, twaalfde, negentiende, twintigste en eenentwintigste middel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel 3 van het decreet van 22 oktober 2021, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 2, 4°, van het decreet van 18 maart 2022 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 » (hierna : het decreet van 18 maart 2022), onevenredige gevolgen heeft en om die reden meerdere fundamentele rechten schendt.

A.6.2. In het vijfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 16, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel *fraus omnia corrumpit*, met het algemeen beginsel van het recht op menselijke waardigheid, met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met het zorgvuldigheidsbeginsel, met de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vastgestelde motiveringsplicht, met het beginsel van de goede trouw, met het vertrouwensbeginsel, met artikel 1408, § 1, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, met artikel 4.1.11/3 van het decreet van 8 mei 2009 « houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid » (hierna : het Energiedecreet), met artikel 3.1.43 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 « houdende algemene bepalingen over het energiebeleid » (hierna : het Energiebesluit) en met de artikelen 2.2.6, 2.2.7, 2.2.15, 2.2.21, 2.2.27 en 2.2.29 van het Technisch Reglement Distributie Aardgas van 9 november 2021. De verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling het eigendomsrecht, de menselijke waardigheid, de eerbied voor de woning en voor het privéleven en het recht op adequate huisvesting en op een verwarmde woning schendt, doordat die bepaling, bij gebrek aan maatregelen om de aansluiting op het aardgasnet snel en efficiënt te laten verlopen, onevenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. De onevenredigheid van de bestreden bepaling volgt volgens hen uit het feit dat personen maandenlang verstoken kunnen blijven van verwarming van hun huis en van warm water.

A.6.3. In het zesde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 16, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met de artikelen 11 en 12 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel *fraus omnia corrumpit*, met de motiveringsplicht, met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met het redelijkheidsbeginsel, met het evenredigheidsbeginsel en het daaruit voortvloeiende beginsel dat niemand gehouden is tot het onmogelijke, met artikel 4.1.11/3 van het Energiedecreet, met artikel 3.1.43 van het Energiebesluit en met de artikelen 2.2.6, 2.2.7, 2.2.15, 2.2.21, 2.2.27 en 2.2.29 van het Technisch Reglement Distributie Aardgas van 9 november 2021. De verzoekende partijen bekritisieren in essentie dat de bestreden bepaling, wat de erin vervatte uitzondering betreft, geen onderscheid maakt naar gelang van de straatzijde waar de aardgasleiding ligt, evenals dat de eigenaars of de gebruikers van gebouwen waarbij de aardgasleiding aan de andere zijde van de straat ligt, om technische redenen in de onzekerheid leven omtrent de aansluitbaarheid van hun gebouw op het aardgasnet. Zij zijn van oordeel dat die bepaling aldus onevenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.

A.6.4. In het zevende middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel *fraus omnia corrumpit*, met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met artikel 4.1.11/3 van het Energiedecreet, met artikel 3.1.43 van het Energiebesluit en met de artikelen 2.2.6, 2.2.7, 2.2.15, 2.2.21, 2.2.27 en 2.2.29 van het Technisch Reglement Distributie Aardgas van 9 november 2021. De verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling een niet verantwoord verschil in behandeling in het leven roept tussen personen die hun woning verwarmen met aardgas en personen die hun woning verwarmen met stookolie : terwijl de personen van de eerste categorie hun verwarmingsinstallatie in geval van een defect onmiddellijk kunnen laten vervangen, is dat niet het geval voor de personen van de tweede categorie.

A.6.5. In het achtste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met de artikelen 1, lid 1, 3, lid 2, 6 en 7 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, met artikel 4 van het Verdrag van 17 juni 2008 tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, met artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met de artikelen 26 tot 37 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met de artikelen 1, 3, 6, 17, 20, 21, 25, 37 en 38 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 « betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG », met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met het verbod van wetsontduiking, met het beginsel van de goede trouw, met het beginsel van de *fair play*, met het evenredigheidsbeginsel, met artikel 4.1.11/3 van het Energiedecreet, met artikel 3.1.43 van het Energiebesluit en met de artikelen 2.2.6, 2.2.7, 2.2.15, 2.2.21, 2.2.27 en 2.2.29 van het Technisch Reglement Distributie Aardgas van 9 november 2021. De

verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling, gelet op de onevenredigheid van de erin vervatte maatregel ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen, strijdig is met de Belgische Economische Unie en met het vrij verkeer van goederen in de Europese Unie en in de Benelux. Zij verzoeken het Hof om, in geval van twijfel, prejudiciële vragen te stellen aan het Benelux-Gerechtshof en aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.6.6. In het negende middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel *fraus omnia corrumpit* en met de beginselen van behoorlijke wetgeving. De verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling discriminerend is omdat de erin vervatte regeling enkel geldt voor stookolieketels en niet voor andere toestellen die stookolie of gelijksoortige verbrandingsstoffen gebruiken, zoals auto's die rijden op diesel.

A.6.7. In het tiende middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel *fraus omnia corrumpit*, met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met artikel 4.1.11/3 van het Energiedecreet, met artikel 3.1.43 van het Energiebesluit, met de artikelen van het Technisch Reglement Distributie Aardgas van 9 november 2021 en met het zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoekende partijen bekritisieren in essentie dat de bestreden bepaling in de parlementaire voorbereiding werd verantwoord met het bestaan van een snelle procedure bij de distributienetbeheerder Fluvius voor het aansluiten van een woning op het aardgasnet, terwijl zulk een procedure niet zou bestaan.

A.6.8. In het elfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel *fraus omnia corrumpit*, met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met het evenredigheidsbeginsel, met het zorgvuldigheidsbeginsel, met de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vastgestelde motiveringsplicht, met artikel 4.1.11/3 van het Energiedecreet, met artikel 3.1.43 van het Energiebesluit en met de artikelen 2.2.6, 2.2.7, 2.2.15, 2.2.21, 2.2.27 en 2.2.29 van het Technisch Reglement Distributie Aardgas van 9 november 2021. De verzoekende partijen bekritisieren het feit dat het in de bestreden bepaling vervatte verbod niet is beperkt tot de in het eerste lid van die bepaling bedoelde situaties, meer bepaald de situaties waarin een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen met betrekking tot nieuwbouw of de ingrijpende energetische renovatie wordt aangevraagd vanaf 1 januari 2022. Zij menen in essentie dat het evenredigheidsbeginsel daardoor is geschonden.

A.6.9. In het twaalfde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 3, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel *fraus omnia corrumpit*, met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met het evenredigheidsbeginsel, met het beginsel dat niemand rechter kan zijn in eigen zaak, met artikel 4.1.11/3 van het Energiedecreet, met artikel 3.1.43 van het Energiebesluit en met de artikelen 2.2.6, 2.2.7, 2.2.15, 2.2.21, 2.2.27 en 2.2.29 van het Technisch Reglement Distributie Aardgas van 9 november 2021. De verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling op een onevenredige wijze het recht op eerbiediging van het privéleven beperkt.

A.6.10. In het negentiende middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 15, 16, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel *fraus omnia corrumpit*, met het algemeen beginsel van het recht op menselijke waardigheid, met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met het beginsel van de goede trouw, met het vertrouwensbeginsel, met artikel 1408, § 1, 1^o, van het Gerechtelijk Wetboek, met artikel 4.1.11/3 van het Energiedecreet, met artikel 3.1.43 van het Energiebesluit en met de artikelen 2.2.6, 2.2.7, 2.2.15, 2.2.21, 2.2.27 en 2.2.29 van het Technisch Reglement Distributie Aardgas van 9 november 2021. De verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de bestreden bepaling het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, het eigendomsrecht, de menselijke waardigheid, de eerbied voor de woning en voor het privéleven en het recht op

adequate huisvesting en op een verwarmde woning schendt, doordat die bepaling in werking treedt voordat op kosten van het Vlaamse Gewest werken worden uitgevoerd die toelaten om elke woning binnen 24 uur op het aardgasnet aan te sluiten.

A.6.11. In het twintigste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 12, 14, 16, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 7, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het wettigheidsbeginsel in strafzaken, met het beginsel van de beperkende interpretatie van de strafwet, met de beginselen van behoorlijke wetgeving, met het beginsel van de goede trouw en met het vertrouwensbeginsel. De kritiek van de verzoekende partijen betreft in essentie het feit dat de in de bestreden bepaling vervatte maatregel enkel geldt voor woningen gelegen langs een straat en niet voor woningen gelegen langs een plein. Zij menen dat die bepaling om die reden strijdig is met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Indien de bestreden bepaling zou worden geïnterpreteerd in die zin dat een plein ook valt onder het begrip « straat », dan is de bestreden bepaling volgens hen strijdig met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

A.6.12. In het eenentwintigste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de artikelen 10, 11, 16, 19, 22 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 8, 9, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische sociale en culturele rechten, met artikel 2, lid 2, van de Overeenkomst van Parijs, met het beginsel van de scheiding tussen Kerk en Staat, met de beginselen van behoorlijke wetgeving en met het neutraliteitsbeginsel. De verzoekende partijen bekritisieren in essentie dat het verbod op het plaatsen of het vervangen van een stookolieketel niet geldt voor de in artikel 2, 4^o, van het decreet van 18 maart 2022 opgesomde gebouwen. Zij menen dat de bestreden bepalingen daardoor het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en het neutraliteitsbeginsel schenden.

A.7. De Vlaamse Regering meent dat de voormelde middelen niet ontvankelijk zijn, in zoverre de verzoekende partijen erin allerlei bepalingen en beginselen als referentienormen aanvoeren, zonder uiteen te zetten in welke zin de bestreden bepalingen in strijd zouden zijn met de als referentienormen aangevoerde bepalingen en beginselen. Zij meent dat die middelen evenmin ontvankelijk zijn in zoverre erin wetskrachtige bepalingen en reglementen als referentienormen worden aangevoerd.

A.8. Ten gronde is de Vlaamse Regering in essentie van oordeel dat de bestreden bepalingen geen onevenredige gevolgen hebben. Zij wijst erop dat die bepalingen passen in het kader van de ruimere ambitie van de Europese Unie en van de Vlaamse overheid om de bodemkwaliteit te beschermen en om een energietransitie naar een koolstofarme en een duurzame samenleving te bewerkstelligen, zij het op een graduele en gefaseerde wijze. Zij meent dat de keuze van de decreetgever om de aard van de verwarmingsinstallatie als onderscheidingscriterium te hanteren, is gebaseerd op, enerzijds, de grenzen van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest en, anderzijds, de maatschappelijke draagkracht voor het invoeren van maatregelen betreffende de nagestreefde energietransitie. Zij beklemtoont dat de decreetgever heeft voorzien in een uitzondering op het bestreden verbod, dat het verbod enkel geldt voor de volledige vervanging van een stookolieketel en dus niet voor het herstellen van onderdelen ervan en dat de bestreden bepalingen voor de betrokken burgers de ruimte laten om kostenefficiënt over te schakelen op een alternatieve verwarmingsmethode met een lagere uitstoot van broeikasgassen en zonder risico op bodemverontreiniging. Zij meent dat de keuze van de decreetgever, als resultante van een delicate evenwichtsoefening, niet kennelijk onredelijk is.

Wat de databank voor energiegebruik en energieproductie betreft

A.9.1. Het veertiende, het zestiende en het achttiende middel hebben betrekking op de databank voor energiegebruik en energieproductie.

A.9.2. Het veertiende middel is gericht tegen het door artikel 6 van het decreet van 22 oktober 2021 in het Energiedecreet ingevoegde artikel 12.5.1, § 1, tweede lid, 8^o, en is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 6, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van de rechten van de verdediging. De verzoekende partijen bekritisieren in essentie dat de bestreden bepaling niet erin voorziet dat die databank ook tot doel heeft gegevens te verzamelen omtrent de omstandigheden waarin personen het verbod op het plaatsen en het vervangen van een

stookolieketel niet hebben nageleefd. Zij menen dat daaruit een schending volgt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, van het recht op een eerlijk proces en van het vermoeden van onschuld.

