



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.533/3  
van 28 december 2016

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest  
'houdende wijziging van artikel 14.1.2 van het Energiedecreet  
van 8 mei 2009'

Op 25 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Begroting, Financiën en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van artikel 14.1.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 december 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 december 2016.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot het aanpassen van de indeling in verbruikscategorieën op basis waarvan de jaarlijkse heffing per afnamepunt van elektriciteit wordt bepaald. De ontworpen wijziging is beperkt tot de vervanging van de hoeveelheid afgenomen elektriciteit die de grens vormt tussen de categorieën D en E: in plaats van 20 MWh die als grens voor het heffingsjaar 2016 geldt, wordt voor alle navolgende heffingsjaren 25 MWh als grens gehanteerd. Daartoe wordt artikel 14.1.2 van het decreet van 8 mei 2009 ‘houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid’ (hierna: Energiedecreet) gewijzigd.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Er wordt herinnerd aan het bevoegdheidsbezwaar dat de Raad van State bij de ontworpen regeling heeft geformuleerd in advies 58.417/3 van 2 december 2015.<sup>2</sup> Omwille van dat fundamentele bezwaar werd in het genoemde advies niet meer ingegaan op andere aspecten van de regeling, zoals de gelijke behandeling van de belastingplichtigen, wat op het einde van dat advies ook uitdrukkelijk werd vermeld.

4. Vermits de decreetgever het advies niet heeft gevolgd en de regeling uiteindelijk heeft aangenomen, kan de Raad van State het gelijkheidsaspect thans niet meer onbesproken laten. Het voorliggende ontwerp raakt echter slechts een deelaspect van de gehele regeling. Aangezien de Raad van State zich enkel over dit ontwerp kan uitspreken, moet het onderzoek in beginsel tot dat deelaspect beperkt blijven, al kan het uiteraard niet volledig los van de gehele regeling worden bekeken.

4.1. In de memorie van toelichting wordt de ontworpen verschuiving van de grens tussen de categorieën D en E, zodat meer – vooral huishoudelijke – afnemers in categorie D vallen, als volgt verantwoord:

“Er werd bij de concrete toepassing van die tarieven (...) vastgesteld dat de hoogte van het tarief van de heffing in bepaalde gevallen een aantal ongewenste maatschappelijke neveneffecten heeft, waardoor de hoogte niet voor elke afnemer binnen elke tariefcategorie billijk is. Meer bepaald wordt Categorie E als onvoldoende billijk ervaren, doordat bv. een

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> Adv.RvS 58.417/3 van 2 december 2015 over een amendement dat heeft geleid tot de artikelen 14.1.1 tot 14.1.3/1 van het Energiedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 544/5, (31) 33-36.

reeks huishoudelijke afnemers ook nog steeds in deze categorie vallen. Het betreft voornamelijk personen die de woonst verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming. Het wordt dan ook niet billijk geacht dergelijke afnemers aan een tarief van 770 euro te onderwerpen.

Gelet op het gelijkheidsbeginsel kan binnen één bepaalde categorie echter geen onderscheid worden gemaakt tussen verschillende types van afnamepunt. Dit creëert een ongelijke behandeling jegens de andere categorieën. Het is dan ook niet de bedoeling om in het kader van de aanpak van de "maatschappelijk ongewenste neveneffecten" één specifieke groep (het weze mensen met elektrische verwarming of gemeenschappelijke delen) afzonderlijk vrij te stellen, daar dit in het licht van het gelijkheidsbeginsel potentieel een niet verdedigbare discriminatie uitmaakt, maar er wordt gekozen om met de grenzen van de heffingscategorieën te schuiven, waardoor elke afnemer, ongeacht het type van afnemer, van deze tariefaanpassing kan gebruik maken.

Uit de cijfers van de distributienetbeheerders blijkt dat er binnen heffingscategorie E (20-50 MWh) een volgende subverdeling van het aantal afnamepunten zou bestaan<sup>(...)</sup>:

- 20-25 MWh: 27.108 (9002 residentiële afnamepunten, 18.106 niet-residentiële afnamepunten)
- 25-30 MWh: 15.513 (3132 residentiële afnamepunten, 12.381 niet-residentiële afnamepunten)
- +30 MWh: ongeveer 26.000 afnamepunten.

Er wordt vanuit gegaan dat huishoudelijke afnemers met een verbruik hoger dan 25 MW, afgezien van een incidenteel geval, eigenlijk een gemengd gebruik hebben. Bijv. beenhouwers en bakkers waarbij zowel hun handelsactiviteiten als hun huishoudelijke activiteiten aangesloten zijn op één afnamepunt.

Om die redenen wordt voorgesteld om de grens tussen enerzijds Categorie D (290 euro) en anderzijds Categorie E (770 euro) op te trekken van 20 MWh naar 25 MWh. Een dergelijke aanpassing kan er toe bijdragen het maatschappelijk draagvlak voor de heffing te verhogen.”

4.2. De verbruikscategorieën die zijn bepaald bij artikel 14.1.2 van het Elektriciteitsdecreet, dienen om de heffingsgrondslag en het tarief te bepalen. Dat artikel luidt thans:

“De tarieven worden per afnamepunt, waarop de afnemer in het heffingsjaar is aangesloten geweest op één van de netten vermeld in artikel 14.1.1, als volgt bepaald:

- 1° Categorie B: 100 euro;
- 2° Categorie C: 130 euro;
- 3° Categorie D: 290 euro;
- 4° Categorie E: 770 euro;
- 5° Categorie F: 1.300 euro;
- 6° Categorie G: 1.850 euro;
- 7° Categorie H: 2.600 euro;
- 8° Categorie I: 6.500 euro;
- 9° Categorie J: 16.000 euro;
- 10° Categorie K: 30.000 euro;

- 11° Categorie L: 75.000 euro;
- 12° Categorie M: 100.000 euro;
- 13° Categorie N: 120.000 euro.

Waarbij

- Categorie B staat voor een schijf tot 5 MWh;
- Categorie C staat voor een schijf van 5 MWh tot 10 MWh;
- Categorie D staat voor een schijf van 10 MWh tot 20 MWh;
- Categorie E staat voor een schijf van 20 MWh tot 50 MWh;
- Categorie F staat voor een schijf van 50 MWh tot 100 MWh;
- Categorie G staat voor een schijf van 100 MWh tot 500 MWh;
- Categorie H staat voor een schijf van 500 MWh tot 1 GWh;
- Categorie I staat voor een schijf van 1 GWh tot 5 GWh;
- Categorie J staat voor een schijf van 5 GWh tot 20 GWh;
- Categorie K staat voor een schijf van 20 GWh tot 50 GWh;
- Categorie L staat voor een schijf van 50 GWh tot 100 GWh;
- Categorie M staat voor een schijf van 100 GWh tot 250 GWh en
- Categorie N staat voor een schijf vanaf 250 GWh.”

Het tarief voor categorie B blijkt door de decreetgever te zijn beschouwd als een soort vast recht. De indeling in verbruikscategorieën werd als volgt in het algemeen verantwoord:

“Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het belastbare feit in deze heffing het beschikken over een afnamepunt op het elektriciteitsdistributienet, het plaatselijk vervoersnet of een gesloten distributienet vormt. Het statuut van de houder van het afnamepunt (natuurlijke persoon of rechtspersoon) doet hierbij niet ter zake, al werd in een aantal sociale correcties ten behoeve van particulieren voorzien.

Volgens data van Eandis (grootste werkmaatschappij met meeste netgebruikers) blijkt dat afnamepunten met één gedomicilieerde een gemiddeld verbruik hebben van 2,8 MWh per jaar. Dat is vrij vergelijkbaar met dat van een gemiddeld gezin (3,5 MWh voor een gezin van vier personen) en verschilt dus sterk van de Europese catalogeringen van elektriciteitsverbruikers die ook de Vlaamse reguleringsinstantie voor de elektriciteits- en gasmarkt (VREG) hanteert en waarin wordt aangegeven dat alleenstaanden slechts 0,6 MWh zouden verbruiken. Deze Europese catalogeringen zijn dus duidelijk niet op Vlaanderen van toepassing. Overigens zou die 0,6 MWh betekenen dat een alleenstaande zelfs minder zou verbruiken dan een persoon die in een gezin van 4 vertoeft, terwijl het duidelijk is dat er schaalnadelen zijn die ook intuïtief gevoeld kunnen worden: alleenstaanden moeten hun woning verlichten, diepvriezer laten werken, koken enzovoort waardoor hun verbruik proportioneel niet zo veel afwijkt van dat van een gemiddeld gezin.

Doordat het gemiddeld verbruik van een alleenstaande in Vlaanderen vergelijkbaar is met dat van een gemiddeld gezin, is ook het tarief in de eerste schijf verantwoord. Een alleenstaande betaalt gemiddeld 35,7 euro per MWh en gezin 28,6 euro per MWh. Dat wijst erop dat alleenstaanden beperkte schaalnadelen genieten, maar die zijn zeker niet sterker dan bij andere regelingen. De heffing moet gezien worden als een vaste bijdrage aan de kosten van de energietransitie, ongeacht het verbruik, de gezinssamenstelling enzovoort. Het is te vergelijken met een soort vast recht, zoals dat ook voor tv-distributie geldt

(ongeacht het gebruik en de gezinssamenstelling). Een alleenstaande zal per uur televisie ook meer betalen dan een gezin van vier.

Bovendien is het zeer belangrijk om op te merken dat een kwart van de door te rekenen certificatenkosten via dit vast recht zal worden doorgerekend. Drie kwart blijft doorgerekend op kWh basis. Dat maakt dat indien ook certificatenkosten doorgerekend via nettarieven en bijdrage groene stroom en wkk worden meegerekend, alleenstaanden gemiddeld 116 euro/MWh betalen en gezinnen 110 euro/MWh (dus een schaalnadeel van 5%). Om deze redenen werden de schijven in het kader van het vaststellen van de belastbare grondslagen, met respect voor het gelijkheidsbeginsel, gemoduleerd.

Er waren bovendien belangrijke redenen om de eerste schijf van verbruikers niet op te splitsen in twee categorieën:

- de eerste schijf bevat ook de eigenaars van zonnepanelen met een nulverbruik of een zeer laag verbruik. Het werd gezien de oorsprong van de certificatenproblematiek niet wenselijk geacht om deze categorie minder te laten bijdragen aan de kosten van de transitie;

- grenzen geven aanleiding tot grensgevallen. Wie net meer verbruikt dan de grens, betaalt per MWh ineens veel meer. Naarmate er meer grenzen zijn, stijgt ook het aantal grensgevallen. Dit op zich maakt volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof echter geen ongelijke behandeling uit, maar kan de praktische toepassing belemmeren.

Verbruikers die elektrisch verwarmen zijn bijzonder kwetsbaar voor stijgingen van de elektriciteitsfactuur. Het gaat om 12% van de Vlaamse gezinnen. Vaak gaat het om kwetsbare gezinnen die in sociale appartementen wonen, geplaatst in het kader van de Domus Flandriaprojecten. Hun verbruik is gemiddeld 7,5 MWh. Een lineaire doorrekening in de schijven zou deze verbruikers sterk treffen. Door een niet-lineaire doorrekening wordt vermeden dat de factuur voor deze verbruikers onaanvaardbaar hoog zou worden.

Ook verbruikers met een warmtepomp verbruiken gemiddeld tussen 7 en 9 MWh. Het gaat om een toekomstgerichte technologie die nodig is in het kader van de energietransitie en die niet ontmoedigd mag worden. Er zijn weliswaar warmtepompeigenaars met grote verbruiken, maar veelal gaat het over grote, energieverblindende woningen (vaak ook voor verwarming van zwembaden), waar er voldoende incentive tot reductie van het energieverbruik tot ‘gemiddelde’ niveaus moet blijven.

Om die redenen werd als ‘sociale correctie’ de tweede schijf aan een lager tarief onderworpen. Doordat nog steeds drie vierde van de certificatenkosten op MWh-basis via de distributienettarieven wordt doorgerekend en doordat ook een groot deel van de rest van de elektriciteitsfactuur per MWh wordt doorgerekend, blijft er overigens een voldoende groot incentive tot energiebesparing. Voor een gemiddeld gezin wordt met de heffing ongeveer 10% van de factuur forfaitair doorgerekend. De rest is ‘vermijdbaar’ en op kWh basis. De doorrekening met vaste schijven voor verbruikscategorie maakt de inkomsten van de heffing bovendien minder gevoelig voor schommelingen in het elektriciteitsverbruik (bijvoorbeeld door zachte winters, energiebesparingseffecten, economisch activiteitsniveau enzovoort), hetgeen ervoor zorgt dat de financieringsbasis stabiel is dan bij een doorrekening volledig per MWh.

Elke verbruiker betaalt voor elke schijf hetzelfde. Iedereen die zich in dezelfde situatie bevindt, wordt dus gelijk behandeld. Met andere woorden: een verbruiker met een hoog verbruik betaalt voor zijn eerste schijf verbruik hetzelfde als een kleine verbruiker. Er geldt dus een cumulatie van tarieven voor diverse schijven voor verbruikers die zich in de hogere verbruikscategorieën bevinden.

De indeling in de schijven is grotendeels gebaseerd op bestaande indelingen in schijven, namelijk degene die gehanteerd worden voor de vrijstellingen in het kader van de certificaten systemen. Een dergelijk systeem van gecumuleerde schijven, waarbij elke schijf aan zijn eigen (progressief of degressief) tarief wordt onderworpen, is in het Vlaamse belastingrecht niet ongekend. Bijvoorbeeld de erfbelasting en de schenkbelasting hanteren ook een tarief per schijf (bijvoorbeeld artikel 2.7.4.1.1 en artikel 2.8.4.1.1, Vlaamse Codex Fiscaliteit (VCF)). De leegstandheffing voor bedrijfsruimten (artikel 2.6.4.0.1 VCF) hanteert zelfs een heel vergelijkbaar systeem van per schijf op basis van het kadastraal inkomen vastgestelde degressieve tarieven. De degressiviteit is niet volledig lineair en bij de vormgeving werd rekening gehouden met de gecombineerde impact met de quotumverhoging voor de diverse gebruikers. De degressiviteit is nodig om de impact van de heffing op de draagkracht van elektro-intensieve bedrijven te beperken.”<sup>3</sup>

4.3. In de memorie van toelichting bij het thans om advies voorgelegde ontwerp wordt vooropgesteld dat de “tarifaire differentiatie naar verbruik [te verantwoorden] is vanuit billijkheidsoverwegingen” en dat “de Regering bij het vastleggen van de verschillende tariefcategorieën en de tariefzetting toch [heeft] trachten rekening te houden met een billijke spreiding van de lasten”.

De ontworpen wijziging is concreet ingegeven door het als niet billijk ervaren van een welbepaald gevolg van de regeling, namelijk dat personen die hun woning verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming, veelal tot categorie E blijken te behoren en bijgevolg onderworpen zijn aan het tarief van 770 euro.

De belastingplichtigen waarvan het jaarlijks verbruik tussen 10 en 50 MWh ligt, blijken echter een zeer heterogene groep te vormen. Het verschuiven van de grens tussen categorie D en categorie E is daarom enigszins arbitrair. De decreetgever heeft bij het bepalen van de verschillende verbruikscategorieën weliswaar een ruime beoordelingsvrijheid, maar dat betekent niet dat de verschillende keuzes die hij maakt bij het vaststellen van categorieën (onder meer de keuze om geen rekening te houden met de aard van de activiteiten van de belastingplichtige), niet moeten kunnen worden verantwoord.<sup>4</sup> Gegeven de grote diversiteit van afnemers van elektriciteit die tot de verbruikscategorieën D en E behoren, zullen de keuzes die aan het ontwerp ten grondslag liggen ook ruimer verantwoord moeten kunnen worden dan louter uit het oogpunt van personen die hun woning verwarmen door middel van elektrische accumulatieverwarming, en dit in het licht van de systematiek van de gehele regeling, die berust op een indeling in specifieke schijven waaraan specifieke tarieven zijn gekoppeld.<sup>5</sup> Dat met die indeling werd gestreefd naar “een billijke spreiding van de lasten” is in dit opzicht geen voldoende verantwoording voor de concrete indeling in verbruikscategorieën en tariefschijven.

---

<sup>3</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 544/5, 8-9.

<sup>4</sup> De maatschappelijke keuzes die bij het inzamelen en het inzetten van middelen moeten worden gemaakt, behoren tot de beoordelingsvrijheid van de wetgever, die ter zake over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Daarbij vermag hij evenwel niet de draagwijdte van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te miskennen door categorieën van personen die zich ten aanzien van de in het geding zijnde maatregel in identieke situaties bevinden, op verschillende wijze te behandelen, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat (GwH 18 juni 2015, nr. 92/2015, B.29).

<sup>5</sup> Het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat decreetgever, wanneer hij de grondslag van een belasting bepaalt, gebruik maakt van categorieën die, noodzakelijkerwijs, de verscheidenheid van toestanden slechts met een zekere graad van benadering opvangen. Het beroep op dat procedé is op zich niet onredelijk (GwH 9 juli 2013, nr. 104/2013, B.5).

Het verdient aanbeveling om in de memorie van toelichting een meer uitgewerkte verantwoording op te nemen voor de herschikking, in het bijzonder in het licht van de algemene systematiek van de indeling in categorieën en tariefschijven.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT