

DE VLAAMS MINISTER VAN WONEN, ENERGIE EN KLIMAAT, TOERISME EN JEUGD EN DE VLAAMSE
MINISTER VAN OMGEVING EN LANDBOUW

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- **voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de regelgeving over energie-efficiëntie bij verwarming en koeling, wat betreft de kosten-batenanalyse**
 - **Principiële goedkeuring**

Samenvatting

Dit besluit voorziet in de omzetting van artikel 26 (7)-(11) Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (Richtlijn 2023/1791).

Artikel 26 behelst de verplichting voor bepaalde installaties om een kosten-batenanalyse (KBA) uit te voeren. Met een KBA wordt onderzocht of de restwarmte die bij de installatie vrijkomt kan worden gerecupereerd in de vorm van kwalitatieve warmtekrachtkoppeling of energie-efficiënte stadsverwarming en -koeling. Indien uit de KBA blijkt dat er voor bepaalde opties een kosten-batenoverschot bestaat, dan moeten die opties in beginsel worden geïmplementeerd.

De verplichting tot het uitvoeren van een KBA bestaat al langer in Vlaanderen ingevolge de omzetting van artikel 14 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 (Richtlijn 2012/27/EU).

Richtlijn 2023/1791 vervangt Richtlijn 2012/27 en past de regeling omtrent de KBA gedeeltelijk aan.

Om de omzetting van Richtlijn 2023/1791 uit te voeren wordt de volgende regelgeving aangepast:

- Energiebesluit van 19 november 2010.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (Omgevingsvergunningsbesluit).
- Besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne (Titel II van het VLAREM).

1 SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Energie en Omgeving en Natuur

Beleidsdoelstelling: gedeeltelijke omzetting van artikel 26 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.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2026/214 werd op 19 juni 2026 bekomen.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op 17 juni 2026 verkregen.

Het akkoord van de minister van de begroting werd op 5 juli 2026 verkregen.

2 INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Het voorliggende voorontwerp van besluit beoogt de omzetting van artikel 26 (7)-(11) Richtlijn 2023/1791 dat de verplichting bevat om voor bepaalde installaties een KBA uit te voeren.

Richtlijn 2023/1791 geeft uitvoering aan de klimaatambities van de EU. De EU heeft in haar mededeling van 17 september 2020 over “Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030 – Investeren in een klimaat neutrale toekomst voor ons allemaal” de doelstelling opgenomen om broeikasgassen met ten minste 55% te doen dalen ten opzichte van 1990. Dat vormt een aanzienlijke verhoging ten opzichte van het voorgaande streefdoel van 40%. Om die doelstelling te bereiken heeft de Europese Commissie een wetgevingspakket aangenomen (het ‘Fit for 55-pakket’), waarvan Richtlijn 2023/1791 deel uitmaakt. Richtlijn 2023/1791 beoogt als onderdeel van het Europees klimaatbeleid het energieverbruik van de EU met 11,7% te doen dalen tegen 2030 door de energie-efficiëntie¹ in de EU te verbeteren.

Artikel 26 Richtlijn 2023/1791 beoogt de energie-efficiëntie te verbeteren door ervoor te zorgen dat er meer gebruik wordt gemaakt van restwarmte en -koude die vrijkomt bij bepaalde installaties en voorzieningen door bijvoorbeeld die restwarmte en -koude te gebruiken in kwalitatieve warmtekrachtkoppeling en efficiënte stadsverwarming en -koeling. Op die manier wordt er bespaard op het primair energiegebruik. Om de economische haalbaarheid van die opties te beoordelen, moet er voorafgaand aan de bouw of ingrijpende renovatie van bepaalde installaties een kostenbatenanalyse (KBA) worden opgesteld. Wanneer uit de KBA een kosten-batenoverschot blijkt, moet de installatie worden uitgerust met hoogrenderende warmtekrachtkoppelingseenheden om de warmte terug te winnen of moeten er andere technische oplossingen worden ingepast die verzekeren dat de restwarmte- en koude kan worden teruggewonnen, zoals de aansluiting op een net voor stadsverwarming of -koeling.

¹ Energie-efficiëntie is de verhouding tussen de energie-input en de energie-output in de vorm van verkregen diensten, prestaties en goederen (art. 2, (8) Richtlijn 2023/1791).

De KBA-verplichting uit artikel 26 (7)-(11) Richtlijn 2023/1791 is de opvolger van de KBA-verplichting uit artikel 14(5)-(9) Richtlijn 2012/27. Richtlijn 2012/27 werd reeds omgezet in Vlaanderen en meer bepaald in het Omgevingsvergunningsbesluit en Titel II van het VLAREM. Die regelgeving moet worden aangepast om de nieuwe regeling van artikel 26 Richtlijn 2023/1791 te implementeren.

De Vlaamse Regering is van mening dat het wenselijk is om de materiële verplichting tot het uitvoeren van een kosten-batenanalyse niet langer te regelen in het Omgevingsvergunningsbesluit, maar te verankeren in het Energiebesluit. Het Omgevingsvergunningsbesluit heeft in hoofdzaak tot doel de procedurele aspecten van de omgevingsvergunningsprocedure te regelen. Materiële verplichtingen die verband houden met energiebeleid en die zelfstandige rechtsgevolgen hebben, passen beter binnen de energieregelgeving. De inhoudelijke bepalingen inzake de KBA, worden daarom opgenomen in het Energiebesluit onder een afzonderlijke titel. In het Omgevingsvergunningsbesluit worden enkel de noodzakelijke procedurele verwijzingen opgenomen naar deze materieelrechtelijke bepalingen, om de samenhang en coherentie tussen beide regelgevingskaders te waarborgen. De inhoud, methodiek, aannames en berekeningstermijn voor de kosten-batenanalyse zullen verder worden uitgewerkt via ministerieel besluit. De praktische uitvoering van de KBA blijft uiteraard, net zoals voorheen het geval was, geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

Het besluit voorziet in de gedeeltelijke omzetting van artikel 26 Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen aan Titel II VLAREM

Artikel 2

Dit artikel heft de definitie voor kwalitatieve warmte-krachtkoppeling en de definitie voor kosten-batenanalyse op in titel II VLAREM, daar deze definities niet meer voorkomen in het besluit n.a.v. de wijzigingen doorgevoerd door artikel 4 van het huidige besluit.

Artikel 3

Dit artikel heft artikel 2.16.1 van titel II van VLAREM op naar aanleiding van de opheffing van artikel 5.2.3bis.1.12, §2, tweede lid, artikel 5.43.2.40, tweede lid, en artikel 5.43.3.19, tweede lid.

Artikel 4

Artikel 4 heft paragraaf 2 van artikel 5.2.3bis.1.12 van Titel II VLAREM op. Die bepaling bevatte de verplichting voor stookinstallaties om toepassing te maken van de opties uit de KBA indien er een kosten-batenoverschot was. Aangezien die verplichting nu op algemene wijze is opgenomen in artikel 6.5/1.2 Energiebesluit, dient artikel 5.2.3bis.1.12 van Titel II VLAREM te worden opgeheven.

Artikel 5

Dit artikel heft artikel 5.43.1.2, tweede lid van titel II van VLAREM op, naar aanleiding van de opheffing van artikel 5.43.2.40 en artikel 5.43.3.19.

Artikel 6

Dit artikel heft om dezelfde redenen als artikel 4 van het ontwerpbesluit artikel 5.43.2.40 van Titel II VLAREM op, wat eenzelfde verplichting behelsde voor kleine stookinstallaties.

Artikel 7

Dit artikel heft om dezelfde redenen artikel 5.43.3.19 van Titel II VLAREM, wat eenzelfde verplichting behelsde voor grote stookinstallaties.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen aan het Energiebesluit van 19 november 2010

Artikel 8

Dit artikel voorziet in de invoering van verschillende definities uit Richtlijn 2023/1791 in artikel 1.1.1 van het Energiebesluit. Daarnaast past het artikel bepaalde bestaande definities aan met het oog op de specifieke toepassing ervan op de regeling omtrent de KBA, zoals de definitie van 'economisch aantoonbare vraag' en 'ingrijpende renovatie'.

Artikel 9

Dit artikel voegt in titel VI van het Energiebesluit een nieuw hoofdstuk VI/1 Kosten-batenanalyse inzake energie-efficiëntie bij verwarming en koeling in, wat bestaat uit artikel 6.5/1.1 tot en met 6.5/1.2.

In het ontworpen artikel 6.5/1.1 wordt het toepassingsgebied van de KBA-verplichting uit artikel 26(7) Richtlijn 2023/1791 overgenomen. Onder het toepassingsgebied vallen volgende installaties: installaties voor de opwekking van thermische elektriciteit met een gemiddelde jaarlijkse totale energie-input van meer dan 10 MW, industriële installaties met een gemiddelde jaarlijkse totale energie-input van meer dan 8 MW, dienstvoorzieningen met een gemiddelde jaarlijkse totale energie-input van meer dan 7 MW en datacentra met een totale nominale energie-input van meer dan 1 MW. De "totale energie-input" moet worden geïnterpreteerd als een productiecapaciteit en niet als een energievolume (gemeten in MWh), aangezien deze moet worden vergeleken met een bepaalde drempel (uitgedrukt in MW) die betrekking heeft op de warmte- en koudecapaciteit. Bij het beoordelen van de totale energie-input (of productiecapaciteit) moet artikel 26, lid 7, van Richtlijn (EU) 2023/1791 worden beschouwd als een verwijzing naar de productiecapaciteit van de betrokken installatie.²

De KBA-verplichting wordt ook van toepassing verklaard op GPBV-installaties.³ Artikel 26(11) Richtlijn 2023/1791 bepaalt immers dat de KBA-verplichting ook van toepassing is op "de installaties die vallen onder de Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

Daarnaast maakt de Vlaamse Regering gebruik van de mogelijkheid om in paragraaf 2 een vrijstelling in te voeren voor (1) piekverbruik- en back-up elektriciteitsinstallaties op met minder dan 1.500 bedrijfsuren per jaar en (2) installaties die dichtbij een geologische opslaglocatie moeten liggen.. Artikel 26(8), a) Richtlijn 2023/1791 vereist weliswaar dat er een verificatieprocedure wordt ingericht ter controle van het aantal bedrijfsuren voor piekverbruik- en back-up elektriciteitsinstallaties. De Vlaamse Regering geeft de minister, bevoegd voor energie, de bevoegdheid om een dergelijke verificatieprocedure te bepalen. De Vlaamse Regering is van oordeel dat die delegatie gewettigd is, aangezien zijzelf de principieel politieke keuze heeft gemaakt om een vrijstelling voor de betreffende

² 2024/2395 AANBEVELING (EU) 2024/2395 VAN DE COMMISSIE van 2 september 2024 bevattende richtsnoeren voor de uitleg van artikel 26 van Richtlijn (EU) 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad betreffende verwarming en koeling, pagina 17.

³ Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging (GPBV). GPBV-installatie: een installatie in de zin van artikel 5.1.1, 6°, van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid

installaties in te voeren en om een verificatieprocedure daartoe in te stellen.⁴ De verdere uitwerking van de procedure vormt een detailmaatregel van bijkomstige aard die op zichzelf geen politieke keuze behelst en die daarom redelijkerwijze aan de minister kan worden toevertrouwd.⁵

Om dezelfde redenen delegeert de Vlaamse Regering in paragraaf 3 de bevoegdheid aan de minister, bevoegd voor energie, om de drempels vast te stellen inzake hoeveelheid beschikbare nuttige restwarmte, in warmtevraag of in afstand tussen de industriële installaties en de stadsverwarmingsnetten om te worden vrijgesteld van de verplichting in paragraaf 1. Het invoeren van de vrijstelling vormt de principiële beslissing met een politieke draagwijdte. De verdere uitwerking van de drempels is dat niet, aangezien dat een uitgebreide technische analyse vereist die neerkomt op een detailmatig optreden.

Paragraaf 4 bepaalt de delegatie van de Vlaamse Regering aan de minister, bevoegd voor energie, het verder bepalen van de inhoudelijke en vormelijke vereisten van een kosten-batenanalyse. Zo zal de minister basisregels vastleggen inzake de methodiek, aannames en berekeningstermijn voor de kosten-batenanalyse. Een gelijkaardige delegatie bestond eveneens onder de vorige regeling, die verder werd uitgewerkt in het ministerieel besluit van 23 juli 2015 houdende de vastlegging van de basisregels inzake de methode, de aannames en de berekeningstermijn voor de kosten-batenanalyse.

Paragraaf 5 geeft uitvoering aan artikel 26(7), laatste lid Richtlijn 2023/1791 dat bepaalt dat de KBA moet worden uitgevoerd in samenwerking met de exploitant van de installatie. In het geval de KBA betrekking heeft op een nog te bouwen installatie bestaat er in principe nog geen exploitant. De installatie wordt dan immers nog niet geëxploiteerd. In dat geval wordt de KBA opgesteld in samenwerking met de aanvrager van de omgevingsvergunning.

In het ontworpen artikel 6.5/1.2 wordt de verplichting opgenomen voor de exploitant om ook daadwerkelijk uitvoering te geven aan de resultaten van de KBA. Wanneer blijkt dat er voor bepaalde opties een kosten-batenoverschot bestaat, dan moet die optie worden uitgevoerd. Het VEKA kan op gemotiveerd verzoek geheel of gedeeltelijk vrijstelling verlenen wanneer wettelijke, eigendomsrechtelijke of financiële redenen worden aangetoond. De minister kan bepalen welke wettelijke, eigendomsrechtelijke of financiële redenen minstens in aanmerking komen. De door de minister vastgestelde redenen doen geen afbreuk aan de mogelijkheid voor het VEKA om in voorkomend geval ook andere wettelijke, eigendomsrechtelijke of financiële redenen in aanmerking te nemen.

Het VEKA verifieert de ingediende kosten-batenanalyses en zal daarvoor een beroep doen op het Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen

Hoofdstuk 4. Wijzigingen aan het Omgevingsvergunningsbesluit

Artikel 10

Dit artikel voegt in artikel 37, §10, Omgevingsvergunningsbesluit een punt 4° in op grond waarvan het VEKA uitdrukkelijk bevoegd wordt verklaard om advies te verlenen over een omgevingsvergunningsaanvraag in het geval er een KBA wordt toegevoegd.

Artikel 11

Dit artikel voert in artikel 38, §9, Omgevingsvergunningsbesluit een punt 5° in op grond waarvan het advies van het VEKA bij een omgevingsvergunningsaanvraag een gemotiveerde beoordeling bevat van de kosten-batenanalyse.

⁴ Adv.RvS 35.601/3 van 15 juli 2003 over een ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering 'houdende vaststelling en de organisatie en de indeling van geslachte volwassen runderen'.

⁵ Adv.RvS nr. 29.655/1-2-3 van 19 november 1999 over een voorontwerp van wet 'houdende sociale en diverse bepalingen'; Adv.RvS 12.322/2 van 13 juni 1975 over een ontwerp van wet 'inzake douane en accijnzen'.

Voordien was de bevoegdheid van het VEKA dienaangaande opgenomen in artikel 8 van het Ministerieel Besluit van 24 juli 2015 houdende de vastlegging van de basisregels inzake de methode, de aannames en de berekeningstermijn voor de kosten-batenanalyse.

Daarenboven is de Vlaamse Regering van oordeel dat, in het licht van de coherentie van het Omgevingsvergunningsbesluit, het beter is om die bevoegdheid op te nemen in het voormelde artikel, aangezien dat reeds een opsomming bevat van de documenten waarover het VEKA advies moet verlenen in het kader van een omgevingsvergunningaanvraag.

Artikel 12

Dit artikel voert de nodige wijzigingen door in Bijlage 1 van het Omgevingsvergunningenbesluit. Zo wordt de verwijzing naar de vorige KBA, vervat in bijlage R43B, opgeheven. Daarnaast wordt er een verwijzing opgenomen naar de nieuwe bijlage C6.9: kosten-batenanalyse.

Artikel 13

In dit artikel wordt in Bijlage 2 aan addendum C6 een punt 9 toegevoegd, dat het hoofdformulier bevat dat dient ingevuld te worden bij het aanvragen van een omgevingsvergunning.

Hoofdstuk 5. – Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 14

Dit artikel verduidelijkt dat de nieuwe KBA enkel van toepassing is op vergunningaanvragen die worden ingediend na de inwerkingtreding van het besluit. Dit om rechtszekerheid te waarborgen.

Artikel 15

Vooraleer het ontwerpbesluit in werking kan treden, moet het Omgevingsloket worden aangepast om de wijzigingen inzake de KBA te kunnen implementeren in de praktijk. De Vlaamse Regering delegeert daarom de bevoegdheid aan de ministers, bevoegd voor energie en omgeving, om de inwerkingtredingsdatum te bepalen nadat het Omgevingsloket in gereedheid is gebracht.

Artikel 15

Betreft een uitvoeringsbepaling.

C. MER

In het licht van de voorgestelde wijzigingen aan VLAREM werd onderzocht of de opmaak van een Plan-Milieueffectrapportage (plan-MER) al dan niet verplicht is. De bepaling van de plan-MER-plicht wordt beoordeeld aan de hand van drie stappen. In de eerste stap wordt de vraag gesteld of het plan of programma onder de definitie van artikel 4.1.1, 12° DABM valt. Aangezien het gaat om wijzigingen die werden opgesteld door een regionale instantie en onderworpen zijn aan de wetgevingsprocedure van de Vlaamse Regering, gaat het om een plan of programma zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1, 12° van het DABM. In de tweede stap wordt nagegaan of het plan of programma volgens artikel 4.2.1 en 4.2.2 DABM onder het toepassingsgebied van het decreet valt. De voorgestelde wijzigingen vallen inderdaad binnen het toepassingsgebied van het decreet, aangezien ze wijzigingen in het VLAREM aanbrengen. Ten slotte wordt nagegaan of er voor de wijzigingen die onder het toepassingsgebied vallen een plicht geldt tot opmaak van een plan-MER. Er is geen plan-MER-plicht die van rechtswege geldt voor deze wijzigingen. Gezien het slechts gaat om enkele kleine wijzigingen aan de indelingslijst van VLAREM, kan worden besloten dat dit plan of programma geen aanzienlijke milieueffecten zal hebben. Het betreft een opheffing van enkele artikelen die betrekking hebben op de kosten-batenanalyse, om deze op te nemen in het Energiebesluit van 19 november 2010. Omwille van de geringe impact van deze wijzigingen, dient geen plan-MER te worden opgemaakt. De wijzigingen zijn overigens een omzetting van een Europese Richtlijn.

3 BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorliggend voorstel heeft een beperkte budgettaire impact, daar de voorgestelde wijzigingen betrekking hebben op het aanpassen van het omgevingsvergunningenloket. De technische wijzigingen die hiervoor vereist zijn, worden opgenomen binnen de reeds voorziene release van het loket. Hierdoor ontstaat geen bijkomende structurele budgettaire last.

Het aantal mandagen nodig voor de opvolging van de KBA-verplichting, wordt ingeschat op **50 mandagen**. Deze mandagen zullen worden ingezet door personeel werkzaam in of voor het Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen (VBBV). De eventuele budgettaire impact op het benodigd budget ter financiering van de bestaande referentietask "Verificatiebureau Benchmarking Vlaanderen (VBBV)" is op dit moment moeilijk in te schatten, en zal worden onderzocht in aanloop naar de opstelling van het Werkprogramma 2027 van het VBBV, dat mede beïnvloed wordt door de eventuele verlenging van de Energiebeleidsovereenkomsten (EBO).

Advies Inspectie van Financiën

Het gunstige advies van de Inspectie van Financiën werd op 17 juni 2026 bekomen en gaat als bijlage 2 bij deze nota.

Begrotingsakkoord

Het akkoord van de minister van de begroting werd op 5 juli 2026 verkregen, en gaat als bijlage 3 bij deze nota.

B. DE BUDGETTAIRE IMPACT ESR-TOETS

Niet van toepassing.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er is geen impact op het personeelsbestand van de Vlaamse overheid.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voor lokale besturen die optreden als vergunningverlenende overheid blijft de impact beperkt. Hun rol bestaat erin te controleren of een KBA vereist is en, indien van toepassing, of deze bij de aanvraag werd gevoegd. De maatregel leidt tot een beperkte bijkomende administratieve aandacht bij de volledigheds- en ontvankelijkheidscontrole van vergunningsdossiers ten gevolge van een wijziging in het aantal aanvragen.

4 VERDER TRAJECT

Met toepassing van artikel 5.4.4 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en naar de geest van artikel 8 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake

milieuaangelegenheden, wordt het voorontwerp van besluit via de website van het Departement Omgeving kenbaar gemaakt en ter inzage gelegd bij het Departement Omgeving.

5 VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te geven aan het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van de regelgeving over energie-efficiëntie bij verwarming en koeling, wat betreft de kosten-batenanalyse;
- 2° over het voormelde voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering een publieke consultatie te organiseren, conform artikel 5.4.4 DABM.
- 3° de Vlaamse minister, bevoegd voor de energie, te machtigen om, indien de publieksconsultatie geen aanleiding geeft tot wijzigingen aan het ontwerp, onmiddellijk het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen binnen een termijn van dertig dagen.

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

Melissa DEPRAETERE

De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw,

Jo BROUNS

Bijlagen:

1. Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
2. Het advies van de Inspectie van Financiën d.d. 17 juni 2026;
3. Begrotingsakkoord d.d. 5 juli 2026.