A.9.3. Het zestiende middel is gericht tegen artikel 9 van het decreet van 22 oktober 2021 en is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag. De verzoekende partijen bekritisieren het feit dat artikel 6 van het decreet van 22 oktober 2021 in werking is getreden op 1 januari 2022, terwijl de voormelde databank, bij gebrek aan uitvoeringsbesluiten, nog niet operationeel is. Zij menen dat personen die na 1 januari 2022 en vóór het operationeel worden van de databank hun stookolieketel illegaal vervangen minder kans lopen om een boete te krijgen dan zij die dat na het operationeel worden van de databank doen, wat volgens hen leidt tot een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie. Zij menen eveneens dat de personen van de eerste categorie moeilijker hun verdediging kunnen voorbereiden dan de personen van de tweede categorie, wat volgens hen ook leidt tot een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.9.4. Het achttiende middel is gericht tegen artikel 6 van het decreet van 22 oktober 2021 en is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De verzoekende partijen bekritisieren in essentie dat een databank wordt opgericht voor de handhaving van het verbod op het plaatsen en vervangen van een stookolieketel en niet voor, onder meer, de handhaving van de voorschriften inzake ruimtelijke ordening.

A.10. De Vlaamse Regering meent dat de voormelde middelen niet ontvankelijk zijn, in zoverre de verzoekende partijen erin bepalingen en beginselen als referentienormen aanvoeren, zonder uiteen te zetten in welke zin de bestreden bepalingen in strijd zouden zijn met die als referentienormen aangevoerde bepalingen en beginselen. Zij meent daarnaast dat het zestiende en het achttiende middel niet ontvankelijk zijn, omdat het Hof niet bevoegd is om het uitblijven van een uitvoeringsbesluit te beoordelen (zestiende middel) en omdat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet het voorwerp uitmaakt van het onderhavige beroep (achttiende middel).

A.11.1. Ten gronde meent de Vlaamse Regering dat de verzoekende partijen de met het veertiende middel bestreden bepaling verkeerd interpreteren. Het valt volgens haar niet in te zien hoe het verzamelen van gegevens omtrent omstandigheden waarin personen het verbod op het plaatsen en het vervangen van een stookolieketel niet hebben nageleefd, niet zou vallen onder de in de bestreden bepaling opgenomen doelstelling betreffende « het volgen en handhaven van verplichtingen die aan gebouweigenaars, huurders en houders van een zakelijk recht worden opgelegd voor de verwarmingsinstallaties in het gebouw ».

A.11.2. Het zestiende middel is, in zoverre het ontvankelijk zou zijn, volgens de Vlaamse Regering niet gegrond, daar het om de inachtneming van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie te beoordelen, niet relevant is twee reglementeringen te vergelijken die op verschillende ogenblikken van toepassing zijn. Een verschil in behandeling tussen personen die onder het toepassingsgebied van een vroegere regeling vallen en personen die onder het toepassingsgebied van een nieuwe regeling vallen, maakt volgens haar op zich geen schending uit van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.11.3. Het achttiende middel is, in zoverre het ontvankelijk zou zijn, volgens de Vlaamse Regering niet gegrond, daar personen die het verbod op het plaatsen en vervangen van een stookolieketel niet naleven, niet vergelijkbaar zijn met personen die een inbreuk begaan op de ruimtelijke ordening.

Wat de administratieve sanctie betreft

A.12.1. Het dertiende, het veertiende, het vijftiende en het zeventiende middel hebben betrekking op de door artikel 8 van het decreet van 22 oktober 2021 ingevoerde administratieve sanctie.

A.12.2. Het dertiende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, tweede lid, 14 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 7 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, met artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het wettigheidsbeginsel in strafzaken en met het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen. De verzoekende partijen doen in essentie gelden dat de door de bestreden bepaling ingevoerde administratieve boete onevenredig hoog is, daar niet is voorzien in een minimum- en maximumstraf, terwijl andere bepalingen van het Energiedecreet wel voorzien in een minimum- en maximumstraf. Zij bekritisieren de

bestreden bepaling ook omdat zij niet erin voorziet dat een onwettig geplaatste stookolieketel moet worden verwijderd, waardoor een verschil in behandeling in het leven wordt geroepen tussen bemiddelde en niet bemiddelde burgers, daar de eerste categorie van burgers, in tegenstelling tot de tweede categorie, zich het betalen van een administratieve geldboete kan veroorloven.

A.12.3. Het veertiende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 13 en 22 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 6, 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met het beginsel van de rechten van de verdediging. De verzoekende partijen bekritisieren het feit dat niet is voorzien in een hoorrecht voorafgaand aan het opleggen van de geldboete.

A.12.4. Het vijftiende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 2 en 3 van de richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 « betreffende het recht op informatie in strafprocedures ». De verzoekende partijen bekritisieren het feit dat de overtreder van het bestreden verbod niet op de hoogte dient te worden gesteld van de aard en de reden van de beschuldiging bij het opleggen van een geldboete, van het recht op een advocaat, van het recht op kosteloze rechtsbijstand, van het recht op een tolk en van het zwijgrecht. Zij verzoeken het Hof ter zake prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

A.12.5. Het zeventiende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12, 13 en 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de algemene rechtsbeginselen van het recht op een eerlijk proces en van de rechten van de verdediging, inzonderheid het recht op tegenspraak. De verzoekende partijen bekritisieren het feit dat de bestreden bepaling niet erin voorziet dat inbreuken moeten worden vastgesteld door een door de decreetgever aangewezen overheidspersoon. Zij bekritisieren eveneens dat het verslag van de vaststelling van de inbreuk niet aan de inbreukmaker wordt bezorgd. Uit een vergelijking met de procedure vermeld in artikel 6.2.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening leiden zij bovendien een schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie af.

A.13. De Vlaamse Regering meent dat de voormelde middelen niet ontvankelijk zijn, in zoverre de verzoekende partijen erin bepalingen en beginselen als referentienormen aanvoeren, zonder uiteen te zetten in welke zin de bestreden bepalingen in strijd zouden zijn met die als referentienormen aangevoerde bepalingen en beginselen.

A.14.1. Ten gronde meent de Vlaamse Regering dat het dertiende middel niet gegrond is. Zij meent dat de geldboete evenredig is, daar die boete werd bepaald in verhouding tot de prijs van een nieuwe stookolieketel en daar daarbij rekening werd gehouden met het aantal wooneenheden in een gebouw. Daarnaast is zij van oordeel dat er op de decreetgever geen verplichting rust om bij het invoeren van een administratieve boete die niet kennelijk onevenredig hoog is, te voorzien in een minimum- en een maximumbedrag. Dat andere bepalingen van het Energiedecreet wel voorzien in een minimum- en een maximumbedrag voor een boete, doet volgens haar niet ter zake. Ten slotte meent zij dat er op de decreetgever geen verplichting rust om te voorzien in herstelmaatregelen en dat het inherent is aan een geldboete dat het opleggen ervan een variërende impact kan hebben, naar gelang van de persoonlijke situatie van diegene die moet betalen.

A.14.2. Het veertiende middel is volgens de Vlaamse Regering niet gegrond omdat de hoorplicht een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is, dat ook van toepassing is wanneer het niet uitdrukkelijk in de regelgeving is opgenomen.

A.14.3. Het vijftiende middel is volgens de Vlaamse Regering niet gegrond, omdat artikel 6, lid 3, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de richtlijn 2012/13/EU enkel toepassing kunnen vinden in strafprocedures. Zij is van oordeel dat de bestreden bepaling geen strafprocedure betreft.

A.14.4. Het zeventiende middel is volgens de Vlaamse Regering niet gegrond, omdat de bij het opleggen van de administratieve geldboete te volgen procedure niet in strijd is met de rechten van de verdediging. Zij wijst erop dat het bedrag van de geldboete aan de betrokkene per aangetekende zending wordt meegedeeld, met vermelding van de redenen waarom de boete wordt opgelegd en met verwijzing naar de artikelen die van toepassing zijn, dat de betrokkene een hoorrecht heeft, dat hij een administratief beroep kan instellen tegen de opgelegde geldboete en dat hij ten slotte ook een beroep kan instellen bij de Raad van State. Het loutere gegeven dat er voor installateurs van stookolieketels een meldingsplicht geldt, brengt volgens haar geen enkele ongrondwettigheid met zich mee.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de gehele of gedeeltelijke vernietiging van het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 oktober 2021 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat een verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel betreft » (hierna : het decreet van 22 oktober 2021), evenals de gehele of gedeeltelijke vernietiging van artikel 2, 4°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 maart 2022 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 » (hierna : het decreet van 18 maart 2022).

B.1.2. Artikel 3 van het decreet van 22 oktober 2021 voegt in het decreet van het Vlaamse Gewest van 8 mei 2009 « houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid » (hierna : het Energiedecreet), onder titel XI (« Energieprestaties van gebouwen »), een artikel 11.1/1.3 in, dat een verbod invoert op, enerzijds, het plaatsen van een stookolieketel in zowel residentiële als niet-residentiële gebouwen waarvoor de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen met betrekking tot nieuwbouw of ingrijpende energetische renovatie vanaf 1 januari 2022 wordt aangevraagd en, anderzijds, op de vervanging, vanaf diezelfde datum, in bestaande gebouwen van een stookolieketel door een stookolieketel, van een ketellichaam door een ketellichaam of van een andere verwarmingstechnologie dan een stookolieketel door een stookolieketel, tenzij er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is.

Artikel 1.1.3, 114°/1, van het Energiedecreet, zoals ingevoegd bij artikel 2, 3°, van het decreet van 22 oktober 2021, omschrijft het begrip « stookolieketel » als « het geheel van ketellichaam en brander dat de verbrandingswarmte uit de verbranding van stookolie op het water moet overbrengen, ter voorziening van ruimteverwarming of sanitair warm water ». Artikel 1.1.3, 74°/0, van het Energiedecreet, zoals ingevoegd bij artikel 2, 2°, van het decreet van 22 oktober 2021, omschrijft het begrip « ketellichaam » als « het geheel van onderdelen van een stookolieketel die niet instaan voor de verbranding van de brandstof maar wel voor de overdracht van de verbrandingswarmte naar water ». Het betreft « het meest robuuste onderdeel » van de stookolieketel (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 813/7, p. 6).

Het bestreden verbod heeft dus geen betrekking op de vervanging van de brander (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 813/5, p. 2).

De uitbreiding van het verbod tot de vervanging van een « ketellichaam » door een ander « ketellichaam » kwam er ingevolge een amendement, dat als volgt werd verantwoord :

« Bij een stookolieketel is het immers meestal de brander die na ongeveer 15 jaar aan vervanging toe is. Het veel grotere ketellichaam heeft echter een levensduur van zelfs 30 tot 50 jaar. Als men ook zou toelaten dat een ketellichaam nog wordt vervangen dan creëert men zodoende opnieuw voor een lange tijd een lock-ineffect. Te meer daar in veel gevallen dat gietijzeren of plaatstalen ketellichaam voor verwijdering moet worden ontmanteld, en dat dat zodoende een ideaal moment is om de keuze van het verwarmingssysteem te heroverwegen. Daarom wordt ook voorgesteld om bij bestaande gebouwen ook de vervanging van het ketellichaam te verbieden » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 813/5, p. 3).

B.1.3. Artikel 4 van het decreet van 22 oktober 2021, dat in het Energiedecreet een artikel 11.1/1.4 invoegt, legt de installateurs van stookolieketels de verplichting op om per kwartaal aan het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (hierna : het VEKA) een lijst te bezorgen met adressen van de residentiële en niet-residentiële gebouwen waarin ze gedurende het vorige kwartaal een of meer stookolieketels of ketellichamen hebben geïnstalleerd of vervangen.

B.1.4. De artikelen 5 en 6 van het decreet van 22 oktober 2021 voorzien in een door het VEKA bij te houden databank voor energiegebruik en energieproductie waarvan de doelstellingen worden geregeld, evenals de toegang tot de gegevens en de bewaartermijn ervan.

B.1.5. Ten slotte voorzien de artikelen 7 en 8 van het decreet van 22 oktober 2021 in een administratieve sanctie als het VEKA vaststelt dat er in een residentieel of niet-residentieel gebouw een stookolieketel of een ketellichaam is geplaatst of vervangen in strijd met het in artikel 11.1/1.3 van het Energiedecreet opgenomen verbod. De sanctie bestaat in een administratieve geldboete van 3 000 euro, vermeerderd met 2 000 euro per gebouweenheid in het gebouw, en wordt opgelegd aan de aangifteplichtige, in geval van een nieuwbouw of ingrijpende energetische renovatie, en aan de eigenaar of houder van een zakelijk recht, wanneer het een bestaand gebouw betreft.

B.1.6. Artikel 2, 4°, van het decreet van 18 maart 2022 voegt in artikel 1.1.3 van het Energiedecreet een punt 92°/1/0/1 in, waarin het begrip « niet-residentieel gebouw » wordt omschreven als volgt :

« een gebouw met een niet-residentiële hoofdbestemming, met uitzondering van :

- a) alleenstaande gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van minder dan 50 m²;
- b) tijdelijke gebouwen die in principe niet langer dan twee jaar worden gebruikt;
- c) gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten;
- d) industriële gebouwen;
- e) werkplaatsen;
- f) opslagplaatsen voor niet-industrieel gebruik;
- g) gebouwen van een landbouwgebouw die niet voor bewoning bestemd zijn ».

B.2.1. De parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 oktober 2021 licht het in artikel 3 van dat decreet opgenomen verbod als volgt toe :

« De Vlaamse Regering kan in het kader van haar beleid over het rationeel energiegebruik en de bevordering van de energieprestaties van gebouwen, het gebruik van bepaalde verwarmingsinstallaties, technische installaties en technische bouwsystemen verbieden of voorwaarden opleggen voor het gebruik ervan. Die bepaling is opgenomen in artikel 11.1/1.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, dat recent werd ingevoegd bij het decreet van 30 oktober 2020.

Met dit voorstel van decreet worden strikte voorwaarden voor stookolieketels decretaal ingeschreven, waardoor het gebruik ervan streng gereguleerd wordt. Die *lex specialis* houdt in dat de Vlaamse Regering met toepassing van het voormelde artikel 11.1/1.1 geen afwijkende bepalingen kan invoeren over die materie, die door de decreetgever al is geregeld. Het Vlaamse Gewest zet op die manier in op de verduurzaming van gebouwen. In zowel residentiële als niet-residentiële gebouwen waarvoor de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen met betrekking tot nieuwbouw of de ingrijpende energetische renovatie (IER) wordt aangevraagd vanaf 1 januari 2022, zal het daardoor verboden zijn om nog een stookolieketel te plaatsen of die te vervangen. Ook in bestaande gebouwen zal het - ook als er niet-vergunningsplichtige werkzaamheden worden uitgevoerd - vanaf die datum niet langer mogelijk zijn om een stookolieketel door een andere stookolieketel te vervangen, tenzij er geen aardgasnet in de straat aanwezig is.

Het ontworpen artikel 11.1/1.3 voert daarmee het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 uit, enerzijds voor nieuwbouw en ingrijpende energetische renovaties (IER), en anderzijds voor

bestaande gebouwen. In het regeerakkoord zijn immers de volgende bepalingen over stookolieketels opgenomen :

- ‘ Wanneer er een aardgasnet in de straat ligt, mag vanaf 2021 een bestaande stookolieketel niet meer vervangen worden. De eigenaars worden over alle mogelijke alternatieven geïnformeerd. ’

- ‘ Vanaf 2021 kunnen daarom geen stookolieketels meer geplaatst worden bij nieuwbouw en ingrijpende energetische renovaties en kan een aardgasaansluiting bij nieuwe grote verkavelingen en grote appartementsgebouwen enkel nog voor collectieve verwarming via warmtekrachtkoppeling of in combinatie met een hernieuwbaar energiesysteem als hoofdverwarming. ’

[...]

In het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) werd echter bepaald : ‘ Vanaf 2021 voeren we een verbod in op stookolieketels bij nieuwbouw en ingrijpende energetische renovatie (IER). Bestaande stookolieketels mogen niet meer worden vervangen door andere stookolieketels indien er in de straat mogelijkheid is om aan te sluiten op een aardgasnet, tenzij wordt aangetoond dat de stookolieketels even performant zijn als de nieuwste aardgascondensatieketels. ’ Op die problematiek wordt hieronder dieper ingegaan.

Dat die verwarmingstechnologie voor nieuwbouw en ingrijpende energetische renovaties niet alleen minder energie-efficiënt en milieuvriendelijk is, maar ook achterhaald is, blijkt ook uit de onderstaande statistische gegevens die zijn afgeleid uit de ingediende EPB-aangiften (EPB : energieprestatie en binnenklimaat).

[...]

Ook het plaatsen of het vervangen van een stookolieketel door een andere stookolieketel wordt vanaf 2022 in bestaande gebouwen niet langer toegestaan. De enige uitzondering daarop is als er geen aardgasnet in de straat aanwezig is. Met het vervangen van een stookolieketel wordt overigens alleen het vervangen van de volledige installatie bedoeld, en niet de vervanging van individuele onderdelen van een bestaande verwarmingsinstallatie, zoals de brander.

[...]

C.2.b. De maatregel zoals die in het Vlaams Energie- en Klimaatplan geformuleerd wordt

De maatregel zoals die in het Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) geformuleerd wordt, is echter wel problematisch in het licht van artikel 6 van de kaderrichtlijn over ecodesign en verordening 813/2013/EU. In die formulering zou de vervanging van een bestaande stookolieketel door een andere terwijl er in de straat mogelijkheid is om aan te sluiten op een aardgasnet, wel toegestaan zijn als ‘ wordt aangetoond dat de stookolieketels even performant zijn als de nieuwste aardgascondensatieketels ’. Of het al dan niet toegestaan is om een vervangende stookolieketel te installeren hangt in dat scenario dus af van een performantietoets.

Die performantietoets zal (minstens) betrekking hebben op de energie-efficiëntie. Bijlage II bij verordening 813/2013/EU stelt echter al eisen voor seizoensgebonden energie-efficiëntie en energie-efficiëntie van waterverwarming. Als het Vlaamse Gewest de toelaatbaarheid van de vervanging van een stookolieketel door een andere stookolieketel afhankelijk stelt van een bijkomende energie-efficiëntietoets, dan zal dat gekwalificeerd worden als een met artikel 6, lid 1, van de kaderrichtlijn over ecodesign strijdig voorschrift inzake ecologisch ontwerp dat verband houdt met parameters die al door verordening 813/2013/EU worden bestreken, tenzij er sprake mocht zijn van een ‘ eis voor energieprestaties ’ van gebouwen of gebouweenheden of een ‘ systeemeis ’ conform artikel 4, lid 1, c.g. artikel 8 van de EPB-richtlijn. Dat laatste is echter niet het geval : de voorwaarde dat een stookolieketel even performant moet zijn als de nieuwste aardgascondensatieketels is immers geen systeemeis, maar wel een voorschrift inzake ecologisch ontwerp.

De maatregel zoals die in het VEKP geformuleerd wordt, is om die reden in strijd met artikel 6 van de kaderrichtlijn over ecodesign en met verordening 813/2013/EU.

Om de bovengenoemde redenen kan de maatregel alleen doorgang vinden in de vorm die in het Vlaamse regeerakkoord is bepaald » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 813/1, pp. 2, 5-6 en 10-11).

De bovenvermelde beweegredenen komen ook voor in de verantwoording voor de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest om het decreet van 22 oktober 2021 aan te nemen :

« Dit voorstel van decreet past op het vlak van het stookolieverbod immers volledig in de materiële bevoegdheid van het gewest met betrekking tot energie-efficiëntie en de bescherming van het leefmilieu. Dergelijke verwarmingsinstallaties op stookolie zijn immers niet energie-efficiënt en milieuvriendelijk genoeg om nog een plaats te hebben in de lopende energietransitie. Stookolieketels hebben door de verbranding van stookolie immers een grotere impact op de emissies en de luchtkwaliteit. De CO₂-emissiefactor (kton CO₂/PJ) voor stookolie is bijvoorbeeld ongeveer 32 procent hoger dan die van aardgas, en 15 à 18 procent hoger dan propaan- en butaangas. Ook is de NO_x-uitstoot van een nieuwe stookolieketel ongeveer 45 procent hoger dan bijvoorbeeld de uitstoot van een nieuwe aardgasketel.

In 2019 had stookolie een aandeel van 35 procent in de broeikasgasemissies van de bouwsector (zowel bij residentiële als niet-residentiële gebouwen) en een aandeel van 10 procent in de totale niet-ETS-broeikasgasemissies in Vlaanderen (ETS : emissions trading system). Een uitfasering van stookolieketels kan dus een aanzienlijke bijdrage leveren tot de Vlaamse niet-ETS-reductiedoelstelling op korte (2030) en lange (2050) termijn. Bij een overschakeling naar aardgas kan alleen al door de lagere CO₂-emissiefactor een impact van 32 procent verwacht worden. Bij overschakeling naar niet-fossiele verwarmingsinstallaties bedraagt de CO₂-reductie 100 procent.

Ook de bodemkwaliteit wordt door de maatregel positief beïnvloed doordat het gebruik van dergelijke installaties een hoger risico op bodemverontreiniging inhoudt, bijvoorbeeld door gemorste stookolie bij de levering of de vervuiling door lekkende stookolietanks. Het feit dat de maatregel niet alleen een gevolg heeft voor energie-efficiëntie en de uitstoot van broeikasgassen, maar ook de kwaliteit van de bodem bevordert, is een beoogd doel. De maatregel heeft dus gevolgen die niet gelden voor andere types van verwarmingsinstallaties : maatregelen daarvoor hebben immers niet dat specifieke milieueffect, zodat er geen sprake kan zijn van een vergelijkbare toestand.

Het gebruik van dergelijke nieuwe stookolietoestellen past dan ook minder in de energietransitie naar een koolstofarme samenleving. Een andersluidende studie, die de stookoliesector (Informazout) zelf heeft besteld, kan niet als wetenschappelijk correct beschouwd worden. Op vraag van minister Zuhair Demir heeft een derde partij (Energyville en het klimaatpanel) die studie aan een peerreview onderworpen. De peerreview besluit dat het rapport van Informazout een erg hypothetische trend, een volledige shift van klassieke stookolie- naar gasverwarming, en dat op relatief korte termijn (tegen 2030), in detail analyseert met een LCA-methode, waarbij de onderzoekers door diverse eenzijdige aannames in het nadeel van aardgas, trachten aan te tonen dat stookolie op termijn een beperktere klimaatimpact kan hebben. Als gevolg van methodologische problemen en subjectieve keuzes besluit de peerreview dat er echter niet kan worden gesteld dat dit aan de orde is. De werkhypothese van de sector - dat aardgas slechter is dan stookolie - is dan ook niet aangetoond of geloofwaardig, maar is methodologisch problematisch en lijkt dan ook alleen een veeleer tendentieuze en protectionistische reflex weer te geven » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 813/1, pp. 3-4).

B.2.2. Uit de hiervoor weergegeven toelichting blijkt dat het decreet van 22 oktober 2021 past binnen de « Vlaamse niet-ETS-reductiedoelstelling op korte (2030) en lange (2050) termijn ». Het betreft de doelstelling die door de Europese Unie aan de lidstaten is opgelegd voor de zogenaamde niet-ETS-sectoren, dit zijn de sectoren die niet onder het Europees Stelsel van Verhandelbare Emissierechten vallen. Het betreft voornamelijk de gebouwen-, transport-, landbouw- en afvalsector. Die doelstelling op korte termijn, die is vastgelegd in de verordening (EU) 2018/842 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 « betreffende bindende jaarlijkse broeikasgasemissiereducties door de lidstaten van 2021 tot en met 2030 teneinde bij te dragen aan klimaatmaatregelen om aan de toezeggingen uit hoofde van de Overeenkomst van Parijs te voldoen, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 » en die door het Vlaamse Gewest in zijn Vlaams Energie- en Klimaatplan (VEKP) werd overgenomen, houdt in dat België tegen 2030 zijn broeikasgasemissies dient te reduceren met 35 % ten opzichte van 2005. Op lange termijn wordt gestreefd naar een vermindering van de broeikasgasemissies in 2050 met 80 tot 95 % in vergelijking met de niveaus van 1990.

De zogenaamde « Europese klimaatwet » (verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 « tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 ») voorziet voor de Europese Unie in scherpere doelstellingen, die neerkomen op een vermindering binnen de Europese Unie van nettobroeikasgasemissies (emissies na aftrek van verwijderingen) van ten minste 55 % in 2030 ten opzichte van de niveaus van 1990 en in een volledige klimaatneutraliteit in 2050. In het licht van die gewijzigde doelstellingen publiceerde de Europese Commissie op 14 juli 2021 haar « Fit for 55 »-pakket, waarin voorgesteld wordt om de Belgische nationale doelstelling aan te scherpen tot 47 % tegen 2030 ten opzichte van 2005.

B.2.3. Wat het Vlaamse Gewest betreft, sluit het decreet van 22 oktober 2021 aan bij andere recente decreten die, teneinde de Vlaamse niet-ETS-reductiedoelstelling tegen 2030 en 2050 te behalen, ook de uitstoot van broeikasgassen ten gevolge van het gebruik van aardgas beogen te verminderen.

Een eerste stap hierin werd gezet bij artikel 12 van het decreet van 30 oktober 2020 « tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 ». Ingevolge die wijziging bepaalt artikel 4.1.16/1 van het Energiedecreet dat bij nieuwe grote verkavelingen, grote groepswoningbouwprojecten of grote appartementsgebouwen, waarvan de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden of voor stedenbouwkundige handelingen vanaf 1 januari 2021 is aangevraagd, alleen nog mag worden voorzien in een aansluiting op het aardgasdistributienet in geval van collectieve verwarming via warmtekrachtkoppeling of in combinatie met een hernieuwbare-energiesysteem als hoofdverwarming.

Artikel 6 van het decreet van 18 maart 2022 vormt de tweede fase. Dat artikel voegt in het Energiedecreet een artikel 4.1.16/2 in, dat bepaalt dat aardgasdistributienetbeheerders voor residentiële gebouwen en niet-residentiële gebouwen waarvoor vanaf 1 januari 2026 een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aangaande nieuwbouw wordt aangevraagd, niet meer in een aansluiting op het aardgasdistributienet mogen voorzien. Bij het decreet van 17 juni 2022 « tot wijziging van artikel 4.1.16/2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 » werd de datum voor het aardgasaansluitingsverbod bij nieuwbouw vervroegd naar 1 januari 2025.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.3. De Vlaamse Regering betwist het belang van de verzoekende partijen, omdat zij niet aantonen dat zij worden geraakt door het verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel.

B.4. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt.

B.5. De verzoekende partijen motiveren hun belang door erop te wijzen dat zij hun woning verwarmen met een stookolieketel en dat hun woning niet aansluitbaar is op het aardgasnet, niettegenstaande er een aardgasleiding in de straat beschikbaar is. Zij zetten daarbij uiteen dat die aardgasleiding zich, ten opzichte van hun woning, bevindt aan de overzijde van de straat. Uit het feit dat er een aardgasleiding beschikbaar is in de straat, leiden zij af dat de uitzondering op het verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel niet op hen van toepassing is, daar die uitzondering enkel geldt « als er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is ». Zij menen aldus dat zij rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de bestreden bepalingen, daar die bepalingen hun zouden verbieden hun stookolieketel te vervangen.

B.6.1. Volgens artikel 11.1/1.3, tweede lid, van het Energiedecreet, zoals ingevoegd door artikel 3 van het decreet van 22 oktober 2021, is het verbod op de plaatsing en vervanging van een stookolieketel in bestaande gebouwen niet van toepassing « als er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is ».

B.6.2. Met betrekking tot de in die bepaling vervatte woorden « als er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is », heeft het Hof bij zijn arrest nr. 147/2022 van 10 november 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.147) geoordeeld :

« B.34.3. Anders dan door de verzoekende partij in de zaak nr. 7726 wordt aangevoerd, is bovendien op een objectieve en rechtszekere wijze bepaald in welke gevallen een woning kan worden aangesloten op een aardgasleiding, zelfs in de situatie waarin het aardgasdistributienet zich aan de overkant van de straat bevindt.

Door in een uitzondering op de verbodsmaatregel te voorzien wanneer ‘ er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is ’ verwijst het bestreden decreet naar de artikelen 1.1.3, 4.1.13 en 4.1.15 van het Energiedecreet, die de gevallen omschrijven waarin een woning moet of kan worden aangesloten op een aardgasnet.

Artikel 1.1.3 van het Energiedecreet bepaalt :

‘ In dit decreet wordt verstaan onder :

[...]

3° aansluitbare wooneenheid of gebouw : wooneenheid die of gebouw dat nog niet aangesloten is op het aardgasdistributienet, en waarbij aan één van de volgende voorwaarden is voldaan :

a) er is een lagedrukleiding aanwezig langs de openbare weg aan dezelfde kant van de weg en ter hoogte van de wooneenheid of het gebouw;

b) de wooneenheid of het gebouw is niet gelegen in een gebied dat bestemd is voor bewoning en er is een lagedrukleiding aanwezig langs de openbare weg ter hoogte van de wooneenheid of het gebouw, al of niet aan dezelfde kant van de wooneenheid of het gebouw

c) een middendrukleiding, categorie A of B, is aanwezig langs de openbare weg ter hoogte van de wooneenheid of het gebouw en deze leiding is specifiek aangelegd voor het aansluiten van respectievelijk wooneenheden of gebouwen;

[...]’.

Artikel 4.1.13 van het Energiedecreet, laatst gewijzigd bij het decreet van 18 maart 2022 ‘ tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 ’, bepaalt :

‘ § 1. De aardgasdistributienetbeheerder mag voor de aansluiting van een aansluitbare wooneenheid of gebouw op het aardgasdistributienet in de gebieden in het geografische gebied waarvoor hij werd aangewezen, een maximale prijs aanrekenen van 250 euro als cumulatief aan de volgende voorwaarden wordt voldaan :

1° de aardgasleiding langs de openbare weg waar de aansluitbare wooneenheid of het aansluitbare gebouw gelegen is, heeft voldoende capaciteit;

2° er is maximaal 20 meter afstand tussen de aardgasleiding en het toekomstige afnamepunt;

3° de gevraagde capaciteit van de aansluiting is lager dan of gelijk aan 10 m³(n) per uur;

4° de gevraagde leveringsdruk is gelijk aan 21 of 25 mbar.

§ 2. Als de aardgasdistributienetbeheerder om technische of economische redenen toch beslist om een niet-aansluitbare wooneenheid of gebouw gelegen in een gebied bestemd voor bewoning via een onderboring aan te sluiten op een aardgasleiding aan de overkant van de straat, mag hij in het geografische gebied waarvoor hij werd aangewezen, voor de aansluiting een maximale prijs aanrekenen van 250 euro als cumulatief aan de volgende voorwaarden wordt voldaan :

1° de aardgasleiding langs de openbare weg waar het niet-aansluitbare wooneenheid of het niet-aansluitbare gebouw gelegen is, heeft voldoende capaciteit;

2° er is maximaal 20 meter afstand tussen de aardgasleiding en het toekomstige afnamepunt;

3° de gevraagde capaciteit van de aansluiting is lager dan of gelijk aan 10 m³(n) per uur;

4° de gevraagde leveringsdruk is gelijk aan 21 of 25 mbar '.

Artikel 4.1.15 van het Energiedecreet, laatst gewijzigd bij het decreet van 10 maart 2017 ' tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de aansluitbaarheid op een aardgasdistributienet en tot bevestiging van de continuïteit van de sanctionering van de energieprestatieregelgeving ', bepaalt :

' Elke aardgasdistributienetbeheerder is ertoe gehouden om elke afnemer die aardgas koopt voor eigen huishoudelijk gebruik en niet voor commerciële of professionele activiteiten overeenkomstig de regels van het toepasselijke technisch reglement aan te sluiten op het aardgasdistributienet als hij daartoe verzocht wordt, op voorwaarde dat :

a) de aanvrager bij nieuwbouw een geldige omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen kan voorleggen;

b) een bestaande wooneenheid of een bestaand gebouw hoofdzakelijk vergund is of geacht wordt vergund te zijn '.

Uit die bepalingen van het Energiedecreet volgt dat het aan de aardgasdistributienetbeheerder toekomt om, op grond van technische of economische redenen, en op grond van de objectieve criteria die in die bepalingen zijn opgenomen, te onderzoeken of een woning die, zoals die van de verzoekende partij in de zaak nr. 7726, zich aan de overkant van het aardgasdistributienet bevindt, kan worden aangesloten. In de memorie van toelichting bij het voorstel van decreet dat tot het bestreden decreet heeft geleid, wordt in dat verband opgemerkt dat ' of een woning of woongebouw al dan niet aansluitbaar is op het aardgasdistributienet, [...] eenvoudig nagegaan [kan] worden via de website van Fluvius ' (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 813/1, p. 16).

De door de verzoekende partij in de zaak nr. 7726 geformuleerde kritiek is dan ook niet gegrond, temeer daar het bestreden decreet de verzoeker toelaat om, wanneer de aardgasdistributienetbeheerder van oordeel is dat zijn woning niet kan worden aangesloten op

een aardgasnet, zijn stookolieketel of het ketellichaam door een andere stookolieketel of een ander ketellichaam te vervangen. [...] ».

B.6.3. Daaruit blijkt dat de in artikel 11.1/1.3, tweede lid, van het Energiedecreet vervatte woorden « als er geen aardgasnet in de straat beschikbaar is » moeten worden gelezen in samenhang met de artikelen 1.1.3, 4.1.13 en 4.1.15 van dat decreet en dat het aan de aardgasdistributienetbeheerder toekomt om, op grond van technische of economische redenen en op grond van de objectieve criteria die in die bepalingen zijn opgenomen, te onderzoeken of een woning die zich aan de overkant van het aardgasdistributienet bevindt, kan worden aangesloten. Door in artikel 11.1/1.3, tweede lid, van het Energiedecreet het woord « beschikbaar » te gebruiken, heeft de decreetgever willen aangeven dat het in het kader van het toepassingsgebied van de uitzondering op het verbod op de plaatsing en vervanging van een stookolieketel op zich niet doorslaggevend is dat er in de straat een aardgasnet « aanwezig » is; doorslaggevend is het antwoord op de vraag of de desbetreffende woning kan worden aangesloten op het aardgasnet.

De website van de distributienetbeheerder Fluvius bevat daartoe een applicatie die toelaat na te gaan of een woning mogelijkerwijze in aanmerking komt om te worden aangesloten op het aardgasnet (<https://www.fluvius.be/nl/thema/aansluitingen-aardgas/aansluitbaar-op-het-aardgasnet>). Bij die applicatie wordt uitdrukkelijk vermeld dat een aanvraag kan worden ingediend om Fluvius te laten onderzoeken of een woning of een perceel aansluitbaar is op het aardgasnet en dat die aanvraag kosteloos is voor residentiële klanten die een aardgasaansluiting willen met een capaciteit van maximaal 25 m³/h.

B.6.4. Daaruit volgt dat het verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel in een bestaand gebouw niet geldt wanneer de distributienetbeheerder, op aanvraag van de betrokkene, oordeelt dat de woning, op grond van technische of economische redenen en op grond van de objectieve criteria die in de voormelde bepalingen van het Energiedecreet zijn opgenomen, niet kan worden aangesloten op het aardgasnet, en dit ook wanneer er aan de overzijde van de straat een aardgasleiding aanwezig is.

B.7. In zoverre de woning van de verzoekende partijen niet aansluitbaar is op het aardgasnet, zoals zij in hun verzoekschrift zelf poneren, is het verbod op de plaatsing of vervanging van een stookolieketel niet op hen van toepassing en worden zij, in tegenstelling tot

wat zij aanvoeren in het kader van de motivering van hun belang, niet rechtstreeks en ongunstig geraakt door de bestreden bepalingen.

B.8. Daar de verzoekende partijen niet doen blijken van het rechtens vereiste belang, is het beroep niet ontvankelijk.

Bijgevolg dient het beroep te worden verworpen en is er geen aanleiding om de door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en aan het Benelux-Gerechtshof.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

Aldus gewezen in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 9 maart 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen