

**ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET ENERGIEDECREET
VAN 8 MEI 2009, WAT BETREFT HET STELSEL VAN DE
GROENESTROOMCERTIFICATEN**

Dames en heren,

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

Het ontwerp van decreet beoogt het stelsel van groenestroomcertificaten ter bevordering van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in overeenstemming te brengen met de Europese regels inzake staatssteun.

Op grond van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is de toekenning van staatssteun onverenigbaar met de interne markt, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien. Een steunregeling, zoals het stelsel van de groenestroomcertificaten, die staatssteun uitmaakt in de zin van artikel 107, eerste lid VWEU, valt onder het toepassingsgebied van het Europese staatssteunrecht. De toepassing van de staatssteunregels brengt verplichtingen met zich mee voor de nationale autoriteiten, gelet op de voorrang van het Europees recht op het nationale recht en het in artikel 4, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde beginsel van loyale samenwerking¹. Artikel 4, derde lid, tweede alinea VEU bepaalt met name dat: *“de lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren”*.

Met name dient te worden gewezen op de nieuwe Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie 2022 (CEEAG)² die van toepassing zijn op steun ten behoeve van klimaat, milieubescherming en energie die na 27 januari 2022 wordt toegekend. Deze richtsnoeren bieden een rechtskader om de doelstellingen van de Europese Green Deal te verwezenlijken, om een kosteneffectieve en rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit te ondersteunen en de uitfasering van fossiele brandstoffen te vergemakkelijken, zonder dat dit ten koste gaat van een gelijk speelveld op de interne markt. De mededinging mag zodoende niet buitensporig worden verstoord. Aldus dienen de lidstaten er op basis van de CEEAG onder andere op toe te zien dat de nationale steunregelingen evenredig zijn en bijgevolg geen aanleiding geven tot ongeoorloofde overcompensatie. Met name stelt randnummer 47 van de CEEAG dat het steunbedrag per begunstigde beperkt moet blijven tot het minimum dat noodzakelijk is om het gesteunde project of de gesteunde activiteit uit te voeren.

Randnummer 468(a) van de CEEAG voorziet bovendien in een algemene verplichting voor de lidstaten om, bij wijze van dienstige maatregelen in de zin van artikel 108, eerste lid, van het VWEU, hun bestaande steunregelingen ten behoeve van milieubescherming en energie tegen uiterlijk 31 december 2023 te wijzigen teneinde deze regelingen met de richtsnoeren in overeenstemming te brengen. Dit betreft een nieuwe, aangescherpte verplichting. In randnummer 250 van de eerdere Richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie

¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2011, p. 516-517.

² P.B. C 80/1 van 18 februari 2022.

2014-2020 (EEAG)³ was immers een specifieke uitzondering voorzien voor bestaande exploitatiesteun ten behoeve van energie uit hernieuwbare energiebronnen en voor bestaande steun waarbij de begunstigen de bevestiging hebben gekregen dat zij voor een vooraf bepaalde periode steun zouden krijgen.

Het is precies die nieuwe verplichting ten aanzien van bestaande steunregelingen die aanleiding geeft tot voorliggende bijsturing van het certificatenstelsel⁴.

B. Inhoud

B.1. Probleemstelling

Het huidige regelgevende kader voor het certificatenstelsel voor ondersteuning van hernieuwbare energiebronnen in het Vlaamse Gewest ligt besloten in het Energiedecreet van 8 mei 2009 en in titel VI van het Energiebesluit van 19 november 2010.

De hoofddoelstelling van het steunbeleid is dat er voldoende wordt geïnvesteerd in de productie van groene stroom om het Vlaamse aandeel in de Europese doelstellingen inzake hernieuwbare energie op een kostenefficiënte manier te bereiken. De omschakeling naar meer hernieuwbare energieproductie is noodzakelijk om de uitstoot van broeikasgasemissies en andere schadelijke stoffen te verminderen en om minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen. Bovendien geeft de ondersteuning van de sector het Vlaamse Gewest ook uitzicht op toekomstgerichte economische groei, technologische innovatie en groene banen.

Dit beleid is onderworpen aan de Europeesrechtelijke staatssteunregels. Voorliggend ontwerp van decreet heeft dan ook de bedoeling het certificatenstelsel voor ondersteuning van hernieuwbare energiebronnen in het Vlaamse Gewest in overeenstemming te brengen met de Europeesrechtelijke staatssteunregels.

Op basis van artikel 107, eerste lid, VWEU zijn, behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Opdat sprake zou zijn van een steunmaatregel in de zin van voormelde bepaling is derhalve vereist dat de betrokken maatregel (i) een economisch voordeel verleent, (ii) met staatsmiddelen wordt gefinancierd, (iii) bepaalde ondernemingen of producties selectief

³ P.B. C 200/1 van 28 juni 2014.

⁴ Voor een meer uitgebreide bespreking van dit steunregime en de aanpassingen die hieraan reeds werden doorgevoerd in 2009, 2011, 2012 en 2013, zie onder andere B. DELVAUX en F. DEWAELE, "Van windstille tot zonnestorm: een overzicht van tien jaar Vlaamse groenestroombeleid", in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX (eds.), *Jaarboek Energierecht 2010*, Intersentia, Antwerpen, 2011, p. 265-320 en F. DEWAELE, "Hernieuwbare energie en rationeel energieverbruik anno 2013: *in varietate concordia?*", in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX (eds.), *Jaarboek Energierecht 2013*, Intersentia, Antwerpen, 2014, p. 219-241. In de rechtsleer zijn voorts reeds diverse bijdragen verschenen waarbij dit stelsel werd bekeken vanuit de optiek van de rechtszekerheid, zie dienaangaande T. VERMEIR, "Het vertrouwen van de buurman in zijn zonnepanelen", in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX (eds.), *Jaarboek Energierecht 2011*, Intersentia, Antwerpen, 2012, p.181-220, T. VERMEIR, "De (ijdele) zoektocht naar rechtszekerheid voor hernieuwbare energie", K. DEKETELAERE en B. DELVAUX (eds.), *Jaarboek Energierecht 2012*, Intersentia, Antwerpen, 2013, p. 339-406 en F. DEWAELE, "Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel houdt op zich geen recht in op in de tijd onveranderlijke steun", *TRNI 2014/2*, p. 238-241.

bevoordeelt ten nadele van anderen, (iv) de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en (v) het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

De Europese Commissie heeft de steunregeling inzake groenestroomcertificaten initieel, in een beslissing van 25 juli 2001, niet als staatssteun aangemerkt⁵. In een beslissing van 25 oktober 2006 heeft de Europese Commissie de verplichting voor de Vlaamse netbeheerders om tegen een minimumprijs van 450 euro de groenestroomcertificaten aan te kopen die worden verleend voor de energieproductie afkomstig van de fotovoltaïsche installaties die na 1 januari 2006 in bedrijf worden genomen, eveneens als niet-steunmaatregel gekwalificeerd⁶. De reden hiervoor is dat de Europese Commissie destijds van oordeel was dat deze regelingen niet gepaard gingen met de overdracht van staatsmiddelen in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU.

In een beslissing van 16 februari 2018 heeft de Europese Commissie echter haar eerder standpunt gewijzigd en geoordeeld dat het stelsel van groenestroomcertificaten ter bevordering van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in beginsel als een steunmaatregel in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU dient te worden beschouwd⁷. Het voorwerp van die beslissing van de Europese Commissie was echter beperkt tot het stelsel van groenestroomcertificaten dat betrekking heeft op projecten met startdatum vanaf 1 januari 2013. Dat systeem is gebaseerd op de berekening van een onrendabele top en een bandingfactor, en voorziet voor projecten zonder brandstofkosten in een actualisering van die bandingfactor op grond van de elektriciteitsprijs. Voor dergelijke projecten is het aantal groenestroomcertificaten dat de installatie krijgt afgestemd op het productieafhankelijk gedeelte van de inkomsten dat nodig is om de netto contante waarde van een investering op nul te doen uitkomen en die berekend wordt aan de hand van een cashflowberekening.

Gelet op de wijzigingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie (te beginnen met het arrest *NO_x* inzake verhandelbare emissierechten voor stikstofoxiden⁸) en de gewijzigde beslissingspraktijk van de Europese Commissie terzake⁹, moet ook de nog lopende steun aan de projecten met startdatum van vóór 1 januari 2013, waarbij men conform artikel 7.1.1, §1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 één groenestroomcertificaat per opgewekte megawattuur groene stroom ontvangt, heden worden geacht principieel staatssteun te vormen.

Hierbij dient evenwel te worden opgemerkt dat kleine steunbedragen, onder bepaalde voorwaarden, geacht worden geen nadelige impact te hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten, zodat zij niet onder de definitie vallen van staatssteun zoals voorzien in artikel 107, eerste lid, VWEU. Die voorwaarden

⁵ Beslissing van de Europese Commissie van 25 juli 2001, SA.11935 - Groenestroomcertificaten.

⁶ Beslissing van de Europese Commissie van 24 oktober 2006, SA.20904 - Fotovoltaïsche panelen.

⁷ State Aid SA.46013 (2017/N) – Green electricity certificates and CHP certificates in Flanders.

⁸ HvJ 8 september 2011, C-279/08 P, *Commissie t. Nederland*, ECLI:EU:C:2011:551.

⁹ Te beginnen met een Roemeense case uit 2011 (SA. 33134 2011/N – RO) waar de Europese Commissie immers het volgende stelde: "*While taking note of all of the above, the Commission also observes that by giving green certificates for free to producers of electricity from renewable sources, the State is actually providing them, for free, intangible assets. In fact, the green certificates can be traded on a specific market and by selling them to producers of electricity from renewable resources obtain revenues. The Commission has already found this constitutes aid in the case of emission permits (Case N 35/2003 - NO_x Trading Scheme – Nederland). However, the Commission notes a difference between the emission permits that the State could sell itself on the market, and the green certificates, which constitutes a proof of a certain amount of electricity being produced from renewable resources. Irrespective of whether the State could have sold or auctioned these certificates and thereby has foregone revenue, the fact remains that the State provides certain undertakings with an asset, which has a monetary value, and that asset originates with the State which has created it. This is further demonstrated by the fact that the undertakings not having purchased the necessary number of certificates on the market are subject to a penalty - hence, the certificates created by the State serve as an alternative to payment of a fine which would constitute State resources.*"

worden thans voorzien in Verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun (De-minimisverordening)¹⁰. Artikel 3 van de De-minimisverordening stelt dat het staatssteunrecht niet van toepassing is wanneer de steun aan een onderneming niet hoger ligt dan 200.000 euro in een periode van de drie voorafgaande belastingjaren. Hieruit volgt dat de steun die gepaard gaat met het stelsel van groenestroomcertificaten enkel als staatssteun dient te worden beschouwd indien de betrokken certificaatgerechtigde meer dan 200.000 euro aan de-minimissteun over een periode van drie belastingjaren verkrijgt. Hiervoor worden alle vormen van staatssteun bij elkaar opgeteld.

Dit geldt eveneens voor productie-installaties op een landbouwonderneming. Hoewel er voor landbouw een specifieke de-minimisdrempel bestaat van 20.000 euro uit Verordening (EU) nr. 1408/2013, dient te worden opgemerkt dat deze laatste drempel enkel geldt voor steun aan activiteiten die verband houden met de primaire productie, verwerking of afzet van landbouwproducten en dus niet voor steun voor de productie van hernieuwbare energie. Die Verordening (EU) nr. 1408/2013 voorziet immers in een cumulregeling. Wanneer een landbouwonderneming actief is in de primaire productie van landbouwproducten en actief is in een of meer van de sectoren of andere activiteiten verricht die onder Verordening (EU) nr. 1407/2013 vallen, mag de-minimissteun die overeenkomstig deze verordening voor activiteiten in de sector van de landbouwproductie wordt verleend, met de-minimissteun voor de laatstgenoemde sector(en) of activiteiten worden gecumuleerd tot het in Verordening (EU) nr. 1407/2013 vastgestelde plafond van 200.000 euro, mits de betrokken lidstaat, met passende middelen zoals een scheiding van activiteiten of een uitsplitsing van de kosten, ervoor zorgt dat de primaire productie van landbouwproducten geen overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1407/2013 verleende steun geniet.

In de mate dat de steun voormelde de-minimisdrempel overschrijdt, kan de steun enkel worden toegekend indien deze verenigbaar is met de interne markt.

Sinds de inwerkingtreding van de CEEAG, dient de verenigbaarheidstoets van steun voor hernieuwbare energie onder artikel 107, derde lid, punt c), VWEU te gebeuren aan de hand van de bepalingen voorzien in deze richtsnoeren. Bovendien verplicht randnummer 468(a) van de CEEAG de lidstaten om ook hun bestaande steunregelingen ten behoeve van milieubescherming en energie tegen uiterlijk 31 december 2023 te wijzigen om die met de CEEAG in overeenstemming te brengen.

Dit impliceert onder andere dat de lidstaten erop moeten toezien dat het steunbedrag per begunstigde beperkt blijft tot het minimum dat noodzakelijk is om het gesteunde project of de gesteunde activiteit uit te voeren. Volgens randnummer 48 van de CEEAG betekent dit dat het steunbedrag niet hoger mag liggen dan de "*netto meerkosten*" of "*financieringskloof*" van het gesteunde project.

Hier dient overigens in herinnering worden gebracht dat ook de Europese Commissie in de beslissing van 25 juli 2001 over het groenestroomcertificatensysteem er reeds van uit ging dat de Vlaamse overheid erop zou toezien dat het systeem geen aanleiding zou geven tot overcompensatie en dat het systeem op passende wijze zou worden aangepast wanneer overcompensatie wordt verwacht:

"De Vlaamse autoriteiten hebben verzekerd dat het systeem van de groenestroomcertificaten niet zal leiden tot een globale overcompensatie van

¹⁰ P.B. L 352/1 van 24 december 2013.

de extra kosten voor groene stroom. Zij hebben de mogelijke globale overcompensatie beoordeeld uit het oogpunt van de lange termijn. De verdelers zullen enkel de aankoop van groenestroomcertificaten verkiezen indien de prijs daarvan in een voldoende mate lager is dan het bedrag van de geldboeten. De steun die de producenten zullen krijgen zal derhalve normaal nooit hoger zijn dan het bedrag van de boeten. In de eerste jaren van het systeem is het evenwel mogelijk dat de verdelers de groenestroomcertificaten kopen tegen een hogere prijs dan het bedrag van de toe te passen boete, aangezien de certificaten vijf jaar geldig zijn en de boeten in de daaropvolgende jaren zullen stijgen (van 2000 tot 5000 BEF/MWh). Deze certificaten zullen dan aan het eind van het jaar niet aan de reguleringsinstantie worden overhandigd, maar door de verdeler of een handelaar worden behouden als een zekerheid voor het (de) volgende jaar (jaren). Het is niet duidelijk in welke mate dit zal gebeuren, maar het mechanisme van het voorgenomen systeem maakt dit mogelijk. De kans bestaat dus dat de producenten in de eerste jaren veel meer steun zullen ontvangen dan de Vlaamse autoriteiten verwachten. Dat zou leiden tot een verhoogde steunintensiteit. Deze mechanismen zijn evenwel inherent aan de invoering van een marktmechanisme voor groenestroomcertificaten. De Commissie erkent het feit dat de prijzen zullen worden beïnvloed door vraag en aanbod.

De Vlaamse autoriteiten zullen het systeem evalueren in de loop van het tweede jaar. Artikel 24 van de aangemelde regeling geeft de Vlaamse autoriteiten de mogelijkheid om te bepalen welke groenestroomcertificaten in aanmerking komen om te voldoen aan het aan de verdelers opgelegde vereiste aantal groenestroomcertificaten. Dit artikel werd opgenomen om het systeem te kunnen aanpassen in geval van een dreigende overcompensatie. De Vlaamse autoriteiten hebben de Commissie verzekerd dat het systeem op passende wijze zal worden aangepast wanneer overcompensatie wordt verwacht."

Ook de Raad van State stelde eerder al in zijn advies 51.535/3 van 18 juni 2012 dat de Vlaamse overheid erop moet toezien dat de steunregeling geen aanleiding zou geven tot overcompensatie:

"In zoverre die steun toekomt aan ondernemingen, moet er trouwens voor gewaakt worden dat ze geen verboden staatssteun wordt, in de zin van artikel 107 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie. Dat zou onder meer het geval zijn als de steunregeling aanleiding kan geven tot overcompensatie."¹¹

Op basis van een onafhankelijke economische studie uitgevoerd door Oxera blijkt evenwel dat de huidige regeling inzake installaties voor zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2012 aanleiding geeft tot overcompensatie. De studie gaat uit van een ex ante benadering en vergelijkt voor een aantal representatieve referentie-installaties voor zonne-energie de decretaal bepaalde certificaatprijs met de onrendabele top (OT) op het moment van ingebruikname. De onrendabele top komt overeen met de gepaste certificaatprijs die ervoor zorgt dat er een redelijk rendement behaald wordt op de installatie. Het verschil tussen beide bedragen (de mate waarin de decretaal bepaalde certificaatprijs hoger is dan de onrendabele top) maakt bijgevolg overcompensatie uit.

De resultaten van deze studie zijn als volgt:

¹¹ *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2011-2012, nr. 1639/2, p. 12.

Category	Certificate price (€/MWh)	OT result (€/MWh)	Over-compensation (€/MWh)	Over-compensation (%)	Post-tax return on equity (%)	Post-tax project IRR (%)
2006	450	432	18	3.9%	8.8%	7.6%
2007	450	388	62	13.9%	11.3%	8.8%
2008	450	311	139	30.8%	17.7%	11.3%
2009	450	275	175	38.9%	21.9%	12.7%
2010: 50kW	350	178	172	49.2%	26.5%	14.7%
2010: 250kW	350	165	185	52.7%	29.5%	15.4%
2010: 750kW	350	189	161	45.9%	29.2%	15.2%
2010: 1,500kW	350	152	200	56.6%	45.3%	18.4%
2011 H1: 50kW	330	145	185	56.0%	33.4%	16.3%
2011 H1: 250kW	330	136	194	58.7%	36.5%	16.9%
2011 H1: 750kW	330	135	195	59.0%	42.3%	17.9%
2011 H1: 1,500kW	330	114	216	65.6%	59.1%	20.5%
2011 Q3: 50kW	300	145	155	51.6%	27.6%	15.0%
2011 Q3: 250kW	300	136	164	54.6%	30.2%	15.6%
2011 Q3: 750kW	240	135	105	43.6%	21.8%	13.4%
2011 Q3: 1,500kW	240	114	126	52.7%	29.9%	15.5%
2011 Q4: 50kW	270	145	125	46.2%	22.4%	13.6%
2011 Q4: 250kW	270	136	134	49.6%	24.5%	14.2%
2011 Q4: 750kW	150	135	15	9.7%	9.5%	8.6%
2011 Q4: 1,500kW	150	114	36	24.3%	12.5%	10.0%
2012 Q1: 50kW	250	69	181	72.4%	44.2%	18.5%
2012 Q1: 250kW	250	65	185	73.9%	46.3%	18.8%
2012 Q1: 750kW	90	73	17	18.3%	10.2%	9.0%
2012 Q1: 1,500kW	90	75	15	16.3%	10.1%	8.9%
2012 Q2: 50kW	230	69	161	70.0%	38.1%	17.4%
2012 Q2: 250kW	230	65	165	71.6%	39.9%	17.7%
2012 Q2: 750kW	90	73	17	18.3%	10.2%	9.0%
2012 Q2: 1,500kW	90	75	15	16.3%	10.1%	8.9%
2012 July: 50kW	210	69	141	67.1%	32.6%	16.3%
2012 July: 250kW	210	65	145	68.9%	34.1%	16.6%
2012 July: 750kW	90	73	17	18.3%	10.2%	9.0%
2012 July: 1,500kW	90	75	15	16.3%	10.1%	8.9%

Opmerking: Het percentage overcompensatie wordt berekend door de overcompensatie te delen door de certificaatprijs. Bij de berekening van het percentage overcompensatie kunnen kleine verschillen optreden door afronding.

Bron: Oxera.

Om overmatige staatssteun te vermijden, zijn voor alle technologieën gedetailleerde cash-flow analyses gemaakt. Daarbij is met de parameterwaardes uit de onderstaande tabel gerekend:

Solar PV parameters

Parameter	2006	2007	2008	2009	2010				2011				2012			
Gross electric power (kW)	2	2	2	2	50	250	750	1,500	50	250	750	1,500	50	250	750	1,500
Full load hours	899	899	899	899	899	899	899	899	899	899	899	899	899	899	899	899
Economic lifetime (years)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Investment costs (€ per kW)	7,000	6,389	5,481	5,201	3,000	2,890	2,614	2,200	2,588	2,508	2,253	1,953	1,943	1,911	1,688	1,566
Fixed maintenance costs (€ per kW)	35	32.5	30	27.5	25	25	25	25	22.5	22.5	22.5	22.5	20	20	20	20
Replacement investments (€ per kW)	350	350	350	350	270	260	235	198	259	251	225	195	194	191	169	157
Lifetime of replaceable component (years)	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Share of own consumption (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Mitigated expense (€ per kWh in year of construction)	0.140	0.135	0.137	0.146	0.152	0.152	0.109	0.102	0.140	0.140	0.117	0.107	0.139	0.139	0.113	0.101
Inflation assumption (%)	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Corporate tax rate (%)	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99	33.99
Investment deduction applicable	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Investment deduction rate (%)	14.5	14.5	14.5	14.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5	13.5
CAPEX share eligible for deduction (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Investment support applicable	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Investment support percentage (%)	35	35	35	35	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Maximum investment support (€)	3.6m	3.6m	3.6m	3.6m	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total additional costs (%)	70	70	70	70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Equity share of investment (%)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
Debt share of investment (%)	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
Interest on loan (%)	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
After-tax return to equity (%)	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
Term of the loan (years)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Depreciation period (years)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Support period (years)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20

Via een studie van 7 december 2022 heeft Oxera ook onderzocht of de post-2013-regeling producenten van hernieuwbare energie mogelijk overcompenseert. Oxera heeft deze beoordeling uitgevoerd door rekening te houden met de evolutie van de bandingfactoren voor alle technologieën sinds 2013, en door de methodologie te evalueren die ten grondslag ligt aan de berekening van de bandingfactoren. Oxera heeft geen bewijs gevonden van structurele overcompensatie voor nieuw gebouwde installaties die gebruik maken van wind of zonne-energie. Dit volgt uit hun beoordeling van zowel de conceptuele structuur van de steunregeling voor wind en PV, als een evaluatie van de geschiktheid van de kalibratie van de economische en financiële parameters voor nieuw gebouwde installaties. Oxera heeft ook de methodologie beoordeeld voor het actualiseren van de bandingfactoren van bestaande PV-installaties en windmolenparken. Hoewel overcompensatie *ex post* niet volledig is uitgesloten, is het volgens Oxera onwaarschijnlijk dat de regeling van 2013 producenten materieel overcompenseert. De Vlaamse Regering heeft echter conform artikel 7.1.4/1 van het Energiedecreet voldoende delegatie om haar methodiek voor actualisaties zo nodig op dit punt bij te schaven.

Oxera heeft ook onderzocht of er een risico bestaat dat nieuw gebouwde biomassa- en biogasinstallaties onder de regeling van 2013 structureel worden overgecompenseerd. Aangezien de OT's en bandingfactoren jaarlijks werden berekend op basis van de beschikbare informatie, lijken de parameters volgens Oxera correct te zijn gekalibreerd en hebben de meeste technologieën sinds 2013 geen of minder ondersteuning gekregen dan de OT, en is structurele overcompensatie daarom onwaarschijnlijk. Oxera heeft echter geconstateerd dat het risico op miscalibratie relatief groter is voor biomassa- en biogasinstallaties dan voor PV- en windinstallaties. Oxera heeft ook kruiscontroles uitgevoerd voor installaties waarbij dit mogelijk is gebeurd. Ten slotte heeft Oxera onderzocht of bestaande biomassa- en biogasinstallaties mogelijk *ex post* zijn overgecompenseerd, aangezien de bandingfactoren voor deze installaties niet jaarlijks worden geactualiseerd. Oxera merkt op dat in de praktijk de OT's van

bestaande biomassa- en biogasinstallaties in de loop van de tijd variëren, in tegenstelling tot de huidige aanpak van VEKA, die de bandingfactor constant houdt over de volledige ondersteuningsperiode. Het niet in aanmerking nemen van deze fluctuaties kan leiden tot overcompensatie achteraf. Volgens Oxera bestaat er echter alleen een risico dat het uitblijven van het jaarlijkse actualiseren van de bandingfactor zou kunnen leiden tot *ex post* overcompensatie voor een handvol technologieën, en de acceptatie van deze technologieën is zeer beperkt. Bovendien hebben veel technologieën die gebruik maken van biomassa en biogas theoretische bandingfactoren die boven de maximale bandingfactor liggen. Het risico op *ex post* overcompensatie voor bestaande biomassa- en biogasinstallaties onder de regeling van 2013 is daarom volgens Oxera beperkt. Meer nog, via het ontwerpdecreet dat op 7 december 2022 door de commissie energie in het Vlaams Parlement werd aangenomen¹², wordt ook voor dergelijke biomassa/biogas-installaties een actualisatie ingevoerd, zodat de opmerking van Oxera op dit punt na de bekendmaking en inwerkingtreding van dat ontwerpdecreet zonder voorwerp zal zijn.

De analyse is zodoende op te splitsen in twee grote periodes, parallel aan het steunregime dat voor projecten met startdatum vanaf 1 januari 2013 grondig aangepast werd om oversubsidiëring te vermijden.

- Voor projecten met startdatum **voor 2013** werd overeenkomstig artikel 7.1.1, §1, van het Energiedecreet steeds een volledig groenestroomcertificaat toegekend per MWh. Er werd betreffende het aantal certificaten geen onderscheid gemaakt tussen technologieën of tussen jaar van investering. Gezien alle technologieën hetzelfde aantal certificaten kregen, werden sommige categorieën overgesubsidieerd. Zeker voor zonnepanelen was daarnaast nog een zeer hoge minimumsteun van toepassing zoals vermeld in artikel 7.1.6 van het Energiedecreet. Deze bedroeg vanaf 2006 450 euro per certificaat en werd voor grotere installaties slechts in belangrijke mate gereduceerd vanaf 2011:
 - 1) voor installaties in gebruik genomen vanaf 1 januari 2011 tot en met 30 juni 2011 : 330 euro;
 - 2) voor installaties in gebruik genomen vanaf 1 juli 2011 tot en met 30 september 2011 : 240 euro;
 - 3) voor installaties in gebruik genomen vanaf 1 oktober 2011 tot en met 31 december 2011 : 150 euro;
 - 4) voor installaties in gebruik genomen vanaf 1 januari 2012 tot en met 31 december 2012 : 90 euro.

Nochtans waren in de jaren vanaf 2007 de investeringskosten sterk gedaald.

Daarnaast zijn de afgelopen jaren ook de elektriciteitsinkomsten sterk gestegen, en nog in grotere mate sinds midden 2021.

Uit de cashflow-analyse van de referentieprojecten kan afgeleid worden dat zeer veel projecten met startdatum voor 2013 op 31 december 2023 reeds een zodanig investeringsrendement zullen behaald hebben dat er sprake is van overmatige staatssteun. Voorgesteld wordt daarom om de toekenning

¹² Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 en het decreet van 17 december 2021 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft toewijzingen aan het Energiefonds, wijzigingen betreffende flexibiliteit en energiedelen, de uitbouw van het energiedataplatform en de herziening van de administratieve geldboetes aangaande installatie-eisen, Parl. St., Vlaams Parlement 2022-2023, st. 1467.

van certificaten stop te zetten vanaf deze datum. Voor de projecten die omwille van specifieke omstandigheden toch nog een onvoldoende rendement zouden gehaald hebben, wordt zoals in artikel 7.1.1, §1, vierde en vijfde lid reeds voorzien was voor de installaties met een steunperiode van 10 jaar, de mogelijkheid voorzien om tijdens een verlengingsperiode van 5 jaar een projectspecifieke steun te laten bepalen door het VEKA volgens een berekeningsmethode die nog moet worden vastgelegd door de Vlaamse Regering. Deze periode kan ook nog eenmalig verlengd worden met een nieuwe verlengingsperiode van 5 jaar. Op deze manier worden alle technologieën op dezelfde manier behandeld.

- Voor projecten met startdatum **vanaf 2013** blijkt uit de cash-flow analyses dat er door de gedifferentieerde steunhoogte aan de hand van de jaarlijks berekende bandingfactoren (zoals weerspiegeld in de rapporten van het VEKA) voor de meeste categorieën geen sprake is van oversubsidiëring. Daarbij wordt de steun voor de categorieën van lopende projecten zonder brandstofkosten ook jaarlijks geactualiseerd in functie van de werkelijke energieprijzen. Enkel voor de categorieën met brandstofkosten zou er nog oversubsidiëring kunnen zijn gezien hier de steun niet jaarlijks aangepast wordt, en indien de inkomsten uit energie hoger zouden zijn dan initieel in rekening gebracht.

Voor projecten met startdatum vóór 2013 is het resultaat van de onafhankelijke economische studie als volgt samengevat:

“Uit onze resultaten blijkt dat de steunmaatregelen die van toepassing zijn op installaties in gebruik genomen vóór 2013, PV installaties gebouwd tussen 2006 en juli 2012 overcompenseren. Dit betekent dat de huidige maatregelen resulteren in systematische en soms substantiële structurele overcompensatie voor referentie-installaties gebouwd in de desbetreffende periode. Onze resultaten liggen in lijn met de bevindingen van eerdere studies, waaronder studies van de CREG in 2010¹³ en SERV in 2011.”¹⁴

Nu voor iedere referentie-installatie van voor 2013 overcompensatie wordt vastgesteld, is het noodzakelijk om het huidige decretale kader inzake groenestroomcertificaten voor de toekomst op passende wijze bij te sturen teneinde ongeoorloofde overcompensatie van voormelde productie-installaties te vermijden. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de stabiliteitsverplichting uit artikel 6, lid 1 van de richtlijn (EU) 2018/2001¹⁵ geen afbreuk doet aan de toepassing van de Europese regels inzake staatssteun. Zij is expliciet zo verwoord zodat een maatregel die wordt genomen om te voldoen aan de staatssteunregels toch kan ingrijpen op een bestaande steunregeling zonder in strijd te zijn met die stabiliteitsverplichting¹⁶. Het verbod op overcompensatie is dan ook een centraal element in de regelgeving inzake staatssteun (ongeacht de sector/steun in kwestie) die uitwerking heeft in andere facetten van het Europees recht. De

¹³ CREG (2010), 'Studie over de verschillende ondersteuningsmechanismen voor groene stroom in België', 20 Mei, deel 3.1.2.1. De CREG was in 2010 bevoegd voor het bepalen van de tarieven van de Vlaamse netbeheerders, welke de kosten van de netbeheerders van de aankoop van groenestroomcertificaten tegen de minimumprijs moeten dekken. De CREG had derhalve een interesse in het analyseren van potentiële overcompensatie.

¹⁴ SERV (2011), 'Rapport Hernieuwbare Energie—Informatiedossier voor het debat', 6 April, pp. 423–427

¹⁵ "Onverminderd de nodige aanpassingen om te voldoen aan de artikelen 107 en 108 VWEU zorgen de lidstaten ervoor dat de herziening van het niveau van en de voorwaarden voor de steun die is toegekend aan projecten op het gebied van hernieuwbare energie geen negatieve gevolgen heeft voor de in dat kader verleende rechten en de economische levensvatbaarheid van reeds gesteunde projecten niet ondermijnt"

¹⁶ Zie ook D. VANHERCK en B. DEVLIES, "Steunregelingen voor de productie van hernieuwbare energie: de Europese Commissie trekt het laken verder naar zich toe", *MER* 2017, p. 269-270.

Europese rechtspraak heeft dit verbod ook reeds in algemene termen bevestigd: *“the legal framework of the [EU] in relation to State aid prohibit that the measures in question lead, in any way, to overcompensation”*.¹⁷

Aangezien het systeem inzake groenestroomcertificaten wordt aangepast om dit in overeenstemming te brengen met de Europese regels inzake staatssteun, kan dan ook niet worden getwijfeld aan de redelijke verantwoording van de maatregelen die dienaangaande worden getroffen. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt immers dat het in overeenstemming brengen van een bestaande steunregeling met het staatssteunrecht, dat van openbare orde is en voorrang heeft op het nationale recht, een redelijke verantwoording vormt voor een decreet(swijziging)¹⁸. Het Grondwettelijk Hof oordeelde ook al eerder dat de-minimis een gerechtvaardigd criterium is om steun op te baseren en dat steunmaatregelen dienen te worden beoordeeld rekening houdend met het algemene effect ervan op een bepaalde onderneming, met dien verstande dat de bevoegde overheid de regels met betrekking tot de de-minimisdrempel niet mag omzeilen¹⁹. Wat de groenestroomcertificaten betreft, oordeelde het Grondwettelijk Hof overigens al eerder dat het vertrouwensbeginsel op zich niet kan worden aangevoerd om de handhaving van de voorwaarden van een subsidiestelsel te eisen. Te meer daar de decreetgever, doordat het Energiedecreet volgens het Grondwettelijk Hof daaromtrent in een evaluatieplicht voorzag, ervan is uitgegaan dat bepaalde omstandigheden hem ertoe kunnen noodzaken het stelsel van de groenestroomcertificaten te wijzigen:

“De belanghebbenden konden aldus uit de decretale regelgeving betreffende de groene energie niet afleiden dat de voorwaarden van het stelsel onverkort en voor altijd zouden blijven gelden. Dit geldt des te meer voor ondernemingen in de energiesector, vermits zij beroepsmatig handelen en in die hoedanigheid zich ervan bewust dienen te zijn dat de voorwaarden van het stelsel door de bevoegde overheid voor de toekomst kunnen worden gewijzigd wanneer de sociaal-economische gegevens waarop dat stelsel is gestoeld, zijn gewijzigd.”²⁰

Dit is ook vandaag nog het geval.

De Europese rechtspraak volgt eenzelfde lijn. Zo heeft het Hof van Justitie zich reeds uitgesproken over een gelijkaardige problematiek naar aanleiding van het terugschroeven van steunregelingen. Met name werd aan het Hof van Justitie de vraag voorgelegd of een nationale wetgeving op grond waarvan een lidstaat (*in casu* betref het diverse besluiten van de Italiaanse regering) eerder vastgestelde stimuleringsstarieven voor met installaties voor fotovoltaïsche zonne-energie opgewekte energie mag verlagen of zelfs tot nul terugbrengen, te verenigen valt met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen en met de vrijheid van ondernemerschap en het recht op eigendom voorzien in de artikelen 16 en 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het Hof van Justitie oordeelde immers, net zoals ook het Belgische Grondwettelijk Hof, dat lidstaten een beoordelingsmarge hebben bij de keuze van de maatregelen die zij passend achten om de bindende algemene streefcijfers te vatten die in Richtlijn 2009/28/EG zijn neergelegd²¹. Deze beoordelingsmarge laat in beginsel toe dat lidstaten steunregelingen wijzigen of intrekken. Inzake het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel stelde het Hof van Justitie dat marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een

¹⁷ Gerecht 20 september 2019, T-217/17, *FVE Holýšov I e.a. t. Commissie*, ECLI:EU:T:2019:633.

¹⁸ Zie onder andere GwH 20 februari 2020, nr. 29/2020, punt B.7.

¹⁹ GwH 7 november 2013, nr. 145/2013

²⁰ GwH 23 januari 2014, nr. 8/2014, punt B.28-B.29.

²¹ HvJ 11 juli 2019, C-180/18, C-286/18 en C-287/18, *Agrenergy*, ECLI:EU:C:2019:605.

bestaande situatie die de nationale autoriteiten in het kader van hun beoordelingsbevoegdheid kunnen wijzigen²². Deze vaststellingen werden recentelijk bevestigd in het arrest *Anie* van 15 april 2021 waarbij het Hof van Justitie bovendien opmerkte dat bij afwezigheid van een gewettigd vertrouwen er ook geen sprake kan zijn van een schending van het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemen²³. Hof van Justitie lijkt in haar rechtspraak dan ook te concluderen dat voorzichtige en bezonnen marktdeelnemers uit de nationale bepalingen meteen konden afleiden dat de stimuleringsregeling voor - bijvoorbeeld fotovoltaïsche installaties - door de nationale autoriteiten kon worden gewijzigd, of zelfs ingetrokken, om het beleid van ondersteuning van het opwekken van energie uit hernieuwbare bronnen te verzoenen met een betere beheersbaarheid van de daarmee samenhangende kosten. Het Gerecht van de Unie heeft reeds specifiek geoordeeld dat een begunstigde geen rechtmatig vertrouwen kan inroepen ten aanzien van een overcompensatie²⁴: *“the legal framework of the European Union in relation to State aid prohibit that the measures in question lead, in any way, to overcompensation. Consequently, the applicants cannot base a legitimate expectation on the fact that EU law guaranteed them the maintenance of a scheme capable of resulting in overcompensation”*.

Hierbij aansluitend kan ook nog worden verwezen naar de reeds eerder geciteerde zaak *Anie*. In die zaak kwam immers ook de bijkomende vraag aan bod in hoeverre het terugschroeven van een nationale steunregeling voor fotovoltaïsche installaties te verzoenen valt met artikel 10 van het Energiehandvest aangaande de “bevordering, bescherming en behandeling van investeringen”. Volgens de Advocaat-Generaal stelde zich dienaangaande geen probleem vermits hij van oordeel was dat de bescherming van deze bepaling niet verder gaat dan de waarborgen die reeds worden gegeven door de artikelen 16 en 17 van het Handvest²⁵. In voetnoot 59 van zijn conclusie verwijst de Advocaat-Generaal bovendien naar de beslissing van het International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) van 30 november 2012 in de zaak *Electrabel S.A./Hongarije* waarin werd gesteld dat artikel 10 van het Energiehandvest er niet aan in de weg staat dat de verdragsluitende partijen hun wetgevingskader wijzigden, mits bepaalde voorwaarden zijn vervuld²⁶. Voorts heeft het ICSID in deze zaak geoordeeld dat bij eventuele tegenstrijdigheden het Unierecht prevaleert boven het Energiehandvest²⁷.

Samengevat kan worden gesteld dat de beginselen van rechtszekerheid, vertrouwen en de niet-retroactiviteit van wetten en de bescherming van het eigendomsrecht zich niet verzetten tegen een eventuele aanpassing van het groenestroomcertificatensysteem, zeker indien de wijzigingen slechts betrekking zouden hebben op de steun die in de toekomst zou worden toegekend en indien de in het verleden gemaakte investeringen volledig terugverdiend zijn. In het licht van artikel 7.1.14 van het Energiedecreet blijkt dat de decreetgever steeds ervan is uitgegaan dat bepaalde omstandigheden hem ertoe kunnen noodzaken het groenestroomcertificatensysteem te wijzigen, zodat de begunstigten geen

²² Zie ook HvJ 10 september 2009, *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, punt 53 en de daar aangehaalde rechtspraak.

²³ HvJ 15 april 2021, C-798/18 en C-799/18, *Anie*, ECLI:EU:C:2021:280.

²⁴ Gerecht 20 september 2019, T-217/17, *FVE Holýšov I e.a. t. Commissie*, ECLI:EU:T:2019:633.

²⁵ SAUGMANSHAARD ØE, 29 oktober 2020, C-798/18 en C-799, *Anie*, ECLI:EU:C:2020:876, punt 96.

²⁶ ICSID 30 november 2012, zaak nr. ARB/07/19, punt 7.77-78: “While the investor is promised protection against unfair changes, it is well established that the host state is entitled to maintain a reasonable degree of regulatory flexibility to respond to changing circumstances in the public interest. Consequently, the requirement of fairness must not be understood as the immutability of the legal framework, but as implying that subsequent changes should be made fairly, consistently and predictably, taking into account the circumstances of the investment [...]. Fairness and consistency must be assessed against the background of information that the investor knew and should reasonably have known at the time of the investment and of the conduct of the host state. [...]”

²⁷ ICSID 30 november 2012, zaak nr. ARB/07/19, punt 4.189.

gewettigde verwachtingen kunnen hebben om een vorm van overcompensatie te blijven genieten, ten laste van de distributienetbeheerder en ultiem de energieconsumenten.

Artikel 7.1.6 §1, achtste lid van het Energiedecreet bepaalt dat installaties voor gft-vergisting met nacompostering, net zoals voor installaties op basis van zonne-energie met die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2012, aanspraak kunnen maken op de minimumsteun gedurende een reguliere steunperiode van twintig jaar. Er wordt echter niet voor gekozen de steunperiode voor installaties voor gft-vergisting met nacompostering te beperken. Uit de voormelde onafhankelijke economische studie volgt immers dat er, in tegenstelling tot bij productie van installatie op basis van zonne-energie, geen indicaties zijn dat deze technologie in het kader van de steunmaatregelen van vóór 2013 structureel overgecompenseerd is geweest. De minimumprijs voor installaties voor gft-vergisting met nacompostering die in dienst genomen voor 1 januari 2012 bedraagt 100 euro per overgedragen certificaat, en 110 euro per overgedragen certificaat als de installatie na 1 januari 2012 in gebruik is genomen.

B.2. Beleidsmaatregelen en doelstelling

Het ontwerp van decreet wijzigt het stelsel inzake groenestroomcertificaten zodat de reguliere steunperiode voor installaties voor zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2012 waarvan de certificaatgerechtigde een onderneming is in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU en en waarvan het steunbedrag de de-minimisdrempel overschrijdt op 31 december 2023 wordt stopgezet, zonder evenwel afbreuk te doen aan de reeds onherroepelijk verworven steun.

Het ontwerp van decreet voorziet verder in de mogelijkheid voor de exploitant om een verlenging van de steun aan te vragen indien dit noodzakelijk zou zijn om de rendabiliteit te verzekeren. Dat zal gebeuren volgens het huidige systeem van verlengingen dat voor het eerst werd ingevoegd bij het decreet van 13 juli 2012, maar waarbij de berekeningsmethode voor (de toegang tot) die verlengingen nog zal worden vastgelegd door de Vlaamse Regering.

Met name zal de steunperiode kunnen worden verlengd voor een (eenmalig hernieuwbare) periode van vijf jaar²⁸, en dit op basis van een bandingfactor die wordt berekend in functie van het deel van de oorspronkelijke investering of van eventuele extra investeringen in de installatie, dat op het moment van het verstrijken van voormelde periode, nog niet is afgeschreven.

Ook indien er geen oorspronkelijke investeringen of extra investeringen zijn die nog niet volledig zijn afgeschreven, kan een steunverlenging aangevraagd worden op basis van de berekening van een bandingfactor. Dit kan relevant zijn als de exploitatiekosten hoger zijn dan de inkomsten.

Als na vijf jaar de verlenging op basis van een specifieke bandingfactor afloopt, kan deze eenmalig met vijf jaar worden verlengd voor zover er nog altijd aan de voorwaarden voldaan is, en dit conform het bepaalde in artikel 7.1.1, § 1, vijfde lid van het Energiedecreet. Het is dus mogelijk dat een installatie waarvoor de steun op 31 december 2023 wordt stopgezet, toch twee keer een verlenging krijgt, steeds voor zover er geen sprake is van overcompensatie en aan de overige voorwaarden voor verlenging wordt voldaan. Voor de nieuwe periode wordt een nieuwe bandingfactor berekend.

²⁸ De eerste verlenging van vijf jaar kan conform artikel 7.1.1, § 1, vijfde lid van het Energiedecreet van 8 mei 2009 eenmalig verlengd worden voor zover nog altijd aan de voorwaarden, vermeld in artikel 7.1.1, § 1, vierde lid, wordt voldaan.

Op die manier wordt de steun voor installaties voor zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2012 beter afgestemd op hetgeen bestaat voor andere installaties met een startdatum voor 1 januari 2013.

Middels de door in artikel 3 van het ontwerp van decreet voorgestelde wijziging van artikel 7.1.4/1, §4, tweede lid van het Energiedecreet van 8 mei 2009 zal bij een verlengingsaanvraag voor installaties met een startdatum voor 1 januari 2013 eerst moeten worden beoordeeld of de installatie overgecompenseerd is of niet. Als de installatie een door de Vlaamse Regering bepaalde rendabiliteit heeft behaald, wordt geen bandingfactor berekend. Als de installatie niet is overgecompenseerd, zal via de geldende verlengingsprocedure de steunperiode verlengd kunnen worden.

De berekeningswijze van de verlenging op basis van een specifieke bandingfactor is uitgewerkt in bijlage III/4 bij het Energiebesluit van 19 november 2010. Voorzien wordt om deze bijlage uit het Energiebesluit te wijzigen en om daarbij ook met aanvullende parameters rekening te houden, zoals de huur van het dak waar een installatie op basis van zonne-energie op is geplaatst, de vennootschapsbelasting, het aandeel zelfafname, het elektriciteitscontract (zie verder artikelsgewijze bespreking),...

Voorgesteld wordt ook om een termijn van zes maanden in te voeren voor het indienen van verlengingsaanvragen.

B.3. Impactanalyse

Door deze wijziging zullen gedurende de volgende tien jaar naar schatting ongeveer 1,2 miljard euro minder groenestroomcertificaten moeten worden uitbetaald aan investeerders in zonnepaneleninstallaties. Dit zijn kosten die in de nettarieven worden doorgerekend, tenzij wat de bedragen betreffen waarvoor de netbeheerders vanuit de Vlaamse begrotingsmiddelen een vergoeding krijgen.

Daarnaast zal de voorgestelde wijziging ook een impact hebben op de werking van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) vermits het naar verwachting zal worden geconfronteerd met een significant aantal bijkomende verzoeken om de steunperiode te verlengen, ongeacht of zij gegrond zijn. In dit verband dient te worden opgemerkt dat uit artikel 7.1.1, § 1, zesde lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 volgt dat het VEKA dient te oordelen, op basis van de door de Vlaamse Regering in bijlage III/4 van het Energiebesluit van 19 november 2010 vastgestelde berekeningsmethodiek, of een aanvraag van de eigenaar van een productie-installatie of van de natuurlijke persoon of rechtspersoon die daartoe door hem werd aangewezen tot verlenging van de steunperiode, zoals voorzien in het vierde en vijfde lid, gegrond is. Dit brengt een grote operationele kost met zich mee op het vlak van personeelsinzet en werkuren, externe ondersteuning en aangepaste software voor de berekening van de onrendabele toppen en bandingfactoren bij verlengingsaanvragen, en de behandeling van dergelijke dossiers vereiste specialistische kennis. De kost van de behandeling van dergelijke specifieke verlengingsaanvragen wordt daarom mede ondervangen door de retributie uit artikel 7.1.1, §1/1 van het Energiedecreet die is toegewezen aan het Energiefonds en ook wordt aangewend om de bovenvermelde kosten te dekken.

Tot slot dient nogmaals te worden onderstreept dat de voorgestelde wijziging van het certificatenstelsel geen enkele afbreuk doet aan onherroepelijk vastgestelde steun vermits reeds toegekende groenestroomcertificaten ongemoeid worden gelaten. Tegelijk wordt erover gewaakt dat de bestaande investeringen volledig zullen kunnen worden terugverdiend, inclusief een redelijk rendement.

C. Totstandkomingsprocedure

C.1. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

Op 29 augustus 2022 liet de administrateur-generaal van de SERV weten dat de SERV over het ontwerpdecreet geen advies wenste te verstrekken.

C.2. Advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (Minaraad)

De Minaraad gaf op 29 augustus 2022 zijn advies, dat gaat als bijlage 4. De Minaraad kon echter niet tot een eensluidend advies komen, en het adviesluik zelf bevat daardoor een olijsting van de verschillende standpunten van de leden:

- Enerzijds zijn er de aanbevelingen die worden onderschreven door **Bond Beter Leefmilieu, Natuurpunt, Voka, Unizo, Boerenbond, Landelijk Vlaanderen, de Vereniging Vlaamse Provincies (VVP)** en de **Vereniging Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)**. Hoewel de doelstelling van de Vlaamse Regering om de energiefactuur van gezinnen en bedrijven te verlichten volledig ondersteund wordt, worden er in eerste orde vraagtekens geplaatst bij de economische onderbouwing van het ontwerpdecreet, en met name de parameters en dus de conclusie van de Oxera-studie betreffende de overcompensatie. Er wordt dan ook gevraagd om een betrouwbare en realistische impact-analyse. Bovendien wordt getwijfeld aan de juridische onderbouwing van voorliggende ontwerpmaatregel. In tweede orde wordt aanbevolen om – ingeval dit voorstel (in aangepaste vorm) aangehouden wordt – de uitvoering gelijk laten te lopen met de uitvoering van het daarmee samenhangende uitvoeringsbesluit alsook om de retributiebijdrage voor een eventuele verlengingsaanvraag te laten vallen.
- Anderzijds laten het **ABVV, ACV, ACLVB** en **BV OECO** een andere visie optekenen, en dit vanuit een grote bezorgdheid over de exploderende energiefacturen van de gezinnen en de bedrijven. Ze gaan in principe akkoord met initiatieven om teveel aan steun te vermijden, en onderschrijven dat er sterke aanwijzingen zijn dat (een belangrijk deel van de) installaties voor hernieuwbare energie in het verleden werd overgesubsidieerd. Bovendien vinden ze dat de steun niet kan gefinancierd worden via de elektriciteitsfactuur, onder meer omdat dit ongewenste verdelingseffecten heeft, o.a. ten nadele van (ook minder bemiddelde) gezinnen.
- De **Hubertusvereniging Vlaanderen** en de **Gezinsbond** onthouden zich bij dit advies.

Hierop kunnen de volgende replieken worden gegeven:

- De belangrijkste bezwaren van de kritische leden van de Minaraad zijn dat de Oxera-analyse de werkelijkheid niet zou weerspiegelen (punt 12), wat zij beargumenteren op basis van de aanname van 100% eigen verbruik, de aanname voor elektriciteitsprijzen en andere technische punten (bijvoorbeeld de keuze voor de afschrijvingsperiode en de berekening van de onrendabele toppen (OT)). De Minaraad verwijst dienaangaande naar kritieken die eerder werden geuit door de sectororganisatie voor duurzame energie in Vlaanderen ODE.

Het door Oxera gehanteerde model is echter gericht op het berekenen van de juiste OT voor een referentie-installatie vanuit een *ex ante* perspectief - het doel is om de juiste certificaatprijs te bepalen op basis van de informatie die beschikbaar was op het ogenblik dat de installaties gebouwd werden (d.w.z. tijdens de periode 2006-2012). Bijgevolg mogen de aannames met betrekking tot de technische kenmerken van de installaties (met name de aanname van eigen verbruik) en de verwachte evolutie van de elektriciteitsprijzen tijdens de ondersteuningsperiode (d.w.z. de aanname van inflatie) niet gebaseerd zijn op feitelijke gegevens zoals ze zich achteraf, tijdens de ondersteuningsperiode hebben gemanifesteerd. Zulke *ex post* benadering zou immers niet in overeenstemming zijn met de berekening van passende certificaatprijzen vanuit een *ex ante* perspectief, waarbij structurele overcompensatie in kaart wordt gebracht die voortvloeit uit de miskalibratie van parameters waarbij enkel rekening wordt gehouden met informatie die destijds (op het ogenblik van het ontwerpen van het steunstelsel) beschikbaar was. Zo hanteert Oxera een aanname van 100% eigen verbruik in lijn met de aanname van VITO in het model van 2006.

De aanpak van Oxera sluit aan bij de destijds door andere EU-lidstaten gevolgde methodiek om de hoogte van de te verlenen steun aan producenten van duurzame energie te bepalen (zie bijv. het Besluit over de Nederlandse MEP-regeling), en de duiding die door de Europese Commissie ("*European Commission guidance for the design of renewables support schemes*" uit 2013) daarover werd verstrekt.

De analyse van Oxera is bovendien gebaseerd op referentie-installaties, in plaats van op de specifieke kenmerken van individuele installaties, en dit in lijn met de aanpak van de Europese Commissie. Dat PV-installaties en de bijbehorende bedrijfsmodellen kunnen verschillen van referentie-installaties als gevolg van verschillende ontwerpkenmerken zat dan ook van in het begin ingebakken in het ondersteuningssysteem, en was voorzienbaar voor potentiële investeerders.

Wat de kritieken van sommige leden van de Minaraad betreft op de specifieke veronderstellingen die aan de analyse van Oxera ten grondslag liggen, kan bijkomend de volgende repliek worden gegeven:

- **Zelfverbruik van 100%.** In een *ex ante* benadering is het logisch om zich te baseren op de aannames die voorafgaandelijk gekend waren en werden gebruikt. In het VITO-model werd reeds een aanname van 100% zelfverbruik gehanteerd. Deze aanname kan voor producenten vandaag dan ook geen verrassing uitmaken.
- **Elektriciteitsprijzen.** In overeenstemming met wat reeds hoger werd vermeld, zijn de Oxera-berekeningen vanuit een *ex ante* perspectief uitgevoerd. Dit vereist een voorafgaandelijke veronderstelling met betrekking tot de verwachte evolutie van de elektriciteitsprijzen gedurende de ondersteuningsperiode. De aanname van de inflatie van de elektriciteitsprijs die in de modellering werd gebruikt, is identiek aan de aanname die werd gebruikt in de modellen van VEKA vanaf 2013. Natuurlijk zijn de elektriciteitsprijzen momenteel erg hoog (en met name hoger dan de door Oxera gehanteerde aanname voor elektriciteitsprijzen voor consumenten); het is echter nog onduidelijk hoe lang de zeer hoge prijzen zullen aanhouden. Bovendien wordt in een *ex ante* model geen rekening gehouden met afwijkingen van de op voorhand ingeschatte evoluties van de elektriciteitsprijzen, noch met

hogere noch met lagere dan verwachte prijzen. Voetnoot 41 van het Mina-advies vergelijkt de aanname van de elektriciteitsprijs met een aanname van de groothandelsprijs voor elektriciteit om te argumenteren dat de aanname van Oxera voor de elektriciteitsprijzen te hoog is. In de context van de modellering zijn die twee echter niet vergelijkbaar, en het is conceptueel correct om een aanname van de consumentenprijs te gebruiken in plaats van een aanname van de groothandelsprijs. Er werd in dit kader door Oxera inderdaad een aanname van 100% eigen verbruik gehanteerd, wat inhoudt dat de producent zijn elektriciteitsproductie gebruikt om de afname van een elektriciteitsleverancier volledig te vervangen. De producent profiteert dus van zijn elektriciteitsproductie in de vorm van besparingen op de energiekosten, die worden berekend op basis van de aan zijn elektriciteitsleverancier te betalen prijs, d.w.z. de elektriciteitsprijs voor de consument. Het is daarom passend om een aanname van de consumentenprijs te gebruiken in plaats van een aanname van de groothandelsprijs.

- **De afschrijvingstermijn van 10 jaar.** De Oxera-berekeningen zijn gebaseerd op een afschrijvingsperiode van 10 jaar, en dit in lijn met de aannames van VITO in hun model uit 2006. De Oxera-berekening van de OT is echter gebaseerd op een economische levensduur van 20 jaar (d.w.z. er wordt aangenomen dat de referentie-installatie gedurende een periode van 20 jaar elektriciteit opwekt) en een ondersteuningsperiode van 20 jaar.
- Voorts doen de leden van de Minaraad die deze kritieken uiten ook aan *cherry picking*. Met betrekking tot de aannames van Oxera in het algemeen gaan de kritieken uit het advies alleen in op die aannames waarvan ze van mening zijn dat een *ex post* benadering tot een vaststelling van een lagere overcompensatie zou leiden. De kritieken gaan echter niet in op de wijzigingen aan het VITO-model die hebben geleid tot een hoger niveau van ondersteuning vanuit de OT-berekeningen (d.w.z. een vermindering van het vastgestelde bedrag aan overcompensatie), zoals het opnemen van bedrijfskosten en vervangingsinvesteringen, die niet in het oorspronkelijke VITO-model waren opgenomen.
- Zoals in de memorie in detail wordt uitgelegd, bieden de CEEAG een rechtskader om de doelstellingen van de Europese Green Deal te verwezenlijken, om een kosteneffectieve en rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit te ondersteunen en de uitfasering van fossiele brandstoffen te vergemakkelijken, zonder dat dit ten koste gaat van een gelijk speelveld op de interne markt. De mededinging mag zodoende niet buitensporig worden verstoord. Aldus dienen de lidstaten er op basis van de CEEAG onder andere op toe te zien dat de nationale steunregelingen evenredig zijn en bijgevolg geen aanleiding geven tot ongeoorloofde overcompensatie. Met name stelt randnummer 47 van de CEEAG dat het steunbedrag per begunstigde beperkt moet blijven tot het minimum dat noodzakelijk is om het gesteunde project of de gesteunde activiteit uit te voeren. Volgens randnummer 48 van de CEEAG betekent dit dat het steunbedrag niet hoger mag liggen dan de "*nettomeerkosten*" of "*financieringskloof*" van het gesteunde project.

Het is precies die nieuwe verplichting ten aanzien van bestaande steunregelingen die aanleiding geeft tot voorliggende bijsturing van het certificatenstelsel. Randnummer 468(a) en (b) van de CEEAG voorziet immers in een algemene verplichting voor de lidstaten om, bij wijze van

dienstige maatregelen in de zin van artikel 108, eerste lid, VWEU, hun bestaande steunregelingen ten behoeve van milieubescherming en energie tegen uiterlijk 31 december 2023 te wijzigen teneinde deze regelingen met de richtsnoeren in overeenstemming te brengen. De Mineraad houdt overigens onterecht voor dat randnummer 468 van de CEEAG slechts een voorstel inhoudt en geen juridische verplichting oplegt. Immers, de Belgische autoriteiten hebben, conform randnummer 468(b) CEEAG, op 15 februari 2022 hun uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke instemming met de in randnummer 468(a) CEEAG voorgestelde dienstige maatregel meegedeeld. De Vlaamse overheid is er dan ook toe gehouden om de nodige aanpassingen te doen aan het bestaande steunregime en dit met name met het oog op het vermijden van overcompensatie.

De juridische kritiek van bepaalde belanghebbenden binnen de Mineraad lijkt dan ook gebaseerd op een al dan niet bewust verkeerd begrip en/of voorstelling van de beweegredenen voor het ontwerpdecreet. Er is weliswaar op basis van deze nieuwe staatssteunrichtsnoeren geen juridische verplichting voor de lidstaat om reeds in het verleden uitgekeerde steun terug te vorderen ("clawback"), maar dat is juist in het kader van het voorliggende ontwerpdecreet expliciet niet het geval want het ontwerp heeft geen consequenties voor reeds toegekende groenestroomcertificaten. Zoals hoger vermeld, zijn de CEEAG echter wel van toepassing op toekomstige toekenning van steun op basis van de bestaande steunregeling, m.a.w. op groenestroomcertificaten die in de toekomst nog moeten worden toegekend.

Voor een diepgaandere juridische analyse van deze probleemstelling wordt verwezen naar wat reeds was opgenomen in de memorie van toelichting.

- De Mineraad stelt op basis van een "studie" van de belangenorganisatie van de hernieuwbare energiesector ODE dat alle installaties met een vermogen groter dan 10 kW die dateren uit de periode vóór 2013 door het ontwerpdecreet geïmpacteerd zouden worden.

Deze stelling strookt niet met de bewoording of de bedoeling van het ontwerpdecreet. De Mineraad verliest uit het oog dat het voorwerp van de voorgestelde maatregel niet gestoeld is op een vermogensdrempel maar op het feit of de certificaatgerechtigde gedurende de periode van drie kalenderjaren die voorafgaan aan 31 december 2023, steunmaatregelen heeft genoten ter waarde van een bedrag dat hoger is dan het bedrag van de de-minimissteun zoals bepaald in de verordening (EU) nr. 1407/2013. Slechts, in zoverre de certificaatgerechtigde een onderneming is in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU en deze certificaatgerechtigde meer dan 200.000 euro aan certificatensteun heeft genoten, zal men dus onder het toepassingsgebied van het decreet vallen.²⁹ De stelling dat alle installaties van meer dan 10 kW onder het toepassingsgebied vallen strookt dan ook niet met de feiten en moet als misleidend worden afgedaan.

²⁹ Zoals uitgebreid in de memorie van toelichting werd gemotiveerd worden kleine steunbedragen, onder bepaalde voorwaarden, geacht geen nadelige impact te hebben op het handelsverkeer tussen de lidstaten, zodat zij niet onder de definitie vallen van staatssteun zoals bepaald in artikel 107, eerste lid, VWEU. Aangezien het systeem inzake groenestroomcertificaten wordt aangepast om dit in overeenstemming te brengen met de Europese regels inzake staatssteun, kan dan ook niet worden getwijfeld aan de redelijke verantwoording van de maatregelen die dienaangaande worden getroffen. Uit de in de memorie geciteerde rechtspraak blijkt immers dat het in overeenstemming brengen van een bestaande steunregeling met het staatssteunrecht, dat van openbare orde is en voorrang heeft op het nationale recht, een redelijke verantwoording vormt voor een decreet (swijziging).

- Voorts wordt aanbevolen om in geval een vorm van de ontworpen maatregel aangehouden wordt, de inwerkingtreding te laten samenvallen met inwerkingtreding van het bijhorende uitvoeringsbesluit.

Dit is steeds de intentie geweest van de Vlaamse Regering. Daarom stelt artikel 5 de inwerkingtreding vast op 31 december 2023. Dat geeft voldoende tijd om de uitvoeringsbepalingen uit het Energiebesluit van 19 november 2010 aan te passen én tegelijk de deadline die de CEEAG aan de lidstaten oplegt te eerbiedigen (de lidstaten moeten immers, waar nodig, de bestaande steunregelingen ten behoeve van milieubescherming en energie tegen uiterlijk 31 december 2023 wijzigen om die met de CEEAG in overeenstemming te brengen).

- Op de vraag om de vooropgestelde retributie volledig te schrappen of om een terugbetaling te stipuleren voor dossiers waar de verlenging wordt toegestaan, wordt niet ingegaan. Zo wordt een dossiertaks in het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag ook niet terugbetaald als de vergunning in kwestie wordt toegekend.

De retributie dient immers om de grote operationele kost van de dossierbehandeling bij verlengingsaanvragen te ondervangen, op het vlak van personeelsinzet en werkuren, externe ondersteuning en aangepaste software voor de berekening van de onrendabele toppen en bandingfactoren. De hoogte van de retributie is zodoende niet onredelijk gelet op de door de Vlaamse overheid te maken kosten bij die dossierbehandeling. Deze bepalingen worden echter verschoven naar een ander ontwerpdecreet.

- Tot slot wordt ook akte genomen van de andersluidende standpunten die door de vakverenigingen in de schoot van de Minaraad werden geuit. Ook de Vlaamse Regering deelt nadrukkelijk de bezorgdheid van de druk op de betaalbaarheid van de elektriciteitsfactuur van de eindafnemer die wordt veroorzaakt door de alsmaar stijgende energieprijzen, waarvan de kost van de ondersteuning van hernieuwbare energie ook een deel uitmaakt.

C.3. Advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State

Op 19 september 2022 is de afdeling Wetgeving van de Raad van State door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het stelsel van de groenestroomcertificaten'. De Raad verstreekte zijn advies nr. 72.211/3 pas op 28 november 2022.

De Raad van State maakte in zijn advies de volgende opmerkingen:

- De Raad bevestigt expliciet dat in het licht van de in de memorie van toelichting opgenomen argumentatie en rechtspraak, en overeenkomstig haar eigen adviespraktijk, kan worden aangenomen dat het systeem van groenestroomcertificaten als een vorm van staatssteun moet worden beschouwd, en dat dit ook van toepassing is op oudere installaties van voor 2013. Indien het bestaande systeem van groenestroomcertificaten aanleiding zou geven tot overcompensatie, zou er volgens de Raad inderdaad sprake zijn van verboden staatssteun in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De Raad neemt daarbij akte van de door Oxera uitgevoerde studie die het bestaan van overcompensatie bij zonne-energie met ingebruiknamedatum voor

2013 zou bevestigen, maar stelt dat zij als juridische adviesinstantie de technische kennis en inzicht ontbreekt om na te gaan of er inderdaad gewag kan worden gemaakt van overcompensatie, en derhalve van verboden staatssteun.

- De Raad van State bevestigt expliciet dat de voorgenomen wijzigingen geen probleem vormen in het licht van het vertrouwensbeginsel en de bescherming van legitieme verwachtingen.

Volgens de Raad van State geldt als uitgangspunt dat "de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid inherent (zijn) aan het begrip zelf van een democratische samenleving".³⁰ Dit betekent volgens de Raad echter niet dat, wat de voorwaarden van een subsidiestelsel betreft, de burgers het vertrouwensbeginsel zouden kunnen inroepen om de handhaving ervan te eisen. De decreetgever kan integendeel, in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid, dat stelsel voor de toekomst wijzigen. Wel moet de decreetgever rekening houden met de impact van de wijzigingen op al aangegane investeringen.³¹ Uit de ontworpen regeling lijkt de Raad te kunnen afleiden dat dit in het voorontwerp wel degelijk gebeurd is.

Met verwijzing naar de rechtshistorie van het Energiedecreet, haar eigen adviespraktijk en het arrest nr. 8/2014 van het Grondwettelijk Hof, komt de Raad dan ook tot de conclusie dat er kan worden besloten dat de ontworpen regeling, die geen gevolgen heeft voor in het verleden toegekende steun en waarbij een verlenging van de steunperiode kan worden bekomen voor installaties die het door de Vlaamse Regering behaalde rentabiliteit niet heeft behaald, op zich niet in strijd is met het vertrouwensbeginsel en het beginsel van de bescherming van legitieme verwachtingen, zelfs indien de te verwachten financiële opbrengsten voor al gemaakte investeringen in groenestroomproductie in de toekomst verminderd worden.

De Raad stelt echter wel dat een voorwaarde hiervoor is dat de door de Vlaamse Regering te bepalen berekeningsmethode voor het vaststellen van de rentabiliteit van de installatie van dien aard is dat gewaarborgd wordt dat aangegane investeringen kunnen worden terugverdiend. Met dit argument zal door de Vlaamse Regering bij de uitwerking van het uitvoeringsbesluit uiteraard rekening worden gehouden.

- De Raad merkt op dat het ontworpen artikel 7.1.4/1, § 4, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (artikel 3 van het voorontwerp) van toepassing is op "installaties met startdatum voor 1 januari 2013", terwijl het ontworpen artikel 7.1.6, § 1, negende lid, van hetzelfde decreet (artikel 4 van het voorontwerp) geldt voor installaties op zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot 31 juli 2012.

³⁰ Adv.RvS 25.582/1/8 van 1 en 2 oktober 1996 over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 20 december 1996 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1997', *Parl.St.* VI. Parl. 1996-1997, nr. 428/1, (9), 28, met verwijzing naar adv.RvS 24.676/1/8 van 16-17 oktober 1995 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 22 december 1995 'houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996', *Parl.St.* VI. R. 1995-96, nr. 147-1, (73), 133-134, en RvS, 24 november 1992, *Lejeune*, nr. 41.140.

³¹ Adv.RvS 51.535/3 van 18 juni 2012 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 13 juli 2012 'houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de milieuvriendelijke energieproductie', *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1639/2, 11, opmerking 8.1.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, stelde de gemachtigde ambtenaar:

"Er zijn momenteel twee verschillende steunregelingen inzake groenestroomcertificaten van kracht, namelijk een regeling voor de installaties met startdatum voor 1 januari 2013 (voorzien in artikel 7.1.1, §1 van het Energiedecreet) en een regeling voor de installaties met startdatum vanaf 1 januari 2013 (voorzien in artikel 7.1.1, §2 van het Energiedecreet).

De verwijzing in artikel 3 van het ontwerpdecreet naar 'installaties met startdatum voor 1 januari 2013' sluit met andere woorden aan bij die reeds bestaande opsplitsing.

Bovendien geldt voor installaties in gebruik genomen in de periode van 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2012 een reguliere steunperiode van tien jaar. Die steunperiode loopt met andere woorden uiterlijk op 31 december 2022 af, d.w.z. een jaar voor de voorziene inwerkingtreding van het ontwerpdecreet. Voormelde installaties die nog geen voldoende rendement hebben bereikt na afloop van de reguliere steunperiode van tien jaar, kunnen onder de huidige regeling voorzien in artikel 7.1.1, §1, vierde lid van het Energiedecreet evenwel een verlenging aanvragen voor een periode van vijf jaar, die eenmaal verlengbaar is. Aangezien artikel 4 van het ontwerpdecreet niet van toepassing is op installaties in dienst genomen in de periode van 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2012, zal de hun desgevallend tijdens de eerste verlengingsperiode toegekende steun niet worden stopgezet ten gevolge van het ontwerpdecreet. Bijgevolg zullen zij pas worden geraakt door de wijziging van artikel 3 van het ontwerpdecreet bij een eventuele tweede verlengingsaanvraag, waarbij thans sowieso reeds wordt nagegaan of reeds een voldoende rendement werd behaald."

Het verdient volgens de Raad aanbeveling die verantwoording bijkomend op te nemen in de memorie van toelichting. Hieraan zal gevolg worden gegeven.

- De Raad meent dat door het ontwerp een verschil in behandeling ontstaat tussen, enerzijds, installaties op zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot 31 juli 2012, ten aanzien waarvan de steun stopt als de certificaatgerechtigde gedurende de periode van drie kalenderjaren die voorafgaan aan 31 december 2023, steunmaatregelen heeft genoten ter waarde van een bedrag dat hoger is dan het bedrag van de de-minimissteun en, anderzijds, installaties op zonne-energie die na 1 januari 2013 in dienst zijn genomen en waarvoor ook na 31 december 2023 nog steun zal worden ontvangen, en installaties die energie opwekken uit andere hernieuwbare energiebronnen..
- Om het verschil in behandeling tussen installaties op zonne-energie die in dienst zijn genomen voor 1 januari 2013 en installaties op zonne-energie die op een latere datum in dienst zijn genomen, te kunnen verantwoorden, zal evenwel volgens de Raad moeten kunnen worden aangetoond dat er voor de tweede categorie in de regel geen gewag kan worden gemaakt van overcompensatie. De Raad stelt dat ter verantwoording van het verschil in behandeling op overtuigende wijze, bijvoorbeeld aan de hand van gedetailleerde en definitieve cijfergegevens, zal moeten kunnen worden aangetoond dat er voor installaties die na 31 juli 2012 in dienst zijn genomen en voor installaties

die energie opwekken uit andere hernieuwbare energiebronnen in de regel geen gewag kan worden gemaakt van overcompensatie. Indien zou blijken dat dit wel het geval zou zijn voor die installaties, of voor sommige categorieën ervan, moet de ontworpen regeling volgens de Raad hieraan worden aangepast.

- Uit de Oxera-studie van 9 juni 2022 vloeit voort dat de PV-installaties met startdatum voor 1 augustus 2012 in de regel overgecompenseerd worden.
- Voor wat betreft de PV-installaties met datum van indienstname in de periode 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2012 werd geen diepgaande analyse uitgevoerd omdat, gelet op de automatische eindigheid van hun steun per uiterlijk 31 december 2022, deze steun sowieso ten eind komt voor de deadline bepaald in randnummer 486 van de CEEAG om, bij wijze van dienstige maatregelen in de zin van artikel 108, eerste lid, VWEU, de bestaande steunregelingen ten behoeve van milieubescherming en energie tegen uiterlijk 31 december 2023 te wijzigen teneinde deze regelingen met de richtsnoeren in overeenstemming te brengen.
- Voor installaties met een startdatum vanaf 1 januari 2013 is het ondersteuningssysteem zo opgezet dat het ervoor zorgt dat de toegekende steun wordt afgestemd op het productieafhankelijk gedeelte van de inkomsten dat nodig is om de netto contante waarde van een investering op nul te doen uitkomen en die berekend wordt aan de hand van een cashflowberekening. Zoals het Grondwettelijk Hof in 2014 aanhaalde berust dit systeem op een objectief en gerechtvaardigd onderscheid. Door het jaarlijks actualiseren van de bandingfactor die uit die berekening voortkomt is een overcompensatie voor installaties met startdatum vanaf 2013 in feite niet mogelijk. Dit wordt bevestigd door de Oxera-studie van 7 december 2022.
- Die actualisatie is echter conform artikel 7.1.4/1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 heden beperkt tot technologieën die geen brandstofkosten hebben (windturbines, PV,...). Projecten mét brandstofkosten worden dus heden niet geactualiseerd.

Het ontwerp van decreet 'tot wijziging van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 en het decreet van 17 december 2021 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft toewijzingen aan het Energiefonds, wijzigingen betreffende flexibiliteit en energiedelen, de uitbouw van het energiedataplatform en de herziening van de administratieve geldboetes aangaande installatie-eisen', heft dit onderscheid op zodat naar de toekomst toe ook de bandingactoren van installaties mét brandstofkosten zullen worden geactualiseerd en overcompensatie op uniforme wijze kan worden vermeden voor alle installaties met startdatum vanaf 2013.

Bijkomend wordt in het voormelde ontwerpdecreet expliciet bepaald dat die actualisatie zal gebeuren afhankelijk van de opbrengst aan elektriciteit en overige kosten en/of opbrengsten van ingaande en

uitgaande energetische stromen van het project, en indien van toepassing de berekende bandingfactor voor ofwel groenestroomcertificaten ofwel warmte-kraachtcertificaten. De Vlaamse Regering kan daarbij bijkomende ingaande en uitgaande stromen vastleggen die beschouwd moeten worden in de berekening van de actualisatie van de onrendabele top.

In zoverre de actualisatie van de bandingfactor er precies toe strekt dat de steun beperkt blijft tot het minimum dat nodig is om het gesteunde project of de gesteunde activiteit uit te voeren, sluit zij uit dat er overcompensatie is voor de installaties met startdatum vanaf 2013. Bijgevolg biedt de ontworpen wijziging van artikel 7.1.4/1, § 4, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 een sluitende verklaring waarom het niet nodig is om de steun voor deze installaties per 31 december 2023 stop te zetten.

- De Raad meent dat het ontworpen artikel 7.1.6, § 1, negende lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 (artikel 4 van het voorontwerp) een verschil in behandeling doet ontstaan tussen de houders van installaties op basis van zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot 31 juli 2012, naargelang het al dan niet gaat om certificaatgerechtigden die gedurende de periode van drie kalenderjaren die voorafgaan aan 31 december 2023 steunmaatregelen hebben genoten ter waarde van een bedrag dat hoger is dan het bedrag van de de-minimissteun zoals bepaald in de verordening (EU) nr. 1407/2013.

De Raad meent dat ofschoon het criterium of een certificaatgerechtigde al dan niet gedurende de periode van drie kalenderjaren die voorafgaan aan 31 december 2023 steunmaatregelen heeft genoten ter waarde van een bedrag dat hoger is dan het bedrag van de de-minimissteun zoals bepaald in de verordening (EU) nr. 1407/2013, ongetwijfeld objectief is, de vraag rijst of het wel pertinent is om het door de decreetgever nagestreefde doel om overcompensatie tegen te gaan, te bereiken.

In zoverre met de ontworpen regeling beoogd wordt overcompensatie tegen te gaan, sluit de Raad zich vervolgens aan bij de stelling van de Inspectie van Financiën dat "de problematiek van overcompensatie ook kan spelen onder de *de minimis*drempel, en er vanuit bezorgdheid van overcompensatie best wordt nagegaan hoe ook daar de overprofit kan worden tegengegaan. Uit wat voorafgaat leidt de Raad af dat het in het ontworpen artikel 7.1.6, § 1, negende lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 gehanteerde criterium van onderscheid niet pertinent lijkt te zijn om het door de decreetgever nagestreefde doel te bereiken en dat, bijgevolg, het verschil in behandeling dat uit die bepaling voortvloeit wat dat verschil in behandeling betreft niet redelijk verantwoord lijkt te zijn.

De kritieken en/of twijfels vanwege de Raad van State - waarvan overigens kan worden opgemerkt dat die in zeer voorzichtige termen en met het nodige voorbehoud zijn geformuleerd, getuige met name het herhaalde gebruik van de term "*lijkt*" - zijn onterecht. Op deze kritieken en/of twijfels kan dan ook een afdoende antwoord worden geformuleerd:

- Ten eerste dient te worden opgemerkt dat de analyse van de Raad van State op dit punt op een verkeerd uitgangspunt berust, met name waar zij stelt dat het door de decreetgever nagestreefde doel erin bestaat om overcompensatie tegen te gaan. Inderdaad, zoals hierboven reeds werd aangegeven, en zoals de Raad van State ook

terecht opmerkt in punt 3.1. van zijn advies, beoogt de ontworpen regeling om het stelsel van de groenestroomcertificaten in overeenstemming te brengen met de regels inzake staatssteun overeenkomstig de verdragsrechtelijke verplichtingen ter zake.

In die optiek is het logisch om het toepassingsgebied van het voorontwerp af te bakenen aan de hand van de de-minimisdrempel, die het toepassingsgebied van het staatssteunrecht afbakent.

Artikel 3(1) en (2) van de De-minimisverordening stelt immers dat het Europese staatssteunrecht niet van toepassing is wanneer het steunbedrag dat aan eenzelfde onderneming wordt toegekend niet hoger ligt dan 200.000 EUR in een periode van drie belastingjaren:

"1. Steunmaatregelen worden geacht niet aan alle criteria van artikel 107, lid 1, van het Verdrag te voldoen, en zijn derhalve vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel 108, lid 3, van het Verdrag, indien zij voldoen aan de voorwaarden die in deze verordening zijn vastgesteld.

2. Het totale bedrag aan de-minimissteun dat per lidstaat aan één onderneming wordt verleend, ligt niet hoger dan 200 000 EUR over een periode van drie belastingjaren."

Hierbij aansluitend kan worden opgemerkt dat het begrip staatssteun enkel van toepassing is op staatssteun die het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt³². De staatssteunregels viseren dus niet alle staatssteun, maar enkel staatssteun die het handelsverkeer tussen de lidstaten negatief kan beïnvloeden³³. Het de-minimisbegrip geeft concrete invulling aan deze toepassingsvoorwaarde in het Verdrag. Steun die beneden de de-minimisdrempel blijft wordt geacht geen negatieve invloed te hebben op het handelsverkeer binnen de Europese Unie en valt dan ook buiten het toepassingsgebied van de regels inzake staatssteun³⁴.

Steun onder de de-minimisdrempel is eenvoudigweg geen staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU. In die zin is de-minimis steun te onderscheiden van staatssteun die is vrijgesteld omdat ze bijvoorbeeld aan de voorwaarden van de Algemene Groepsvrijstelling³⁵ voldoet. Deze laatste maatregelen maken immers wél staatssteun uit in de zin van artikel 107 VWEU, eerste lid, en vallen bijgevolg onder het toepassingsgebied van de staatssteunregels, maar zijn verenigbaar met de interne markt omdat ze onder één van de categorieën vallen van de Algemene Groepsvrijstelling en de erin vervatte voorwaarden vervullen.

³² Zie eveneens K. VAN DE CASTEELE, "PART 2 – Chapter 7 – "Insofar as it affects trade between Member States": Effect on trade", in W. MEDERER, N. PESARESI en M. VAN HOOFF (ed.), *State Aid*, Claeys & Casteels, 2008, p. 395-407, K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Intersentia, 2011, p. 255, en T. BRUYNINCKX, *Materieel EU-Staatssteunrecht*, Larcier, 2015, p. 99-108.

³³ Bovendien moeten de andere toepassingsvoorwaarden van artikel 107, eerste lid VWEU vervuld zijn.

³⁴ Zie eveneens H. NYSSSENS, "PART 2 – Chapter 8 – De minimis", in W. MEDERER, N. PESARESI en M. VAN HOOFF (ed.), *State Aid*, Claeys & Casteels, 2008, p. 410 en T. BRUYNINCKX, *Materieel EU-Staatssteunrecht*, Larcier, 2015, p. 108-109.

³⁵ Verordening nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën van steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt worden verenigbaar verklaard, *P.B. L 187/1* van 26 juni 2014.

Aldus moet vanuit staatssteunrechtelijk oogpunt een verschil worden gemaakt naargelang de certificaatgerechtigde steun ontvangt die hoger of lager ligt dan de de-minimisdrempel.

In feite gaat het hier om verschillende categorieën van personen. Certificaatgerechtigden die steun ontvangen die hoger ligt dan de de-minimisdrempel vallen onder de staatssteunregels en zodoende moet erop worden toegezien dat die steun voldoet aan de Europese staatssteunrechtelijke verplichtingen en met name de CEEAG. Dit geldt niet voor certificaatgerechtigden die steun ontvangen die lager ligt dan de de-minimisdrempel. Gelet op het feit dat het hier gaat om verschillende categorieën van personen kan de decreetgever dan ook niet worden verweten dat die een verschillende regeling heeft uitgewerkt voor beide categorieën.

In elk geval dient te worden opgemerkt dat het gehanteerde criterium pertinent is in het licht van de door de decreetgever nagestreefde doelstelling om het stelsel van de groenestroomcertificaten in overeenstemming te brengen met de regels inzake staatssteun. Enkel boven de de-minimisdrempel is er immers sprake van staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU³⁶.

Het is overigens een vaste praktijk om de de-minimisdrempel te gebruiken als toepassingscriterium van een nationaal steunstelsel teneinde de naleving van de Europese staatssteunregels te verzekeren. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de steunregeling ten gunste van de diamantsector in België. De toenmalige regeling werd in 2002 als (onwettige) staatssteun gekwalificeerd door de Europese Commissie "*voorzover België de voorwaarden van de de minimis-verordening niet naleeft*"³⁷. Uit de beslissing blijkt dat dit slechts het geval was wat de bestaande regeling betrof ten aanzien van één onderneming, die meer steun dan de de-minimisdrempel had ontvangen. De Europese Commissie gebood België de onwettige steun terug te vorderen ten aanzien van die onderneming, maar niet ten aanzien van de ondernemingen die steunbedragen onder de de-minimisdrempel hadden ontvangen, aangezien dit geen staatssteun uitmaakte. Later werd een gewijzigde steunregeling ingevoerd, met name door de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen³⁸, waarbij de wetgever rekening heeft gehouden met de Europese regels inzake de-minimissteun, door een bepaling in te voeren die ertoe strekte dat de compensatie-uitkeringen slechts konden worden toegekend voor zover zij beneden de de-minimisdrempel bleven³⁹. Het Grondwettelijk Hof moest zich over deze nieuwe regeling uitspreken bij wijze van prejudicieel arrest, en merkte op dat de regeling werd aangepast "*teneinde rekening te houden met de Europese regels inzake de-minimissteun*"⁴⁰.

Ook het Hof van Justitie heeft overigens reeds de toepassing bevestigd van de De-minimisverordening als criterium om

³⁶ Zie dienaangaande ook de arresten nr. 50/2011 en 145/2013 van het Grondwettelijk Hof.

³⁷ Beslissing van de Europese Commissie van 9 april 2002, SA.10623 [betreffende de door België ten uitvoer gelegde steunregeling C 74/2001 \(ex NN 76/2001\) en de steunregeling die België voornemens is ten uitvoer te leggen ten gunste van de diamantsector, punten 26, 34 en 35.](#)

³⁸ Artikel 170 van de wet van 27 december 2006 houdende diverse bepalingen (I), B.S. 28 december 2006.

³⁹ Parl.St. Kamer, 2006-2007, DOC 51-2760/001, p. 111

⁴⁰ Zie overweging B.1.4. van het arrest nr. 126/2012 van het Grondwettelijk Hof.

staatssteunmaatregelen van niet-staatssteunmaatregelen te onderscheiden, en wijst er met name op dat de-minimisregeling ertoe strekt de administratieve last van de ondernemingen, de Europese Commissie en de lidstaten te vereenvoudigen⁴¹.

- Ten tweede kan worden opgemerkt dat ook de opmerkingen inzake het materieel en personeel toepassingsgebied van de De-minimisverordening op een verkeerd begrip lijken te steunen.

Met name lijkt de Raad van State er in zijn advies van uit te gaan dat sommige certificaatgerechtigden zouden worden benadeeld ten opzichte van andere certificaatgerechtigden omdat de De-minimisverordening enkel van toepassing is op ondernemingen en omdat bepaalde sectoren bovendien van het toepassingsgebied ervan worden uitgesloten. Volgens de Raad van State valt het dan ook moeilijk in te zien *“waarom ten aanzien van certificaatgerechtigden waarop [de De-minimisverordening] niet van toepassing is, aan de hand van het in die verordening vervatte de-minimisplafond wordt bepaald of de steunperiode al dan niet stopt”* (punt 5.4.4.). Deze opmerking van de Raad van State dient na nader onderzoek te worden weerlegd.

Wat betreft de verwijzing naar het feit dat de De-minimisverordening enkel van toepassing is op *“ondernemingen”*, volstaat het er op te wijzen dat de staatssteunregels enkel toezien op steun aan ondernemingen⁴². Indien er met andere woorden steun wordt toegekend aan een persoon die geen onderneming is, dan valt die steunmaatregel sowieso niet onder de staatssteunregels.

In casu lijkt het waarschijnlijk dat elke certificaatgerechtigde die groenestroomcertificaten ontvangt voor de productie van hernieuwbare energie, en die deze certificaten vervolgens verkoopt, goederen (elektriciteit én groenestroomcertificaten) aanbiedt op een markt en, dienvolgens, als een *“onderneming”* dient te worden beschouwd in het licht van de staatssteunregels. Hiertoe kan ook worden verwezen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie die reeds heeft geoordeeld dat de exploitatie van een installatie voor zonne-energie op het dak van de woning van de exploitant met het oog op de opwekking van elektriciteit die tegen vergoeding in het elektriciteitsnet wordt ingebracht als een economische activiteit moet worden gekwalificeerd⁴³.

In zoverre de Raad van State niettemin zou menen dat natuurlijke personen die hernieuwbare energie opwekken en groenestroomcertificaten verkopen niet noodzakelijkerwijs als een onderneming dienen te worden gekwalificeerd en, aldus, van de regels inzake staatssteun kunnen worden uitgesloten⁴⁴, kan eveneens geen

⁴¹ Zie bv. HvJ 7 maart 2002, *Italië/Commissie*, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, punt 94; HvJ 28 oktober 2020, *INAIL*, C-608/19, ECLI:EU:C:2020:865, punt 41.

⁴² Zie eveneens H. NYSSSENS, “PART 2 – Chapter 8 – De minimis”, in W. MEDERER, N. PESARESI en M. VAN HOOFF (ed.), *State Aid*, Claeys & Casteels, 2008, p. 431 en T. BRUYNINCKX, *Materieel EU-Staatssteunrecht*, Larcier, 2015, p. 17.

⁴³ HvJ 20 juni 2013, *Finanzamt Freistadt Rohrbach Urfahr*, C-219/12, ECLI:EU:C:2013:873.

⁴⁴ Zie in die zin het advies 59.903/1/V van de Raad van State van 19 september 2016 omtrent de gedeeltelijke vergoeding van de netbeheerders voor de kosten voortvloeiende uit de op hen rustende verplichting om de groenestroomcertificaten die hen door een natuurlijke persoon werden overgedragen tegen een minimumprijs aan te kopen. Met name merkte de Raad van State in zijn advies op dat

probleem van een verschillende behandeling rijzen, vermits die natuurlijke personen dan uiteraard ook niet geraakt worden door de ontworpen regeling die, zoals eerder gesteld, precies beoogt om het stelsel van de groenestroomcertificaten in overeenstemming te brengen met de regels inzake staatssteun. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad van State kan in de ontworpen regeling dan ook de precisering worden toegevoegd dat de steun ook niet wordt stopgezet wanneer de certificaatgerechtigde een natuurlijke persoon is die geen onderneming is in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU.

Wat betreft de stelling dat bepaalde sectoren van het toepassingsgebied van de De-minimisverordening zijn uitgesloten, volstaat het op te merken dat de steun voor de opwekking van hernieuwbare energie wel degelijk binnen het toepassingsgebied valt van die verordening. Er zijn dan ook geen certificaatgerechtigden die binnen de uitgesloten sectoren zullen vallen⁴⁵.

Immers, zoals reeds uiteengezet in de memorie van toelichting (zie *supra*), geldt voormelde de-minimisdrempel eveneens voor productie-installaties op een landbouwonderneming⁴⁶.

De van de De-minimisverordening uitgesloten sectoren zijn hier dan ook zonder belang.

- Ten derde kan de Raad van State niet worden gevolgd wanneer zij stelt dat *“de problematiek van overcompensatie ook kan spelen onder de Deminimisdrempel, en er vanuit bezorgdheid van overcompensatie best wordt nagegaan hoe ook daar de overprofit kan worden tegengegaan”*.

In dit verband kan worden opgemerkt dat *“overcompensatie”* een staatssteunrechtelijk begrip betreft. Het gaat om een situatie waarbij staatssteun wordt verleend en het steunbedrag hoger ligt dan het minimum dat noodzakelijk is om het gesteunde project of de gesteunde activiteit uit te voeren. Met andere woorden gaat het, eenvoudig gezegd, om een te veel aan staatssteun. Zodoende kan er onder de de-minimisdrempel geen sprake zijn van overcompensatie in de zin van het primair Europeesrechtelijk bepaalde staatssteunrecht. Onder deze drempel is er immers geen sprake van Europeesrechtelijke staatssteun en dus, logischerwijs, ook niet van een te veel aan staatssteun.

Zelfs indien men zou oordelen dat er ook onder de de-minimisdrempel sprake kan zijn van overcompensatie in de zin van het staatssteunrecht (*quod certe non*), dan nog zou een eventueel

natuurlijke personen een onderneming kunnen vormen in de zin van het mededingingsrecht (het advies verwijst hierbij naar een landbouwer die zonnepanelen op het dak van zijn stallen heeft laten plaatsen), en suggereerde zij daarom om uitdrukkelijk te preciseren dat de natuurlijke personen in kwestie geen onderneming in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU zijn. Middels deze suggestie geeft de Raad van State met andere woorden te kennen dat zij van oordeel is dat natuurlijke personen die hernieuwbare energie opwekken en groenestroomcertificaten verkopen niet noodzakelijkerwijs als een onderneming dienen te worden gekwalificeerd en, aldus, van de regels inzake staatssteun kunnen worden uitgesloten.

⁴⁵ Zie, in die zin, eveneens H. NYSSSENS, “PART 2 – Chapter 8 – De minimis”, in W. MEDERER, N. PESARESI en M. VAN HOOFF (ed.), *State Aid*, Claeys & Casteels, 2008, p. 421-422 en T. BRUYNINCKX, *Materieel EU-Staatssteunrecht*, Larcier, 2015, p. 109.

⁴⁶ VR 2022 1609 DOC.1011/3TER, p. 3-4.

ingrijpen van de decreetgever beneden de de-minimisdrempel niet kunnen worden verantwoord.

Met name zou dergelijk ingrijpen onmogelijk te verzoenen zijn met hetgeen de Raad van State zelf heeft opgemerkt in punt 3.1. van zijn advies, namelijk dat het ingrijpen enkel kan worden verantwoord in zoverre de vereisten van de Europese staatssteunregels van toepassing zijn:

"3.1. Volgens de memorie van toelichting beoogt het voor advies voorgelegde voorontwerp 'het stelsel van groenestroomcertificaten ter bevordering van de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen in overeenstemming te brengen met de Europese regels inzake staatssteun'.

Opdat de ontworpen regeling zou kunnen worden verantwoord aan de hand van de vereisten van de Europese staatssteunregels, moet evenwel eerst worden nagegaan of die wel van toepassing zijn."

In dezelfde zin merkt de Raad van State in punt 3.4. van zijn advies overigens op dat overcompensatie een verboden staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU betreft.

In het licht van voormelde toelichtingen, is het dan ook moeilijk te verantwoorden dat de Vlaamse overheid eveneens zou ingrijpen beneden de de-minimisdrempel vermits er in dat geval geen sprake is van staatssteun en, *a fortiori*, verboden staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU.

Een dergelijk ingrijpen zou ook moeilijk te verzoenen vallen met het vertrouwensbeginsel en de bescherming van legitieme verwachtingen. Dienaangaande kan met name worden verwezen naar het arrest nr. 8/2014 van het Grondwettelijk Hof dat ook wordt aangehaald in punt 4.5. van het advies van de Raad van State. In overweging B.29.3. van dit arrest stelt het Grondwettelijk Hof immers dat voormelde beginselen strikter dienen te worden ingevuld voor ondernemingen in de energiesector die beroepsmatig handelen dan voor andere belanghebbenden (waaruit dus *a contrario* kan worden afgeleid dat een eventueel ingrijpen op kleine (gezins)installaties die onder de de-minimisdrempel vallen wel problematisch zou zijn):

"Uit die bepaling, die volgens de parlementaire voorbereiding teruggaat op de artikelen 23, § 4, en 25bis, laatste lid, van het inmiddels opgeheven decreet van 17 juli 2000 houdende de organisatie van de elektriciteitsmarkt (Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2165/1, p. 66), volgt dat het stelsel van de groenestroomcertificaten op regelmatige wijze dient te worden geëvalueerd, wat betreft de effecten en de 'kosteneffectiviteit' ervan. Die bepaling doet bijgevolg ervan blijken dat de decreetgever steeds ervan is uitgegaan dat bepaalde omstandigheden hem ertoe kunnen noodzaken het stelsel van de groenestroomcertificaten te wijzigen en dat het om die reden is aangewezen om te voorzien in een evaluatie van het stelsel.

De belanghebbenden konden aldus uit de decretale regelgeving betreffende de groene energie niet afleiden dat de voorwaarden van het stelsel onverkort en voor altijd zouden blijven gelden. Dit geldt des te meer voor ondernemingen in de energiesector, vermits zij beroepsmatig handelen en in die hoedanigheid zich ervan bewust dienen te zijn dat de voorwaarden van het stelsel door de bevoegde overheid voor de toekomst kunnen worden gewijzigd wanneer de sociaal-economische gegevens waarop dat stelsel is gestoeld, zijn gewijzigd."

Meer zelfs, een dergelijk ingrijpen valt onmogelijk te verzoenen met het gelijkheidsbeginsel. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet verzet zich er immers tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld⁴⁷. Met name kan niet worden ingezien waarom certificaatgerechtigden die geen staatssteun ontvangen (omdat het steunbedrag dat zij ontvangen beneden de de-minimisdrempel blijft) op dezelfde wijze zouden worden behandeld als certificaatgerechtigden die wél staatssteun zouden ontvangen (omdat het steunbedrag dat zij ontvangen hoger is dan de de-minimisdrempel). Voor dergelijke gelijke behandeling bestaat geen redelijke verantwoording. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet immers worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Daarbij kan voorts worden opgemerkt dat "*het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel*"⁴⁸. Een ingreep beneden de de-minimisdrempel zou volstrekt onevenredig zijn omdat dit volledig voorbij zou gaan aan het feit dat de Europese regels inzake staatssteun enkel toezien op steunmaatregelen die het handelsverkeer tussen de lidstaten negatief beïnvloedt (zie *supra*) en de-minimisregeling er precies toe strekt om de administratieve last van de ondernemingen, de Europese Commissie en de lidstaten te vereenvoudigen (zie *supra*).

- Zelfs artikel 7.1.14 van het Energiedecreet, dat een evaluatieverplichting voor de Vlaamse Regering bevat met betrekking tot de effecten en de kosteneffectiviteit van de certificatenverplichtingen voor alle installaties (ongeacht of de certificaatgerechtigde van een gelijke installatie al dan niet onder de de-minimisdrempel valt), houdt op zich geen dwingende verplichting in om aanpassingen door te voeren voor certificaatgerechtigden die minder steun ontvangen dan de de-minimisdrempel ongeacht de installatie.
- Tot slot stelt de Raad dat artikel 5 van het voorontwerp dat de inwerkingtreding bevat stelt dat het aan te nemen decreet in werking treedt op een datum die de Vlaamse Regering bepaalt en niet later dan 31 december 2023. De Vlaamse Regering kan derhalve het aan te nemen decreet in werking stellen vóór 31 december 2023, maar dat lijkt volgens de Raad niet te sporen met het opzet van de stellers van het voorontwerp.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld overweging B.8.1. van arrest nr. 119/2020 van het Grondwettelijk Hof.

⁴⁸ *Ibidem*.

Zoals reeds eerder gesteld, beoogt het wijzigingsdecreet om het Energiedecreet af te stemmen op de door de CEEAG nieuw ingevoerde staatssteunvoorwaarden. Randnummer 468 van de CEEAG bepaalt immers dat de *“lidstaten, waar nodig, bestaande steunregelingen ten behoeve van milieubescherming en energie tegen uiterlijk 31 december 2023 [wijzigen] om die met deze richtsnoeren in overeenstemming te brengen”*. In die optiek is het dan ook logisch om de inwerkingtreding van het decreet op die door de Europese Commissie vastgestelde termijn af te stemmen. Om die redenen zal ook het advies van de Raad worden gevolgd en zal artikel 5 worden aangepast zodat het ontwerpdecreet, zonder delegatie aan de Vlaamse Regering, per 31 december 2023 in werking zal treden.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Artikel 6, § 1, VII, f), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen stelt dat de gewesten op vlak van het energiebeleid bevoegd zijn voor de nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met kernenergie. Dit decreet betreft bijgevolg een gewestbevoegdheid.

Artikel 2

In artikel 7.1.1, §1, vijfde lid van het Energiedecreet is bepaald dat de bandingfactor in geval van een verlenging op basis van een specifieke bandingfactor maximaal gelijk is aan 1. Dit wordt gewijzigd door aan de Vlaamse Regering een delegatie te verlenen om de maximale bandingfactor te bepalen, afhankelijk van de hernieuwbare energietechnologie en de datum van indienstneming. De maximale bandingfactor kan nooit hoger zijn dan 4,64, aangezien dit het resultaat is van de maximale minimumsteun (450 euro per groenestroomcertificaat) gedeeld door de bandingdeler (97 euro voor groene stroom). Parallel wordt vastgelegd dat voor een nieuwe verlengingsperiode, rekening houdende met de hernieuwbare energietechnologie, de datum van indienstneming en B_{tot} , een maximale bandingfactor vastgelegd die niet hoger kan zijn dan 4,64.

Artikel 3

Er zijn momenteel twee verschillende steunregelingen inzake groenestroomcertificaten van kracht, namelijk een regeling voor de installaties met startdatum voor 1 januari 2013 (bepaald in artikel 7.1.1, §1 van het Energiedecreet) en een regeling voor de installaties met startdatum vanaf 1 januari 2013 (bepaald in artikel 7.1.1, §2 van het Energiedecreet). De verwijzing in artikel 3 van het ontwerpdecreet naar 'installaties met startdatum voor 1 januari 2013' sluit met andere woorden aan bij die reeds bestaande opsplitsing. Bovendien geldt voor installaties in gebruik genomen in de periode van 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2012 een reguliere steunperiode van tien jaar. Die steunperiode loopt met andere woorden uiterlijk op 31 december 2022 af, d.w.z. een jaar voor de bepaalde inwerkingtreding van het ontwerpdecreet.

Aangezien ook bij de verlengingen uit artikel 7.1.1, §1, vierde lid van het Energiedecreet dezelfde staatssteun-regel dat overcompensatie niet is toegelaten

van toepassing is, wordt bepaald dat voor installaties met een startdatum voor 1 januari 2013 die een door de Vlaamse Regering te bepalen rendement behalen er toch geen bandingfactor wordt berekend. Bijgevolg wordt om overcompensatie te vermijden voor die installaties die dat bepaald rendement hebben gehaald geen verlenging toegekend.

De mogelijkheid tot verlenging zal voor alle installaties open staan. Ook voormelde PV-installaties die werden in gebruik genomen in de periode van 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2012 en die nog geen voldoende rendement hebben bereikt na afloop van de reguliere steunperiode van tien jaar, kunnen onder de huidige regeling bepaald in artikel 7.1.1, §1, vierde lid van het Energiedecreet een verlenging aanvragen voor een periode van vijf jaar, die eenmaal verlengbaar is. Aangezien artikel 4 van het ontwerpdecreet niet van toepassing is op installaties in dienst genomen in de periode van 1 augustus 2012 tot en met 31 december 2012, zal de hun desgevallend tijdens de eerste verlengingsperiode toegekende steun niet worden stopgezet ten gevolge van het ontwerpdecreet. Bijgevolg zullen zij pas worden geraakt door de wijziging van artikel 3 van het ontwerpdecreet bij een eventuele tweede verlengingsaanvraag, waarbij thans sowieso reeds wordt nagegaan of reeds een voldoende rendement werd behaald.

Het VEKA zal bij een verlengingsaanvraag eerst moeten nagaan of het door de Vlaamse Regering vooropgestelde rendement is gehaald, op de datum dat de (vorige) steunperiode afloopt. Daarbij zal projectspecifiek te werk worden gegaan. Er wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering bepaald om het rendement van de installatie te bekijken en daarvoor een berekeningsmethodiek te bepalen. Als het door de Vlaamse Regering vastgelegde rendement over de vorige steunperiode is behaald, wordt conform het voorstel in artikel 3 van dit ontwerpdecreet geen bandingfactor berekend en valt het project dus zonder steun. Deze toets zal gebeuren bij elke verlengingsaanvraag, zowel de eerste als de tweede.

Als het door de Vlaamse Regering vastgelegde rendement echter niet is behaald, zal in een tweede stap worden overgegaan tot de berekening en vaststelling van de bandingfactor.

De methodiek voor de berekening van het rendement en voor het berekenen van de onrendabele top bij de verlengingen worden verder uitgewerkt in het Energiebesluit van 19 november 2010 (momenteel is dit opgenomen in bijlage III/4). Er zal bij de herziening van de verlengingsmethodiek van bijlage III/4 rekening worden gehouden met enkele aanvullende parameters. In ieder geval zullen volgende parameters in acht worden genomen:

- de kosten voor de huur van het dak, als het om een PV-installatie op een gehuurd dak gaat (hierbij zal door de Vlaamse Regering een maximale kost worden bepaald);
- contracten met de elektriciteitsafnemer (hierbij zal de Vlaamse Regering maxima bepalen);
- de vennootschapsbelasting;
- het aandeel zelfafname;
- ...

Artikel 4

Dit artikel beoogt de inperking van de steun voor productie-installaties voor zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2012. Deze installaties genieten van een steunperiode die langer is dan de steunperiode van tien jaar, vermeld in artikel 7.1.1, §1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Met name wordt de verplichting vermeld in artikel 7.1.6, § 1, eerste en achtste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009, op basis waarvan de netbeheerders ertoe gehouden zijn om gedurende een periode van twintig jaar de vooropgestelde minimumsteun per groenestroomcertificaats toe te kennen, beperkt tot productie-installaties voor zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2012 waarvan de certificaatgerechtigde een natuurlijke persoon is die geen onderneming is in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU of waarvan de steun die aan de certificaatgerechtigde wordt toegekend beneden de de-minimisdrempel blijft. Voor deze installaties blijft de huidige steunregeling met andere woorden ongewijzigd voortbestaan.

De installaties waarvan de certificaatgerechtigde een onderneming is in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en waarvan de steun aan de certificaatgerechtigde de de-minimisdrempel wel overschrijdt zullen daarentegen niet langer aanspraak kunnen maken op de minimumsteun gedurende een reguliere steunperiode van twintig jaar. Hierbij dient te worden opgemerkt dat eenzelfde onderneming over meerdere installaties kan beschikken. In dergelijk geval moet de steun die deze onderneming geniet voor de verschillende installaties bij elkaar worden opgeteld. Bovendien ziet de de-minimisverordening in bepaalde gevallen ook toe op steun die aan verbonden ondernemingen wordt toegekend.

Intuitief valt misschien te overwegen dat er niet alleen gekeken wordt of op installatieniveau een bepaald rendement behaald zal worden, maar ook dat door een huidige certificaatgerechtigde, die de installatie niet gebouwd heeft maar heeft overgenomen en die de installatie verder exploiteert, een bepaald rendement behaald zal worden, rekening houdend met de overnamekosten. Door de maatregel die in dit ontwerpdecreet voorligt, zal de overnemer mogelijks een (substantieel) lager dan door hem verwacht rendement⁴⁹ behalen. Een gedifferentieerde berekeningsmethode, rekening houdend met o.a. de overnamekosten en het overnamemoment⁵⁰, voor het behalen van een redelijk rendement van een initiële investeerder en een investeerder-overnemer, stuit echter op de volgende juridische bezwaren:

- Het is de uitdrukkelijke bedoeling van deze maatregel om te aligneren met het staatssteunrecht, zoals ook aangepast via de CEEAG (zie *supra*). Om te bepalen of er sprake is van staatssteun aan de hand van de de-minimisdrempel voorziet het ontwerp van decreet in een analyse op het niveau van de certificaatgerechtigde, terwijl de analyse van de ontvangen staatssteun en de eventuele overcompensatie op het niveau van het project plaatsvindt. Het gebruik van twee verschillende toetsstenen (certificaatgerechtigde versus project), voor deze twee onderscheiden analyses, is nodig om juridische discriminatie(s) te vermijden. Voorts is dit redelijk te verantwoorden omdat dit rechtstreeks voortvloeit uit de toepassing van de staatssteunregels.

Voor de toepassing van de de-minimis regel wordt gekeken op het niveau van de certificaatgerechtigde. Dit is conform de logica van de de-minimis Verordening. Deze schrijft immers voor dat de-minimis drempel moet worden toegepast op het niveau van alle steun die aan de onderneming (op groepsniveau) wordt toegekend. (Zie artikel 3.2: Het totale bedrag aan de-minimissteun dat per lidstaat aan één onderneming wordt verleend, ligt niet hoger dan 200 000 EUR over een periode van drie belastingjaren). Slechts

⁴⁹ Dit verwachte rendement is sowieso lager dan dat van de initiële investeerder gezien de lagere risico's.

⁵⁰ Als differentiërend overnamemoment kan eventueel gedacht worden aan 18 februari 2022 zijnde de datum van publicatie van de reeds aangehaalde nieuwe richtsnoeren van Europese Commissie.

wanneer de steun voor de hele onderneming de toepasselijke drempel niet haalt, kunnen we het bestaan van staatssteun uitsluiten. Als we hier het project als criterium zouden nemen zou dit niet conform de Verordening zijn.

Boven de de-minimis drempel is er staatssteun, en moet er conform de nieuwe richtsnoeren aangaande bestaande steun (zie *supra*) worden ingegrepen om te vermijden dat die steun disproportioneel zou zijn, dat wil zeggen verder zou gaan dan wat nodig is om het project uit te voeren. Als dat het geval is, is er immers sprake van overcompensatie en, aldus, verboden staatssteun.⁵¹ Dit is logisch aangezien de staatssteunregels erop toezien dat de verleende staatssteun niet verder gaat dan wat nodig is om de investering te 'incentiveren'. De toets van de overcompensatie of proportionaliteit moet met andere woorden gebeuren op het niveau van het project.

Punt 48 van de CEEAG stelt hierover: "Als algemeen beginsel geldt dat steun zal worden beschouwd als beperkt tot het minimum dat noodzakelijk is om het gesteunde project of de gesteunde activiteit uit te voeren, indien het steunbedrag overeenstemt met de nettomeerkosten ("financieringskloof") die noodzakelijk zijn om de doelstelling van de steunmaatregel te bereiken, vergeleken met het nulscenario waarin er geen steun wordt toegekend."

Die nettomeerkosten worden conform de richtsnoeren vastgesteld als "het verschil tussen de economische opbrengsten en kosten (inclusief investeringen en exploitatie) van het gesteunde project en die van het alternatieve project dat de begunstigde van de steun zonder steun geloofwaardig zou uitvoeren." Dus ook hier is er door de Europese Commissie enkel een link gemaakt met het project. De prijs die bijvoorbeeld wordt betaald voor de overname van een installatie tijdens de levensduur van het project maakt zodoende geen deel uit van de kosten die strikt genomen noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het project.

Wat specifiek een overname betreft, kan ook nog verwezen worden naar randnummer 3.8 van de de-minimis Verordening:

"In het geval van fusies of overnames wordt alle de-minimissteun die voordien aan elk van de fuserende ondernemingen is verleend, in aanmerking genomen om te bepalen of nieuwe de-minimissteun voor de nieuwe of de overnemende onderneming het desbetreffende plafond overschrijdt. De-minimissteun die vóór de fusie of overname rechtmatig is verleend, blijft rechtmatig."

Uit deze bepaling volgt heel duidelijk dat in geval van een overname voor de toepassing van de de-minimis drempel moet worden rekening gehouden met de gecumuleerde steun die aan de relevante projecten wordt verleend.

Het in rekening brengen van kosten ten gevolge van een overdracht ten bezwarende titel van de installatie gedurende de levensduur van het project, zou dus betekenen dat het project tijdens zijn levensduur meer steun zou krijgen dan noodzakelijk voor de uitvoering van het project zelf. Dit is in het licht van de voormelde staatssteunregels niet toegelaten.

- Los van de voormelde staatssteunrechtelijke bezwaren, moet bijkomend worden opgemerkt dat als de kosten van overdracht toch in rekening

⁵¹ In randnummer 56 van de CEEAG wordt immers gesteld dat steun kan worden toegekend "mits het totale bedrag aan steun voor een project of activiteit niet leidt tot overcompensatie (...)".

zouden worden gebracht, twee identieke productie-installaties (bv. zelfde indienstnamedatum, bouwkosten, enzovoort) naar steunniveau op een andere wijze zouden worden behandeld naargelang het feit of de installatie aan een derde ten belaste titel werd overgedragen of niet. Dit zou inhouden dat ten aanzien van de steun die noodzakelijk is om het project uit te voeren de ene installatie meer steun zou krijgen dan een identieke andere installatie die niet wordt overgedragen, wat als een discriminatie kan worden beschouwd.

- Bovendien kan het in rekening brengen van de overnamekosten zelfs tot ongewenste effecten aanleiding geven, waarbij installaties worden overgedragen ten bezwarende titel of constructies worden opgezet met het oog op het verwerven van een hoger recht op steun.⁵²

Om al die voormelde redenen wordt voorgesteld om kosten ten gevolge van een dergelijke overdracht niet mee te nemen in de berekeningsmethodiek voor enerzijds het bepalen van de door de Vlaamse Regering vast te stellen beoogde rendabiliteit of de berekeningsmethodiek voor een verlenging van de steun indien die rendabiliteit niet werd behaald.

In het geval productie-installaties in aanmerking komen voor een verlenging van de steunperiode, kunnen zij evenwel terugvallen op de regeling bepaald in artikel 7.1.6, § 1, zesde lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Deze laatste bepaling voorziet een minimumsteun van 93 euro per overgedragen groenestroomcertificaat, en verwijst dienaangaande naar installaties met startdatum voor 1 januari 2013 die groenestroomcertificaten ontvangen met toepassing van artikel 7.1.1, § 1, vierde en vijfde lid, en die reeds minimumsteun ontvingen voor installaties met startdatum voor 1 januari 2013.

Deze aanpassing van artikel 7.1.6, § 1, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 heeft bovendien tot gevolg dat de productie-installaties voor zonne-energie die in dienst zijn genomen vanaf 1 januari 2006 tot en met 31 juli 2012 waarvan de certificaatgerechtigde een onderneming is in de zin van artikel 107, eerste lid, VWEU en waarvan de steun aan de certificaatgerechtigde de de-minimisdrempel overschrijdt voortaan nog slechts aanspraak zullen kunnen maken op groenestroomcertificaten gedurende een reguliere steunperiode van tien jaar. Dit vloeit voort uit artikel 7.1.1, § 1, tweede lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 dat stelt dat een productie-installatie met startdatum voor 1 januari 2013 in principe enkel groenestroomcertificaten krijgt gedurende een periode van tien jaar, tenzij indien de installatie in aanmerking komt voor de-minimumsteun, vermeld in artikel 7.1.6, en die periode langer is dan tien jaar. In dat laatste geval wordt de reguliere steunperiode waarbinnen de installatie groenestroomcertificaten krijgt gelijkgesteld met de periode dat de installatie in aanmerking komt voor de-minimumsteun.

De beperking van de steunperiode doet geen afbreuk aan verworven rechten, aangezien niet geraakt wordt aan de groenestroomcertificaten die op datum van inwerkingtreding reeds toegekend zijn.

Artikel 5

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Het decreet treedt in werking op 31 december 2023. Dit is de uiterste datum waarop lidstaten bestaande steunregelingen in overeenstemming met de CEEAG moeten brengen. Een

⁵² De kans op misbruik wordt echter beperkter als er, zoals vermeld in voetnoot 28, hierbij een differentiërend overnamemoment in het verleden kan worden vastgelegd.

bijkomende reden van deze timing is dat parallel met dit decreet ook de berekeningsmethodiek die in de bijlages bij het Energiebesluit is opgenomen moeten worden aangepast.

Overeenkomstig de algemene principes die de werking van rechtsnormen in de tijd beheersen, is dit decreet dan van onmiddellijke toepassing vanaf de inwerkingtreding en heeft zij geen terugwerkende kracht. De onmiddellijke werking van een norm houdt in dat de norm van toepassing is, niet alleen op toestanden die na haar inwerkingtreding ontstaan, maar eveneens op de gevolgen van de onder de vroegere regeling ontstane toestanden die zich voordoen of die voortduren onder vigeur van de nieuwe regeling, voor zover die toepassing geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten⁵³. Dit betekent dus dat het decreet weliswaar gevolgen heeft naar de toekomst toe, maar dat zij niet raakt aan de groenestroomcertificaten die op het moment van de inwerkingtreding reeds zijn toegekend.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhail DEMIR

⁵³ Zie onder meer Cass., 3 oktober 1994, Arr. Cass., 1994, nr. 413, en Cass., 9 januari 1995, Arr. Cass., 1995, nr. 14.