Grondwettelijk Hof

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 86*bis* », 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, Kattrin Jadin, Magali Plovie en Frank Fleerackers, 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 86*bis* » (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.

Memories zijn ingediend door :

ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.082

- de vzw « REScoop Wallonie », bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Charlotte Delhay, advocate bij de balie te Brussel, door mr. Genthsy George, advocaat bij de balie te Bergen en door mr. Kevin Polet, advocaat bij de balie van Waals-Brabant (tussenkomende partij);

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door mr. Jean-François Cartuyvels, advocaat bij de balie te Luxemburg.

De verzoekende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de tussenkomende partij heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 22 april 2026 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Kattrin Jadin en Danny Pieters te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang

A.1.1. De verzoekende partijen voeren aan dat zij belang erbij hebben de vernietiging te vorderen 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 86*bis* » (hierna : het decreet van 29 april 2024), die nieuwe regels voor windturbineprojecten invoeren in artikel 83 en in het nieuwe artikel 86*bis* van het decreet van het Waalse Gewest van 11 maart 1999 « betreffende de milieuvergunning » (hierna : het decreet van 11 maart 1999). De eerste twee verzoekende partijen voeren aan dat hun statutair doel en de belangen van hun leden worden geraakt door de bestreden bepalingen. De laatste vier verzoekende partijen voeren aan dat zij tal van windturbineprojecten ontwikkelen in het Waalse Gewest en dat hun situatie rechtstreeks en ongunstig wordt geraakt door de bestreden bepalingen.

A.1.2. Het belang van de verzoekende partijen wordt niet betwist door de andere partijen.

A.2.1. De tussenkomende partij zet uiteen dat zij als statutair doel heeft om burgerinitiatieven in de sector van de hernieuwbare energie te bundelen en dat coöperaties die actief zijn in windturbineprojecten tot haar leden behoren. Derhalve meent zij te doen blijken van het vereiste belang om tussen te komen in de rechtspleging ter verdediging van de bestreden bepalingen.

A.2.2. Het belang van de tussenkomende partij wordt niet betwist door de andere partijen.

Ten aanzien van de middelen

A.3. De Waalse Regering gedraagt zich naar de wijsheid van het Hof wat de vijf middelen van de verzoekende partijen betreft.

Wat betreft het eerste middel

A.4. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door de artikelen 5 en 6 van het decreet van 29 april 2024, van artikel 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij merken op dat uit artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 voortvloeit dat de ontwikkelaar van een windturbineproject ten behoeve van burgers en lokale besturen oproepen tot belangverklaring voor deelname aan dat project moet organiseren, alsook voorstellen tot deelneming ten belope van minstens 24,99 % voor elk van die beide groepen moet doen. Volgens hen wordt de ontwikkelaar van een windturbineproject derhalve ertoe verplicht zijn project alleen uit te voeren in samenwerking met de burgers en de lokale besturen die de voorstellen tot deelneming aanvaarden. Nog steeds volgens hen dient de ontwikkelaar van het windturbineproject, indien het percentage binnen een groep dat hiermee instemt niet hoger is dan de drempel van 24,99 %, bovendien samen te werken met iedereen die heeft ingestemd. Zij voegen eraan toe dat, wanneer verschillende projectontwikkelaars meerdere windturbineprojecten overwegen die onverenigbaar zijn en die een vergelijkbare potentiële energieopbrengst bieden, lokale en burgerparticipatie een echte resultaatsverbintenis vormt, aangezien de voorkeur in een dergelijk geval uitgaat naar het project dat de meest participatieve exploitatie biedt (artikel 6 van het decreet van 29 april 2024). Zij verwijzen met name naar het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 75.580/4 van 10 april 2024 dat werd uitgebracht over het voorstel dat aan de oorsprong ligt van het decreet van 29 april 2024 en betogen dat de bestreden bepalingen bijgevolg leiden tot een inmenging in de vrijheid van vereniging, daar die vrijheid het recht omvat om zich niet te verenigen. Zij voeren aan dat met die inmenging het beginsel van wettigheid en voorzienbaarheid niet in acht wordt genomen (eerste onderdeel), dat die inmenging niet geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken (tweede onderdeel) en dat zij onevenredig is (derde onderdeel).

Eerste onderdeel

A.5.1. Met verwijzing naar het voormelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 10 april 2024 voeren de verzoekende partijen allereerst aan dat met artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 het beginsel van wettigheid en voorzienbaarheid niet in acht wordt genomen. Ten eerste merken zij op dat de incidenteel uit dat artikel voortvloeiende verplichtingen om oproepen tot belangverklaring te organiseren en voorstellen tot participatie te doen, in geen enkele bepaling expliciet worden geformaliseerd. Ten tweede voeren zij aan dat de decreetgever niet zelf de essentiële elementen van de betrokken regeling heeft gedefinieerd : (1) er is niet bepaald welke vorm de lokale en burgerparticipatie heeft, (2) de decreetgever heeft noch de betrokken lokale besturen, noch de betrokken burgers omschreven en hij heeft de Waalse Regering enkel ertoe gemachtigd de eerstgenoemden te definiëren, (3) de decreetgever heeft aan de Waalse Regering een zeer algemene machtiging verleend om de nadere regels vast te stellen van de oproep tot belangverklaring die voor burgers is bestemd en hij heeft niets gepreciseerd voor de oproep die is bestemd voor de lokale besturen en (4) de decreetgever heeft noch het moment waarop de voorstellen tot participatie moeten worden gedaan, noch de mate van formalisering ervan bepaald.

De verzoekende partijen betogen dat bij artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 het beginsel van wettigheid en voorzienbaarheid evenmin in acht wordt genomen. Ten eerste bekritiseren zij het gebrek aan nauwkeurigheid van het begrip « onverenigbaar project ». Terwijl dat begrip volgens hen *a priori* naar een technische onverenigbaarheid verwijst, wordt in de parlementaire voorbereiding dan weer gerefereerd aan het criterium dat maximalisatie van de potentiële energieopbrengst ontbreekt. Zij voegen eraan toe dat de ontwikkelaar van een windturbineproject vaak in de onmogelijkheid zal verkeren om na te gaan of er andere onverenigbare projecten zijn en dat het risico bestaat dat de technisch ambtenaar en de gemachtigd ambtenaar niet in staat zijn te beoordelen of er sprake is van een onverenigbaarheid, met name indien het effectenonderzoek met betrekking tot andere projecten nog niet is afgerond. Ten tweede doen zij gelden dat het niet duidelijk is of de in het nieuwe artikel 86*bis*, § 4, van het decreet van 11 maart 1999 vermelde voorkeursregel al dan niet beperkt is tot de situaties waarin de in de paragrafen 1 tot 3 van dat artikel bepaalde procedure werd uitgevoerd.

A.5.2. De tussenkomende partij beklemtoont dat het standpunt van de afdeling wetgeving van de Raad van State strikter is dan dat van het Hof, voor hetwelk artikel 23 van de Grondwet een beperkt wettigheidsbeginsel

erkent, en dat van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat een materiële opvatting van het wettigheidsbeginsel toepast. Volgens de tussenkomende partij blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat artikel 23 van de Grondwet de bevoegde wetgever enkel ertoe verplicht het onderwerp van de betrokken maatregelen aan te geven. Zij voegt eraan toe dat artikel 27 van de Grondwet geen aangelegenheid aan de wetgever voorbehoudt en dat het geen hogere vereisten inzake wettigheid oplegt dan die welke voortvloeien uit artikel 23 van de Grondwet (arrest van het Hof nr. 155/2022 van 24 november 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.155). Wat het bij artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 ingevoerde deelnamemechanisme betreft, is de tussenkomende partij van mening dat de decreetgever het onderwerp ervan heeft geregeld en dat de Waalse Regering de essentiële elementen ervan kan regelen op grond van de haar verleende machtiging. Zij voegt eraan toe dat het begrip « burger » in de gebruikelijke betekenis ervan moet worden begrepen. Wat artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 betreft, merkt de tussenkomende partij voorts op dat het begrip « onverenigbaar project » werd verduidelijkt in de parlementaire voorbereiding en dat het aan de technische en gemachtigde ambtenaren toekomt om geval per geval te beoordelen of de betrokken projecten het al dan niet mogelijk maken de potentiële energieopbrengst te optimaliseren. Tot slot voert zij aan dat de in het nieuwe artikel 86*bis*, § 4, van het decreet van 11 maart 1999 vermelde voorkeursregel van toepassing is wanneer meerdere « onverenigbare » vergunningsaanvragen gelijktijdig worden behandeld.

A.5.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de formele wettigheidsvereiste die voortvloeit uit artikel 23 van de Grondwet niet kan worden uitgehold. Zij voegen eraan toe dat de materiële wettigheidsvereiste evenmin wordt nageleefd, aangezien de Waalse Regering de haar bij artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 verleende machtigingen niet ten uitvoer heeft gelegd. Zij doen vervolgens gelden dat de parlementaire voorbereiding enkel onnauwkeurige en vaak tegenstrijdige vermeldingen bevat over de essentiële kwesties die niet bij de bestreden bepalingen worden geregeld, met name wat de vorm van de participatie van de burgers en lokale besturen betreft. Zij merken eveneens op dat, indien het begrip « burger » in de gebruikelijke betekenis ervan zou worden geïnterpreteerd, zulks geen criterium van nabijheid zou omvatten, hetgeen niet verzoenbaar blijkt met de parlementaire voorbereiding en met het nieuwe referentiekader voor windenergie van 25 januari 2024 (hierna : het referentiekader van 2024).

A.5.4. De tussenkomende partij repliceert dat het feit dat de Waalse Regering de aan haar verleende machtigingen nog niet ten uitvoer heeft gelegd, niet inhoudt dat de bestreden bepalingen ongrondwettig zijn. Wat de vorm van de participatie betreft, merkt zij op dat de bestreden bepalingen de ontwikkelaars van windturbineprojecten een zekere vrijheid laten en dat de Waalse Regering hoe dan ook ertoe gemachtigd is om de nadere regels van de voorstellen tot participatie te bepalen. Voorts doet zij gelden dat het begrip « burger » synoniem is met « onderdaan » en dat de ontstentenis van een criterium van nabijheid van het betrokken windturbineproject niet onverenigbaar is met het door de bestreden bepalingen nagestreefde doel. Tot slot vraagt zij in ondergeschikte orde dat, indien de tegen artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 gerichte grieven gegrond zouden worden geacht, de vernietiging tot die bepaling wordt beperkt.

Tweede onderdeel

A.6.1. De verzoekende partijen doen gelden dat de bestreden bepalingen niet geschikt zijn om het doel te bereiken dat erin bestaat het draagvlak voor windturbineprojecten bij de omwonenden en de lokale besturen te vergroten. Zij merken immers op dat de personen die deelnemen aan windturbineprojecten reeds overtuigd zijn van die projecten, waarbij zij overigens niet noodzakelijk omwonenden zijn. Terwijl het referentiekader voor de vestiging van windturbines in het Waalse Gewest, dat door de Waalse Regering werd goedgekeurd in 2013 (hierna : het referentiekader van 2013), reeds een aanbeveling met betrekking tot lokale en burgerparticipatie bevatte, heeft de ervaring volgens de verzoekende partijen niet aangetoond dat de mogelijkheid tot deelname aan die projecten een doorslaggevende invloed zou hebben op het bestaan van verzet ertegen. Tot slot voeren zij aan dat de bepalingen van de artikelen 5 en 6 van het decreet van 29 april 2024 de procedure voor de toekenning van de betrokken vergunningen kunnen vertragen, terwijl dat decreet nochtans tot doel heeft die procedure te verbeteren, te vereenvoudigen en te versnellen.

A.6.2. De tussenkomende partij voert aan dat de bestreden bepalingen een doelstelling van algemeen belang nastreven, in zoverre zij ertoe strekken het draagvlak voor windenergie bij de burgers en de lokale besturen te vergroten en zodoende de klimaatverandering te bestrijden. Volgens haar kunnen de bestreden bepalingen bijdragen tot de verwezenlijking van dat doel. Zij beklemtoont dat het belang van lokale en burgerparticipatie om het draagvlak voor windturbineprojecten te bevorderen, reeds lang wordt erkend in het Waalse Gewest, zoals blijkt uit het referentiekader van 2013. Zij merkt op dat hetzelfde geldt in het Europees recht en zij verwijst in dat verband naar overweging 70 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).

A.6.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de bestreden regeling hoe dan ook de personen uitsluit die niet de financiële middelen hebben om deel te nemen aan windturbineprojecten. Zij voegen eraan toe dat, hoewel het referentiekader van 2013 het niet mogelijk heeft gemaakt de rechtszekerheid van windturbineprojecten te bevorderen, zulks niet toe te schrijven is aan het gebrek aan afdwingbaarheid ervan. Zij beklemtonen namelijk dat dat kader een opwaartse dynamiek heeft teweeggebracht van de mate waarin overheid en burger aan windturbineprojecten deelnemen, maar dat die dynamiek niet heeft geleid tot een kleiner aantal geschillen in verband met die projecten. Volgens haar toont dat aan dat er geen correlatie bestaat tussen, enerzijds, de deelname en, anderzijds, het draagvlak voor en de rechtszekerheid van windturbineprojecten. Nog steeds volgens haar is de verwijzing naar de hernieuwbare-energiegemeenschappen bedoeld in overweging 70 van de richtlijn (EU) 2018/2001 tot slot niet pertinent, aangezien over die gemeenschappen op lokaal niveau wordt nagedacht en zij een rechtstreeks effect hebben op de energiefactuur van de deelnemers, wat niet overeenstemt met de bestreden regeling.

A.6.4. De tussenkomende partij repliceert dat de deelname van de burgers en de lokale besturen een positief effect heeft, ongeacht of zij al dan niet via een hernieuwbare energiegemeenschap tot stand komt. Zij verwijst met name naar een Nederlands wetenschappelijk onderzoek en doet gelden dat burgerparticipatie ertoe bijdraagt het maatschappelijk draagvlak voor windturbineprojecten te vergroten, de ontwikkeling ervan te versnellen en betwistingen omtrent die projecten terug te dringen. Voorts voegt zij daaraan toe dat de collectieve dynamiek kan worden versterkt en het algemene draagvlak voor windturbineprojecten kan worden bevorderd door het feit dat de deelname wordt opengesteld voor een ruimere kring dan de omwonenden. Tot slot blijkt volgens de tussenkomende partij uit statistieken met betrekking tot de uitbating van windturbines in het Waalse Gewest dat tussen 2015 en 2023 de deelname van burgercoöperaties nagenoeg stabiel is gebleven, die van de gemeenten licht is gedaald en die van de intercommunales terrein heeft gewonnen. Nog steeds volgens haar tonen die cijfers aan dat het referentiekader van 2013 niet volstond om het nagestreefde doel te bereiken.

Derde onderdeel

A.7.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de inmenging in de vrijheid van vereniging onevenredig is. Zij verwijzen in dat verband naar het voormelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 10 april 2024. Volgens hen is de bestreden regeling des te minder aanvaardbaar daar zij is bedoeld om te worden toegepast op alle aanvragen tot een geïntegreerde vergunning voor een of meerdere windturbines, inclusief wanneer het windturbineproject niet ertoe strekt het openbaar net te bevoorraden maar bestemd is voor eigen verbruik van de aanvrager of van een industriële operator. Zij bekritiseren eveneens het dubbele deelnamepercentage van 24,99 %. Volgens hen verantwoordde niets de noodzaak om de soepele regeling van het referentiekader van 2013 te vervangen door een decretale verplichting die gepaard gaat met veel striktere voorwaarden. Zij beklemtonen dat het referentiekader van 2013 immers een zekere doeltreffendheid had aangetoond, in zoverre verschillende ontwikkelaars van windturbineprojecten coöperaties hebben opgericht waardoor burgerparticipatie mogelijk was en het deelnamepercentage in de loop der tijd is toegenomen.

A.7.2. De tussenkomende partij betoogt dat de invoering van een decretale verplichting verantwoord is, aangezien het nagestreefde doel niet kon worden bereikt met de minder dwingende maatregelen van het referentiekader van 2013. Zij vestigt de aandacht op verschillende elementen waaruit de evenredigheid van het dubbele deelnamepercentage van 24,99 % blijkt : (1) de meeste verzoekende partijen hebben deelgenomen aan de besprekingen waaruit dat deelnamemechanisme voortvloeit, (2) de ontwikkelaar van het windturbineproject behoudt de meerderheid van de aandelen, (3) de ontwikkelaar van het windturbineproject kan ervoor kiezen een rechtstreekse deelneming in het kapitaal of een onrechtstreekse deelneming in de financiering aan te bieden en (4) er is geen resultaatsverbintenis. Met verwijzing naar voorbeelden uit Denemarken en Nederland beklemtoont zij dat een dergelijk deelnamemechanisme niet op zichzelf staat in Europa. Voorts doet zij gelden dat het dubbele deelnamepercentage van 24,99 % in de eerste plaats een beleidskeuze is zodat de marge waarin het Hof dienaangaande kan optreden, beperkt is. Tot slot verwijst zij naar het arrest van het Hof nr. 48/2005 van 1 maart 2005 (ECLI:BE:GHCC:2005:ARR.048), waarbij het Hof een bepaling die een minimale vertegenwoordiging van 20 % van de studenten in de beslissingsorganen van de universiteiten oplegde, grondwettig achtte.

A.7.3. De verzoekende partijen antwoorden dat zij zich steeds hebben verzet tegen het dubbele deelnamepercentage van 24,99 %. Zij zijn van mening dat de verwijzing naar het voormelde arrest van het Hof

nr. 48/2005 niet pertinent is, daar de betrokken belangen, in vergelijking met de voorliggende zaak, verschillend waren en het opgelegde vertegenwoordigingspercentage aanzienlijk lager was. Voorts betogen zij dat de onrechtstreekse deelneming, in de veronderstelling dat zij op grond van de bestreden bepalingen zou zijn toegestaan, toch een beperking vormt voor de ontwikkelaars van windturbineprojecten. Tot slot voeren zij aan dat de verwijzingen naar een Deense wet die sinds 2020 is opgeheven en naar een niet-bindend Nederlands politiek akkoord niet pertinent zijn.

A.7.4. De tussenkomende partij repliceert dat het dubbele deelnamepercentage van 24,99 % zijn oorsprong vindt in het referentiekader van 2013 en dat de ontoereikendheid van dat referentiekader de decreetgever ertoe heeft gebracht dat dubbele percentage vast te leggen in een wettelijke norm. Voorts blijkt volgens haar uit de uitdrukking « voorstel tot deelneming » dat de ontwikkelaars van windturbineprojecten een beoordelingsvrijheid behouden om te weigeren zich te verenigen met personen die zij onbetrouwbaar zouden achten, met dien verstande dat de details van dat mechanisme onder de aan de Waalse Regering verleende machtiging vallen. Nog steeds volgens de tussenkomende partij wordt de vorm van de deelname ook aan de keuze van de ontwikkelaars van windturbineprojecten overgelaten, onder voorbehoud van de preciseringen die de Waalse Regering zou kunnen vaststellen. Tot slot voert zij aan dat participatie van de burger of de overheid niet noodzakelijk een inkomensderving tot gevolg heeft voor de ontwikkelaar.

Wat betreft het tweede middel

A.8.1. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af 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 gewaarborgd bij artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen 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. Ten eerste doen zij gelden dat de bestreden bepalingen de vrijheid van handel en nijverheid van de ontwikkelaars van windturbineprojecten beperken. Zij merken op dat artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 tot gevolg heeft dat de ontwikkelaar van een windturbineproject ertoe verplicht wordt een deel van de financiering van zijn project af te staan ten gunste van de lokale besturen en de burgers, wat leidt tot een daarmee samenhangende derving van de inkomsten welke die ontwikkelaar uit zijn project kan halen, alsook tot een inmenging van de overheid en de burger in datzelfde project. Zij voegen eraan toe dat, voor de projecten waarop de bij artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 ingevoerde voorkeursregel van toepassing is, het deel van de financiering dat de ontwikkelaar van een windturbineproject moet afstaan aan derden, hoger zou kunnen zijn dan het percentage van 49,98 %. Ten tweede betogen zij dat de bestreden bepalingen de vrijheid van vestiging beperken die de projectontwikkelaars van de andere lidstaten van de Europese Unie hebben, aangezien zij de uitoefening van die vrijheid minder aantrekkelijk kunnen maken, met name voor de buitenlandse ondernemingen zonder lokale verankering. Ten derde doen zij gelden dat de bestreden bepalingen het vrije kapitaalverkeer van de investeerders van de andere lidstaten beperken, daar volgens die bepalingen de windturbineprojecten gedeeltelijk worden voorbehouden aan lokale investeringsmiddelen en bijgevolg niet-ingezetenen kunnen worden ontraden in die projecten te investeren. Zij stellen dat die beperkingen niet geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken (eerste onderdeel) en dat zij onevenredig zijn (tweede onderdeel).

A.8.2. De tussenkomende partij doet gelden dat de bestreden bepalingen het vrije kapitaalverkeer niet beperken aangezien zij geen ontradend effect hebben ten aanzien van de investeerders van de andere lidstaten. Zij betoogt eveneens dat de ontwikkelaars van de andere lidstaten niet meer problemen zullen hebben dan de Belgische ontwikkelaars om een burgerparticipatie op te zetten, zodat de bestreden bepalingen evenmin de uitoefening van de vrijheid van vestiging ontraden.

Eerste onderdeel

A.9.1. De verzoekende partijen verwijzen naar het tweede onderdeel van het eerste middel.

A.9.2. De tussenkomende partij verwijst naar haar weerlegging van het tweede onderdeel van het eerste middel.

Tweede onderdeel

A.10.1. De verzoekende partijen zetten een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van het derde onderdeel van het eerste middel. Zij verwijzen opnieuw naar het voormelde advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State van 10 april 2024. Zij voegen eraan toe dat de exacte mate van de inmenging van de overheid en de burger in het beheer van de windturbineprojecten niet kan worden beoordeeld op basis van de onbepaaldheid van de bestreden bepalingen, maar dat die inmenging waarschijnlijk aanzienlijk zal zijn daar het referentiekader van 2024 vermeldt dat de voorstellen tot deelneming bestemd voor burgers hun bij voorkeur een werkelijke controle moeten verlenen. Volgens de verzoekende partijen kunnen de bestreden bepalingen de ontwikkeling van de windenergiesector afremmen. Zij beklemtonen in dat verband dat de decreetgever geenszins rekening heeft gehouden met het feit dat de verplichting om een prospectus of een informatienota te publiceren (artikelen 7 en volgende van de wet van 11 juli 2018 « op de aanbieding van beleggingsinstrumenten aan het publiek en de toelating van beleggingsinstrumenten tot de verhandeling op een gereglementeerde markt ») tot extra kosten en administratieve procedures bij de Autoriteit voor Financiële diensten en markten (FSMA) leidt.

A.10.2. De tussenkomende partij verwijst naar haar weerlegging van het derde onderdeel van het eerste middel. Zij voegt eraan toe dat het Hof blijk geeft van grote terughoudendheid bij zijn toetsing aan de vrijheid van ondernemen. Tot slot doet zij gelden dat het dubbele deelnamepercentage van 24,99 % de activiteit van de ontwikkelaars van windturbineprojecten niet onmogelijk of buitensporig moeilijk maakt.

Wat betreft het derde middel

A.11. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door de artikelen 5 en 6 van het decreet van 29 april 2024, van artikel 16 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij voeren aan dat de bestreden bepalingen tot een inmenging leiden in het recht op het ongestoord genot van de eigendom van de ontwikkelaars van windturbineprojecten, in zoverre die ontwikkelaars ertoe worden verplicht aan derden een aanzienlijk deel af te staan van de economische belangen die aan de ontwikkeling van hun projecten zijn verbonden, inclusief de winsten die zij rechtmatig mogen verwachten. Volgens hen wordt met die inmenging het beginsel van wettigheid en voorzienbaarheid (eerste onderdeel) niet in acht genomen, is zij niet geschikt om het nagestreefde doel te bereiken (tweede onderdeel) en is zij onevenredig (derde onderdeel).

Eerste onderdeel

A.12.1. De verzoekende partijen verwijzen naar het eerste onderdeel van het eerste middel.

A.12.2. De tussenkomende partij doet gelden dat niet wordt vereist dat de decreetgever zelf de essentiële elementen regelt van een maatregel die tot een inmenging in het eigendomsrecht leidt. Voor het overige verwijst zij naar haar weerlegging van het eerste onderdeel van het eerste middel.

A.12.3. De verzoekende partijen antwoorden dat de inmengingen in het eigendomsrecht voorbehouden zijn aan de wet, die voldoende voorzienbaar moet zijn.

Tweede onderdeel

A.13.1. De verzoekende partijen verwijzen naar het tweede onderdeel van het eerste middel.

A.13.2. De tussenkomende partij verwijst naar haar weerlegging van het tweede onderdeel van het eerste middel.

Derde onderdeel

A.14.1. De verzoekende partijen zetten een argumentatie uiteen die vergelijkbaar is met die van het derde onderdeel van het eerste middel.

A.14.2. De tussenkomende partij verwijst naar haar weerlegging van het derde onderdeel van het eerste middel. Zij voegt eraan toe dat het dubbele percentage van 24,99 % geen overdreven last voor de ontwikkelaars van windturbineprojecten teweegbrengt.

Wat betreft het vierde middel

A.15. De verzoekende partijen leiden een vierde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door de artikelen 5 en 6 van het decreet van 29 april 2024. Het middel bestaat uit twee onderdelen.

Eerste onderdeel

A.16.1. De verzoekende partijen merken op dat artikel 5 van het decreet van 29 april 2024 enkel geldt voor de vergunningsaanvragen met betrekking tot een of meerdere windturbines. Volgens hen brengt dat artikel bijgevolg een verschil in behandeling teweeg tussen, enerzijds, de ontwikkelaars van en de investeerders in windturbineprojecten en, anderzijds, de ontwikkelaars van en de investeerders in projecten die deel uitmaken van andere sectoren van hernieuwbare energie en waarvoor eveneens een vergunning is vereist. De verzoekende partijen merken op dat die twee categorieën van personen zich in vergelijkbare situaties bevinden ten aanzien van hun winstambitie op de markt van de hernieuwbare energie. Zij doen gelden dat het verschil in behandeling tussen die beide categorieën op een criterium berust dat niet pertinent is ten aanzien van het doel om de procedures voor de toekenning van vergunningen voor hernieuwbare energie te vereenvoudigen en te versnellen. Zij merken immers op dat gezien de Waalse klimaat- en milieuambities een versterking vereist is van verschillende sectoren voor de productie en opslag van hernieuwbare energie (windenergie, fotovoltaïsche energie, biomassa, opslag in batterijen, enz.), die alle een weerslag kunnen hebben op het leefmilieu en daardoor op een gebrek aan draagvlak bij lokale besturen of burgers kunnen stuiten. Met verwijzing naar de eerste twee middelen voeren zij tot slot aan dat de bestreden maatregelen noch pertinent, noch evenredig zijn.

A.16.2. De tussenkomende partij voert aan dat de windenergiesector eigen kenmerken vertoont en al meer dan tien jaar aan een specifieke regelgeving is onderworpen, met name via het referentiekader van 2013. Zij merkt op dat windturbines, doordat zij erg groot zijn, goed zichtbaar zijn, dicht bij bewoonde gebieden liggen en andere gevolgen voor het leefmilieu hebben, regelmatig tot intens lokaal verzet leiden, dat veel groter is dan het verzet dat andere sectoren van hernieuwbare energie ondervinden. Zij beklemtoont dat, wat het Waalse Gewest betreft, tegen meer dan 60 windturbineprojecten beroepen tot nietigverklaring hangende zijn bij de Raad van State, wat zich niet voordoet in de andere sectoren van hernieuwbare energie. Volgens de tussenkomende partij volgt daaruit dat de twee vergeleken categorieën zich niet in vergelijkbare situaties bevinden of dat het verschil in behandeling tussen beide op zijn minst op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Met verwijzing naar haar weerlegging van de eerste drie middelen doet zij tot slot gelden dat de bestreden maatregelen evenredig zijn met de nagestreefde doelen.

A.16.3. De verzoekende partijen antwoorden allereerst dat verschil en niet-vergelijkbaarheid niet met elkaar mogen worden verward. Voorts betogen zij dat het bekritiseerde verschil in behandeling niet op een pertinent criterium berust, aangezien de windenergiesector niet de enige sector is die aan regelgeving is onderworpen en dat tal van verschillende sectoren van hernieuwbare energie aanleiding geven tot een aanzienlijk aantal geschillen voor de Raad van State.

A.16.4. De tussenkomende partij repliceert dat de windenergiesector zich van de andere sectoren van hernieuwbare energie onderscheidt gelet op het specifieke juridische kader waaraan de sector is onderworpen, de omvang van de geschillen die hij teweegbrengt en het belang ervan op het vlak van energieproductie.

Tweede onderdeel

A.17.1. De verzoekende partijen merken op dat artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 bepaalt dat voor de vergunningsaanvragen met betrekking tot een of meerdere windturbines de technisch ambtenaar en de gemachtigd ambtenaar de « termijn bedoeld in artikel 92, § 3 » van het decreet van 11 maart 1999, namelijk de termijn waarbinnen die ambtenaren hun syntheserapport naar de bevoegde overheid moeten sturen, onder bepaalde voorwaarden kunnen schorsen. Zij merken op dat krachtens artikel 92, § 7, van het decreet van 11 maart 1999 artikel 92, § 3, van dat decreet niet van toepassing is « in de gevallen bedoeld in artikel 81, § 2, tweede en derde lid ». Tot die gevallen behoren de aanvragen tot geïntegreerde vergunning met betrekking tot een of meerdere

windturbines waarvan de productie uitsluitend voor de gemeenschap is bestemd (artikel 81, § 2, derde lid, van het decreet van 11 maart 1999, in samenhang gelezen met artikel D.IV.22, eerste lid, 7°, *k)*, en tweede lid, van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, hierna : het WWRO). Volgens de verzoekende partijen volgt daaruit dat artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 een verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de ontwikkelaars van windturbineprojecten waarvan de productie uitsluitend voor de gemeenschap is bestemd en, anderzijds, de ontwikkelaars van windturbineprojecten waarvan de productie niet uitsluitend voor de gemeenschap is bestemd : alleen de laatstgenoemden lopen het risico dat de behandelingstermijnen van hun vergunningsaanvraag worden geschorst. De verzoekende partijen doen gelden dat het criterium van onderscheid waarop dat verschil in behandeling berust, geenszins verantwoord is. Zij voegen eraan toe dat dat criterium niet pertinent is ten aanzien van de doelstellingen die met de bestreden bepaling worden nagestreefd, namelijk bij sommige gemeenten en inwoners de mogelijke indruk wegnemen dat ze worden overspoeld door windturbineprojecten en de technische en de gemachtigde ambtenaar in staat stellen te kiezen tussen verschillende onverenigbare projecten.

A.17.2. De tussenkomende partij gedraagt zich naar de wijsheid van het Hof. In ondergeschikte orde vraagt zij dat een eventuele vernietiging wordt beperkt tot artikel 6 van het decreet van 29 april 2024.

Wat betreft het vijfde middel

A.18.1. De verzoekende partijen leiden een vijfde middel af uit de schending, door artikel 6 van het decreet van 29 april 2024, van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 6, leden 3, 4 en 8, van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (hierna : het Verdrag van Aarhus), met artikel 8 van de richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 « betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (codificatie) » (hierna : de richtlijn 2011/92/EU) en met het evenredigheidsbeginsel. Zij merken op dat het nieuwe artikel 86*bis*, § 4, van het decreet van 11 maart 1999 bepaalt dat de onverenigbare projecten wordt gerangschikt op grond van de criteria met betrekking tot de grootst potentiële energieopbrengst en de meest participatieve exploitatie. Zij voeren aan dat die twee criteria niet alle resultaten van de procedure inzake inspraak van het publiek omvatten en dat zij geen betrekking hebben op de milieueffecten van de betrokken projecten. Volgens hen voldoet die regeling noch aan de waarborgen inzake inspraak waarin artikel 6, leden 3, 4 en 8, van het Verdrag van Aarhus voorziet, noch aan de verplichting om rekening te houden met het resultaat van de informatie die overeenkomstig de richtlijn 2011/92/EU wordt verzameld. Nog steeds volgens hen vermindert de bestreden bepaling op aanzienlijke wijze het beschermingsniveau van het recht op een gezond leefmilieu, in zoverre zij de criteria voor de afgifte van geïntegreerde vergunningen (artikel 2 van het decreet van 11 maart 1999 en artikel D.I.1van het WWRO) vervangt door criteria die geen uitstaans hebben met de milieueffecten. Zij stellen dat die aanzienlijke vermindering niet redelijk verantwoord is aangezien het mogelijk is dat het project waarnaar de voorkeur op grond van de bestreden bepaling moet uitgaan, veel grotere negatieve gevolgen voor het leefmilieu heeft dan het andere project, met als gevolg dat het project dat de voorkeur krijgt, in werkelijkheid veel minder goed dreigt te worden aanvaard door de burgers.

A.18.2. De tussenkomende partij voert aan dat de verzoekende partijen zich vergissen in de draagwijdte van artikel 6 van het decreet van 29 april 2024. Volgens haar doet die bepaling geen afbreuk aan de regels met betrekking tot de milieueffectenbeoordeling en de inspraak van het publiek in het besluitvormingsproces en komt zij evenmin in de plaats van de criteria voor de afgifte van geïntegreerde vergunningen. Zij voegt eraan toe dat, indien er uiteindelijk verschillende vergunningsaanvragen met betrekking tot concurrerende projecten worden ingediend, de procedure wordt hervat, waarbij elk project wordt onderworpen aan de procedure inzake inspraak van het publiek en milieueffectenbeoordeling, waarvan de resultaten eveneens in aanmerking zullen worden genomen.

A.18.3. De verzoekende partijen antwoorden dat bij gebrek aan enige precisering van de decreetgever over de samenhang van de nieuwe criteria bepaald bij artikel 6 van het decreet van 29 april 2024 met de gemeenrechtelijke criteria, ervan moet worden uitgegaan dat de eerste primeren op de tweede krachtens het adagium *lex specialis derogat legi generali*.

A.18.4. De tussenkomende partij repliceert dat het oorspronkelijk verkozen project na afloop van de inspraak van het publiek en de milieueffectenbeoordeling kan worden geweigerd indien het onaanvaardbaar blijkt. In ondergeschikte orde verzoekt zij dat een eventuele vernietiging wordt beperkt tot artikel 6 van het decreet van 29 april 2024.

- B -

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 86*bis* » (hierna : het decreet van 29 april 2024). Die artikelen voeren in artikel 83 en in het nieuwe artikel 86*bis* 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 eerlijkheidsbeginsel 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 15*quinquies*, 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 15*quinquies*, 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 86*bis* ingevoegd, luidend als volgt :

‘ Art. 86*bis*. § 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 selectiecriterium : 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 opgeheven 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 Rechtsanwaltsgesellschaft 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 subsidiëringsmechanisme 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 86*bis* 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 afbakent, 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 86*bis*, § 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 86*bis*, § 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 15*quinquies*, 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 invoeging van een artikel 86*bis* ».

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, De voorzitter,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul