

GRONDWETTELIJK HOF

[C – 2026/005630]

Uittreksel uit arrest nr. 82/2026 van 2 juli 2026

Rolnummer 8450

In zake : het beroep tot vernietiging van de artikelen 5 en 6 van het decreet van het Waalse Gewest van 29 april 2024 « tot wijziging van de artikelen 1, 2, 32, 83 en 92 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning en tot invoeging van een artikel 86bis », ingesteld door de vzw « EDORA - Fédération de l'Energie d'Origine Renouvelable et Alternative » en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Pierre Nihoul en Joséphine Moerman, en de rechters Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin, Magali Plovie en Frank Flerackers, bijgestaan door griffier Nicolas Dupont, onder voorzitterschap van voorzitter Pierre Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 28 maart 2025 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 1 april 2025, is beroep tot vernietiging van de artikelen 5 en 6 van het decreet van het Waalse Gewest van 29 april 2024 « tot wijziging van de artikelen 1, 2, 32, 83 en 92 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning en tot invoeging van een artikel 86bis » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 22 oktober 2024) ingesteld door de vzw « EDORA - Fédération de l'Energie d'Origine Renouvelable et Alternative », de vzw « Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven », de nv « Electrabel », de nv « Luminus », de nv « Storm Management » en de nv « Ventis », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Bruno Lombaert en mr. Renaud Smal, advocaten bij de balie te Brussel.

(…)

II. In rechte

(…)

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. Het beroep tot vernietiging is gericht tegen de artikelen 5 en 6 van het decreet van het Waalse Gewest van 29 april 2024 « tot wijziging van de artikelen 1, 2, 32, 83 en 92 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning en tot invoeging van een artikel 86bis » (hierna : het decreet van 29 april 2024). Die artikelen voeren in artikel 83 en in het nieuwe artikel 86bis van het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999 « betreffende de milieuvergunning » (hierna : het decreet van 11 maart 1999) nieuwe bepalingen in met betrekking tot de aanvragen voor een geïntegreerde vergunning voor één of meerdere windturbines. Volgens de parlementaire voorbereiding passen die bepalingen in het algemene doel om de procedures die van toepassing zijn op die vergunningsaanvragen te verbeteren, teneinde bij te dragen tot de Europese doelstelling om de energietransitie in hoog tempo te versnellen en teneinde de klimaatverandering te bestrijden (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1606/1, p. 3; nr. 1606/4, pp. 4-5).

B.2.1. Artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 bepaalt :

« In artikel 83 van [het decreet van 11 maart 1999], worden drie leden ingevoegd tussen het tweede lid en het derde lid, luidend als volgt :

‘ De aanvraag om enige vergunning [lees : geïntegreerde vergunning] met betrekking tot één of meer windturbines bevat :

1° een verslag over de oproep tot belangverklaring gedaan ten behoeve van burgers voor deelname aan het windmolenproject;

2° een verslag over de oproep tot belangverklaring gedaan voor lokale overheden voor deelname aan het windmolenproject;

3° deelnameaanbiedingen aan lokale overheden en burgers, ten belope van minstens 24,99 % voor elk van beide groepen.

De oproep tot belangverklaring bedoeld in het derde lid, 1°, wordt uiterlijk op de voorafgaande informatievergadering georganiseerd en het verslag bedoeld in het derde lid, 2°, wordt voltooid en voorgesteld op de voorafgaande informatievergadering.

De Regering stelt de betrokken plaatselijke besturen, de modaliteiten voor de oproep tot belangverklaring vast, die tot doel heeft de burgers in staat te stellen kennis te nemen van alle informatie betreffende de voorstellen tot deelneming, de modaliteiten voor de voorstellen tot deelneming, die tot doel hebben ervoor te zorgen dat de projecten worden opengesteld voor economische voorwaarden die gelijkwaardig zijn aan de marktvoorwaarden, alsook de inhoud en de wijze van mededeling van de verslagen betreffende de oproep tot belangverklaring. ’ ».

B.2.2. In de toelichting bij het voorstel dat aan de oorsprong ligt van het decreet van 29 april 2024 wordt in dat verband vermeld :

« Die wijziging van artikel 83 van het decreet van 11 maart 1999 heeft tot doel de ontwikkelaars van windturbineprojecten te verplichten bij hun aanvraag tot de geïntegreerde vergunning aan te tonen dat zij een oproep tot het indienen van een belangverklaring voor deelname aan het windturbineproject hebben georganiseerd.

De gemeenten en de inwoners ervan zijn immers de eersten die de aanwezigheid van windturbines opmerken. Dat burgers en gemeenten deelnemen aan projecten om groene energie op te wekken, kan een doorslaggevende factor zijn voor het wel of niet slagen van een windturbineproject, aangezien de inwoners het gevoel kunnen hebben dat hun landschap, een publiek goed, wordt opgeofferd zonder dat zij de voordelen ervan voelen.

Behalve dat de gemeenten en de burgers verplicht moeten worden geraadpleegd in de procedures van geïntegreerde vergunning (voorafgaande informatievergadering, openbaar onderzoek, advies), moeten de ontwikkelaars ertoe worden verplicht om, enerzijds, een oproep tot het indienen van een belangverklaring voor deelname aan het windturbineproject te organiseren tijdens de voorafgaande informatievergadering en, anderzijds, aan lokale besturen en burgers voorstellen tot deelname te doen, ten belope van 24,99 % voor elk van beide groepen.

Die voorstellen tot deelname moeten op eerlijke wijze worden gedaan teneinde het maatschappelijk draagvlak voor de maatregel te waarborgen. De Regering is ertoe gemachtigd te bepalen op basis van welke criteria kan worden vastgesteld of dat eerlijkeheidsbeginsel wordt nageleefd, dat beoogt dat ertoe strekt projecten voor de gemeenten open te stellen onder gelijkwaardige economische voorwaarden als die van de projectontwikkelaars » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1606/1, p. 4).

B.2.3. Burgers en lokale besturen worden door het Europese Unierecht aangemoedigd om deel te nemen aan hernieuwbare energieprojecten. Naast de bepalingen die specifiek betrekking hebben op de hernieuwbare energiegemeenschappen (zie met name overweging 70 en de artikelen 2, tweede alinea, punt 16), en 22 van de

richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 « ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) », hierna : de richtlijn (EU) 2018/2001), bepaalt artikel 15quinquies, lid 2, van de richtlijn (EU) 2018/2001, ingevoegd bij de richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 « tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad » op algemene wijze :

« De lidstaten bevorderen het publiek draagvlak van hernieuwbare energieprojecten door middel van directe en indirecte deelname van lokale gemeenschappen aan die projecten ».

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 – dat geen specifieke bepaling voor de hernieuwbare energiegemeenschappen is, maar dat op algemene wijze van toepassing is op elke aanvraag voor een geïntegreerde vergunning met betrekking tot één of meer windturbines – ertoe strekt dat artikel 15quinquies, lid 2, tot uitvoering te brengen (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1606/4, pp. 7-9; *C.R.I.*, nr. 17, p. 26; zie ook nr. 1629/1, p. 21).

B.3.1. Artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 bepaalt :

« In het [decreet van 11 maart 1999] wordt een artikel 86bis ingevoegd, luidend als volgt :

‘ Art. 86bis. § 1. Voor vergunningsaanvragen met betrekking tot één of meer windturbines, met uitzondering van de heruitrusting van deze installaties, wordt de termijn bedoeld in artikel 92, § 3, op voorstel van de technisch ambtenaar geschorst door een gezamenlijk beslissing van de technisch ambtenaar en de gemachtigd ambtenaar die vaststellen dat het windproject dat het voorwerp uitmaakt van de vergunningsaanvraag enerzijds onverenigbaar is met een windmolenproject dat het voorwerp heeft uitgemaakt van een voorafgaande informatievergadering minder dan twee jaar vóór de indiening van de vergunningsaanvraag, en, anderzijds, dat niet voldoet aan het volgende selectiecriteria : het project mikt op minstens 4 windturbines en behaalt 24,99 % participatie van lokale overheden en/of burgers.

Deze beslissing wordt tegelijk met de beslissing bedoeld in artikel 86, § 1 gestuurd aan de aanvrager.

§ 2. Gelijktijdig met de beslissing bedoeld in artikel 86, § 1, vragen de technisch ambtenaar en de gemachtigd ambtenaar de onverenigbare projectleider(s) of hij/zij van plan is/zijn een vergunningsaanvraag in te dienen met betrekking tot zijn/hun project, binnen de zes maanden na de beslissing bedoeld in paragraaf 1, eerste lid.

Indien de houder of houders van het onverenigbare project de ambtenaren niet binnen tien dagen na de in het eerste lid bedoelde kennisgeving in kennis hebben gesteld van hun voornemen een vergunningaanvraag in te dienen met betrekking tot het onverenigbare project, wordt(en) hij (zij) geacht niet voornemens te zijn een vergunningaanvraag in te dienen binnen zes maanden na de in paragraaf 1, eerste lid, bedoelde beslissing.

§ 3. De in paragraaf 1 bedoelde schorsing wordt automatisch opgeheven in de volgende gevallen :

1° bij gebreke van een zending bedoeld in paragraaf 2, tweede lid;

2° bij indiening van een vergunningsaanvraag met betrekking tot een onverenigbaar project;

3° na het verstrijken van een termijn van zes maanden vanaf de beslissing bedoeld in paragraaf 1, eerste lid.

§ 4. Tussen onverenigbare projecten geeft de overheid de voorkeur aan het project dat aan de volgende selectiecriteria voldoet :

1° hetgeen dat de grootste output [lees : potentiële energieopbrengst] biedt;

2° aan projecten met een vergelijkbare [potentiële energieopbrengst], d.w.z. waarvan het verschil in [potentiële energieopbrengst] minder dan 15 % van de [potentiële energieopbrengst] bedraagt, uitgedrukt in MWu, het project dat de meest participatieve exploitatie (burgers en/of lokale overheden) biedt ’ ».

B.3.2. In de toelichting bij het voorstel dat aan de oorsprong ligt van het decreet van 29 april 2024 wordt in dat verband uiteengezet :

« Dat artikel heeft tot doel een specifieke procedure op te nemen voor de vergunningen met betrekking tot een of meerdere windturbines. Op basis van die nieuwe procedure kunnen de technisch ambtenaar en de gemachtigd ambtenaar de behandeling van een aanvraag tot de geïntegreerde vergunning voor een of meerdere windturbines gedurende maximaal zes maanden schorsen zodat zij, wanneer zij een andere vergunningsaanvraag met betrekking tot een of meerdere windturbines ontvangen die mogelijk onverenigbaar zijn met die van de eerste aanvraag, de vergunningsdossiers gelijktijdig kunnen behandelen en bijgevolg hun goedkeuring kunnen geven aan het meest kwalitatieve dossier. Projecten zijn onverenigbaar wanneer zij elkaar uitsluiten, namelijk wanneer zij het niet mogelijk maken de potentiële energieopbrengst te maximaliseren » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1606/1, p. 4).

Tijdens de commissiebesprekingen heeft een van de auteurs van het voorstel dat aan de oorsprong ligt van het decreet van 29 april 2024 aangegeven :

« Artikel 6 van de bepalingen beoogt met name tegemoet te komen aan de bezorgdheden van de burgers die op het grondgebied van hun gemeente tal van projecten zien verschijnen waardoor zij zich overweldigd en overstelpt voelen, terwijl die projecten in de feiten onverenigbaar zijn met elkaar. Hij voegt in dat verband eraan toe dat met de participatie van gemeenten en burgers ook gedeeltelijk kan worden tegemoetgekomen aan bepaalde kritiek » (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1606/4, p. 6).

Ten aanzien van de middelen

Wat betreft het tweede middel

B.4. Het tweede middel is afgeleid uit de schending, door de artikelen 5 en 6 van het decreet van 29 april 2024, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en nijverheid die wordt gewaarborgd bij artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) en bij artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, alsook met de artikelen 49 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna : het VWEU). De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden bepalingen de vrijheid van handel en nijverheid, de vrijheid van vestiging en het vrije kapitaalverkeer beperken en dat die beperkingen noch pertinent (eerste onderdeel), noch evenredig (tweede onderdeel) zijn.

B.5. Het Hof onderzoekt de twee onderdelen van het middel samen, gelet op de onderlinge samenhang ervan.

B.6. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan : de grondwettelijke regels van de gelijkheid en van de niet-discriminatie zijn toepasselijk ten aanzien van alle rechten en alle vrijheden, met inbegrip van die welke voortvloeien uit internationale verdragen die België binden.

B.7.1. De vrijheid van ondernemen, zoals onder meer bedoeld in artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht en het opheffen decreet d'Allarde van 2-17 maart 1791, dat de vrijheid van handel en nijverheid beoogde, heeft het Hof reeds meermaals in zijn toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet betrokken. Die vrijheid moet worden uitgeoefend « met inachtneming van de in België van kracht zijnde internationale verdragen, van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid zoals vastgesteld door of krachtens de internationale verdragen en de wet » (artikel II.4 van hetzelfde Wetboek).

Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat de gewesten hun bevoegdheden uitoefenen « met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen ».

De vrijheid van ondernemen dient derhalve in samenhang te worden gelezen met de toepasselijke bepalingen van het Europese Unierecht, alsook met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waaraan, als bevoegdheidverdelende regel, het Hof rechtstreeks vermag te toetsen.

B.7.2. De vrijheid van ondernemen omvat « de vrijheid om een economische activiteit of een handelsactiviteit uit te oefenen, de contractsvrijheid en de vrije mededinging », waarbij wordt gepreciseerd dat « de contractsvrijheid onder meer de vrije partnerkeuze in het economisch verkeer [behelst], alsmede de vrijheid om de prijs voor een verrichting te bepalen » (zie met betrekking tot de vrijheid van ondernemen, die op analoge wijze wordt gewaarborgd bij artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, HvJ, grote kamer, 22 januari 2013, C-283/11, *Sky Österreich GmbH*, ECLI:EU:C:2013:28, punten 42 en 43). De vrijheid van ondernemen omvat eveneens « het recht voor elke onderneming om, binnen de grenzen van haar aansprakelijkheid voor haar eigen handelingen, de haar ter beschikking staande economische, technische en financiële middelen vrij te gebruiken », met dien verstande dat « van een beperking van dit recht [...] met name sprake [is] wanneer een marktdeelnemer maatregelen moet nemen die voor hem aanzienlijke kosten met zich mee kunnen brengen, aanmerkelijke gevolgen kunnen hebben voor de organisatie van zijn activiteiten of moeilijke en complexe technische oplossingen kunnen vergen » (HvJ, 15 april 2021, C-798/18 en C-799/18, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a.*, ECLI:EU:C:2021:280, punten 62 en 63).

B.7.3. De vrijheid van ondernemen kan niet als een absolute vrijheid worden opgevat. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De wetgever zou pas onredelijk optreden indien hij de vrijheid van ondernemen zou beperken zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.

De vrijheid van ondernemen « moet [...] in relatie tot haar maatschappelijke functie worden beschouwd ». Bijgevolg « kan door de overheid op een groot aantal wijzen in de vrijheid van ondernemerschap worden ingegrepen. Met dit overheidsingrijpen kunnen, in het algemeen belang, beperkingen aan de uitoefening van de economische activiteit worden gesteld » (HvJ, grote kamer, 22 januari 2013, C-283/11, voormeld, punten 45 en 46; grote kamer, 21 december 2016, C-201/15, *AGET Iraklis*, ECLI:EU:C:2016:972, punten 85 en 86).

B.7.4. In sociaal-economische aangelegenheden beschikt de decreetgever in beginsel over een ruime beoordelingsvrijheid. Het Hof vermag de beleidskeuze die de decreetgever heeft gemaakt en de motieven die daaraan ten grondslag liggen slechts af te keuren indien zij niet redelijk verantwoord zijn.

Het Hof moet evenwel, in zijn onderzoek naar de redelijke verantwoording van de maatregel, ook rekening houden met de door het Unierecht gewaarborgde economische vrijheden.

B.8.1. Artikel 63 van het VWEU bepaalt :

« 1. In het kader van de bepalingen van dit hoofdstuk zijn alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden.

2. In het kader van de bepalingen van dit hoofdstuk zijn alle beperkingen van het betalingsverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden ».

B.8.2. Onder het bij artikel 63 van het VWEU gewaarborgde vrije kapitaalverkeer vallen onder meer de directe investeringen (HvJ, 14 februari 2008, C-274/06, *Commissie t. Spanje*, ECLI:EU:C:2008:86, punten 16 tot 19; grote kamer, 19 december 2024, C-295/23, *Halmer Rechtsanwaltskanzlei UG*, ECLI:EU:C:2024:1037, punt 75), de verwerving van effecten om te beleggen (HvJ, 16 juli 2020, C-686/18, *Adusbef e.a.*, ECLI:EU:C:2020:567, punt 101; grote kamer, 19 december 2024, C-295/23, voormeld, punt 75) en de leningen (HvJ, 26 april 2012, C-578/10 tot C-580/10, *van Putten e.a.*, ECLI:EU:C:2012:246, punt 32; 7 september 2023, C-15/22, *Finanzamt G*, ECLI:EU:C:2023:636, punt 41).

B.8.3. Een beperking van het vrije kapitaalverkeer wordt gevormd door « alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten [...] en tussen de lidstaten en derde landen » (HvJ, grote kamer, 18 juni 2020, C-78/18, *Commissie t. Hongarije*, ECLI:EU:C:2020:476, punt 52), met inbegrip van de maatregelen « die niet-ingezetenen ervan kunnen doen afzien in een lidstaat investeringen te doen, of die ingezetenen van deze lidstaat kunnen ontmoedigen in andere staten investeringen te doen » (HvJ, 27 februari 2025, C-18/23, *Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej*, ECLI:EU:C:2025:119, punt 57). Dat is met name het geval voor « nationale maatregelen die het verwerven van aandelen in de betrokken vennootschappen kunnen blokkeren of beperken, of beleggers uit andere lidstaten ervan kunnen weerhouden in die vennootschappen te investeren » (HvJ, grote kamer, 19 december 2024, C-295/23, voormeld, punt 76).

Een beperking van het vrije kapitaalverkeer is toelaatbaar wanneer zij wordt verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, zij geschikt is om het ermee nagestreefde doel te bereiken en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel nodig is (HvJ, 22 november 2018, C-679/17, *Johannes Huijbrechts*, ECLI:EU:C:2018:940, punt 30; 27 februari 2025, C-18/23, voormeld, punt 90).

B.9. Wat artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 betreft, heeft de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar advies over het voorstel dat aan de oorsprong van dat decreet ligt, opgemerkt dat dat artikel een beperking van onder meer het vrije kapitaalverkeer en van de vrijheid van ondernemen teweegbracht. Zij was van mening dat de evenredigheid van die beperkingen niet werd aangetoond, met name ten aanzien van de verplichting om voorstellen tot deelneming te doen bestemd voor de burgers en de lokale besturen, ten belope van 49,98 % in totaal (*Parl. St.*, Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1606/2, pp. 7-8).

Een van de indieners van het voorstel van decreet heeft als volgt geantwoord op die opmerking :

« De spreker brengt in herinnering dat in het Waalse recht de handelingen en werken met betrekking tot een windturbineproject slechts kunnen worden verwezenlijkt met inachtneming van een vergunningsprocedure. Hij wijst erop dat het voorstel van decreet noch beperkingen in het leven roept, noch vrijheden schendt, maar dat het procedurele voorwaarden toevoegt waardoor het algemene verbod op de uitvoering van handelingen en werken met betrekking tot een windturbineproject kan worden opgeheven.

Hij verklaart aldus dat het doel van de tekst erin bestaat een methode in te voeren om de projectontwikkelaars een oproep tot deelname te laten organiseren. Bijgevolg werd ervoor gekozen die methode op te nemen in het kader van de procedure waarbij geïntegreerde vergunningen worden afgegeven op basis van de volledigheid en ontvankelijkheid van de aanvragen. Aldus is de spreker van mening dat het voorstel geen beperkingen van de vrijheid van vereniging en de vrijheid van ondernemen creëert in zoverre het niet oplegt welke vorm de juridische band tussen de projectontwikkelaars en de eventuele belanghebbenden moet aannemen.

Met betrekking tot de opmerkingen van de Raad van State over het vrije kapitaalverkeer en de vrijheid van vestiging, preciseert hij dat het onderhavige voorstel geen subsidiëeringsmechanisme in het leven roept en dat het advies van het hoge rechtscollege niet als dusdanig erin kan worden overgenomen. Hij voegt eraan toe dat het voorstel de

burgers niet discrimineert naargelang zij al dan niet in een rechtsvorm zijn verenigd of naargelang die rechtsvorm al dan niet lokaal is. Volgens de analyse van het parlementslid creëert het voorstel dus geen ongelijke behandeling. Hij geeft ook aan dat het voorstel volledig past in het kader van de Waalse procedure van geïntegreerde vergunning en dat het dus geen bijkomende problemen creëert voor de projectontwikkelaars die ten opzichte van lokale projectontwikkelaars geen lokale verankering zouden hebben.

Overigens wordt gepreciseerd dat met de voorliggende tekst een doelstelling van algemeen belang wordt nagestreefd, namelijk de bescherming, de veiligheid en de volksgezondheid door middel van de strijd tegen de klimaatverandering. [Het lid] is dus van mening dat dat element een eventuele beperking van de vrijheid van vereniging, de vrijheid van ondernemen, het vrije kapitaalverkeer of de vrijheid van vestiging zou kunnen verantwoorden.

Hij verklaart eveneens dat het voorstel in het verlengde ligt van de invoering van minder restrictieve maatregelen op grond waarvan het nagestreefde doel niet kon worden bereikt wat de participatie van zowel burgers als lokale besturen betreft en hij verwijst daarbij naar de maatregelen die sinds 2013 op dat vlak zijn genomen via het referentiekader voor windenergie.

Hij wijst erop dat het voorstel ontwikkelaars van windenergieprojecten de mogelijkheid geeft een rechtstreekse deelneming in het kapitaal of een onrechtstreekse deelneming in de financiering van de windturbineprojecten aan te bieden en de prijs en de voorwaarden van aanvaarding van die aanbiedingen vast te stellen, voor zover die prijs en die voorwaarden eerlijk zijn.

Ten slotte geeft hij aan dat het voorstel geen participatief project als resultaat oplegt. Bijgevolg is hij van mening dat het voorstel in een evenredige verhouding staat met het erdoor nagestreefde doel van algemeen belang » (*Parl. St., Waals Parlement, 2023-2024, nr. 1606/4, p. 9*).

B.10. Artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 verplicht de ontwikkelaar van een windturbineproject ertoe zijn project open te stellen voor de deelname van burgers en lokale besturen, door aan elk van die twee groepen voorstellen tot deelneming ten belope van minimaal 24,99 % te doen. Die bepaling houdt in dat de deelname aan het windturbineproject, ten belope van minimaal 49,98 % in totaal, bij voorrang is voorbehouden aan de burgers en lokale besturen ten opzichte van andere potentiële investeerders.

Artikel 86bis van het decreet van 11 maart 1999, zoals ingevoegd bij artikel 6 van het decreet van 29 april 2024, verbindt verschillende gevolgen aan de omvang van de deelname van de burgers en/of de lokale besturen aan de betrokken windturbineprojecten. Ten eerste gaat het om een criterium dat het toepassingsgebied van de bij die bepaling vastgestelde procedure afbakt, aangezien die procedure met name van toepassing is wanneer het betrokken windturbineproject geen 24,99 % deelname van burgers en/of lokale besturen bereikt en het onverenigbaar is met een ander windturbineproject waarvoor minder dan twee jaar eerder een voorafgaande informatievergadering werd georganiseerd (artikel 86bis, § 1, eerste lid, van het decreet van 11 maart 1999). Ten tweede moet de overheid, wanneer de betrokken onverenigbare projecten een vergelijkbare potentiële energieopbrengst hebben, de voorkeur geven aan het project waarin de deelname van de burgers en/of lokale besturen het grootst is (artikel 86bis, § 4, van het decreet van 11 maart 1999).

De artikelen 5 en 6 van het decreet van 29 april 2024 leiden bijgevolg tot een beperking van de vrijheid van ondernemen die de ontwikkelaars van windturbineprojecten hebben, in zoverre zij een beperking vormen zowel wat betreft de organisatie van hun activiteiten als wat betreft de keuze van hun economische partners. Die bepalingen leiden eveneens tot een beperking van het vrije kapitaalverkeer, in zoverre zij de deelname van burgers en lokale besturen bevoordelen ten opzichte van andere potentiële investeerders.

Die beperkingen vinden niet rechtstreeks hun oorsprong in artikel 15quinquies, lid 2, van de richtlijn (EU) 2018/2001, dat aan de lidstaten immers een ruime beoordelingsvrijheid laat, maar vloeien voort uit de uitvoering van die bepaling door de decreetgever.

B.11. Zoals blijkt uit de in B.1, B.2.2 en B.3.2 vermelde parlementaire voorbereiding beogen de bestreden bepalingen de op de windturbineprojecten van toepassing zijnde procedures te verbeteren en het maatschappelijk draagvlak voor die projecten te vergroten, teneinde de energietransitie in hoog tempo te versnellen en de klimaatverandering te bestrijden. Met de bestreden bepalingen wordt dus een dwingende reden van algemeen belang nagestreefd.

B.12. Vóór de inwerkingtreding van de bestreden bepalingen werd in regelingen voorzien om de windturbineprojecten open te stellen voor de deelname van burgers en lokale overheden, ten belope van tweemaal 24,99 %, bij het referentiekader van 2024 (omzendbrief van de Waalse Regering van 25 januari 2024 « betreffende het referentiekader voor windenergie ») en voordien bij het referentiekader van 2013 (referentiekader voor de inplanting van windturbines in het Waalse Gewest, goedgekeurd door de Waalse Regering op 21 februari 2013 en gewijzigd op 11 juli 2013). Gelet op de aard van die referentiekaders waren die regelingen betreffende de openstelling voor de deelname van burgers en lokale besturen niet bindend, maar vormden zij een gedragslijn waarvan met een adequate motivering kon worden afgeweken (zie met name RvSt, 7 mei 2025, nr. 263.232, ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.263.232). Bovendien heeft de Raad van State in het kader van een beroep dat was gericht tegen de weigering van een geïntegreerde vergunning voor meerdere windturbines en dat de grond voor de weigering, namelijk onvoldoende burgerparticipatie, bekritiseerde, geoordeeld dat de lokale verankering van een project in aanmerking kan worden genomen door de bevoegde overheid (RvSt, 26 juli 2017, nr. 238.883, ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.238.883).

B.13. De artikelen 5 en 6 van het decreet van 29 april 2024 voeren, wat participatie van burgers en lokale besturen betreft, bepalingen in die tegelijk in bijzonder hoge percentages voorzien en die, in tegenstelling tot de referentiekaders van 2024 en 2013, bindend zijn.

Artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 verplicht weliswaar alleen ertoe dat het windturbineproject wordt opengesteld voor de deelname van burgers en lokale besturen, zonder resultaten te eisen op het vlak van effectieve deelname. Het deel van de investering in het windturbineproject dat volgens dat artikel moet worden opengesteld voor de burgers en lokale besturen en dat het bij voorrang aan hen voorbehoudt ten opzichte van andere potentiële investeerders, is evenwel aanzienlijk, daar het bijna de helft van de investering bedraagt, namelijk een minimum van 49,98 % in totaal.

Artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 bepaalt dat, wanneer het betrokken windturbineproject onverenigbaar is met een ander windturbineproject, een effectieve deelname van 24,99 % van de burgers en/of de lokale besturen een noodzakelijke voorwaarde is opdat het betrokken windturbineproject niet aan de bij die bepaling ingevoerde procedure zou worden onderworpen. Wanneer die procedure van toepassing is en de onverenigbare windturbineprojecten een vergelijkbare potentiële energieopbrengst hebben, wordt volgens dat artikel de omvang van de deelname van de burgers en/of de lokale overheden bovendien als doorslaggevend selectiecriterium gehanteerd.

Hoewel de decreetgever redelijkerwijs vermocht aan te nemen dat dergelijke bepalingen pertinent zijn om de in B.11 genoemde doelstellingen te bereiken, en zonder te onderzoeken of ze noodzakelijk zijn, leidt de combinatie van die bepalingen niettemin tot een onevenredige beperking van de vrijheid van ondernemen en van het vrije kapitaalverkeer.

B.14. Het tweede onderdeel van het tweede middel is gegrond in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en met artikel II.3 van het Wetboek van economisch recht, alsook met artikel 63 van het VWEU.

Artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 dient integraal te worden vernietigd. Artikel 6 van hetzelfde decreet van 29 april 2024 dient eveneens te worden vernietigd, waarbij die vernietiging betrekking moet hebben op dat artikel in zijn geheel, aangezien de bepalingen ervan onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

B.15. De bestreden bepalingen dienen niet te worden getoetst aan de bij artikel 49 van het VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging, aangezien die toetsing niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

Wat betreft de andere middelen

B.16. Aangezien de andere middelen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden, moeten zij niet worden onderzocht.

Om die redenen,

het Hof

vernietigt de artikelen 5 en 6 van het decreet van het Waalse Gewest van 29 april 2024 « tot wijziging van de artikelen 1, 2, 32, 83 en 92 van het decreet van 11 maart 1999 betreffende de milieuvergunning en tot invoering van een artikel 86bis ».

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 2 juli 2026.

De griffier,
Nicolas Dupont

De voorzitter,
Pierre Nihoul