

Gezamenlijk briefadvies

Implementatie van de Europese Richtlijn energie-efficiëntie in Vlaanderen

Advies over 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

Datum van goedkeuring	Minaraad: 12/09/2025 SERV: 15/09/2025
Volgnummer	2025 018
Coördinator + e-mailadres	Stefanie Corens, stefanie.corens@minaraad.be
Co-auteur + e-mailadres	Julien Matheys, jmatheys@serv.be Francis Noyen, francis.noyen@minaraad.be

Bezoekersadres Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88
1000 Brussel
T 02 558 01 30
www.minaraad.be

Mevr. Melissa Depraetere

Viceminister-president van de Vlaamse
Regering en Vlaams minister van
Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme
en Jeugd
Markiesgebouw
Markiesstraat 1
1000 Brussel

Uw bericht van

16 juli 2025

Datum

12 09 2025

Uw kenmerk

xx

Contact e-mail

jan.verheeke@minaraad.be

Ons kenmerk

01/K2/2025/xxxx

Contact telefoon

02/558.01.36

Mevrouw de minister,

De Minaraad en de SERV hebben op 16 juli 2025 een adviesaanvraag ontvangen over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het energiedecreet van 8 mei 2009 en het decreet van 19 april 2024 betreffende de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator inzake energie-efficiëntie. In de aanvraag wordt verzocht om het advies binnen dertig dagen te verstrekken.

Het voorontwerp zet de Europese Richtlijn Energie-Efficiëntie (REE) 2023/1791¹ om in Vlaamse regelgeving. Het introduceert het energie-efficiëntie-eerst-principe bij investeringsbeslissingen en beleidsplanning. De publieke sector moet jaarlijks 1,9% energie besparen en 3% van haar gebouwen renoveren tot BEN- of emissievrij niveau. Grote energieverbruikers moeten energiebeheersystemen implementeren; kleinere verbruikers moeten energieaudits uitvoeren. Gemeenten met meer dan 45.000 inwoners worden verplicht lokale warmte- en koelingsplannen op te stellen. Het VEKA krijgt een centrale rol in toezicht en handhaving. Tot slot worden definities en bevoegdheden verduidelijkt om de uitvoering juridisch te verankeren.

De Minaraad en de SERV formuleren hieronder enkele vragen, opmerkingen en aanbevelingen bij deze omzetting.

Artikel 11 van de REE "Energiebeheersystemen en energie-audits"

- Lid 1 van dit artikel eist dat ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energieverbruik van meer dan 85 TJ in de afgelopen drie jaar, een energiebeheersysteem invoeren. Het energiebeheersysteem moet gecertificeerd worden door een onafhankelijk orgaan, in overeenstemming met de desbetreffende Europese of internationale normen.
- Lid 2 van dit artikel legt ondernemingen met een gemiddeld jaarlijks energieverbruik van meer dan 10 TJ in de afgelopen drie jaar, en die geen energiebeheersysteem invoeren een energie-audit op. De energie-audits worden ofwel onafhankelijk en kosteneffectief uitgevoerd door

¹ EUROPEES PARLEMENT & RAAD (2008), Richtlijn betreffende energie-efficiëntie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>.

gekwalificeerde of geaccrediteerde deskundigen ofwel geïmplementeerd en gecontroleerd door onafhankelijke instanties op grond van nationale wetgeving.

De Raden merken 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 (EnMS) 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 REE. De nieuwe Richtlijn Industriële Emissies (2024/1785)³ bevat bepalingen rond verplichte milieubeheersystemen en momenteel wordt hiervoor een ontwerp van decreet uitgewerkt. Afstemming tussen beide ontwerpen van decreet is dan ook aangewezen.

Het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering de normen en voorwaarden voor energiebeheersystemen vastlegt. De Raden vinden deze bepaling te vaag en algemeen, wat resulteert in te veel vrijheidsgraden. 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 REE. 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.

De Raden merken op dat het voorontwerp van decreet de uitvoeringsbevoegdheden van de Vlaamse Regering rond de energieaudit uitbreidt met ‘rapporteringseisen’. De vraag is of de bevoegdheden niet aangevuld moet worden met ‘kwalificaties van de auditoren’? In de REE zijn immers verschillende verwijzingen opgenomen rond de kwalificatie van auditoren die energieaudits uitvoeren.

Artikel 25 van REE “Beoordeling en planning van verwarming en koeling”

Artikel 25 van de REE verplicht lidstaten tot het opstellen van nationale plannen voor verwarming en koeling, inclusief lokale warmteplannen. Zo dienen gemeenten met meer dan 45.000 inwoners een lokaal verwarmings- en koelingsplan op te stellen. Deze plannen moeten gebaseerd zijn op een uitgebreide nationale beoordeling van het potentieel voor efficiënte verwarming en koeling, en moeten voldoen aan inhoudelijke en procedurele vereisten zoals participatie van belanghebbenden. De lidstaten dragen de verantwoordelijkheid om gemeenten hierbij te ondersteunen en de nodige gegevens en kaders aan te reiken.

Met artikel 25 legt de REE vast dat de lidstaten het energieverbruik dat nodig is voor het verwarmen en koelen moeten evalueren, dit door 2 luiken:

² EUROPEES PARLEMENT & RAAD (2008), Verordening tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008R0765>.

³ EUROPEES PARLEMENT & RAAD (2024), Richtlijn industriële emissies. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401785.

- Het eerste luik (paragraaf 1 tot 5) legt vast dat elke lidstaat een uitgebreide verwarmings- en koelingsbeoordeling moet toevoegen bij het nationaal energie- en klimaatplan. Indien uit deze beoordeling blijkt dat er potentieel voor efficiënte stadsverwarming en -koeling aanwezig is, moet de lidstaat ook maatregelen nemen om dit mogelijk te maken.
- Het tweede luik (paragraaf 6) legt vast dat alle gemeenten met meer dan 45.000 inwoners een lokaal warmteplan moeten ontwikkelen, en legt vast hoe deze plannen tot stand komen en welke elementen dit moet bevatten.

Artikel 25 had uiterlijk op 24 mei 2024 in nationale wetgeving moeten zijn omgezet; tot op heden is deze implementatie echter nog niet voltooid.

De Minaraad en SERV erkennen het strategisch belang van lokale warmteplannen als instrument voor klimaatbeleid. De verplichting voor gemeenten met meer dan 45.000 inwoners om dergelijke plannen op te stellen is een belangrijke stap. De Raden wijzen echter op een aantal **knelpunten** in voorliggende ontwerpregeling die de effectieve implementatie kunnen bemoeilijken:

- Artikel 23 van het voorliggend ontwerpdecreet verplicht, conform de Europese Richtlijn Energie-Efficiëntie, gemeenten die op 1 januari 2025 meer dan 45.000 inwoners hebben, een lokaal verwarmings- en koelingsplan op te stellen. Evenwel biedt het artikel momenteel geen duidelijkheid over de deadline voor het opstellen van zo'n plan voor gemeenten die pas sinds 1 januari 2025⁴ boven de 45.000 inwoners uitkomen. De opmaak van een warmteplan vergt doorgaans een jaar, zeker wanneer participatie en openbaar onderzoek worden geïntegreerd.
- Artikel 23 verplicht diezelfde gemeenten ook om voorafgaand aan het opstellen van een lokaal verwarmings- en koelingsplan een openbaar onderzoek te laten doen. Dit komt echter niet overeen met wat in de Europese Richtlijn Energie-Efficiëntie is vastgelegd⁵.
- 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 engagementen van de Vlaamse overheid.
- Er ontbreekt een kader voor de uitrol van warmte- en koude-netten. Lokale besturen beschikken niet over de nodige hefboomen om timing, investering en uitrol van warmtenetten concreet te plannen. De huidige marktcontext maakt hen afhankelijk van o.a. commerciële spelers en afnemers, zonder garantie op aanleg of afname. Een duidelijk juridisch en beleidsmatig kader op regionaal niveau is noodzakelijk.
- Volgens de nota aan de Vlaamse Regering vallen er momenteel *“19 Vlaamse gemeenten met meer dan 45.000 inwoners onder deze nieuwe verplichting. Voor acht van deze gemeenten werd*

⁴ De deadline is wel duidelijk voor gemeenten die pas vanaf 1 januari 2027 voor het eerst de drempel van 45.000 inwoners bereiken. Zij *“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.”*

⁵ Artikel 22 van de Europese Richtlijn Energie-Efficiëntie schrijft het volgende voor: *“De lidstaten zorgen ervoor, in voorkomend geval in samenwerking met regionale en lokale overheden, dat informatie over beschikbare energie-efficiëntieverbeteringsmaatregelen, afzonderlijke acties en financiële en juridische kaders transparant en toegankelijk is en op grote schaal wordt verspreid onder alle betrokken marktdeelnemers.”* Instrumenten en beleidsmaatregelen die binnen dit kader aangehaald worden zijn: *“ a) fiscale prikkels; b) toegang tot financiering, vouchers of subsidies; c) door de overheid ondersteunde energieconsumptiebeoordelingen en gerichte adviesdiensten en ondersteuning voor huishoudelijke afnemers, in het bijzonder mensen die kampen met energiearmoede, kwetsbare afnemers en, in voorkomend geval, mensen die in een sociale woning wonen; d) gerichte adviesdiensten voor kmo's en micro-ondernemingen; e) informatieverstrekking in toegankelijk formaat voor mensen met een beperking; f) voorbeeldprojecten; g) activiteiten op de arbeidsplaats; h) opleidingsactiviteiten; i) digitale instrumenten; j) strategieën ter bevordering van de participatie”*. EUROPEES PARLEMENT & RAAD (2023), Europese Richtlijn betreffende energie-efficiëntie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>.

er een lokaal warmteplan toegevoegd aan de Inspiratiekaart Warmtezonering. 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 oplegt⁶." Met meer accurate cijfers blijkt het om 20 gemeenten te gaan, waarvan tien reeds een lokaal warmteplan hebben opgesteld. Twee gemeenten, met name de stad Gent en Kortrijk hebben ook een warmteplan dat niet op de inspiratiekaart is opgeladen. Nog zes andere gemeenten zitten in een traject om zo een plan op te maken en/of op te leveren. Dit geeft een totaal van achttien van de 20 gemeenten die reeds een warmteplan hebben of hiermee bezig zijn. Op basis van voorliggende ontwerpregeling – zouden deze gemeenten hun werk opnieuw moeten doen. Op deze manier, lijken de inspanningen van deze vooruitstrevende gemeenten en provincies niet erkend. Integendeel, er zullen boetes gegeven worden als de gemeenten (inclusief de voorlopers) tegen een bepaalde tijd geen conform lokaal warmteplan hebben.

- Momenteel is er geen koppeling vermeld noch voorzien tussen de warmteplanning en ruimtelijke ordening.
- 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 Vlaamse ontwerpregeling wordt enkel gesteld dat de lokaal verwarmings- en koelingsplannen opgesteld dienen te worden, zonder duidelijkheid te geven over andere Vlaamse instrumenten en/of beleid op korte en/of lange termijn.

Om deze knelpunten aan te pakken, formuleren de Raden volgende **aanbevelingen**:

- In artikel 23 dient verduidelijkt te worden welke deadline geldt voor gemeenten die pas sinds 1 januari 2025 of later boven de 45.000 inwoners uitkomen. Rekening houdende met de ervaringen uit het verleden, vragen de Raden om deze gemeenten 2 jaar tijd te geven, zodat de lokale besturen hun verplichtingen op een haalbare manier kunnen naleven. Betrek ook de voorlopersgemeenten die reeds een plan hebben opgesteld om te bekijken in hoeverre het nog aangevuld moet worden en tegen wanneer een aanpassing mogelijk is⁷. De exacte bepalingen kunnen vervolgens besluitmatig verder worden vastgelegd.
- Om tegemoet te komen aan 'voorlichting en bewustmaking' bij de opmaak van een lokaal verwarmings- en koelingsplan – in overeenstemming met de Europese Richtlijn Energie-Efficiëntie – vragen de Raden aan de Vlaamse Regering 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.
- De Raden roepen de Vlaamse Regering op zijn eerder aangekondigd engagement om tot een verwarmingsdatabank te komen, dringend te realiseren. Enkel door zo een databank op Vlaams niveau te voorzien kan het gebruik van gegevens uit die databank, conform punt 10 van artikel

⁶ VLAAMSE REGERING (2025), Voorontwerp van decreet houdende wijziging van het energiedecreet en het decreet over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, wat betreft energie-efficiëntie, p. 8.

⁷ Art 25.6 van de EED: "De lidstaten ondersteunen de regionale en lokale autoriteiten zoveel mogelijk met welke middelen dan ook, met inbegrip van regelingen voor financiële en technische ondersteuning. De lidstaten zorgen ervoor dat de verwarmings- en koelingsplannen worden afgestemd op andere lokale vereisten inzake klimaat-, energie- en milieuplanning, om administratieve lasten voor de lokale en regionale autoriteiten te voorkomen en een doeltreffende uitvoering van de plannen te bevorderen."

- 24, als verplichting opgenomen worden door de lokale besturen voor de correcte invulling en/of aanpassing van hun lokaal warmteplan.
- 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 hefboomen 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 huidige vrijblijvend en marktgericht model versus de geplande top-down governance zoals bv. in Nederland⁸.

Tabel 1: Vergelijking tussen aanpak warmtenetten Vlaanderen en Nederland

Land/regio	Vlaanderen	Nederland
Governance	Fragmentarisch, vrijwillige basis, marktbenadering, wetgevend kader in ontwikkeling	Geïstitutionaliseerd via Nationaal Plan Lokale Warmte (NPLW)
Benadering	Tweesporenbeleid, focus op individuele aanpak maar collectieve aanpak krijgt meer beleidsaandacht	Collectieve aanpak via gemeentelijke plannen
Gemeenten	Sleutelrol, maar beperkte bevoegdheden	Sleutelrol met beleidsmatige bevoegdheden
Participatie	Draagvlak creëren via LEKP – maar verderzetting onzeker	Burgerparticipatie ingebed in beleid
Wetgeving	Geen helder wetgevend kader	Wet Collectieve Warmte (WCW) reeds operationeel

- Gemeenten die reeds warmteplannen hebben opgesteld mogen niet benadeeld worden door de verplichting om deze opnieuw of sterk uitgebreid op te maken conform de REE. Hun inspanningen hebben waardevolle inzichten opgeleverd, waarop andere overheden hebben verder gebouwd. Bijkomende ondersteuning is noodzakelijk alsook een snelle verduidelijking van waar een warmteplan aan moet voldoen, zodat de nu lopende processen van de opmaak van een lokaalwarmteplan niet zouden stilvallen. Gemeenten die reeds een warmteplan hebben, moeten voldoende tijd en middelen krijgen om deze plannen aan te passen conform het energiedecreet.

⁸ De Minaraad organiseert binnenkort een event met de Nederlandse ambassade in Brussel, VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), vertegenwoordigers van de betrokken Nederlandse en Vlaamse administraties over collectieve warmtetransitie. Het opzet hiervan is kennisuitwisseling en een SWOT-analyse gericht op aanpak bovenlokaal niveau, lokale uitvoering en praktische ervaringen. De focus zal liggen op kruisbestuiving en inzicht in elkaars aanpak.

- De koppeling tussen warmteplanning en ruimtelijke ordening moet expliciet worden gemaakt⁹. Warmtenetten zijn infrastructuurprojecten die ruimtelijk ingepast moeten worden. Warmteplannen moeten rekening houden met geplande ruimtelijke ontwikkelingen om zo mogelijke synergieën te detecteren. *Vice versa* moeten de inzichten van het warmteplan meegenomen worden in het lokaal ruimtelijk beleidsplan om zo goede ruimtelijke ontwikkelingskeuzes te maken.
- 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.
- Koppel – via de voorliggende Vlaamse ontwerpregeling – de lokale verwarmings- en koelingsplannen met andere Vlaamse instrumenten (zoals het armoedeplan, de aanpassing van het EPB/EPC, de defossiliseringsstrategie voor gebouwen, het BRV, ...) ¹⁰. 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.

Artikel 31 van REE: “Definities overheidsinstanties”

Artikel 31 van voorliggende ontwerpregeling geeft uitvoering aan REE artikel 6 “*Voorbeeldfunctie van de gebouwen van overheidsinstanties*”. De Vlaamse omzetting hanteert een ruimere doelgroep dan overheidsinstanties zoals gedefinieerd in de REE¹¹ en in het eigen Energiedecreet (art 1.1.3 97°/0) waardoor ook private ondernemingen, al dan niet met een sociaal doel, in zorg, welzijn en onderwijs, er onder vallen. SERV en Minaraad ondersteunen het idee dat de overheid het goede voorbeeld moet geven en zichzelf hogere normen oplegt, maar vragen om deze voorbeeldfunctie effectief te beperken tot de overheid en niet uit te breiden naar een selectie van private ondernemers. In het voorliggende ontwerpdecreet wordt immers geen duiding gegeven waarom deze bijkomende definities worden opgenomen. Dit sluit ook aan bij het voornemen van de Vlaamse regering om niet onnodig verder te gaan dan wat Europeesrechtelijk vereist is.

Artikel 34 en 35 van de REE: het “energie-efficiëntie-eerst”-beginsel

De meest recente REE verankert het *energy-efficiency-first* principe voor het eerst expliciet als een juridisch bindend uitgangspunt binnen het Europees beleid. De Europese lidstaten moeten dit principe toepassen bij alle relevante beleidsmaatregelen en grote investeringsbeslissingen, zowel in

⁹ Art 25.6 van de EED: “De lidstaten zorgen ervoor dat de verwarmings- en koelingsplannen worden afgestemd op andere lokale vereisten inzake klimaat-, energie- en milieuplanning, om administratieve lasten voor de lokale en regionale autoriteiten te voorkomen en een doeltreffende uitvoering van de plannen te bevorderen.”.

¹⁰ Art 25.6 van de EED: “De lidstaten ondersteunen de regionale en lokale autoriteiten zoveel mogelijk met welke middelen dan ook, met inbegrip van regelingen voor financiële en technische ondersteuning. De lidstaten zorgen ervoor dat de verwarmings- en koelingsplannen worden afgestemd op andere lokale vereisten inzake klimaat-, energie- en milieuplanning, om administratieve lasten voor de lokale en regionale autoriteiten te voorkomen en een doeltreffende uitvoering van de plannen te bevorderen.”.

¹¹ Aanhef overweging (35) en Art 2 definities, (12).

de energiesector als in andere sectoren¹². De Vlaamse Regering heeft dit principe geïmplementeerd via artikel 34 en 35 van voorliggend ontwerpdecreet. De Raden zijn tevreden dat dit principe spoedig Vlaamse rechtsgrond zal hebben. Hieruit blijkt dat de Vlaamse Regering nog verdere maatregelen kan nemen inzake de concrete toepassing zoals *“het bepalen met welke elementen minstens rekening moet worden gehouden, in de toepassing van het energie-efficiëntie-eerst beginsel”* en *“welke maatregelen van rechtswege worden geacht rekening te houden met het energie-efficiëntie-eerst-beginsel voor de uitvoering van de verplichting”*¹³. De Raden vragen hier spoedig werk van te maken zodat Vlaanderen zo snel mogelijk meer concrete handvaten heeft voor de effectieve toepassing van het energie-efficiëntie-eerst-beginsel¹⁴.

Hoogachtend,

Valérie Vandenabeele
Voorzitter Minaraad

Stijn Gryp
voorzitter SERV

¹² EUROPEES PARLEMENT & RAAD (2023), Europese Richtlijn betreffende energie-efficiëntie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791> (Artikel 3).

¹³ VLAAMSE REGERING (2025) Ontwerpaanpassing energiedecreet - artikel 35, paragraaf 2.

¹⁴ De mogelijke verdere invulling van dit principe door de Vlaamse Regering staat evenwel los van de verplichting uit de REE dat alle investeringen boven €100M (en in sommige gevallen boven de €175M) onderhevig zijn aan het energie-efficiëntie-eerst"-beginsel.