

**VOORONTWERP VAN DECREET HOUDENDE WIJZIGING VAN HET
ENERGIEDECREET VAN 8 MEI 2009 EN HET DECREET VAN 19 APRIL 2024
OVER DE OPERATIONALISERING VAN EEN VLAAMSE NUTSREGULATOR,
WAT BETREFT ENERGIE-EFFICIËNTIE**

Samenvatting

Met dit voorontwerp van decreet wordt de nieuwe Richtlijn Energie-Efficiëntie (Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955) gedeeltelijk omgezet in Vlaamse wetgeving.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Energie

i) Europese context: de nieuwe Richtlijn Energie-Efficiëntie

Historiek

1. In het kader van de Europese energiebevoegdheden (artikel 194 VWEU) traden het Europees Parlement en de Raad van Ministers van de Europese Unie al verschillende keren wetgevend op om het energieverbruik binnen de Unie terug te dringen door middel van energie-efficiëntiemaatregelen. Met Richtlijn 2012/27/EU¹ werden in 2012 bijvoorbeeld verschillende verplichtingen ingevoerd voor Lidstaten om de energie-efficiëntie op hun grondgebied te bevorderen. Zo moesten Lidstaten bijvoorbeeld de energie-efficiëntie van hun publieke sector bevorderen door publieke gebouwen te renoveren (of alternatieve maatregelen te nemen), werd een energiebesparingsverplichting ingevoerd voor Lidstaten, werd een regime voor energie-audits ingevoerd en werden verschillende verplichtingen rond meting en factureringsinformatie ingevoerd. Het doel was het energieverbruik in de Unie terug te dringen tot maximaal 1474 Mtoe primair energiegebruik of 1078 Mtoe finaal energiegebruik in 2020. Dit kwam overeen met een Uniewijde vermindering in energiegebruik van 20% ten opzichte van referentiejaar 2007.
2. Met Richtlijn (EU) 2018/2002² werd dit Europese kader in 2018 verder uitgebreid en versterkt. De Uniewijde doelstelling werd opgetrokken naar

¹ Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG, *Pb.L.* 14 november 2012.

² Richtlijn (EU) 2018/2002 van het Europees parlement en de Raad van 11 december 2018 houdende wijziging van Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, *Pb.L.* 21 december 2018.

32,5% vermindering in energieverbruik in 2030. Daartoe werd onder andere de energiebesparingsverplichting uitgebreid en aangescherpt voor de periode na 2020 en werden meting- en factureringsverplichtingen uitgebreid naar verwarming en koeling.

3. Op 14 juli 2021 publiceerde de Europese Commissie het Fit for 55-pakket dat uitvoering moest geven aan de Europese Green Deal. Een van de voorstellen in dat wetgevende pakket was daarbij de wijziging van de Richtlijn Energie-efficiëntie (EED).³ Daarbij stelde de Commissie onder andere voor om de Uniewijde doelstelling op te trekken naar een vermindering in energiegebruik van 9% in 2030 ten opzichte van baseline REF2020, met een systeem van indicatieve nationale bijdragen. Ook de energiebesparingsverplichting voor Lidstaten en de specifieke regels rond energie-efficiëntie bij overheden werden gevoelig aangescherpt.
4. Na de inval van Rusland in Oekraïne publiceerde de Europese Commissie het zgn. REPowerEU-pakket. Naast een noodverordening om het gebruik van aardgas in de Unie te beperken (en later verschillende noodverordeningen om aardgas- en elektriciteitsprijzen te proberen bedwingen) publiceerde de Commissie ook een wetgevend voorstel tot wijziging van de Richtlijn Energie-Efficiëntie, de Richtlijn Hernieuwbare Energie (REDIII) en de Richtlijn Energieprestaties Gebouwen (EPBD). Wat betreft energie-efficiëntie stelde de Commissie daarbij voor om de energiebesparingsdoelstelling op te trekken van 9% tegen 2030 naar 13%.⁴ Deze voorstellen werden geïncorporeerd in de lopende Fit for 55-onderhandelingen.
5. Op 10 maart 2023 bereikten onderhandelaars van de Raad van Ministers en het Europees Parlement een politiek akkoord over het voorstel. De Uniewijde reductiedoelstelling werd vastgesteld op 11,7% tegen 2030 en de energiebesparingsverplichting voor Lidstaten werd vastgesteld op gemiddeld 1,49% per jaar tijdens de periode 2024 – 2030. De Richtlijn werd gepubliceerd in het Europees Publicatieblad op 20 september 2023.⁵
6. *Korte inhoud van nieuwe elementen Richtlijn (EU) 2024/1791*
 - De Richtlijn introduceert vooreerst het transversale **energie-efficiëntie eerst-principe** (artikel 3 EED). Lidstaten moeten daarbij onder andere garanderen dat bij planning, beleid en grote investeringsbeslissingen in zowel de energiesector als andere sectoren rekening wordt gehouden met het energie-efficiëntie eerst-principe. Voor de uitvoering van deze bepaling nam de Commissie op 29 juli 2024 Aanbeveling (2024/2143) aan.
 - Daarnaast voert de Richtlijn een **Uniewijde reductiedoelstelling van 11,7% tegen 2030** in (artikel 4). Deze Uniewijde reductiedoelstelling is bindend op Europees niveau voor wat betreft het finale energiegebruik (maar is niet bindend voor de doelstelling voor primair energiegebruik). Lidstaten moeten daarbij, in het kader van hun Nationaal Energie- en

³ EUROPESE COMMISSIE, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie (herschikking), COM(2021) 558 final.

⁴ EUROPESE COMMISSIE, Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie, COM(2022) 222 final.

⁵ Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking), *Pb.L.* 20 september 2023.

Klimaatplan, indicatieve nationale bijdragen bepalen die bijdragen aan deze Europese doelstellingen. De Richtlijn bevat daarbij verschillende voorwaarden waaraan deze indicatieve bijdragen moeten voldoen.

- De Richtlijn voert verschillende **verplichtingen in voor de publieke sector** (artikelen 5 tot en met 7). Vooreerst wordt een energiebesparingsdoelstelling ingevoerd voor de publieke sector, die jaarlijks gemiddeld 1,9% finale energie moet besparen. Daarnaast moeten ze jaarlijks 3% van hun totale vloeroppervlakte renoveren tot bijna-energieneutrale of emissievrije gebouwen. Tot slot voert de Richtlijn ook regels in voor energie-efficiëntie in overheidsopdrachten en bij de aankoop en huur van gebouwen door aanbestedende overheden.
- De **energiebesparingsdoelstelling voor Lidstaten** wordt gevoelig aangescherpt (artikelen 8 tot en met 10). Er wordt voorzien in een glijpad voor geleidelijke verstrenging doorheen de periode 2024 – 2030; gemiddeld gezien moet daarbij jaarlijks 1,49% energie bespaard worden.
- Het **regime voor energie-audits** wordt grondig aangepast en **energiemanagementsystemen** worden, in bepaalde gevallen, verplicht (artikel 11).
- Er wordt een **monitoringsverplichting ingevoerd voor datacentra** (artikel 12). Datacentra die een bepaalde grens van energievraag overstijgen moeten daarbij bepaalde informatie rapporteren aan de Lidstaten.
- De Richtlijn voert nieuwe **contractuele rechten voor verwarming, koeling en huishoudelijk warm water** in (artikel 21).
- Lidstaten worden verplicht om op verschillende manieren te voorzien in **voorlichtingsmaatregelen en bewustmakingsmaatregelen** (artikel 22).
- Ook moeten Lidstaten maatregelen nemen om **mensen in energie-armoede te beschermen** (artikel 24). De Richtlijn bevat daarbij een aantal maatregelen die de Lidstaten kunnen nemen om energie-armoede te remediëren en bevat een verplichting om een experten-netwerk energie-armoede op te richten (of een bestaand netwerk aan te wijzen) met betrekking tot het bestrijden van energie-armoede.
- Naast het opmaken van een warmtekaart moeten Lidstaten er voor zorgen dat lokale besturen met minstens 45.000 inwoners **een lokaal warmteplan** opmaken (artikel 25).
- Verder voert de Richtlijn voorwaarden in waaraan **warmtenetten moeten voldoen om als efficiënt te worden beschouwd** (artikel 26).
- De Richtlijn voorziet dat ook **regulatoren en beheerders van het transmissienet, het vervoersnetwerk en het distributienet** rekening moeten houden met energie-efficiëntie (artikel 27).
- Tot slot voorziet de Richtlijn in een verplichting voor Lidstaten om tegen 31 december 2024 na te gaan of er **voldoende niveau van expertise inzake energie-efficiëntie beschikbaar is op de markt** (artikel 28).

ii) Vlaamse beleidscontext

Vlaams Regeerakkoord 2024 – 2029

7. *"De Vlaamse overheid zal voorloper zijn als het gaat om energie-efficiëntie en klimaatneutraliteit van haar gebouwen en transportmiddelen. Voor gebouwen doet de Vlaamse overheid onder meer een beroep op het Vlaams Energiebedrijf en Het Facilitair Bedrijf. In uitvoering van de richtlijn 'energie-efficiëntie' (EED) zal de Vlaamse overheid de energie-efficiëntie van haar eigen overheidsgebouwen verder verbeteren."* (pg. 50)
8. *"Het regelgevende kader rond energie-efficiëntie wordt, waar nodig, afgestemd op de richtlijn 'energie-efficiëntie', zonder het bestaande kader*

af te zwakken.” (pg. 51, in context van het wetgevende kader voor ondernemingen)

9. *“We onderstrepen het belang van de lokale besturen om klimaatmaatregelen (mitigatie en adaptatie) op het terrein te realiseren en van onderuit draagvlak ervoor te creëren. We ondersteunen daarom de lokale besturen om te prioriteren, enerzijds in functie van de Vlaamse beleidsdoelstellingen, anderzijds om hen in staat te stellen om hun eigen klimaatengagements waar te maken. We vormen het Lokaal Energie- en Klimaatpact om tot een structureel dialoogplatform dat alle klimaatgerelateerd Vlaams beleid van alle beleidsdomeinen richting lokale besturen helder kanaliseert, knelpunten wegwerkt en zorgt voor eenduidige, resultaatgerichte steunmaatregelen zonder administratieve ballast. We creëren daarbij ook een kader voor steden en gemeenten om lokale verwarmings- en koelingsplannen op te maken die aangeven waar er warmte- en koudenetten kunnen komen (zoneringsplan) en hoe, wanneer en door wie die zullen worden aangelegd (uitvoeringsplan). Net zoals een gemeente een rioolbeheerder kan aanstellen, kan dat ook gebeuren voor een warmtenetbeheerder. Het ontwikkelrecht van die warmtenetbeheerder komt te vervallen als die binnen een vooraf bepaalde periode niet aan ontwikkeling toe komt.” (pg. 55)*

Beleidsnota energie en klimaat 2024 – 2029

10. *“Intussen stelt de nieuwe Energie-efficiëntierichtlijn (EED) in artikel 5 een minimale jaarlijkse energiebesparing van 1,9% voorop voor de overheidsinstanties. Aanvullend legt artikel 6 van dezelfde Richtlijn op dat jaarlijks minstens 3% van de bruikbare vloeroppervlakte van de gebouwen in eigendom van overheidsinstanties wordt gerenoveerd tot minstens BEN-niveau. Bij de omzetting van deze artikels in Vlaamse regelgeving zal erover worden gewaakt dat het huidige ambitieniveau uit het Intern Klimaatplan Vlaamse overheid als uitgangspunt geldt en ook wordt aangehouden voor overheidsinstanties die niet tot de Vlaamse overheid of lokale besturen behoren.” (p. 48)*
11. *“De resultaten van het Actieplan Energie Efficiëntie 2021-2025 worden voor de centrale Vlaamse overheid door het VEB tegen het licht gehouden en op basis van de verworven inzichten worden de modaliteiten voor het Actieplan Energie Efficiëntie 2026-2030 vastgelegd.” (p. 48)*
12. *“Om de energiebesparingen in de industriële sector te optimaliseren, wordt de implementatie van een energiebeheersysteem, conform de Energie-efficiëntierichtlijn verplicht bij ondernemingen met een jaarlijks finaal energiegebruik van minstens 85 TJ (23,61 GWh). Vervolgens zijn ondernemingen met een jaarlijks finaal energieverbruik van minstens 10 TJ (2,78 GWh) verplicht een energieaudit uit te voeren. Dit resulteert in een verbreding van de doelgroep die verplicht zijn een energieaudit uit te voeren, aangezien de huidige ondergrens 50 TJ (13,89 GWh) bedraagt. Verder betekent dit ook dat de verplichting tot het opstellen van een energiebalans zal vervangen worden door een verplichting tot opstellen van een energieaudit. Een energiebalans moet in het huidige beleid immers opgesteld te worden door een kmo met een jaarlijks finaal energieverbruik tussen 20 TJ (5,56 GWh) en 50 TJ (13,89 GWh).” (p. 56)*
13. *“Ik zet de bepalingen inzake warmtenetten uit de Europese regelgeving (Hernieuwbare Energie Richtlijn en Energie Efficiëntie Richtlijn) om in Vlaamse regelgeving. Ik creëer daarbij een kader voor steden en gemeenten om lokale verwarmings- en koelingsplannen op te maken die aangeven waar er warmte- en koudenetten kunnen komen (zoneringsplan)*

en hoe, wanneer en door wie die zullen worden aangelegd (uitvoeringsplan). Net zoals een gemeente een rioolbeheerder kan aanstellen voor de aanleg en het beheer van de conform de zonerings- en uitvoeringsplannen aan te leggen rioleringen, kan zij ook een warmtenetbeheerder aanduiden. Het ontwikkelrecht van die warmtenetbeheerder komt te vervallen als die binnen een vooraf bepaalde periode niet aan ontwikkeling toe komt. Ik onderzoek of in straten of wijken waar warmtenetten worden aangelegd, ook de aardgasnetten kunnen worden verwijderd." (p. 59)

1. Inhoud

I. Energie-efficiëntie eerst-principe (artikel 3 EED)

14. De Richtlijn vertrekt vanuit de fundamentele premisse dat strategische investeringen in energie-efficiëntie de energievraag op kosteneffectieve wijze kan verminderen.
15. Het energie-efficiëntie eerst-principe, zoals bepaald in artikel 3 van de EED, heeft een bijzonder ruim toepassingsgebied, zowel personeel (private en publieke actoren) als materieel (planning, beleid en grote investeringsbeslissingen in de energie- en niet-energiesector). Tegelijkertijd is de Richtlijn weinig concreet over hoe het principe moet worden toegepast. De Commissie publiceerde in juli 2024 een aanbeveling over de interpretatie van artikel 3 van de EED.⁶ Deze aanbeveling geeft enkele high-level aanknopingspunten waar Lidstaten rekening mee moeten houden bij de toepassing van het principe, maar blijft op verschillende punten bijzonder vaag over de concrete implementatie van het EED-principe, bijvoorbeeld voor wat betreft de implementatie door private ondernemingen in de niet-energiesector.⁷ De Commissie lijkt voor de concrete uitwerking van het principe dan ook vooral naar de Lidstaten te kijken.
16. Bovendien is het vaak niet duidelijk hoe het energie-efficiëntie eerst-principe, zoals bepaald in artikel 3 van de EED, interageert met andere wetgeving en zelfs andere bepalingen van de EED. De Richtlijn verwijst daarbij zelf naar de noodzaak om het principe proportioneel toe te passen, zonder daarbij overlappende en conflicterende verplichtingen in het leven te roepen.⁸ Zo rijst de vraag wat het verschil is tussen de verplichting voor publieke actoren om rekening te houden met energie-efficiëntieoplossingen

⁶ Aanbeveling (EU) 2024/2143 van de Commissie van 29 juli 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 3 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energie-efficiëntie-eerstbeginsel, *Pb.L.* 9 augustus 2024.

⁷ Hoofdstuk 4.6 van de aanbeveling gaat kort in op de implementatie van het principe door particulieren. De aanbeveling stelt vast dat er best geen verplichte beoordelingen worden vastgelegd, maar dat er moet gewerkt worden met '*specifieke beleidsstimulansen*'. Daarbij verwijst de aanbeveling naar het EU ETS en ETS2 en dynamische contracten. Tot slot verwijst de aanbeveling naar het NEKP of andere nationale plannen die '*informatie kunnen verschaffen*' over beleidskaders en marktomstandigheden.

⁸ Considerans 21: "The energy efficiency first principle should always be applied in a proportional way and the requirements laid down in this Directive should not entail overlapping or conflicting obligations on Member States, where the application of the principle is ensured directly by other legislation. This might be the case for the projects of common interest included in the Union list pursuant to Article 3 of Regulation (EU) 2022/869 of the European Parliament and of the Council, which introduces the requirements to consider the energy efficiency first principle in the development and assessment for those projects."

in hun planningsbeslissingen (artikel 3 EED) en de verplichting voor lokale en regionale overheden om specifieke energie-efficiëntiemaatregelen te integreren in hun langetermijn planningsbeslissingen (artikel 5.6 EED). Beheerders van het distributienet en het plaatselijk vervoernet worden via artikel 27 EED duidelijke en specifieke verplichtingen opgelegd met betrekking tot energie-efficiëntie; het is onduidelijk in hoeverre artikel 3 additionele verplichtingen zou opleggen aan deze beheerders. Tot slot zijn er gevallen denkbaar waarin bv. distributienetbeheerders het energie-efficiëntie eerst-principe verschillende keren zouden moeten toepassen voor dezelfde beslissing op basis van een ander artikel van de EED⁹, wat niet strookt met de hierboven aangehaalde proportionele toepassing van het principe.

17. Met voorliggend ontwerpdecreet wordt dan ook een algemene rechtsgrond ingevoerd voor de Vlaamse Regering om de verplichting op te leggen om energie-efficiëntieoplossingen te beoordelen in het kader van belangrijke investeringsbeslissingen (artikel 29). De Vlaamse Regering wordt ook gemachtigd om uitzonderingen op de verplichting vast te stellen, en wordt bovendien gemachtigd om te bepalen welke maatregelen gelijk worden gesteld met het uitvoeren van de beoordeling. Daarnaast wordt een rechtsgrond gecreëerd voor de Vlaamse Regering om verplichtingen op te leggen aan de Vlaamse overheid, de provincies en gemeenten met betrekking tot de toepassing van het EE1st-principe (artikel 30). Daarbij zal, in het licht van de verplichting tot proportionele toepassing (zoals die voortvloeit uit de EED) en de principiële afspraak in het Regeerakkoord om niet verder te gaan dan de Europese wetgeving voorschrijft (de zgn. gold plating), een evenwichtige en eenvoudige toepassing van de verplichting worden gegarandeerd.

II. Verplichtingen publieke sector (artikel 5 – 7 EED)

18. De nieuwe EED bevat daarnaast ook nieuwe verplichtingen voor de publieke sector. Zo moeten overheidsinstanties jaarlijks 1,9% besparen op hun finaal energieverbruik en moet jaarlijks minstens een evenwaardige energiebesparing gerealiseerd worden aan de renovatie van 3% van de bruikbare vloeroppervlakte van hun gebouwen in eigendom naar BEN-niveau. Deze bepalingen werden vorige legislatuur reeds grotendeels omgezet op decretaal niveau. Met voorliggend voorontwerp wordt daarnaast bijkomende decretale grondslagen ingevoerd voor een volledige omzetting (artikel 22).
19. Daarnaast bevat de nieuwe EED ook een verplichting voor aanbestedende overheden om, bij de aankoop en de huur van nieuwe gebouwen, gebouwen met goede energieprestaties te kopen of te huren. In uitvoering van die verplichting wordt een rechtsgrond ingevoerd voor de Vlaamse Regering om verdere maatregelen te nemen (artikel 24).

III. Energieaudits en energiemanagementsystemen (artikel 11 EED)

20. De nieuwe Richtlijn voert ook verschillende ingrijpende wijzigingen door aan het regime rond energie-audits. In de vorige Richtlijn werd een economisch criterium gehanteerd om te bepalen welke ondernemingen een energie-

⁹ Zo moeten beheerders het principe onder andere toepassen bij het opmaken van de netwerkplanning en bij het nemen van investeringsbeslissingen. Theoretisch gezien zou het principe dan moeten worden toegepast bij de opmaak van het investeringsplan (waar de VNR toezicht houdt op de implementatie ervan), maar ook bij het aankopen van de apparatuur in kwestie via overheidsopdracht (nu artikel 7 EED de toepassing van het principe verplicht stelt bij overheidsopdrachten boven de drempelwaarden).

audit moesten uitvoeren. De nieuwe EED vervangt dit criterium door een energetisch criterium, nl. gemiddeld verbruik per jaar (alle energiedragers). Ook voert de nieuwe EED een nieuwe verplichting in voor grote verbruikers (>85 TJ per jaar) om een energiemanagementsysteem te implementeren. Het voorliggende ontwerp van decreet voorziet dan ook in enkele decretale wijzigingen in het licht van de nieuwe Europese eisen (artikel 18).

IV. Data-centra (artikel 12 EED)

21. Via het decreet van 19 april 2024¹⁰ werd in het Vlaamse Gewest artikel 12 van richtlijn (EU) 2023/1791 reeds omgezet. Artikel 12 voorziet immers in een door de lidstaten om te zetten Europese rapporteringsverplichting voor de datacentra als bedoeld in bijlage A, punt 2.6.3.1.16, van verordening (EG) nr. 1099/2008. Ondertussen heeft de Europese Commissie evenwel in uitvoering van artikel 33, lid 3 van de voormelde richtlijn een uitgebreide gedelegeerde verordening¹¹ aangenomen, waarbij ze meer detaillistisch bijkomende gegevens opvraagt dan voorzien was in de initiële omzetting van 2024. Met voorliggend voorontwerp van decreet worden dan ook de nodige wijzigingen doorgevoerd om het decretale kader in lijn te brengen met de gedelegeerde verordening (Artikel 21). Voor een gedetailleerde bespreking van de omzetting wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking van deze artikelen.

V. Contractuele rechten warmte, koeling en huishoudelijk warm water (artikel 21 EED)

22. De nieuwe EED voert een nieuw artikel 21 in. Artikel 21 bepaalt de contractuele basisrechten waar afnemers en eindgebruikers van verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik recht op hebben. Artikel 4/1.3.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wordt aangepast zodat er ook een rechtsgrond wordt voorzien voor de facturatie van warm water voor huishoudelijk gebruik. De verdere uitwerking van de contractuele basisrechten waar afnemers en eindgebruikers van verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik recht op hebben zal via een besluit van de Vlaamse Regering uitgewerkt worden in het Energiebesluit van 19 november 2010.

23. Bijkomend worden nog enkele andere onduidelijkheden in het Energiedecreet van 8 mei 2009 weggenomen.

VI. Maatregelen warmte en lokale warmteplannen (Artikel 25 EED)

24. Artikel 25, lid 6 van de richtlijn (EU) 2023/1791 schrijft voor dat gemeenten met meer dan 45.000 inwoners verplicht een lokaal verwarmings- en koelingsplan moeten opstellen. Voorgesteld wordt om in het Energiedecreet

¹⁰ Decreet van 19 april 2024 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het uniek loket voor de aanvraag, behandeling, verwerking en uitbetaling van gebouwpremies of premies voor energieopwekkingsinstallaties en tot instelling van een rapportageverplichting voor datacentra, BS 17 mei 2024.

¹¹ Gedelegeerde verordening (EU) 2024/1364 van de Commissie van 14 maart 2024 betreffende de eerste fase van de vaststelling van een gemeenschappelijke beoordelingsregeling van de Unie voor datacentra, PB.L. 17 mei 2024.

van 8 mei 2009 in Titel IV een hoofdstuk IV te voegen ter omzetting van de verplichtingen uit artikel 25, lid 6 van richtlijn (EU) 2023/1791.

25. De richtlijn bepaalt dat belanghebbenden bij de opmaak ervan moeten worden betrokken en dat het plan breed moet worden geconsulteerd. Ook moet het plan, waarvan de aandachtspunten al door de Europese regelgever in het voormelde lid 6 werden vastgelegd, beoordeeld worden door een "bevoegde instantie". Er wordt voorgesteld de taak van bevoegde instantie aan het VEKA toe te wijzen. Gemeenten moeten een ontwerp-lokaal verwarmings- en koelingsplan ter beoordeling aan het VEKA voorleggen.
26. Zoals bepaald in het regeerakkoord, zullen die verwarmings- en koelingsplannen aangeven waar er warmte- en koudenetten kunnen komen (zoneringsplan) en hoe, wanneer en door wie die zullen worden aangelegd (uitvoeringsplan). De opmaak en uitvoering van die plannen hoeft door de betrokken gemeenten niet noodzakelijk individueel te gebeuren. Dergelijke plannen moeten uiteraard ook worden uitgevoerd. Dit hoeft door de betrokken gemeenten niet noodzakelijk individueel te gebeuren. De lokale verwarmings- en koelingsplannen kunnen conform de richtlijn immers ook door een groep naburige gemeenten gezamenlijk worden opgemaakt en uitgevoerd, mits de geografische en bestuurlijke context en de verwarmings- en koelingsinfrastructuur daartoe geschikt zijn. De Vlaamse Regering kan nadere regels vastleggen met betrekking tot het bepalen van die geschiktheid.
27. Momenteel vallen er 19 Vlaamse gemeenten met meer dan 45.000 inwoners onder deze nieuwe verplichting. Voor acht van deze gemeenten werd er een lokaal warmteplan toegevoegd aan de Inspiratiekaart Warmtezoning. De opgestelde plannen zijn echter inhoudelijk sterk verschillend en voldoen niet aan de eisen die richtlijn (EU) 2023/1791 oplegt. De gemeenten zullen een lokaal verwarmings- en koelingsplan moeten opmaken dat voldoet aan de eisen die de richtlijn oplegt.
28. Conform artikel 32 van richtlijn (EU) 2023/1791 zijn lidstaten verplicht sancties te bepalen voor inbreuken op krachtens de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Daarom wordt voorgesteld om een sanctiebepaling toe te voegen in het Energiedecreet van 8 mei 2009, voor niet-naleving van de verplichtingen met betrekking tot het opstellen van lokale verwarmings- en koelingsplannen. Het VEKA kan gemeenten die niet aan de verplichtingen voldoen, een administratieve geldboete opleggen die niet lager is dan 1.000 euro, en niet hoger dan 200.000 euro. Het VEKA kan ook een nieuwe termijn vastleggen waarin de verplichtingen moeten worden nageleefd. Als de gemeente in gebreke blijft bij het verstrijken van die termijn, kan een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom worden opgelegd, die 100 euro bedraagt per kalenderdag per 10.000 inwoners van de gemeente dat de termijn wordt overschreden.
29. Met voorliggend decreet wordt artikel 25 EED, voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, omgezet op decretaal niveau. Daarvoor worden wijzigingen doorgevoerd aan het Energiedecreet (artikel 15 - 17). Voor een gedetailleerde bespreking van de omzetting wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking van deze artikelen.

VII. Efficiënte stadswarmte en -koeling (Artikel 26 EED)

30. Artikel 26 van richtlijn (EU) 2023/1791 legt de lidstaten eisen op met betrekking tot efficiënte stadsverwarmings- en koelingssystemen. Het

artikel bepaalt verder onder meer dat lidstaten maatregelen moeten nemen om de energie-efficiëntie te verhogen, hernieuwbare energiebronnen en restwarmte en -koude in stadsverwarming en -koeling te integreren, en een kosteneffectieve omschakeling naar efficiënte systemen te bevorderen. Daarnaast bevat het artikel voorschriften over de geleidelijke uitfasering van inefficiënte systemen en de waarborging van transparantie en non-discriminatoire toegang tot de netten.

31. In het voorliggend decreet wordt uitvoering gegeven aan de eisen die aan nieuwe en ingrijpende te renoveren stadsverwarmings- en koelingssystemen moeten worden opgelegd (artikel 25 - 26). Er wordt ook een sanctiebevoegdheid aan het VEKA gegeven voor de gevallen waarin de eisen niet worden gehaald.

VIII. Verplichtingen netbeheerders en VNR (Artikel 27 EED)

32. De nieuwe EED bevat ook verschillende nieuwe verplichtingen met betrekking tot energie-efficiëntie voor netbeheerders en regulatoren van de elektriciteit- en gasmarkt. Zo moeten netbeheerders onder andere rekening houden met het transversale energie-efficiëntie eerst-principe bij het uitwerken van hun investeringsplannen en bij het nemen van investeringen, en moeten netbeheerders de verliezen op hun netten monitoren en kwantificeren met het oog op het wegwerken van die verliezen. Daarnaast moeten ook regulatoren meer rekening houden met energie-efficiëntie bij de uitvoering van hun taken. Zo moeten ze, bij de goedkeuring van transmissie- en distributienettarieven, rekening houden met het energie-efficiëntie eerst-principe en moeten ze een specifiek deel van het jaarverslag daaraan wijden.
33. Met voorliggend voorontwerp van decreet wordt artikel 27 EED, voor wat betreft de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest, volledig omgezet. Daarvoor worden wijzigingen doorgevoerd aan het Energiedecreet en het Decreet betreffende de Operationalisering van de VNR. Voor een gedetailleerde bespreking van de omzetting wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking van deze artikelen.

IX. Conversiefactoren (Artikel 31 EED)

34. De vorige EED bevatte al regels rond conversiefactoren. Zo werden conversiefactoren voor verschillende energiebronnen bepaald en een standaardwaarde voor de primaire energiefactor elektriciteit (1,9) in bijlage IV van de vorige Richtlijn. Deze regels werden reeds omgezet in Vlaamse regelgeving bij vorige omzettingen. De nieuwe Richtlijn behoudt de mogelijkheid voor Lidstaten om af te wijken van de standaardwaarde van 1,9, maar preciseert nu op welke manier dit dient te gebeuren. Met voorliggend voorontwerp van decreet wordt een uitdrukkelijke rechtsgrond gecreëerd voor de Vlaamse Regering om een uniforme primaire energiefactor te bepalen over verschillende beleidsinstrumenten heen (artikel 33 - 34).

Implementatie

Bevoegdheidsdelegatie

35. In de volgende artikelen van het ontwerp van decreet wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering gegeven om verdere uitvoeringsmaatregelen te nemen:
- Artikel 16
 - Artikel 17

- Artikel 18
- Artikel 22
- Artikel 26
- Artikel 28
- Artikel 29
- Artikel 33
- Artikel 34

C. Totstandkomingsprocedure

REGELGEVENDE PROCEDURE

De Vlaamse Regering hechtte in de vergadering van 14 juli 2025 haar eerste principiële goedkeuring¹² aan het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het energiedecreet van 8 mei 2009 en het decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, wat betreft energie-efficiëntie en gelastte de Vlaamse Minister, bevoegd voor de energie, om over het voorontwerp van decreet het advies van de SERV, de Minaraad en de Vlaamse Nutsregulator in te winnen binnen een termijn van dertig dagen.

GEZAMENLIJK ADVIES VAN DE MINARAAD & DE SERV

De Minaraad en de SERV gaven een gezamenlijk advies nr. 2025/018

De sociaal-economische raad van Vlaanderen en de milieu-en natuurraad van Vlaanderen verleenden hun gezamenlijk advies nr. 2025/018 met betrekking tot voorliggend voorontwerp van decreet. Hierbij hebben zij volgende vragen, opmerkingen en aanbevelingen:

Voor wat betreft de **energiebeheersystemen en energie-audits**, merken de Raden op dat het voorontwerp van decreet de bestaande decretale eisen aanvult met "het implementeren van een energiebeheersysteem" zonder te verwijzen naar de drempel van 85 TJ of dat het energiebeheersysteem moet voldoen aan EU en internationale standaarden (bv. NBN EN ISO 50001:2018). Daarnaast stelt het voorontwerp dat de Vlaamse Regering een instantie zal aanduiden die de energiebeheersystemen certificeert. De Raden vinden dat deze aanduiding niet spoort met het uitgangspunt van de richtlijn, namelijk dat een energiebeheersysteem (bv. NBN EN ISO 50001:2018) gecertificeerd wordt door een door de exploitant aangestelde conformiteitsbeoordelingsinstantie die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 765/20082 van het Europees Parlement en de Raad is geaccrediteerd. De Raden vragen een nauwere afstemming met de tekst van de EED. De nieuwe Richtlijn Industriële Emissies (2024/1785) bevat bepalingen rond verplichte milieubeheersystemen en momenteel wordt hiervoor een ontwerp van decreet uitgewerkt. Afstemming tussen beide ontwerpen van decreet is dan ook aangewezen. Daarnaast vinden de Raden dat de bepaling rond de normen en voorwaarden voor de energiebeheersystemen te vaag is en algemeen is. In principe moet een certificaat volgens een Europese en internationale norm, zoals EN ISO 50001 (energiebeheersystemen) volstaan. Wel moet voldaan worden aan de eisen uit de EED. In dat kader lijkt het logisch dat de Vlaamse Regering voorwaarden kan stellen over de erkenning van certificerende instanties, de inhoud en opzet van het managementsysteem, de frequentie en reikwijdte van interne en externe audits, de rapportage- en bewaarplichten en organisatorische en administratieve vereisten. Tot slot wijzen de Raden erop dat

¹² VR 2025 1605 DOC.0380

het voorontwerp van decreet de bevoegdheden van de Vlaamse Regering inzake energieaudit uitbreidt met 'rapporteringseisen'. Zij vragen zich af of ook 'kwalificaties van auditoren' dienen te worden toegevoegd, aangezien de EED hier meerdere verwijzingen naar bevat.

Voor wat betreft de opmerking over de drempel van 85 TJ wordt er niet op het advies van de Raden ingegaan. Deze drempel zal, in lijn met de reeds bestaande drempels voor wat betreft de energieaudits en de energieplannen, worden opgenomen op niveau van het Energiebesluit van 19 november 2010.

Met betrekking tot de certificering van energiebeheerssystemen door een instantie, moet worden verduidelijkt dat de Vlaamse Regering de instantie aanduidt die energiebeheerssystemen kan certificeren in het licht van relevante Europese of internationale standaarden, bijvoorbeeld ISO 50001. Deze instantie moet, conform de EED, geaccrediteerd zijn door een nationale accreditatie-instantie conform Verordening (EG) 765/2008.

Een milieubeheerssysteem, zoals vereist door de Richtlijn Industriële Emissies, kan ook worden ingevoerd om te voldoen aan de verplichting, voor zover een energie-audit werd uitgevoerd in het kader van het milieubeheerssysteem en voor zover die energie-audit aan de vereisten bepaald in het Energiebesluit voldoet.¹³ De Vlaamse Regering zal met deze Europeesrechtelijke equivalentie rekening moeten houden bij het aannemen van uitvoeringswetgeving.

Er wordt maximale integratie van Europese verplichtingen in bestaande Vlaamse instrumenten nagestreefd. De uitvoeringswetgeving zal verdere invulling geven aan de inhoud en opmaakvereisten van de energiebeheerssystemen. Indien de inhoud van een energiebeheerssysteem reeds overeenkomstig andere regelgeving wordt uitgewerkt (bvb in het kader van een milieubeheerssysteem in kader van de omzetting van de Richtlijn Industriële Emissies of in het kader van een EnergieBeleidsOvereenkomst) dan zal conform het "only once" principe deze uitwerking voldoende zijn om te aan de vereisten inzake energiebeheerssystemen te voldoen

Zoals de Raden zelf reeds opmerken voorziet het voorliggende ontwerpdecreet daarom in de nodige rechtsgronden om op deze voorwaarden op niveau van het Energiebesluit van 19 november 2010 op te nemen in de reeds bestaande regelgeving omtrent energierapportering voor ondernemingen, publiekrechtelijke rechtspersonen en niet-commerciële instellingen. De opmerking voor wat betreft de 'kwalificaties van auditoren' kan niet worden gevolgd, gezien de betrokken bepaling reeds bepaalt dat het moet gaan om een energiedeskundige.

Voor wat betreft de **beoordeling en planning van verwarming en koeling**, merken de Raden op dat de lidstaten verplicht worden om nationale plannen voor verwarming en koeling op te stellen, inclusief lokale warmteplannen. Gemeenten met meer dan 45.000 inwoners moeten zo'n plan opstellen, gebaseerd op een nationale beoordeling van het potentieel voor efficiënte verwarming en koeling, en

¹³ Artikel 11.10 EED: *Enterprises that implement an environmental management system, certified by an independent body in accordance with the relevant European or international standards, shall be exempt from the requirements laid down in paragraphs 1 and 2 of this Article, provided that the environmental management system concerned includes an energy audit on the basis of the minimum criteria set out in Annex VI.*

moeten voldoen aan inhoudelijke en procedurele vereisten, waaronder participatie van belanghebbenden. Lidstaten moeten hierbij ondersteuning bieden. De Raden merken op dat artikel 25 van de EED niet tijdig werd omgezet in nationale wetgeving. De Raden wijzen voorts op een aantal knelpunten m.b.t. de verplichting voor gemeenten met meer dan 45.000 inwoners om lokale warmteplannen te ontwikkelen:

- Artikel 16 (oud artikel 23) biedt volgens de Raden geen duidelijkheid over de deadline voor het opstellen van dergelijke plannen voor gemeenten die pas sinds 1 januari 2025 boven de 45.000 inwoners uitkomen;
- Artikel 16 (oud artikel 23) verplicht gemeenten om vóór het opstellen van een lokaal warmte- en koelplan een openbaar onderzoek te houden, wat afwijkt van de EED;
- Artikel 17 (oud artikel 24) bevat verplichtingen die niet altijd uitvoerbaar zijn. Zo vereist punt 10° data uit een verwarmingsdatabank, maar deze databank is nog niet operationeel, ondanks eerdere engagements van de Vlaamse overheid;
- Volgens de Raden ontbreekt er een kader voor de uitrol van warmte- en koude-netten en beschikken lokale besturen niet over de nodige hefbomen om timing, investering en uitrol van warmtenetten concreet te plannen;
- De Raden maken zich zorgen over de gevolgen van de nieuwe verplichtingen voor Vlaamse gemeenten. Volgens de nota aan de Vlaamse Regering vallen negentien gemeenten onder de Richtlijn, maar accurate cijfers tonen aan dat het om twintig gemeenten zou gaan, waarvan achttien al een warmteplan hebben opgesteld of eraan werken. Toch voldoen deze plannen inhoudelijk niet aan de eisen van de Richtlijn waardoor gemeenten hun werk opnieuw zouden moeten doen. De ontwerpregeling erkent hun inspanningen niet volgens de Raden en stelt boetes in het vooruitzicht voor gemeenten die niet tijdig een conform warmte- en koelingsplan indienen; De Raden wijzen op het feit dat er momenteel geen koppeling tussen de warmteplanning en ruimtelijke ordening wordt vermeld;
- Sommige provincies hebben tot op heden hun expertise ingebracht en/of een faciliterende rol opgenomen bij de opmaak van lokale warmteplannen. Het voorliggend ontwerpdecreet voorziet hier momenteel niet in, terwijl deze samenwerking essentieel is voor een gebiedsgerichte aanpak;
- In de ontwerpregeling wordt enkel gesteld dat de lokale verwarmings- en koelingsplannen opgesteld dienen te worden, zonder duidelijkheid te geven over andere Vlaamse instrumenten en/of beleid op korte en/of lange termijn.

De raden formuleren dan ook enkele aanbevelingen voor het aanpakken van bovenstaande knelpunten:

- Verduidelijking toevoegen aan artikel 16 (oud artikel 23) zodat de deadline voor gemeenten die pas sinds 1 januari 2025 of later boven de 45.000 inwoners uitkomen duidelijk is. De Raden vragen hierbij om de gemeenten minstens twee jaar tijd te geven en hierbij voorlopersgemeenten te betrekken die reeds een plan hebben opgesteld om te bekijken in hoeverre het nog aangevuld moet worden en tegen wanneer een aanpassing mogelijk is. De exacte bepalingen kunnen vervolgens besluitmatig verder worden vastgelegd;

Het ontworpen artikel 4/1.4.1, eerste lid van het Energiedecreet schrijft voor dat gemeenten die op 1 januari 2025 meer dan 45.000 inwoners tellen, verplicht zijn om een lokaal verwarmings- en koelingsplan op te stellen, waarbij de Vlaamse Regering de datum bepaalt waarop het plan voor het eerst wordt opgemaakt en goedgekeurd. Gemeenten die pas vanaf 1 januari 2027 voor het eerst de drempel van 45.000 inwoners bereiken, *"maken het lokaal verwarmings- en koelingsplan op en keuren het goed voor 1 januari van het tweede jaar volgende op het jaar waarin ze op 1 januari voor*

het eerst dat inwonersaantal bereiken". In het voorbeeld waarin een gemeente op 1 juli 2027 voor het eerst het inwoneraantal van 45.000 bereikt, zou de gemeente pas op 1 januari 2030 aan de verplichting moeten voldoen, aangezien deze gemeente op 1 januari 2028 voor het eerst de drempel overschrijdt, en op 1 januari van het *tweede* kalenderjaar dat daarop volgt de deadline verstrijkt. Een verduidelijking van deze bepaling is in deze zin overbodig.

Wel wordt een kleine wijziging voorgesteld in de ontwerp-bepaling. Door enerzijds een regel vast te leggen voor gemeenten die op 1 januari 2025 meer dan 45.000 inwoners tellen, en anderzijds een regel vast te leggen voor gemeenten die pas vanaf 1 januari 2027 die drempel overschrijden, worden de gemeenten die tussen die twee data de drempel overschrijden (bijvoorbeeld op 1 januari 2026) niet gevat. Door de huidige formulering van het ontwerp-artikel ontstaat er een onbedoelde lacune in de regelgeving. Gemeenten die tussen 1 januari 2025 en 1 januari 2027 voor het eerst de drempel van 45.000 inwoners overschrijden, vallen immers niet expliciet onder de bestaande bepalingen. Daarom wordt voorgesteld om de tweede regel van toepassing te verklaren op gemeenten die na 1 januari 2025 voor het eerst de drempel van 45.000 inwoners bereiken. Het vroegst dat deze gemeenten aan de verplichting moeten voldoen is 1 januari 2028, voor gemeenten die in het kalenderjaar 2025 de drempel voor het eerst bereiken. Een gemeente die bijvoorbeeld op 1 juli 2025 voor het eerst boven de 45.000 inwoners komt, moet uiterlijk op 1 januari 2028 een lokaal verwarmings- en koelingsplan opmaken en goedkeuren.

Wat betreft de deadline: in het huidige voorstel hebben de gemeenten tussen de 1 en 2 jaar de tijd om het verwarmings- en koelingsplan op te stellen afhankelijk van de datum wanneer de drempel van 45.000 inwoners wordt bereikt. Deze drempel wordt niet plots overschreden. In praktijk hebben deze gemeenten dus voldoende tijd, ze zijn minstens 2 jaar op voorhand op de hoogte dat bij overschrijding van de drempel actie nodig is.

- De Raden vragen om het openbaar onderzoek als verplichting te schrappen en om in overleg te treden met de lokale overheden zodat hier een beter geschikt instrument voor bepaald kan worden;

Het vereiste om het lokaal verwarmings- en koelingsplan aan een openbaar onderzoek te onderwerpen volgt niet letterlijk uit de richtlijn. Evenwel bepaalt de richtlijn dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat "alle betrokken partijen, met inbegrip van publieke en private belanghebbenden, de gelegenheid krijgen deel te nemen aan de opstelling van de verwarmings- en koelingsplannen" (artikel 25, lid 6, tweede lid) en moeten deze plannen ook "worden voorbereid met medewerking van alle betrokken regionale of lokale belanghebbenden en met participatie van het grote publiek, met inbegrip van exploitanten van lokale energie-infrastructuur" (artikel 25, lid 6, eerste lid d)". Uit deze voorwaarden volgt dat de lokale verwarmings- en koelingsplannen actief moeten kunnen participeren bij de opstelling ervan. Aangezien deze punten werden overgenomen in het ontworpen artikel 4/1.4.2, eerste lid, 5° en 6° van het Energiedecreet (artikel 17 of oud artikel 24) kan de voorwaarde van het openbaar onderzoek verwijderd worden.

- De Raden roepen de Vlaamse Regering op zijn eerder aangekondigd engagement om tot een verwarmingsdatabank te komen, dringend te realiseren;

De ontwikkeling van een verwarmingsdatabank door het VEKA die voor zo veel mogelijk gebouwen gegevens over de gebruikte verwarmingstechnologie bevat, werd bijgesteld. Bij de uitwerking is gebleken dat de complexiteit veel te hoog lag voor de doeleinden van de databank met name het monitoren van de evolutie van de verwarming van de gebouwen naar fossielvrije verwarming. Er werd daarom beslist om een eenvoudiger dataplatform te ontwikkelen om dit op te volgen.

De Raad gaat er echter onterecht van uit dat punt 10° niet kan gerealiseerd worden zonder de verwarmingsdatabank. De voornaamste bronnen voor gegevens inzake verwarmings- en koelingsapparaten en -systemen in lokale gebouwenbestanden zijn onder anderen de energieprestatiecertificaten, de EPB-aangiftes, de warmtekaarten etc. die in de Energieprestatie(certificaten)databank van het VEKA worden bijgehouden. De betrokken vergunningverlenende overheid heeft volgens het Energiedecreet reeds toegang tot deze databanken, waardoor zij ook zonder een verwarmingsdatabank over de nodige gegevens kunnen beschikken.

- Voorzie een duidelijk technisch, juridisch en beleidsmatig kader op regionaal niveau voor de uitrol van warmte- en koude-netten. Zorg hierbij dat de lokale besturen over de nodige hefbomen beschikken om de investeringen in en de timing voor de uitrol van warmtenetten concreet te kunnen plannen. Maak hierbij een grondige afweging tussen aanvullingen op het huidig vrijblijvend en marktgericht model versus de geplande top-down governance zoals bv. in Nederland;

Er wordt akte genomen van de aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de lokale warmte- en koelingsplannen.

- Gemeenten die reeds warmteplannen hebben, mogen niet benadeeld worden door de verplichting om deze opnieuw of sterk uitgebreid op te maken conform de EED-verplichting. Snelle duidelijkheid over de vereisten en extra ondersteuning zijn nodig om lopende processen niet te blokkeren. Deze gemeenten moeten voldoende tijd en middelen krijgen om hun plannen aan te passen;

Er wordt akte genomen van de aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de lokale warmte- en koelingsplannen.

- De koppeling tussen warmteplanning en ruimtelijke ordening moet expliciet worden gemaakt om zo mogelijke synergiën te detecteren;

Er wordt akte genomen van de aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de lokale warmte- en koelingsplannen.

- Voorzie, per uitvoeringsbesluit, relevante aanknopingspunten voor een mogelijke rol van de provincies bij procesbegeleiding, het inbrengen van externe expertise, het faciliteren van intergemeentelijke samenwerking en het ondersteunen van gemeenten met onvoldoende interne capaciteit voor de opmaak van lokale warmteplannen;

Er wordt akte genomen van de aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de lokale warmte- en koelingsplannen.

- Koppel de lokale verwarmings- en koelingsplannen met andere Vlaamse instrumenten (zoals het armoedeplan, de aanpassing van het EPB/EPC, de defossiliseringsstrategie voor gebouwen, het BRV, ...). Maak duidelijk dat het opstellen van lokale verwarmings- en koelingsplannen niet beperkt mag blijven tot het pro forma afvinken van een Europese verplichting. Deze plannen passen immers in het Vlaams beleid dat gericht is op een fossielvrij gebouwenpark en moeten de stakeholders meer inzicht geven in de nodige stappen om dat te bereiken.

Er wordt akte genomen van de aanbevelingen voor de verdere uitwerking van de lokale warmte- en koelingsplannen.

Voor wat betreft de **definitie van overheidsinstanties**, merken de Raden op dat het voorontwerp van decreet een ruimere doelgroep van overheidsinstanties viseert dan gedefinieerd in de EED, waardoor ook private ondernemingen er onder kunnen vallen en vragen om de voorbeeldfunctie effectief te beperken tot de overheid.

Op dit advies wordt niet ingegaan. De Raden vergissen zich immers als zij menen dat private ondernemingen per definitie volledig uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van het begrip "overheidsinstantie". De Europese definitie van dat begrip is immers "*nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn*";". Uit het onderlijnde vloeit duidelijk voort dat de Europese regelgever ook private entiteiten wou vatten als zij rechtstreeks worden gefinancierd en beheerd door de overheid maar geen commerciële of industriële aard hebben. Deze definitie werd reeds bij decreet van 17 mei 2024 omgezet via het invoegen van de definitie "overheidsinstantie" in artikel 1.1.3, 97° van het Energiedecreet van 8 mei 2009 die dit begrip concreet als volgt invult:

"97°/0 overheidsinstantie:

- a) de publieke organisaties, vermeld in punt 104°/1, a), b), c), d), e), f), g), l) en m);
- b) de entiteiten die zowel rechtstreeks door de publieke organisaties, vermeld in punt a), worden gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn;"

In de memorie van toelichting bij het voormelde decreet van 17 mei 2024 (Parl. St. Vlaams Parlement (2023-2024), St. 2127/1, p. 29-30) werd dan ook op dit punt de volgende duiding verstrekt:

"Tot slot worden ter omzetting van de verplichtingen uit artikel 5 en 6 van richtlijn 2023/1791 een aantal nieuwe begrippen gedefinieerd. Het leidend voorwerp van het toepassingsgebied van deze Europese verplichting zijn de "overheidsinstanties". Dit is in de Richtlijn (EU) 2023/1791 op algemene wijze gedefinieerd als "*nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn*"

De Richtlijn definieert echter niet wat exact "nationale, regionale of lokale autoriteiten" zijn maar laat, gelet op de eigenheid van de interne structuren van iedere lidstaat, de concrete invulling ervan in het kader van subsidiariteit over aan die lidstaten. In de Belgische context zijn deze termen te beschouwen als de federale overheid, de

Vlaamse overheid, de provinciale overheden, de gemeentelijke overheden, inclusief de OCMW's, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de politiezones, de hulpverleningszones, en de polders en wateringen, alsook hun eigen agentschappen. Vallen zodoende *niet* onder deze term: de onderwijsinstellingen, de gezondheidsvoorzieningen en de welzijnsvoorzieningen (tenzij ze integraal deel uitmaken van de rechtspersoonlijkheid van een van de voormelde overheden), of de overheidsbedrijven.

[...]

De nieuwe deeldefinitie "overheidsinstantie" slaat dan enkel op de specifiek opgelijste publieke organisaties, vermeld in artikel 1.1.3, 104°/1, a), b), c), d) e), f), g), l) van het Energiedecreet van 8 mei 2009, alsook op die entiteiten die geen publieke organisatie zijn maar wel zowel rechtstreeks door de voormelde specifieke publieke organisaties worden gefinancierd én beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn."

Hieruit vloeit dus voort dat – benevens die specifieke restcategorie die de richtlijn voorziet – enkel de volgende entiteiten onder het toepassingsgebied vallen: de federale overheid, inclusief de parastatalen, de Vlaamse overheid, inclusief de intern en extern verzelfstandigde agentschappen, de provinciale overheden, de gemeentelijke overheden, inclusief de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de autonome gemeentebedrijven, de extern verzelfstandigde agentschappen, en verenigingen en vennootschappen voor maatschappelijk welzijn, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, de politiezones, de hulpverleningszones, de polders en wateringen, en rechtspersonen die werden opgericht op grond van een samenwerkingsakkoord¹⁴. Dit valt samen met het Europeesrechtelijk bedoelde "*nationale, regionale of lokale autoriteiten*".

Ondertussen heeft de Europese Commissie een 'guidance document'¹⁵ vrijgegeven waarin zij nadere duiding verstrekt over wat onder "entiteit", het "Beheerscriterium", het "Financieringscriterium" en "Niet van industriële of commerciële aard" dient te worden verstaan, en waaruit duidelijk voortvloeit dat ook private ondernemingen in bepaalde gevallen onder het toepassingsgebied kunnen vallen.

De Vlaamse Regering meent dan ook dat het ingaan op de door de Raden op dit punt gestelde vraag geen correcte omzetting zou inhouden.

Tot slot vragen de Raden dat voor het **energie-efficiëntie-eerst** beginsel er spoedig concrete toepassing wordt gegeven aan verdere maatregelen door de Vlaamse Regering, wat zal zorgen voor meer concrete handvaten voor de effectieve toepassing van het energie-efficiëntie-eerst-beginsel.

Hiervan wordt akte genomen.

ADVIES VLAAMSE NUTSREGULATOR

¹⁴ Het standaardvoorbeeld dat hiervoor wordt gegeven is VIAPASS.

¹⁵ Aanbeveling (EU) 2024/1716 van de Commissie van 19 juni 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van de artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energieverbruik in de openbare sector, de renovatie van openbare gebouwen en openbare aanbestedingen.

Op 29 augustus 2025 verleende de VNR diens advies nr. ADV-2025-08 met betrekking tot het voorliggende voorontwerp van decreet.

Het grootste deel van het advies wordt gewijd aan de bespreking van **het invoeren van een nieuwe titel in het Energiedecreet, "Titel IV/2. De organisatie van een centrale bron in het Vlaamse Gewest"**. De VNR merkt op dat het centraliseren van de rollen verbonden aan een centrale bron – het vervangen van de term "tussenpersoon bij de levering van thermische energie" door de term "beheerder van een centrale bron" – bijdraagt aan een duidelijker kader in het Energiedecreet van 8 mei 2009. In het ontwerpdecreet wordt volgens de VNR echter niet voorzien in een eenduidige opsomming van de verplichtingen van een beheerder van een centrale bron. Een loutere vervanging van de term "tussenpersoon bij de levering van thermische energie" door de term "beheerder van een centrale bron" zorgt volgens de VNR voor inconsistenties en is juridisch incorrect aangezien een centrale bron ruimer is dan de aansluiting op een warmte- of koudenet. Bovendien riskeert men een discriminatoir kader te creëren waarbij er andere regels van toepassing zijn bij centrale bronnen die aangedreven worden via aardgas, elektriciteit of stookolie, en centrale bronnen die aangedreven worden door een warmte- of koudenet. Omwille van deze overwegingen lijkt het de VNR opportuun om een structuurwijziging door te voeren in het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Er wordt akte genomen van bovenstaande opmerkingen van de VNR. De structuurwijziging die wordt voorgesteld in het advies gaat echter veel verder dan enkel en alleen de omzetting van artikel 21 van de EED. In artikel 21 van de EED worden de contractuele basisrechten waar afnemers en eindgebruikers van verwarming, koeling en warm water voor huishoudelijk gebruik recht op hebben bepaald. In het voorontwerp van decreet zal er gefocust worden op de wijzigingen aan het Energiedecreet van 8 mei 2009 die nodig zijn om een rechtsgrond te creëren om artikel 21 van de EED om te kunnen zetten. Aangezien de EED reeds in werking is getreden en diende omgezet te zijn in nationale regelgeving, wordt ervoor gekozen om voorrang te geven aan de omzetting van de Richtlijn en ervoor te zorgen dat de omzetting geen verdere vertraging oploopt. De structuurwijzigingen voorgesteld door de VNR zullen in een apart voorontwerp van decreet worden meegenomen.

Daarnaast adviseert de VNR om **de uitbreiding van artikel 4/1.1.15 en artikel 4/1.1.16 op te heffen** in artikel 14 en artikel 15 van het voorontwerp van decreet. Overeenkomstig de wijziging in het voorontwerp van decreet worden de taken van een beheerder van een centrale bron niet beperkt tot het loutere beheer van de centrale bron, maar omvat deze ook de taken verbonden aan de levering van verwarming, koeling of warm water voor huishoudelijk gebruik. In dit kader brengt de VNR in haar advies onder de aandacht dat het toezien op de tarieven en het prijsbeleid een federale bevoegdheid is, conform artikel 6, §1, VII, tweede lid, d), van de Bijzondere Wet tot hervorming der instellingen. De uitbreiding van de decretale bevoegdheid van de VNR inzake bemiddeling en geschillenbeslechting brengt bijgevolg **risico's teweeg op het vlak van mogelijke overlapping met enerzijds de bevoegdheden en taken van de (federale) ombudsdiensten dan wel met alternatieve geschillenoplossingen**. Ook voor zijn decretale bevoegdheden inzake elektriciteit en aardgas heeft de VNR geen bemiddelings- of geschillenbeslechtingsrol t.a.v. de leveranciers op die markten. Wel heeft de VNR de decretale taak om toezicht te houden op de uitvoering van regels voor de taken en verantwoordelijkheden van de betreffende marktpartijen inzake stadsverwarming of -koeling, waaronder ook de beheerders van een centrale bron

aangesloten op een warmte- of koudenet en moet de VNR toezicht houden op de naleving van bepalingen van titel IV/1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009.

Deze wijziging wordt gevolgd en artikel 14 en artikel 15 van het voorontwerp van decreet worden verwijderd.

De VNR merkt op dat in verband met artikel 5, 2°, van het voorontwerp van decreet de **aardgasdistributienetbeheerders reeds taken opgelegd krijgen wat betreft de opvolging van methaanemissies**, en dat het monitoren van netverliezen mogelijks een dubbele inspanning zou betekenen voor de aardgasdistributienetbeheerders.

Deze opmerking wordt niet gevolgd. Het ontworpen punt 16° van artikel 4.1.6, §1, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 vormt een omzetting van artikel 27, lid 2, van de EED. Dit dient overgenomen te worden om een correcte omzetting te kunnen garanderen. Daarnaast is de taak opgenomen in het ontworpen punt 16° ruimer dan enkel en alleen het opvolgen van methaanemissies door de aardgasdistributienetbeheerders. Punt 16° bepaalt dat de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders en de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit hun netverliezen moeten monitoren en het totale volume ervan moeten kwantificeren en, voor zover dit technisch en financieel haalbaar is, de netten optimaliseren en de efficiëntie ervan verbeteren.

Voor wat betreft de wijzigingen aan **richtsnoer 20 inzake de tariefmethodologie voor elektriciteit- en aardgasdistributie van de VNR**, vraagt de VNR om de bestaande bewoording te behouden, daar die volgens hen geschikter is en de EED meer precies weerspiegelt. De VNR vraagt om de minder dwingende bewoording te behouden, daar kosteneffectieve nettarieven niet alle vormen van vraagrespons kunnen ondersteunen. In de Memorie van Toelichting wordt de wijziging van richtsnoer 20 naar een meer dwingende bewoording gemotiveerd als een omzetting van artikel 27, lid 7 van de EED. In die bepaling uit de EED wordt slechts naar het ruime begrip vraagrespons verwezen. De VNR leest de bepaling uit de EED als het mogelijk maken van specifieke vormen van vraagrespons die het elektriciteitsnet ondersteunen. Daarnaast moeten nettarieven conform artikel 18, lid 1 en lid 7, van de verordening EU (2019/943) kostenreflectief zijn. Netgebruikers die hun gedrag aanpassen op basis van prijssignalen die de belasting op het net weerspiegelen, leveren een vorm van vraagrespons die het elektriciteitsnet ondersteunt. Er zijn echter ook andere vormen van vraagrespons, bijvoorbeeld wanneer de netgebruiker reageert op prijssignalen uit de groothandelsmarkten. Deze vorm van vraagrespons is ook opgenomen in richtsnoer 20 (artikel 4.1.32, §1, 20°, a). De beschikbaarheid van hernieuwbare energie wordt via de energieprijs weerspiegeld. Nettarieven kunnen echter niet altijd beide vormen van vraagrespons, enerzijds voor (lokale) netwerkdoeleinden en anderzijds ter ondersteuning van het (globale) energiesysteem, tegelijkertijd ondersteunen. Artikel 18, lid 1 van verordening EU (2019/943) bepaalt ook dat er door middel van de netwerktarieven geen negatieve prikkels tot stand worden gebracht met betrekking tot de participatie in vraagrespons. Ten slotte, wijst de VNR in hun advies op het feit dat de bestaande formulering van richtsnoer 20 grotendeels overeenstemt met de bewoording in bijlage XIII, punt 2 van de EED.

De opmerking van de VNR wordt gevolgd. Omwille van bovenstaande argumentatie wordt artikel 7, punt 2°, van het voorontwerp van decreet verwijderd.

De VNR adviseert om de woorden "**leverancier van thermische energie**" te vervangen door de woorden "**warmte- of koudenetleverancier**". Ook in het

opschrift van titel IV, hoofdstuk I, afdeling V, onderafdeling III vraagt de VNR om het woord "**netgebruiker**" te vervangen door de woorden "warmte- of koudenetgebruiker".

De opmerkingen van de VNR om de woorden "leverancier van thermische energie" te vervangen door de woorden "warmte- of koudenetleverancier" wordt niet gevolgd. Ze kadert in het voorstel van de VNR om een nieuwe titel in het Energiedecreet van 8 mei 2009, "Titel IV/2. De organisatie van een centrale bron in het Vlaamse Gewest", in te voeren. Zoals hierboven uiteengezet zal er met het voorliggende voorontwerp enkel voorzien worden in een omzettingen van de EED. De structuurwijzigingen die hier worden voorgesteld door de VNR zullen in een apart voorontwerp van decreet worden meegenomen.

De VNR bedoelde in haar opmerking hoogstwaarschijnlijk titel IV/1 en niet titel IV van het Energiedecreet van 8 mei 2009, daar titel IV, Hoofdstuk I, afdeling V geen onderafdeling III heeft. De opmerking van de VNR om in titel IV/1, hoofdstuk I, afdeling V, onderafdeling III van het Energiedecreet van 8 mei 2009 het woord "netgebruiker" te vervangen door de woorden "warmte- of koudenetgebruiker" wordt gevolgd. Deze onderafdeling III bestaat uit één artikel, met name artikel 4/1.1.11. Artikel 13 van het voorontwerp van decreet voerde deze wijziging reeds door in artikel 4/1.1.11 van het Energiedecreet. De wijziging zorgt ervoor dat eenzelfde terminologie wordt gehanteerd doorheen heel onderafdeling III.

Voor wat betreft de **openbardienstverplichtingen voor warmte- of koudenetbeheerders** is het voor de VNR niet duidelijk of de Vlaamse Regering deze kan opleggen inzake de inzet van fossiele energiebronnen en hernieuwbare energiebronnen voor de energie die via haar warmte- of koudenet geleverd wordt, en dit aangezien de installaties voor warmte- of koudeopwekking niet tot de definitie van een warmte- of koudenet behoren (echter wel tot de definitie van stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen overeenkomstig artikel 1.1.1, 97°/0 van het Energiebesluit). Bovendien wordt in artikel 7.5.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 reeds voorzien in een bepaling waarbij de Vlaamse Regering aan warmte- of koudenetbeheerders openbardienstverplichtingen kan opleggen voor programma's ter bevordering van rationeel energiegebruik en hernieuwbare energiebronnen, minimumnormen voor rationeel energiegebruik bij hun afnemers en investeringen in kwalitatieve warmte-krachinstallaties of installaties voor de productie van groene warmte. Ook de toevoeging van openbardienstverplichtingen voor de warmte- of koudenetbeheerders met betrekking tot de eisen inzake energie-efficiëntie is onduidelijk voor de VNR. De VNR stelt daarom voor om de toevoeging van punt 1°/1 aan artikel 4/1.1.6, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 te schrappen.

Dit voorstel in 1/1° werd toegevoegd ter omzetting van artikel 26, lid 4, van de EED. Dat artikel bepaalt immers dat een systeem voor stadsverwarming en -koeling enkel als efficiënt kan worden aangemerkt indien, bij bouw of ingrijpende renovatie, het systeem voldoet aan de criteria van lid 1 of 2 die van toepassing zijn op het moment van ingebruikname na renovatie. Daarnaast schrijft artikel 26, lid 4, EED expliciet voor dat:

- het gebruik van andere fossiele brandstoffen dan aardgas in bestaande warmtebronnen niet mag toenemen ten opzichte van het gemiddelde jaarlijkse verbruik over de laatste drie kalenderjaren vóór de renovatie;
- nieuwe warmtebronnen in dat systeem geen andere fossiele brandstoffen dan aardgas mogen gebruiken, indien de bouw of renovatie uiterlijk in 2030 heeft plaatsgevonden.

Hoewel de definitie van een warmte- of koudenet in het Energiedecreet inderdaad enkel het netwerk en de hulpmiddelen omvat, vereist de EED dat de lidstaten waarborgen dat het volledige systeem, dus zowel het netwerk als de productie-installaties; aan deze eisen voldoet.

Het klopt dat het Energiedecreet de warmte- of koudenetten definieert als "geheel van onderling verbonden leidingen en de daarmee verbonden hulpmiddelen die noodzakelijk zijn voor stadsverwarming of -koeling, met uitsluiting van netwerken op een industriële site". Dit verhindert echter niet dat de Vlaamse Regering via het instrument van openbaredienstverplichtingen aan de beheerders van het net voorwaarden oplegt die betrekking hebben op de energie die via het net geleverd wordt. De verplichting kan immers gekoppeld worden aan het 'geleverde product' (warmte of koude) en niet noodzakelijk aan de fysieke installatie.

Artikel 7.5.2 van het Energiedecreet biedt inderdaad reeds een rechtsgrond voor het opstellen van programma's ter bevordering van rationeel energiegebruik en hernieuwbare energiebronnen. Echter, het opstellen van *programma's* is juridisch niet hetzelfde als het opleggen van concrete eisen aan de bronnen die via het net worden ingezet. De omzetting van artikel 26, lid 4, EED vereist dat er afdwingbare verplichtingen zijn ten aanzien van het gebruik van fossiele en hernieuwbare energiebronnen in het systeem voor stadsverwarming en -koeling. Daarom is een expliciete bepaling zoals voorgesteld in artikel 4/1.1.6, punt 1/1° noodzakelijk om volledig aan de Europese vereisten te voldoen.

Uiteraard worden er met het decreet zelf nog geen concrete eisen opgelegd aan de betrokken actoren. De praktische uitwerking en de vaststelling van de specifieke verplichtingen zullen nog volgen via een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering.

In artikel 25 (oud artikel 32) en artikel 26 (oud artikel 33) van het voorontwerp van decreet wordt voorzien dat de Vlaamse Regering **eisen kan bepalen waaraan nieuwe of ingrijpend te renoveren systemen voor stadsverwarming of -koeling** moeten voldoen. De term 'systemen voor stadsverwarming of -koeling' wordt in het Energiedecreet van 8 mei 2009 echter niet gedefinieerd. Wel wordt in artikel 1.1.1, 97°/0 van het Energiebesluit van 19 november 2010 de term 'stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen' gedefinieerd. Het is bijgevolg aangewezen volgens de VNR om deze term en haar definitie te verplaatsen van het Energiebesluit naar het Energiedecreet. Voorts is de VNR van mening dat het niet duidelijk is wat wordt begrepen onder de term 'ingrijpend te renoveren systemen voor stadsverwarming of -koeling'. De VNR stelt voor om volgende definitie toe te voegen:

"68°/1/1 ingrijpend te renoveren stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen: stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen waarvan de kosten voor een renovatie van de opwekkingseenheden hoger liggen dan 50% van de investeringskosten voor een nieuwe vergelijkbare eenheid;"

Er wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering voorzien om te bepalen waar een ingrijpend te renoveren systeem voor stadsverwarming- of koeling, vermeld in het eerste lid van het ontworpen artikel 7.10.1 van het Energiedecreet, aan moet voldoen. Aangezien er verschillende definities bestaan (in Vlaamse en Europese regelgeving) verdient het inderdaad verduidelijking wat met ingrijpend te renoveren systemen voor stadsverwarming- of koeling wordt bedoeld. Het verdient echter de voorkeur

om dit in het uitvoeringsbesluit te regelen; de Vlaamse Regering zal immers ook de eisen en nadere regels in het uitvoeringsbesluit vastleggen. In de uitvoeringsbepalingen kan door de Vlaamse Regering de reikwijdte van de term "ingrijpende renovatie" verder worden verduidelijkt.

Voor wat betreft artikel 28 (oud artikel 35) van het voorontwerp van decreet merkt de VNR op dat het nuttig lijkt om duidelijk te maken wat de **verhouding is tussen enerzijds artikel 4.1.19 en het goedkeuringstoezicht door de Vlaamse Nutsregulator en anderzijds artikel 7.11.1 en het optreden van de Vlaamse Regering en/of VEKA**. Het is voor de Vlaamse Nutsregulator van primordiaal belang dat de **investeringsplannen van de netbeheerders worden beoordeeld** door één entiteit, met name de Vlaamse Nutsregulator, waardoor versnippering wordt vermeden. Idealiter wordt in artikel 7.11.1 een uitzondering geformuleerd voor de netbeheerders waarbij het toezicht op en de beoordeling van het energie-efficiëntie-eerst principe integraal aan de Vlaamse Nutsregulator wordt overgelaten.

Deze opmerking van de Vlaamse Nutsregulator kan worden gevolgd. Hoewel de uitzondering reeds deels af te leiden is uit de voorgestelde aanpassing van artikel 4.1.19, wordt er ook een expliciete verduidelijking van de bevoegdheidsverdeling ingeschreven in een nieuw paragraaf 6 van artikel 7.11.1. Hierbij wordt verduidelijkt dat het toezicht op en de beoordeling van het energie-efficiëntie-eerst beginsel ten aanzien van de netbeheerders in het kader van artikel 4.1.19 van de Vlaamse Nutsregulator onverlet wordt gelaten.

Voor wat betreft artikel 45 (oud artikel 49) van het voorontwerp van decreet, merkt de VNR op dat Richtlijn 2009/73/EG werd opgeheven door Richtlijn (EU) 2024/1788, en dus dient de verwijzing naar de opgeheven Richtlijn te worden verwijderd. Daarenboven was artikel 41 van de **oude Aardgasrichtlijn** niet van toepassing op de Vlaamse Nutsregulator, daar dit een taak beschrijft die aan de CREG toebehoort. De VNR maakt als dusdanig geen jaarverslag op met betrekking tot de investeringsplannen, enkel een beoordeling via een beslissing met daarin een goedkeuringstoezicht.

Artikel 45 (oud artikel 49) van het voorontwerp van decreet wordt aangepast om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de VNR. De verwijzing naar de opgeheven Richtlijn 2009/73/EG en het jaarverslag worden verwijderd.

Tot slot heeft de VNR nog enkele overige opmerkingen:

- De VNR merkt op dat in artikel 4/1.1.5 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wordt verwezen naar "**personen die de warmte- of koudenetleveranciers aangesteld hebben**", waarbij het ons niet duidelijk is welke actoren hiermee worden bedoeld.

Er dient in herinnering te worden gebracht dat het netbeheer bij thermische energie fundamenteel verschilt van dat bij elektriciteit en aardgas. In tegenstelling tot de elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders die door de Vlaamse Nutsregulator worden aangeduid en die gebiedsdekkend zijn, is dat bij thermische energie niet het geval. Er is daar enkel een meldingsplicht bij de regulator (cfr. artikel 3/1.3.1 Energiebesluit van 19 november 2010). Het betreft zodoende een regulering *light* aangezien er op dit punt ook geen Europeesrechtelijk reguleringskader bestaat in richtlijnen en verordeningen. De aanstelling van de warmte- of koudenetbeheerder gebeurt zodoende buiten de regulator om. Ook

is er in dit kader geen unbundling. De warmte- of koudenetbeheerder kan zelf optreden als leverancier van thermische energie maar dit kan ook een derde partij zijn. In tegenstelling tot elektriciteit en aardgas is er hier ook niet noodzakelijk een vrije leverancierskeuze of een leveringsvergunning. Met "personen die de warmte- of koudeleveranciers aangesteld hebben" wordt zodoende niet meer of minder bedoeld dan de personen die dus de leverancier die op het warmte- of koudenet opereert voor die rol hebben aangeduid.

- Verder heeft de Vlaamse Nutsregulator overeenkomstig artikel 4/1.1.15 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 een bemiddelings- en **geschillenbeslechtsingsrol over de verplichtingen van een warmte- of koudenetbeheerder** op grond van titel IV/1, V, VI en VII, hoofdstuk I tot en met IV van het Energiedecreet van 8 mei 2009, terwijl deze rol in artikel 8, 2° van het Decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator wordt beperkt tot de verplichtingen vermeld in titel IV/1 en VI van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Deze bepalingen zijn volgens de VNR inconsistent.

Deze opmerking werd opgenomen en verwerkt in het ontwerpdecreet. Er werd een nieuw artikel 47 ingevoegd.

- Voorts wordt in artikel 10, 2° c) van het Decreet van 19 april 2012 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator verwezen naar **adviserende taken van de Vlaamse Nutsregulator inzake activiteiten van intermediairen bij de aankoop van thermische energie**. De VNR merkt echter op dat dergelijke actor niet door het Energiedecreet wordt gedefinieerd.

Het Energiedecreet van 8 mei 2009 bevat weldegelijk een definitie van de term intermediair bij de aankoop van energie. Zo bepaalt artikel 1.1.3, 70° /2 dat een intermediair bij de aankoop van energie elke natuurlijke persoon of rechtspersoon is, anders dan een leverancier, die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken is bij het analyseren van contracten, bij het uitvoeren van prijsvergelijkingen waarbij al dan niet van contract kan worden veranderd, bij het samenbrengen van leveranciers en eindafnemers, bij het organiseren van groepsaankopen, bij het toewijzen van energieleveringen aan leveranciers en/of bij het sluiten van energiecontracten voor eindafnemers.

In het Decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator werd echter besloten om de term op te splitsen naargelang energiebron. Het is dus overbodig om een aparte definitie op te nemen in het Energiedecreet van 8 mei 2009 naargelang energiebron, daar dit reeds onder de definitie van artikel 1.1.3, 70° /2 valt.

ADVIES VAN DE AFDELING WETGEVING VAN DE RAAD VAN STATE

Op 16 december 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet 'houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en het decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, wat betreft energie-efficiëntie'. Het advies is gegeven op 2 februari 2026, en gaat als bijlage.

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

- Voor wat betreft de bevoegdheid, merkt de Raad op dat artikel 24 (oud artikel 25) van het voorontwerp de Vlaamse Regering machtigt om aanbestedende overheden verplichtingen op te leggen met betrekking tot minimale energieprestatie-eisen van gebouwen bij aankoop van, of het afsluiten van nieuwe huurovereenkomsten, voor gebouwen of gebouweenheden gelegen in het Vlaams Gewest, waarvan de waarde het drempelbedrag van 140.000 euro overschrijdt. De Raad merkt op dat de vraag rijst of het ontworpen artikel inbreuk maakt op de federale bevoegdheden inzake overheidsopdrachten, maar na een grondige analyse is de Raad van oordeel dat dit niet het geval is. Zo heeft het ontworpen artikel 7.8.4 van het Energiedecreet geen betrekking op het opleggen van normen voor openbare aanbestedingen, maar de uitoefening betreft van de gewestbevoegdheid inzake rationeel energiegebruik uit artikel 6, §1, VII, eerste lid, h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De Koning heeft de delegatie in artikel 168, § 3, van de wet van 17 juni 2016 om met het oog op die verplichting minimumeisen inzake energie-efficiëntieprestatie voor de door Hem te bepalen producten, diensten en gebouwen vast te stellen, op grondwetsconforme wijze minimalistisch ingevuld door in artikel 8 van het koninklijk besluit van 13 juli 2014 'betreffende de energie-efficiënte-eisen in het kader van bepaalde overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten betreffende de verwerving van producten, diensten en gebouwen' te bepalen dat die eisen overeenstemmen met "de in het betreffende gewest van toepassing zijnde minimumeisen voor energieprestaties voor het bouwen of verbouwen van gebouwen", zodat het aan de gewesten blijft toekomen om overeenkomstig artikel 6, § 1, VII, eerste lid, h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de energieprestatie-eisen voor gebouwen – inclusief door de overheid te verwerven gebouwen – te bepalen.

De Vlaamse Regering neemt hiervan akte.

- Voor wat betreft de definities opgenomen in artikel 4 van het voorontwerp merkt de Raad op dat het overschrijfverbod ook geldt voor definities, maar vermeldt dat ter wille van leesbaarheid van de ontworpen regeling kan worden gebillijkt dat de volledige begripsomschrijving wordt opgenomen in het Energiedecreet. De definitie zou dan evenwel moeten worden aangevuld met de zinsnede ", zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 18, van Verordening (EU) 2018/1999".

Hieraan wordt uitvoering gegeven.

- Over artikel 14 van het voorontwerp merkt de Raad op dat artikel 4/1.2.2, § 3, derde lid, inleidende zin en het daaropvolgende punt 1°, van het Energiedecreet beide betrekking hebben op "warm water voor huishoudelijk gebruik" en vraagt naar de verhouding tussen beide bepalingen.

De wijzigingen in artikel 4/1.2.2 van het Energiedecreet betreffen een vergissing en zullen verwijderd worden uit het voorontwerp van decreet.

- Voor artikel 17 (oud artikel 18) van het voorontwerp heeft de Raad gevraagd naar de verhouding tussen het ontworpen artikel 4/1.4.2, punten 5° en 6°, van het Energiedecreet. Het VEKA heeft dit verduidelijkt door te stellen dat een delegatie aan de Vlaamse Regering wordt voorzien voor het verder vastleggen van regels inzake de inhoud van het lokaal verwarmings- en koelingsplan, wat de Vlaamse Regering de mogelijkheid geeft om inhoudelijke punten te verduidelijken waar nodig. Artikel 17, punt 5° is overigens een letterlijke overname van artikel 25, lid 6, punt d), EED. De Raad merkt echter op dat het ontwerpartikel de Vlaamse Regering slechts machtigt om de nadere regels vast te leggen met betrekking tot de *inhoud* van het lokaal verwarmings- en koelingsplan. Ook in de machtigingen die worden verleend door het ontworpen artikel 4/1.4.1 van het Energiedecreet (artikel 16 (oud artikel 17) van het voorontwerp) lijkt de nadere verduidelijking van deze begrippen en de regeling van de inspraakprocedure niet zonder meer inpasbaar. Om latere rechtsgrondproblemen te vermijden, verdient het aanbeveling de aan de Vlaamse Regering verleende delegaties dienovereenkomstig aan te vullen.

Er werd een toevoeging voorgesteld in het ontworpen artikel 4/1.4.2, tweede lid, van het Energiedecreet. Concreet wordt een bijkomende rechtsgrond voorzien voor de Vlaamse Regering om nadere regels vast te leggen met betrekking tot de verplichtingen, vermeld in ontworpen artikel 4/1.4.2, eerste lid, van het Energiedecreet. Hoewel de Raad van State in haar advies enkel verwijst naar de punten 5° en 6° van dit lid, zijn er ook nog andere punten die mogelijk een verdere verduidelijking van de Vlaamse Regering vragen. Om latere rechtsgrondproblemen te vermijden wordt daarom voorzien in een ruime rechtsgrond die de Vlaamse Regering toelaat om de verplichtingen vermeld in het eerste lid verder te verduidelijken.

- Voor wat betreft artikel 21 (oud artikel 22) merkt de raad het volgende op:
 - o De zinsnede "vernummerd bij artikel 26" moet worden vervangen door "vernummerd bij artikel 21".

Hieraan wordt uitvoering gegeven.

- o het ontworpen artikel 7.8/1.1, §1, eerste lid, inleidende zin, van het Energiedecreet bepaalt dat de in deze paragraaf opgesomde gegevens jaarlijks moeten worden bezorgd aan het VEKA. Het ontworpen artikel 7.8/1.1, §2, van het Energiedecreet bepaalt dat de gegevens door de datacentra worden gerapporteerd in de Europese databank voor datacentra en dat het VEKA deze gegevens vanuit die Europese databank kan opnemen in de databank vermeld in artikel 12.5.1 van het Energiedecreet. Daarnaast wordt in de Memorie van Toelichting aangegeven dat het de bedoeling is de gegevens rechtstreeks aan de Europese databank te bezorgen en niet langer eerst te transitteren via de Vlaamse Overheid. De Raad stelt dat indien het de bedoeling is dat er geen dubbele rapporteringsplicht in hoofde van de datacentra wordt gecreëerd,

moet de inleidende zin van artikel 7.8/1.1, § 1, eerste lid, van het Energiedecreet dienovereenkomstig worden aangepast.

Hieraan wordt uitvoering gegeven.

- Het ontworpen artikel 7.8/1.1, § 1, eerste lid, 1° tot 10°, van het Energiedecreet geeft uitvoering aan de gedelegeerde verordening (EU) 2024/1364 van de Commissie van 14 maart 2024 'betreffende de eerste fase van de vaststelling van een gemeenschappelijke beoordelingsregeling van de Unie voor datacentra', en vormt een vereenvoudigde overname van de gegevens vermeld in de bijlagen I en II bij deze verordening. In de verordening zijn echter ook bijkomende verduidelijkingen opgenomen met betrekking tot de wijze waarop bepaalde gegevens dienen te worden gerapporteerd. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling te verwijzen naar de betrokken verordening waaraan uitvoering wordt gegeven.

Hieraan wordt uitvoering gegeven.

- De Raad merkt op dat het tweede artikel 33 (oud artikel 34) van het voorontwerp dient te worden vernummerd tot artikel 35.

Hieraan wordt uitvoering gegeven.

- Voor wat betreft artikel 37 (oud artikel 38) stelt de Raad dat indien het verwarmings- en koelingsplan niet tijdig en correct wordt opgesteld en goedgekeurd of het ontwerp daarvan niet tijdig aan het VEKA voor beoordeling wordt voorgelegd, vermag het VEKA de gemeente een dwangsom op te leggen van 100 euro per kalenderdag per 10.000 inwoners. Gevraagd waarom het bedrag van deze dwangsom gedifferentieerd is naargelang het aantal inwoners van de gemeente, stelde de gemachtigde dat lokale verwarmings- en koelingsplannen het pad naar fossielvrije verwarming en koeling in Vlaanderen omschrijven. Grotere gemeenten, met meer inwoners, hebben een grotere warmtevraag en een groter potentieel voor collectieve verwarmings- en koelingsprojecten. Voor deze projecten is een lokaal warmteplan essentieel om de energietransitie zo kosten-efficiënt mogelijk uit te voeren. De differentiatie van de dwangsom op basis van het aantal inwoners is objectief en redelijk verantwoord, gelet op de schaal, impact en complexiteit van de verplichting tot het opstellen van lokale verwarmings- en koelingsplannen. Dit zorgt er daarnaast voor dat er een proportionele en effectieve druk op gemeenten wordt uitgeoefend om het lokaal verwarmings- en koelingsplan op te maken. De Raad stelt hierop dat, hoewel in het licht van die argumentatie een zekere differentiatie tussen gemeenten op grond van hun inwonersaantal redelijk verantwoord lijkt te kunnen worden, rijst de vraag of het opleggen van dergelijke dwangsommen, waarbij geen mogelijkheid bestaat tot het verlagen van het bedrag¹⁶ en zonder te voorzien in een algemeen

¹⁶ Zo wordt de volledige afwezigheid van een verwarmings- en koelingsplan gelijkgesteld aan een verwarmings- en koelingsplan dat minimale onjuistheden vertoont. In dit laatste geval zal het VEKA wel steeds kunnen beslissen geen dwangsom op te leggen.

maximumplafond proportioneel is.¹⁷ Op dit punt dient een voorbehoud te worden gemaakt. Het is bovendien onduidelijk of de term “100 per kalenderdag per 10.000 inwoners” moet worden begrepen in de zin dat voor elke volledige cohorte van 10.000 inwoners 100 euro wordt opgelegd, dan wel of dat is per begonnen schijf van 10.000 inwoners. Met andere woorden, kan aan een gemeente met bijvoorbeeld 47.000 inwoners een dwangsom van maximaal 400 dan wel 500 euro worden opgelegd? Dat moet worden verduidelijkt in de tekst.

Zoals volgt uit de ontwerptekst, en in de Memorie van Toelichting verduidelijkt, heeft het VEKA een appreciatiebevoegdheid bij het opleggen van administratieve geldboetes voor niet-naleving van de verplichtingen met betrekking tot het opstellen van lokale verwarmings- en koelingsplannen conform ontworpen artikel 13.4.18 van het Energiedecreet. Dit geldt zowel voor de administratieve geldboete die overeenkomstig artikel 13.4.18, §1, eerste lid, van het Energiedecreet kan worden opgelegd, als de dwangsomboete die overeenkomstig artikel 13.4.18, §1, derde lid, van het Energiedecreet kan worden opgelegd. Het VEKA zal daarom steeds moeten beoordelen of het opleggen van een administratieve geldboete proportioneel is en in verhouding staat met de vastgestelde inbreuk. Indien door het VEKA een dwangsomboete wordt opgelegd, zal het VEKA conform de motiveringsplicht telkens duidelijk moeten motiveren waarom het bedrag van de opgelegde dwangsom in het concrete geval als evenredig wordt beschouwd. De dwangsomboete is geen louter automatische beslissing¹⁸ maar vraagt dus steeds een afweging van het VEKA. Het spreekt daarbij voor zich dat als het lokaal verwarmings- en koelingsplan een minimale inhoudelijke onjuistheid vertoont, een dwangsomboete van vele duizenden euro's niet in verhouding staat tot de vastgestelde inbreuk en het VEKA hiertoe ook niet zal beslissen. Op deze manier zit de proportionaliteitstoets reeds ingebakken in de appreciatiebevoegdheid die het VEKA wordt toegekend.

Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Raad van State inzake de proportionaliteit wordt weliswaar een maximaal plafond van 200.000 euro voor de dwangsomboete vastgelegd. Dit plafond is gelijk aan het plafond dat overeenkomstig ontworpen artikel 13.4.18, §1, eerste lid, van het Energiedecreet door het VEKA kan worden opgelegd.

¹⁷ Stel dat een centrumstad 100.000 inwoners heeft. De dwangsom die de stad zou moeten betalen indien zij in gebreke blijft om het verwarmings- en koelingsplan op te stellen, bedraagt bijgevolg 1000 euro per kalenderdag, zonder maximumplafond, zodat die na een jaar al zou oplopen tot 365.000 euro. Vergelijk met het generieke maximum in artikel 13.3.2, tweede lid, van het Energiedecreet (dwangsom van 250 tot 250.000 euro per kalenderdag, die in totaal niet hoger mag zijn dan 5.000.000 euro of 3% van de omzet van de betrokken overtreder op de Vlaamse energiemarkt tijdens het afgelopen boekjaar).

¹⁸ Vergelijk met bijvoorbeeld artikel 13.4.5, §5, derde lid van het Energiedecreet. In dat artikel is bepaald dat het VEKA een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom oplegt als de aangifteplichtige in gebreke blijft bij het verstrijken van de termijn voor het indienen van de EPB-aangifte. Het VEKA heeft geen appreciatiebevoegdheid bij het opleggen van deze dwangsomboete en is dus steeds bij een vaststelling van overtreding gehouden om de dwangsomboete op te leggen.

Om verwarring inzake de berekening van de dwangsomboete te vermijden, wordt daarnaast een toevoeging gedaan. Er wordt verduidelijkt dat de dwangsomboete 100 euro per kalenderdag bedraagt *per volledige schijf* van 10.000 inwoners van de betreffende gemeente. In het door de Raad van State gegeven voorbeeld van een gemeente met 47.000 inwoners zal dwangsomboete dus 400 euro per kalenderdag bedragen.

- Tot slot merkt de Raad op dat artikel 41 (oud artikel 42) van het voorontwerp bepaalt dat de administratieve geldboete die het VEKA kan opleggen van 50.000 euro per MW bruto thermisch vermogen, met een minimum van 5.000 euro en een maximum van 1.000.000 euro. Het VEKA lichtte de verhouding tussen de bedragen toe als volgt: "Indien een mini-stadsverwarmingssysteem met een klein vermogen, bv. een collectieve warmtepomp van 80 kW verbonden met twee gebouwen a.d.h.v. een warmtenet, niet voldoet aan de eisen die conform ontworpen artikel 7.10.1 van het Energiedecreet aan systemen voor stadsverwarmings- of koeling worden opgelegd, blijft de minimumboete 5.000 euro. Indien een stadsverwarmingssysteem van 800 kW niet voldoet aan de regelgeving wordt de minimumboete pro rata toegepast en berekend als 40.000 euro.". De Raad vraagt om dit verder te verduidelijken in het voorontwerp. Voorts merkt de Raad op dat in het ontworpen artikel 13.4.20, § 1, vierde lid, van het Energiedecreet de mogelijkheid wordt gecreëerd voor het VEKA om, bij het verstrijken van de nieuw verleende termijn om aan de eisen gesteld krachtens artikel 7.10.1 te voldoen, een "nieuwe" dwangsom op te leggen. De gemachtigde bevestigde dat het woord "nieuwe" dient te worden geschrapt. De Raad kan hiermee instemmen.
Tot slot stelt de Raad dat het voorbehoud met betrekking tot de evenredigheid van het niet voorzien van een maximumplafond voor de dwangsommen in opmerking 11.1 eveneens geldt voor wat betreft het niet-geplafondeerde bedrag van de dwangsom van 500 euro per MW bruto thermisch vermogen per kalenderdag.

Er wordt in het voorontwerp een verduidelijking gegeven door in het ontworpen artikel 13.4.20, §1, tweede lid van het Energiedecreet te bepalen dat de administratieve geldboete *in ieder geval* tussen het minimum van 5.000 euro en het maximum van 1.000.000 euro ligt. Daarnaast wordt in de memorie van toelichting het reeds aan de Raad van State bezorgde voorbeeld hernomen. Zo kan bij de berekening van de administratieve geldboete in dit artikel geen misverstand bestaan over de hoogte van de boete in de concrete gevallen.

Wat betreft de in het ontworpen artikel 13.4.20, §1 opgenomen dwangsomboete wordt bevestigd dat het woord "nieuwe" wordt geschrapt. Dit woord is overbodig, omdat er geen voorafgaande dwangsomboete is in dit artikel. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad van State wordt daarnaast een maximumplafond van 1.000.000 euro voor de dwangsomboete vastgelegd, naar analogie met de administratieve geldboete die conform

het ontworpen artikel 13.4.20, §1, tweede lid van het Energiedecreet door het VEKA kan worden opgelegd. Bovendien moet de hoogte van zowel de administratieve geldboete als de dwangsomboete in verhouding worden gezien tot de kosten die gepaard gaan met het naleven van de eisen voor systemen voor stadsverwarming of -koeling. Indien de opgelegde bedragen te laag zijn, dreigt het financieel aantrekkelijker te blijven om fossiele warmtebronnen te gebruiken in plaats van de noodzakelijke investeringen te doen om aan de regelgeving te voldoen.

D. Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest

36. Voorliggend voorontwerp van decreet handelt over gewestbevoegdheden.

37. Artikel 6, §1, VII BWHI stelt het volgende:

"VII. Wat het energiebeleid betreft:

De gewestelijke aspecten van de energie, en in ieder geval:

- a) De distributie en het plaatselijk vervoer van elektriciteit door middel van netten waarvan de nominale spanning lager is dan of gelijk aan 70.000 volt, met inbegrip van de distributienettarieven voor elektriciteit, met uitzondering van de tarieven van de netten die een transmissiefunctie hebben en die uitgebaat worden door dezelfde beheerder als het transmissienet;*
- b) De openbare gasdistributie, met inbegrip van de nettarieven voor de openbare distributie van gas, met uitzondering van de tarieven van de netwerken die ook een aardgasvervoersfunctie hebben en die worden uitgebaat door dezelfde beheerder als het aardgasvervoersnet;*
- c) De aanwending van mijn gas en van gas afkomstig van hoogovens;*
- d) De netten van warmtevoorziening op afstand;*
- e) De valorisatie van steenbergen;*
- f) De nieuwe energiebronnen met uitzondering van deze die verband houden met de kernenergie;*
- g) De terugwinning van energie door de nijverheid en andere gebruikers;*
- h) Het rationeel energieverbruik.*

De federale overheid is echter bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, te weten:

- a) De studies over de perspectieven van energiebevoorrading;*
- b) De kernbrandstofcyclus;*
- c) De grote infrastructuren voor de stockering; het vervoer en de produktie van energie;*
- d) de tarieven, met inbegrip van het prijsbeleid, onverminderd de gewestelijke bevoegdheid inzake de tarieven bedoeld in het eerste lid, a) en b)."*

38. Hieronder gaan we dieper in op de relevante bevoegdheidsgrond voor de verschillende artikelen van dit voorontwerp van decreet.

I. Energie-efficiëntie eerst-principe

39. De implementatie van het energie-efficiëntie eerst-principe situeert zich binnen artikel 6, §1, VII, eerste lid, h) BWHI, nl. het rationeel energieverbruik. De verplichting om bij planning, beleid en grote investeringsbeslissingen voldoende rekening te houden met de opportuniteiten van energie-efficiëntieoplossingen valt immers duidelijk te

situëren binnen het beleid voor het bevorderen van het rationeel energieverbruik.

II. Energiebesparingsverplichting publieke sector

40. Op grond van artikel 6, §1, VII, eerste lid, h) BWHI kan het Vlaamse Gewest regelgevend optreden om energiebesparingsverplichtingen op te leggen in de publieke sector. Het Vlaamse Gewest kan daarbij optreden om energie-efficiëntiemaatregelen en -verplichtingen op te leggen aan burgers, maar ook aan andere overheden binnen België, zoals blijkt uit rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.¹⁹ Ook de Raad van State bevestigde in een recent advies nogmaals de bevoegdheid van de gewesten om verplichtingen op te leggen met betrekking tot energie-efficiëntie (en CO₂-reductieverplichtingen) aan andere overheden, voor zover die activiteiten voldoende kunnen worden gelokaliseerd op het grondgebied van het Vlaamse Gewest en voor zover dit het voor de federale overheid niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt om het beleid dat haar is toevertrouwd doelmatig te voeren (het zgn. autonomiebeginsel).²⁰

41. Artikel 7.1 in samenlezing met Bijlage IV van de EED bevat daarnaast ook een verplichting voor aanbestedende overheden om gebouwen met een minimale energieprestatie (nl. de BEN-norm) te huren of te kopen. Deze verplichting gebruikt de notie aanbestedende instantie (uit de overheidsopdrachtenwetgeving) als aanknopingspunt voor de verplichting, maar verder heeft de verplichting eigenlijk geen enkele band met de (federale) wetgeving inzake overheidsopdrachten. Het feit dat de Richtlijn de notie 'aangebestedende overheid' hanteert als personeel toepassingsgebied doet daarbij geen afbreuk aan de vaststelling dat het in essentie om een verplichting inzake het rationeel gebruik van energie en de energie-efficiëntie gaat. Dit wordt overigens bevestigd door het feit dat de koop en verhuur van gebouwen uitdrukkelijk uitgesloten zijn uit het toepassingsgebied van de wetgeving overheidsopdrachten (artikel 10, lid 1, a) Richtlijn (EU) 2014/24/EU, zoals omgezet via artikel 28, §1, 1^o van de Overheidsopdrachtenwet). Het gaat dus, met andere woorden, om een op zichzelf staande verplichting die voortvloeit uit de nieuwe EED; de eenvoudige verwijzing naar de notie 'aangebestedende overheid' voor afbakening van het personeel toepassingsgebied maakt dit geen federale bevoegdheid, zeker nu de aankoop en huur van gebouwen uitdrukkelijk uitgesloten zijn van de regelgeving inzake overheidsopdrachten.

III. Energie-audits en energie-managementsystemen

42. De implementatie van energie-audits en energie-managementsystemen situeert zich binnen artikel 6, §1, VII, eerste lid, h) BWHI, nl. het rationeel energieverbruik. Het Vlaamse Gewest heeft in dit kader al geruime tijd een wetgevend kader voor het uitvoeren van, onder andere, energie-audits.

IV. Datacentra

43. Maatregelen rond de monitoring van het energieverbruik van datacenters situeert zich binnen artikel 6, §1, VII, eerste lid, h) BWHI, nl. het rationeel energieverbruik. Voor wat betreft het waterverbruik van datacenters kunnen dergelijke maatregelen ingepast worden in de leefmilieubevoegdheid van de gewesten.

V. Warmteplanning

44. Op grond van artikel 6, §1, VII, eerste lid, d) is het Vlaams Gewest bevoegd voor de netten voor warmte- en koudevoorziening op afstand. Het invoeren van een verplichting tot het opmaken van een lokaal warmte- en

¹⁹ GwH 9 juli 2023, nr. 98/2013.

²⁰ Adv.RvS. 75.164/VR/16.

koelingsplan door lokale besturen situeert zich binnen deze bevoegdheidsgrond.

VI. Energie-efficiëntie op het distributienet

45. Maatregelen rond energie-efficiëntie op het distributienet en het plaatselijk vervoernet situeren zich in de eerste plaats binnen de bevoegdheid rond het rationeel energiegebruik (artikel 6, §1, VII, eerste lid, h) BWHI). Daarnaast is op grond van artikel 6, §1, VII, eerste lid, a) BWHI het Vlaams Gewest bevoegd om regelgevend op te treden met betrekking tot de distributienetten en de plaatselijke netten. Bijgevolg is het Vlaamse Gewest bevoegd om maatregelen te nemen ter bevordering van de energie-efficiëntie op het distributienet het plaatselijk vervoersnet en het transmissienet²¹.

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 3

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 4

Dit artikel bevat de nieuwe definities die worden ingevoegd in het Energiedecreet.

Artikel 5

Artikel 27 van de nieuwe EED bevat verschillende nieuwe verplichtingen voor distributienetbeheerders en beheerders van het plaatselijk vervoernet met betrekking tot energie-efficiëntie van het distributienet en het plaatselijk vervoernet. Zo moeten netbeheerders hun netverliezen monitoren, kwantificeren en, waar mogelijk, deze netverliezen wegwerken door het distributienet te optimaliseren. Ook bij het ontwerpen en het in exploitatie stellen van infrastructuur moeten beheerders maatregelen nemen om de energie-efficiëntie van hun netten te verbeteren. Ze moeten daarbij in het bijzonder de nodige maatregelen nemen om het distributienet en het plaatselijk vervoernet, in de mate van het mogelijke, 'slim' te maken en zo energie-efficiëntie te bevorderen.

Artikel 6

Dit artikel wijzigt het bestaande artikel 4.1.19 van het Energiedecreet met betrekking tot de investeringsplannen ter omzetting van artikel 27.2 van de EED. Zo wordt er bepaald dat bij het opstellen van hun investeringsplannen de distributienetbeheerders en de beheerder van het plaatselijk vervoernet van elektriciteit rekening dienen te houden met het energie-efficiëntie eerst-beginsel. De VNR dient na te gaan of dit EE1st-beginsel wel degelijk is toegepast bij het opstellen van het investeringsplan.

Artikel 7

Dit artikel wijzigt artikel 4.1.32 van het Energiedecreet. In de reeds bestaande richtsnoer 19° die handelt over energie-efficiëntie voor het opstellen van een tariefmethodologie wordt meer expliciet bepaald dat de tarieven rekening dienen te houden met het energie-efficiëntie eerst-beginsel. Daarnaast wordt deze

²¹ Met betrekking tot het transmissienet: zie hiervoor, onder andere, GwH 21 november 2024, nr. 2024/140.

richtsnoer ook expliciet van toepassing gemaakt voor de tarieven aardgas zoals voorzien in artikel 27.7 van de EED.

Artikel 8

De netbeheerders zullen moeten rapporteren aan de VNR hoe zij voldoen aan hun (nieuwe) taken inzake energie-efficiëntie. Daarom wordt de verplichting gecreëerd voor de VNR om, in zijn technisch reglement, te bepalen op welke wijze de distributienetbeheerders en beheerders van het plaatselijk vervoernet moeten rapporteren over deze materie.

Artikel 9

Dit artikel verduidelijkt de term "toegangspunten". Het begrip "toegangspunt voor thermische energie" is gedefinieerd, maar dit begrip komt enkel voor bij de definities toegangshouder voor thermische energie en toegangsregister voor het warmte- of koudenet. In het artikel 4/1.1.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wordt "toegangspunten" vermeld zonder de toevoeging "voor thermische energie". Met het begrip "toegangspunten" wordt "toegangspunten voor thermische energie" bedoeld.

Artikel 10

Dit artikel vervangt het begrip "leverancier van thermische energie" door "warmte- of koudeleverancier" in artikel 4/1.1.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Het begrip "leverancier van thermische energie" is niet gedefinieerd in het Energiedecreet van 8 mei 2009. Een leverancier is iemand die elektriciteit of aardgas verkoopt en kan per definitie geen thermische energie verkopen. Het begrip "warmte- of koudeleverancier" wordt wel gedefinieerd in artikel 1.1.3, 133°/1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, als elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die thermische energie verkoopt via een warmte- of koudenet aan afnemers van thermische energie of aan tussenpersonen bij de levering van thermische energie.

Artikel 11

In dit artikel wordt een mogelijkheid ingevoerd voor de Vlaamse Regering om ODV's in te voeren met betrekking tot energie-efficiëntie, de inzet van fossiele energiebronnen en hernieuwbare energiebronnen.

Artikelen 12 en 13

Artikel 13 vervangt de term "netgebruiker" door de term "warmte- of koudenetgebruiker" in artikel 4/1.1.11 van het Energiedecreet van 8 mei 2009. Artikel 4/1.1.11 bepaalt het recht op toegang van de warmte- of koudenetbeheerder tot alle installaties waarvan hij het eigendoms- of gebruiksrecht heeft en die zich bevinden in de inrichting van de netgebruiker. Het begrip "netgebruiker" is gedefinieerd in het Energiedecreet van 8 mei 2009 als een persoon die elektriciteit of aardgas afneemt of injecteert in een distributienet. In artikel 4/1.1.11 gaat het over de warmte- of koudenetgebruiker.

Artikel 4/1.1.11 valt onder titel IV/1, hoofdstuk I, afdeling V, onderafdeling III. In het opschrift van onderafdeling III wordt de term "netgebruiker" ook gewijzigd naar "warmte- of koudenetgebruiker".

Artikel 14

Dit artikel voegt een rechtsgrond in voor de gedeeltelijke omzetting van artikel 21 van richtlijn (EU) 2023/1791. Door het invoegen van de woorden "warm water voor huishoudelijk gebruik" kan de Vlaamse Regering beheerders openbaredienstverplichtingen opleggen voor de facturatie van het verbruik van thermische energie en warm water voor huishoudelijk gebruik, informatieverlening, de behandeling van klachten van zijn klanten en het nemen

van maatregelen van sociale aard, zoals beschermingsmaatregelen bij wanbetaling en opzegging van het leveringscontract.

Artikel 16 - 17

De nieuwe verplichtingen aangaande lokale verwarmings- en koelingsplannen hebben een impact op lokale besturen. Deze verplichting is conform artikel 25, lid 6 van richtlijn (EU) 2023/1791 minstens van toepassing op gemeenten met meer dan 45.000 inwoners.

Momenteel vallen er 19 Vlaamse gemeenten met meer dan 45.000 inwoners onder deze nieuwe verplichting. Voor acht van deze gemeenten werd er een lokaal warmteplan toegevoegd aan de Inspiratiekaart Warmtezonerings. De opgestelde plannen zijn echter inhoudelijk sterk verschillend en voldoen niet aan de eisen die richtlijn (EU) 2023/1791 oplegt. De gemeenten zullen een lokaal verwarmings- en koelingsplan moeten opmaken dat voldoet aan de eisen die de richtlijn oplegt. De Vlaamse Regering bepaalt de datum waarop het eerste verwarmings- en koelingsplan uiterlijk moet worden opgemaakt en goedgekeurd. Het plan moet vervolgens om de vijf jaar worden geëvalueerd en aangepast.

De inhoudelijke vereisten van het lokaal verwarmings- en koelingsplan worden overgenomen uit de richtlijn, en kunnen door de Vlaamse Regering verder worden geconcretiseerd. Om te voldoen aan de vereisten, moeten de gemeenten onder meer:

- data verzamelen en in kaart brengen over het potentieel om de energie-efficiëntie in de gemeente te verhogen door het inzetten van lage temperatuur stadsverwarming, het gebruik van warmte uit hoogrenderende warmtekrachtkoppelingen, door terugwinning van restwarmte en door het gebruik van hernieuwbare energie in verwarming en koeling;
- een strategie ontwikkelen met maatregelen voor het gebruik van dit geïdentificeerd potentieel. De doelstellingen van deze strategie moeten in overeenstemming zijn met klimaatneutraliteit. Er wordt hierbij rekening gehouden met de bestaande energie-infrastructuur. De huidige verwarmings- en koelingsystemen van het bestaande gebouwenpark worden geanalyseerd. De strategie bevat een aanpak voor de slechtst presterende gebouwen in de regio, en houdt rekening met de behoeften van kwetsbare huishoudens. Inefficiënte verwarmings- en koelingsystemen in publieke gebouwen worden vervangen door fossielvrije alternatieven;
- beschrijven hoe de implementatie van deze maatregelen zal worden opgevolgd en worden gefinancierd. De financiering maakt het mogelijk voor huishoudens om over te schakelen naar hernieuwbare verwarming en koeling;
- het energie-efficiëntie-eerstbeginsel volgen bij het opstellen van de plannen;
- de rol van energiegemeenschappen en consument gedragen initiatieven bij het uitvoeren van lokale verwarmings- en koelingsprojecten beschrijven.

De plannen moeten conform de richtlijn worden voorbereid met medewerking van alle betrokken regionale of lokale belanghebbenden en met participatie van het grote publiek. De gemeenten moeten dus ook voorzien in de juiste procedures bij het opstellen van de plannen, waarbij de belanghebbenden de mogelijkheid wordt geboden om te participeren.

Er moet voorafgaand aan het opstellen en goedkeuren van het lokaal verwarmings- en koelingsplan een ontwerp-lokaal verwarmings- en koelingsplan ter beoordeling aan een door de Vlaamse Regering bepaalde beoordelende instantie worden voorgelegd. De Vlaamse Regering kan daarbij nadere voorwaarden bepalen waarin de beoordeling moet voldoen.

Artikel 18

Artikel 11 lid 1 van de richtlijn (EU) 2023/179 voorziet dat lidstaten aan ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energieverbruik van meer dan 85 TJ de verplichting moeten opleggen een energiebeheersysteem in te voeren. Omwille van deze nieuwe verplichting wordt er in artikel 7.7.2 Energiedecreet in een rechtsgrond voorzien op basis waarvan de Vlaamse Regering ondernemingen kan verplichten een energiebeheersysteem in te voeren.

Om de kwaliteit van een energiebeheersysteem te garanderen wordt de bevoegdheid aan de Vlaamse Regering gegeven om een instantie aan te duiden die de energiebeheersystemen certificeert. Ook wordt er in paragraaf 6 een tweede lid toegevoegd die de Vlaamse Regering de rechtsgrond geeft om de normen en voorwaarden van een energiebeheersysteem te bepalen.

Artikel 11 lid 2, alinea 5 van de richtlijn (EU) 2023/179 voorziet dat lidstaten aan ondernemingen die een energieaudit uitvoeren zoals bedoeld in deze richtlijn de verplichting moeten opleggen om de actieplannen en het uitvoeringspercentage van de aanbevelingen uit de energieaudit in het jaarverslag van de onderneming op te nemen en publiek te maken. De toevoeging van de woorden “, de rapportering” in paragraaf 6 voorziet in een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om een dergelijke verplichting op te leggen.

Artikel 19 – 20

Via het decreet van 19 april 2024 werd een rapporteringsverplichting voor datacentra in het Energiedecreet ingeschreven. Dit betrof een nieuw artikel 7.8.1 dat deel uitmaakt van een nieuw hoofdstuk VIII binnen titel VII.

Via het decreet van 17 mei 2024²² werd echter een ander hoofdstuk VIII – met betrekking tot – in titel VII ingevoegd, bestaande uit een artikel 7.8.1 tot en met 7.8.3. Hierdoor zijn er thans twee hoofdstukken VIII en twee artikel 7.8.1 in het Energiedecreet ingevoegd. Er wordt voorgesteld om het bij decreet van 19 april 2024 ingevoegde hoofdstuk VIII en artikel 7.8.1 te vernummeren tot hoofdstuk VIII/1 en artikel 7.8/1.1. Er wordt gekozen om deze eerder ingevoerde bepalingen te vernummeren doordat dat enerzijds slechts één artikel betreft, en anderzijds er – in tegenstelling tot de bij het voormelde decreet van 17 mei 2024 ingevoerde bepalingen – dan ook geen noodzaak is om ook kruisverwijzingen te vernummeren.

Artikel 21

Via het decreet van 19 april 2024²³ werd in het Vlaamse Gewest artikel 12 van richtlijn (EU) 2023/1791 omgezet. Artikel 12 voorziet immers in een door de lidstaten om te zetten Europese rapporteringsverplichting voor de datacentra als bedoeld in bijlage A, punt 2.6.3.1.16, van verordening (EG) nr. 1099/2008.

De Europese Commissie heeft ondertussen in uitvoering van artikel 33, lid 3 van de voormelde richtlijn een uitgebreide gedelegeerde verordening²⁴ genomen waarbij ze meer detaillistisch bijkomende gegevens opvraagt. Deze gegevens

²² Decreet van 17 mei 2024 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, de wet van 24 december 1970 betreffende de te nemen veiligheidsmaatregelen bij de oprichting en bij de exploitatie van gasdistributie-installaties, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft netbeheer en energie-efficiëntie, BS 3 juni 2024.

²³ Decreet van 19 april 2024 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft het uniek loket voor de aanvraag, behandeling, verwerking en uitbetaling van gebouwpremies of premies voor energieopwekkingsinstallaties en tot instelling van een rapportageverplichting voor datacentra, BS 17 mei 2024.

²⁴ Gedelegeerde verordening (EU) 2024/1364 van de Commissie van 14 maart 2024 betreffende de eerste fase van de vaststelling van een gemeenschappelijke beoordelingsregeling van de Unie voor datacentra, PB.L. 17 mei 2024.

waren niet opgenomen in het voorstel van decreet²⁵ dat uiteindelijk het voormelde decreet van 19 april 2024 is geworden. De gedelegeerde verordening werd immers pas in het Publicatieblad bekendgemaakt nadat het voormelde decreet al was aangenomen door het Vlaamse Parlement. Er wordt thans voorgesteld om ook die gegevens decretaal te verankeren.

Conform artikel 12, lid 3 van de voormelde richtlijn zet de Europese Commissie een Europese databank over datacentra op die de meegedeelde informatie bevat van de door de aan deze verplichtingen gebonden datacentra. De Europese databank is openbaar beschikbaar op geaggregeerd niveau. Het voormelde decreet van 19 april 2024 stelde in dit kader dat de gegevens eerst aan de Vlaamse overheid dienen te worden bezorgd die dan vervolgens de gegevens aan de Europese Commissie overmaakt. Er wordt thans voorgesteld dat door die rapporteringsplichtigen die gegevens - met behoud van het recht op toegang voor de diensten van de Vlaamse overheid - rechtstreeks aan die Europese databank worden bezorgd en niet langer eerst dienen te transiteren via de Vlaamse overheid.

Tot slot: in de databank voor energiegebruik en energieproductie uit artikel 12.5.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 worden allerlei gegevens opgenomen. Er wordt decretaal verankerd dat voor de unieke identificatie van de betrokken gebouweigenaars, huurders en houders van een zakelijk recht in de databank voor energiegebruik en productie en voor de identificatie van de andere personen op wie in het kader van deze databank verplichtingen rusten, de identificatiegegevens waaronder de naam en het adres kan opgevraagd en verwerkt worden. Ondanks het feit dat dit een uitvoering is van een Europese verplichting kan niet worden ontkend dat er hierdoor potentieel ook persoonsgegevens worden verwerkt als de uitbater van zo een datacenter een natuurlijke persoon zou zijn. Deze verwerking van de persoonsgegevens in het kader van de rapporteringsverplichting en databank kan als rechtmatig beschouwd worden in de zin van artikel 6, lid 1, e) van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG): de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang. De verwerking is namelijk noodzakelijk voor het correct handhaven van de verplichtingen die opgenomen zijn in de databank en vallen bijgevolg onder dossierbeheer, maar de verwerking is ook noodzakelijk om te voldoen aan een Europese verplichting.

Artikel 22, 1°

De startdatum van de verplichting uit artikel 7.8.2 - "vanaf 2025" - wordt opgeheven aangezien die datum reeds in het verleden ligt en er heden nog geen uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering is met betrekking tot die verplichting. De verplichting blijft wel in lijn met de richtlijn "jaarlijks".

Artikel 22, 2°

Aan artikel 7.8.2, §1, wordt een derde lid toegevoegd dat meer duidelijkheid biedt over hoe moet worden omgegaan met situaties waarbij er achter de hoofdmeter die de energieverbruiken registreert meerdere gebouwen gelegen zijn. Omdat jaarlijks minstens een equivalente energiebesparing aan de renovatie tot een nader door de Vlaamse Regering te bepalen minimaal energieprestatieniveau gerealiseerd moet worden, moeten de energieverbruiken van deze gebouwen ook gekend zijn. Indien er op een site slechts één hoofdmeter is en er meerdere gebouwen gelegen zijn wil dat dus ook zeggen dat er geen uitsplitsing van het energieverbruik tussen gebouwen gemaakt kan worden en alle gebouwen ongeacht hun bruikbare vloeroppervlakte in dit geval mee binnen het toepassingsgebied van de verplichting vallen.

Artikel 22, 3°-6°

²⁵ Parl. St. Vlaams Parlement (2023-2024), St. 1958.

In het bestaande artikel 7.8.2 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 worden een aantal aanpassingen doorgevoerd. De reeds bestaande uitzonderingen uit artikel 7.8.2, §3, eerste lid voor als het niet technisch of economisch mogelijk is om het gebouw te renoveren tot de minimale energieprestatieniveaus wordt aangepast zodat dit enerzijds niet langer op dossier bij dossierbasis moet worden behandeld maar dat de Vlaamse Regering bij wege van algemene regel een aantal gevallen kan vaststellen die de technische of economische onmogelijkheid inhouden. Daaraan wordt nog functionele onmogelijkheid toegevoegd, zoals dit ook in Richtlijn 2023/1791 vermeld staat. De Vlaamse Regering zal dan uiteraard dienen aan te tonen wat die onmogelijkheid inhoudt.

In paragraaf 3, tweede lid wordt een gelijkaardige wijziging doorgevoerd wat betreft het vrijstellen van gebouwen voor sociale huisvesting als de benodigde investeringen niet kostenneutraal uitgevoerd kunnen worden of leiden tot verhoogde huurprijzen die de verlaging van de energiefactuur door renovatie overstijgen.

Voorts wordt de regel uit paragraaf 3, eerste lid opgeheven waardoor een overheidsinstantie die de voormelde vrijstelling heeft gekregen, het gebouw in kwestie nog steeds tot een technisch of economisch aanvaardbaar niveau dient te renoveren. Deze regel is immers niet in artikel 6 van de richtlijn opgenomen en gaat dus verder dan Europeesrechtelijk vereist. Ook is het dan niet duidelijk tot welk niveau men dan concreet moet renoveren. Het lijkt dan ook aangewezen de verplichting op dit punt te beperken tot wat Europeesrechtelijk vereist is.

Artikel 22, 7°

Artikel 29, lid 4 van de richtlijn (EU) 2023/1791 stelt dat de lidstaten, waar dat technisch en economisch haalbaar is, het gebruik van energieprestatiecontracten voor renovaties van grote gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties bevorderen en waarborgen. Voor renovaties van grote niet voor bewoning bestemde gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 750 m² zorgen de lidstaten ervoor dat overheidsinstanties nagaan of het gebruik van energieprestatiecontracten en andere op prestaties gebaseerde energiediensten haalbaar is. Wat dit laatste betreft wordt voorgesteld om dit te koppelen aan het toepassingsgebied van de verplichting uit artikel 7.8.2, die op zijn beurt de omzetting is van artikel 6 van de voormelde richtlijn. Er wordt in dit kader aan de Vlaamse Regering een delegatie verstrekt om te bepalen onder welke voorwaarden het voormelde gebruik haalbaar wordt geacht.

Artikel 23 - 24

Met deze artikelen wordt een rechtsgrond gecreëerd voor de Vlaamse Regering om verplichtingen op te leggen aan overheden om, bij de aankoop van gebouwen of bij de huur van gebouwen, enkel gebouwen met bepaalde minimale energieprestaties te kopen en/of huren. Deze verplichting wordt ingevoerd zowel voor aanbestedende overheden (in de klassieke sectoren) als aanbestedende entiteiten (in de speciale sectoren), nu de Richtlijn deze verplichting oplegt aan beiden.

De Richtlijn voorziet zelf in verschillende uitzonderingen voor deze verplichting (zie artikel 7.1 en 7.2 EED, maar ook Bijlage IV, punt f)); deze uitzonderingsgronden worden uitdrukkelijk ingeschreven op niveau van het Energiedecreet. Zo zal de Vlaamse Regering verplicht in deze uitzonderingen moeten voorzien bij het invoeren van de concrete verplichting op niveau van het Besluit van de Vlaamse Regering.

Artikel 25 - 26

Artikel 26, lid 4 van richtlijn (EU) 2023/1791 legt eisen op met betrekking tot nieuwe en ingrijpend te renoveren systemen voor stadsverwarming- en koeling. Voorgesteld wordt om een rechtsgrond te voorzien voor de Vlaamse Regering om de eisen waaraan nieuwe of ingrijpend te renoveren systemen voor stadsverwarming- of koeling moeten voldoen te bepalen. Deze eisen moeten in ieder geval gebaseerd zijn op het bepaalde in artikel 26, lid 1, 2 en 4 van richtlijn (EU) 2023/1791 en kunnen betrekking hebben op de bronnen die door het systeem voor stadsverwarming- of koeling worden gebruikt en/of de duurzaamheidsprestaties die gebaseerd zijn op de hoeveelheid broeikasgassen die het systeem voor stadsverwarming of -koeling uitstoot per eenheid aan de afnemers geleverde warmte of koude. De Vlaamse Regering bepaalt daarbij ook wie verantwoordelijk is voor het naleven van de eisen. Daarnaast wordt ook een rechtsgrond voorzien voor de Vlaamse Regering om verder af te bakenen wat ingrijpend te renoveren betekent in het kader van deze nieuwe verplichting.

Artikel 27 – 28

Er wordt een nieuw hoofdstuk, hoofdstuk XI 'het energie-efficiëntie-eerstbeginsel', toegevoegd aan afdeling VII van het Energiedecreet.

Dit artikel voegt een nieuw artikel 7.11.1 toe aan het Energiedecreet. Paragraaf 1 voorziet in een rechtsgrond op basis waarvan de Vlaamse Regering regelgeving kan invoeren ter uitvoering van artikel 3 van de richtlijn (EU) 2023/1791.

Paragraaf 1 voorziet in een omzetting van artikel 3, lid 1 van de richtlijn (EU) 2023/1791. Deze Europese bepaling bepaalt dat de lidstaten moeten waarborgen dat energie-efficiëntieoplossingen, waaronder middelen aan de vraagzijde en flexibiliteit, moeten worden beoordeeld in het geval van beleidsbeslissingen, planningsbeslissingen en belangrijke investeringsbeslissingen die worden genomen met betrekking tot energiesystemen of in sectoren die een impact hebben op het energieverbruik.

De rechtsgrond in paragraaf 1 geeft de Vlaamse Regering een bevoegdheid om specifiek voor het afgelijnde toepassingsgebied de verplichting op te leggen om een beoordeling van energie-efficiëntieoplossingen, waaronder middelen aan de vraagzijde en flexibiliteit, uit te voeren. Deze rechtsgrond laat de reeds bestaande andere rechtsgronden, zoals bijvoorbeeld artikel 7.7.2 van het Energiedecreet, onverlet en is hierop een aanvulling.

Hierbij wordt de terminologie ('belangrijke investeringsbeslissing') overgenomen uit de voornoemde richtlijn. De drempelbedragen en betrokken sectoren worden tevens overgenomen uit de voornoemde richtlijn voor de afbakening van het toepassingsgebied van de rechtsgrond.

Belangrijk ter correcte omzetting van de richtlijn is dat er een rechtsgrond wordt voorzien om verplichtingen te kunnen opleggen aan actoren in zowel de publieke als de private sector die vallen onder het toepassingsgebied van paragraaf 1. Om deze reden wordt de rechtsgrond geformuleerd als de mogelijkheid om een verplichting op te leggen aan ondernemingen, niet-commerciële instellingen en publiekrechtelijke rechtspersonen.

Paragraaf 2 bepaalt dat de beoordeling van energie-efficiëntieoplossingen in de gevallen onder het toepassingsgebied van paragraaf 1, rekening moet houden met het energie-efficiëntie-eerstbeginsel. Deze passage wordt ingevoerd ter verdere omzetting van artikel 3, lid 1 van de richtlijn (EU) 2023/1791.

Paragraaf 3 bevat een delegatie aan de Vlaamse Regering om de berekeningsmethode te bepalen op basis waarvan moet worden berekend of een bepaalde beslissing de drempelwaarde overschrijdt.

Paragraaf 4 geeft de Vlaamse Regering uitdrukkelijk de bevoegdheid om uitzonderingen vast te stellen voor de verplichting om het energy efficiency first-principe toe te passen. Bovendien geeft het de Vlaamse Regering de mogelijkheid

om een aantal maatregelen te kwalificeren als 'gelijkwaardig' aan de beoordeling in het kader van EE1st. Zo wordt vermeden dat ondernemingen en rechtspersonen die reeds maatregelen namen in het kader van energie-efficiëntie (bv. uitvoeren van energie-audits, implementeren van een energiemanagementsysteem) opnieuw hetzelfde onderzoek zouden moeten uitvoeren.

Paragraaf 5 bepaalt expliciet dat de conclusies van de alternatieventoets niet bindend is voor de onderneming of rechtspersoon in kwestie.

Paragraaf 6 lijnt de bevoegdheidsverdeling tussen de Vlaamse Regering enerzijds en de Vlaamse Nutsregulator anderszijds af voor wat betreft het toezicht op en de beoordeling van het energie-efficiëntie-eerst beginsel. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een opmerking van de Vlaamse Nutsregulator in die zin voor wat betreft het toezicht op en de beoordeling van het energie-efficiëntie-eerst beginsel ten aanzien van de netbeheerders en de beheerder van het plaatselijke vervoersnet voor elektriciteit. Ten einde versnippering van bevoegdheden te voorkomen worden het toezicht op en de beoordeling van het energie-efficiëntie-eerst beginsel ten aanzien van de netbeheerders en de beheerder van het plaatselijke vervoersnet voor elektriciteit in hun investeringsplannen integraal toegewezen aan de Vlaamse Nutsregulator.

Artikel 29

Dit artikel voorziet een rechtsgrond voor de implementatie van het energy-efficiency first-principe voor wat betreft de planningsbeslissingen en beleidsbeslissingen. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om verplichtingen op te leggen aan de Vlaamse overheid, provincies en gemeenten in dit verband.

Artikel 5.6 van de nieuwe EED bepaalt ook dat Lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen zodat regionale en lokale overheden energie-efficiëntiemaatregelen nemen in hun langetermijnplanning. Deze bepaling houdt geen verplichting in voor lokale besturen om een langetermijnplan rond energie en klimaat op te maken, maar houdt in dat, als dergelijke langetermijnplan wordt opgemaakt, er bijzondere maatregelen moeten worden getroffen inzake energie-efficiëntie. Bovendien moet, bij het nemen van dergelijke maatregelen inzake energie-efficiëntie, rekening worden gehouden met gezinnen in energie-armoede en kwetsbare groepen.

De EED voorziet ook in de verplichte opmaak van lokale warmte- en koelingsplannen voor bepaalde lokale besturen. Bij de opmaak van deze plannen moet rekening worden gehouden met het energie-efficiëntie eerst-beginsel, zodat deze plannen per definitie conform artikel 5.6 van de EED zijn.

Met voorliggend artikel wordt een rechtsgrond gecreëerd voor de Vlaamse Regering om, in het kader van reeds bestaande instrumenten voor langetermijnplanning, verplichtingen op te leggen om maatregelen te nemen inzake energie-efficiëntie. Er dient te worden benadrukt dat deze bepaling, op zichzelf, geen verplichting creëert voor lokale besturen om een langetermijnplan energie en klimaat op te maken. Lokale besturen behouden, met uitzondering van die specifieke plannen die door het Europees recht verplicht worden gesteld (bv. lokale warmte- en koelingsplannen), de volledige vrijheid om al dan niet een dergelijk plan op te maken. Maken lokale besturen een dergelijk plan op, dan kan de Vlaamse Regering verplichten dat bepaalde maatregelen inzake energie-efficiëntie worden genomen.

Artikel 30

Er wordt een artikel 30 ingevoegd dat voor de uitvoering van artikel 12.3.1 door openbare besturen verduidelijking biedt over hoe dient omgegaan te worden met gebouwen die gelegen zijn op sites waar de beleving slechts via een hoofdmeter gebeurd en er dus geen uitsplitsing gemaakt kan worden voor individuele energieverbruiken per gebouw op deze site.

Artikel 31, artikel 32 en artikel 35

In artikel 31 en 32 wordt een nieuw artikel 12.3.2 toegevoegd aan het Energiedecreet dat een rapporteringsverplichting over het totaal energieverbruik van overheidsinstanties omvat. In het lopende Verzameldecreet I Energie en Klimaat wordt de inhoud van artikel 12.3.1 beperkt tot wat in artikel 6 lid 5 van Richtlijn 2023/1791 vereist is. Dit houdt echter in dat een nieuwe rapporteringsverplichting voor overheidsinstanties moet ingevoerd worden zodat de uitvoering van de verplichtingen uit artikel 5 van Richtlijn 2023/1791 kan opgevolgd worden. De Europese Commissie geeft zelf aan dat in het kader van artikel 5 EED een 'uitgebreide, bottom-up' verzameling van gegevens vereist is voor de implementatie van het artikel.²⁶ Omwille van de inperking van het toepassingsgebied van artikel 12.3.1 van het Energiedecreet is namelijk enkel het energieverbruik van gebouwen vanaf 250 m² gekend terwijl inzake de omzetting van artikel 5 van Richtlijn 2023/1791 ook een jaarlijkse energiebesparing op het totaal energieverbruik van overheidsinstanties moet gerealiseerd worden. Om de ontbrekende energiestromen nog te vatten om tot dit totaal energieverbruik te komen wordt daarom in artikel 12.3.2 voor de overheidsinstanties een nieuwe rapporteringsverplichting over dit totaal energieverbruik ingevoerd.

De Vlaamse Overheid zet in op het 'Only once'-principe: de overheid hoeft niet te vragen wat de overheid al weet. Daarom moeten overheidsinstanties die data al hebben aangeleverd in kader van de verplichting, vermeld in artikel 12.3.1 van het Energiedecreet, deze niet opnieuw rapporteren.

Artikel 35 voegt een nieuw artikel 13.4.17/1 toe aan het Energiedecreet dat de sanctiebepaling omvat voor overheidsinstanties die niet voldoen aan de verplichtingen uit artikel 12.3.2.

Artikel 33 – 34

Artikel 31 van de nieuwe EED bevat, zoals eerder aangegeven, regels rond het gebruik van conversiefactoren en het gebruik van primaire energiefactoren (waarbij finale energiebesparingen kunnen worden omgezet in primaire energiebesparing en vice versa). België hanteert bijvoorbeeld een PEF elektriciteit van 2,5; deze werd berekend aan de hand van één van de door de Europese Commissie naar voor geschoven methodologieën. Vlaamse regelgeving is vandaag al in overeenstemming met dit artikel²⁷.

Door de veranderende elektriciteitsmix (o.a. door de sluiting van verschillende Belgische kerncentrales in 2024 en 2025 en de toename van hernieuwbare energie) zal de berekende PEF elektriciteit echter steeds verder afwijken van de huidig gehanteerde factor 2,5. Daarom wordt, met voorliggend voorontwerp van decreet, een expliciete decretale basis ingeschreven voor de Vlaamse Regering om de conversiefactoren en primaire energiefactoren vast te leggen over alle sectoren heen (gebouwen etc.). Deze factoren zullen daarbij uiteraard in overeenstemming moeten zijn met de Europese regelgeving.

Artikel 36 – 37

²⁶ Aanbeveling (EU) 2024/1716 van de Commissie van 19 juni 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van de artikelen 5, 6 en 7 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het energieverbruik in de openbare sector, de renovatie van openbare gebouwen en openbare aanbestedingen: *"Voor het verzamelen van alle noodzakelijke gegevens over het finale energieverbruik voor het referentiejaar en voor de jaren waarop de verplichting van toepassing is, is een uitgebreide bottom-upgegevensverzameling vereist waarbij alle overheidsinstanties in de lidstaat die onder de verplichting vallen, betrokken zijn. Dit geldt ook voor overheidsinstanties in de sectoren defensie en vervoer indien een lidstaat ervoor kiest de energiebesparing van deze sectoren mee te tellen bij de verwezenlijkingen uit hoofde van artikel 5 van Richtlijn (EU) 2023/1791."*

²⁷ Zo bepaalt artikel 9.1.10 van het Energiebesluit bijvoorbeeld de primaire energiefactoren in het kader van EPB.

Er wordt voorzien in een sanctiebepaling met betrekking tot de verplichtingen voor gemeenten inzake lokale verwarmings- en koelingsplannen. Conform artikel 32 van richtlijn (EU) 2023/1791 zijn lidstaten immers verplicht sancties te bepalen op inbreuken op krachtens de richtlijn vastgestelde nationale bepalingen. Daarom wordt in artikel 13.4.18 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 voorzien dat het VEKA een administratieve geldboete kan opleggen aan gemeenten die hun verplichtingen niet nakomen. Er wordt appreciatiebevoegdheid aan het VEKA gelaten voor het bepalen van de opportuniteit van het opleggen van een administratieve geldboete en de hoogte ervan, die niet lager is dan 1.000 euro, en niet hoger dan 200.000 euro.

Het VEKA kan, na het opleggen van een administratieve geldboete, ook een nieuwe termijn vastleggen waarin de verplichtingen moeten worden nageleefd. Als de gemeente in gebreke blijft bij het verstrijken van de termijn, kan het VEKA de gemeente een administratieve geldboete opleggen in de vorm van een dwangsom, die 100 euro bedraagt per kalenderdag per volledige schijf van 10.000 inwoners van de gemeente dat de termijn wordt overschreden.²⁸ Ook hier heeft het VEKA appreciatiebevoegdheid bij het opleggen van de boete. De administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom bedraagt maximaal 200.000 euro.

Artikel 38 - 39

Artikel 32 van richtlijn (EU) 2023/1791 stelt dat de lidstaten bepalen welke sancties van toepassing zijn op inbreuken op krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, en dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om de toepassing ervan te garanderen. De aldus vastgestelde sancties zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend. Deze bepaling is uiteraard ook van toepassing op de rapporteringsverplichting voor datacenters. De Vlaamse overheid moet zodoende effectief kunnen afdwingen, dat de eigenaars en exploitanten van datacenters daadwerkelijk rapporteren. Daarom wordt voorgesteld om het niet vervullen van de rapporteringsverplichting te sanctioneren via een door het VEKA op te leggen administratieve geldboete van 500 euro tot en met 10.000 euro. Op deze wijze kan het VEKA bij de vaststelling van de hoogte van de op te leggen administratieve geldboete bijvoorbeeld rekening houden met enerzijds de grootte van het in gebreke blijvende datacenter en anderzijds met recidivisten.

Artikel 40 - 41

In uitvoering van artikel 26, lid 4 van richtlijn (EU) 2023/1791 werd een rechtsgrond voorzien voor de Vlaamse Regering om eisen vast te leggen inzake nieuwe of ingrijpend te wijzigen systemen voor stadsverwarming- of koeling (zie artikel 28 en 29). Conform artikel 32 van de voormelde richtlijn, moeten er ook hier sanctiebepalingen worden voorzien. Voorgesteld wordt om het VEKA de mogelijkheid te geven een administratieve geldboete op te leggen. Het boetebedrag bedraagt 50.000 euro per MW bruto thermisch vermogen van het systeem voor stadsverwarming- of koeling, met in ieder geval een minimum van 5.000 euro en een maximum van 1.000.000 euro.²⁹ Het maximumbedrag van de administratieve geldboete houdt rekening met de grootte van sommige systemen voor stadsverwarming- of koeling.

²⁸ Voor een gemeente met 47.000 inwoners zal het bedrag van de dwangsomboete bijvoorbeeld 400 euro per kalenderdag bedragen, aangezien voor de gemeente gerekend wordt met vier volledige schijven van 10.000 inwoners.

²⁹ Indien een stadsverwarmingssysteem met een klein vermogen, bijvoorbeeld een collectieve warmtepomp van 80 kW verbonden met twee gebouwen aan de hand van een warmtenet, niet voldoet aan de eisen die conform ontworpen artikel 7.10.1 van het Energiedecreet aan systemen voor stadsverwarmings- of koeling worden opgelegd, is de minimumboete 5.000 euro. Dit ondanks het feit dat de berekende boete op basis van het bruto thermisch vermogen ($0,08 \text{ MW} \times 50.000 \text{ euro} = 4.000 \text{ euro}$) lager zou uitvallen dan 5.000 euro. Indien een stadsverwarmingssysteem van 800 kW niet voldoet aan de gestelde eisen, wordt de minimumboete pro rata toegepast en berekend als 40.000 euro.

Daarbij kan het VEKA ook een nieuwe termijn vastleggen waarbinnen de betreffende eisen alsnog moeten worden nageleefd. Als het VEKA vaststelt dat bij het verstrijken van nieuwe termijn nog steeds niet aan de eisen is voldaan, kan het VEKA een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom opleggen. Die bedraagt 500 euro per MW bruto thermisch vermogen van het systeem voor stadsverwarming- of koeling per kalenderdag dat de termijn wordt overschreden. De administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom bedraagt maximaal 1.000.000 euro, naar analogie met de het maximumbedrag voor de eerste administratieve geldboete.

Artikel 42 - 43

Artikel 32 van richtlijn (EU) 2023/1791 stelt dat de lidstaten bepalen welke sancties van toepassing zijn op inbreuken op krachtens deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, en dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten nemen om de toepassing ervan te garanderen. De aldus vastgestelde sancties zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend. Deze bepaling is uiteraard ook van toepassing op de verplichting inzake de toepassing van het energie-efficiëntie-eerstprincipe. Daarom kunnen inbreuken op de verplichtingen met betrekking tot dat principe door het VEKA worden gesanctioneerd door middel van een administratieve geldboete. Deze boete mag niet minder dan 500 euro zijn en niet meer dan 50.000 euro. Deze minimale en maximale boetebedragen zijn proportioneel in het licht van de investeringsbedragen waarvoor de verplichting geldt (100 miljoen euro; 175 miljoen euro voor vervoersinfrastructuur).

Daarbij kan het VEKA ook een nieuwe termijn vastleggen waarbinnen de verplichting alsnog moet worden nageleefd. Als het VEKA vaststelt dat bij het verstrijken van nieuwe termijn nog steeds niet aan de verplichting is voldaan, kan het VEKA een administratieve geldboete in de vorm van een dwangsom opleggen. Die dwangsom mag niet minder dan 250 euro per kalenderdag bedragen, noch meer dan 25.000 euro per kalenderdag. Daarnaast is er een dubbel plafond voor de dwangsom: de dwangsom mag 1) nooit hoger zijn dan 1 miljoen euro; en 2) nooit hoger dan 3% van de jaarlijkse omzet van de overtreder in het Vlaamse Gewest. Zo wordt er gewaakt over het proportionele karakter van de dwangsom.

Artikel 44 - 46

Artikel 27 van de nieuwe EED voorziet verschillende nieuwe verplichtingen voor de regulerende instantie om, bij zijn werkzaamheden, rekening te houden met energie-efficiëntie. Daarom wordt het Decreet tot operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator op verschillende punten gewijzigd om het decreet in overeenstemming te brengen met de nieuwe EED.

Artikel 47

Er wordt een nieuw artikel ingevoegd om de inconsistentie weg te werken tussen artikel 4/1.1.15 van het Energiedecreet van 8 mei 2009 en artikel 8, 2° van het Decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator.

Artikel 48

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het voorontwerp.

Deze bepaling betreft een overgangsbepaling waardoor de eigenaars en exploitanten van datacenters de eerste rapportage na de inwerkingtreding van dit decreet uiterlijk tegen 15 maart 2026 dient te geschieden. Deze rapportage heeft dan betrekking op de informatie voor de kalenderjaren 2023 en 2024.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Matthias DIEPENDAELE

De Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd,

Hans BONTE