
Advies

Een gepast warmte- en koelingstransitiekader in Vlaanderen.

Openbare raadpleging VNR en VEKA voor een vernieuwing van het Vlaamse regelgevend kader rond de rollen, rechten en plichten binnen collectieve systemen voor thermische energie.

Datum van goedkeuring	Woensdag 17/06/2026
Volgnummer	26 016
Coördinator + e-mailadres	Stefanie Corens, stefanie.corens@minaraad.be

Inhoudstafel

Inhoudstafel.....	2
Krachtlijnen	3
Procesbeschrijving	5
Prioritaire aanbevelingen	6
Bibliografie	15

Krachtlijnen

De Minaraad vraagt dat VNR, Vlaamse Regering en VEKA werk maken van een **gepast Vlaams regelgevend kader voor collectieve systemen voor thermische energie**. De Raad beschouwt dit als een noodzakelijke stap om warmte- en koudenetten niet langer louter projectmatig of *ad hoc* te benaderen, maar als onderdeel van een samenhangende, gebiedsgerichte en maatschappelijk kostenefficiënte warmtetransitie. Daarvoor is een duidelijk Vlaams transitiekader nodig, met een heldere rolverdeling, juridische verankering, structurele ondersteuning en voldoende afstemming met ruimtelijk, energie-, renovatie- en sociaal beleid.

In dat verband beveelt de Raad aan om thermische netten, waar zij maatschappelijk efficiënt zijn, expliciet te behandelen als **maatschappelijk gewenste basisinfrastructuur**. Dat vergt een verschuiving van afzonderlijke projecten naar een programmatische aanpak, waarbij lokale warmte- en koelingsplannen richting geven aan investeringen, ruimtelijke keuzes en collectieve oplossingen. De Raad vraagt dat Vlaanderen deze infrastructuur beleidsmatig erkent, publieke belangen zoals betaalbaarheid, continuïteit, leveringszekerheid en sociale rechtvaardigheid borgt, en de nodige instrumenten voorziet voor planning, financiering en *governance*.

Daarnaast vraagt de Raad om lokale en bovenlokale besturen als volwaardige partners te betrekken bij de warmtetransitie. Lokale besturen moeten een daadwerkelijke regierol kunnen opnemen en daarvoor beschikken over een duidelijk mandaat, voldoende capaciteit, structurele financiering en technische ondersteuning. De Raad beveelt daarom een **versterkte multilevel governance** aan tussen Vlaanderen, lokale besturen, netbeheerders en andere publieke en private actoren. Daarbij moeten bestaande samenwerkingsstructuren maximaal worden benut en moet de eindgebruiker kunnen rekenen op een geïntegreerde, laagdrempelige en gebruiksvriendelijke ondersteuning volgens het *one-stop-shop-principe*.

Verder beveelt de Raad aan om een **aansluitrecht of aansluitplicht** enkel te overwegen in zones waar collectieve thermische netten aantoonbaar de meest maatschappelijk efficiënte oplossing vormen. Een dergelijke regeling moet gebiedsgericht, technisch-economisch onderbouwd en juridisch zorgvuldig worden uitgewerkt. Zij mag niet generiek of blind worden opgelegd, maar moet rekening houden met warmtevraagdichtheid, infrastructuurkosten, gebouwkenmerken, betaalbaarheid, redelijke alternatieven en bescherming van kwetsbare huishoudens. Mits duidelijke voorwaarden kan een aansluitrecht of -plicht bijdragen aan investeringszekerheid, efficiënter netgebruik en een snellere uitrol van duurzame warmte.

De Minaraad vraagt ook om **lokale warmte- en koelingsplannen expliciet te koppelen aan een breder defossiliserings- en exitbeleid**. Dat impliceert onder meer een duidelijke kalender voor de afbouw van fossiele warmte en een visie op de toekomst van aardgasnetten. Tegelijk moeten deze plannen worden afgestemd op het Vlaams gebouwenrenovatiebeleid, het ruimtelijk beleid, EPB- en EPC-regelgeving, armoedebelief, investeringsplannen voor gas en elektriciteit en de Vlaamse Klimaatstrategie 2050. Alleen zo kunnen de uitfasering van fossiele infrastructuur en de infasering van duurzame alternatieven coherent, betaalbaar en sociaal rechtvaardig verlopen.

Tot slot beveelt de Raad aan om het nieuwe kader eenvoudig, uitvoerbaar en toekomstgericht te houden. Het **KISS-principe** moet daarbij richtinggevend zijn: zo eenvoudig als mogelijk, maar voldoende robuust om publieke belangen te beschermen. Dit veronderstelt heldere begrippen, transparante procedures, proportionele verplichtingen en een duidelijke taakverdeling. In dat kader vraagt de Raad ook aandacht voor de valorisatie van e-boilers in thermische netten, onder meer in EPB-, EPC- en hernieuwbare-energieberekeningen, omdat zij kunnen bijdragen aan flexibiliteit, systeemintegratie en verdere defossilisering van de warmtevoorziening.

Procesbeschrijving

Datum adviesvraag	Stakeholderoverleg op 4 mei 2026
Naam adviesvrager + functie	Leander Stalmans, Toezichthouder warmte Directie warmte, CO2 en water
Rechtsgrond van de adviesvraag	Consultatieperiode
Adviestermijn	7 weken
Samenwerking	/
Overlegcommissie	Werkgroep Energie & Klimaat
Betrokken experts	/
Vergaderingen: soort + datum	Werkgroepvergadering op 4 en 11 juni 2026 + schriftelijke procedure om af te ronden.

Naar aanleiding van het stakeholderoverleg van 4 mei 2026 organiseerde de Vlaamse Nutsregulator, in samenspraak met het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA), een openbare raadpleging over eerste beleidsvoorstellen voor de vernieuwing van het Vlaamse regelgevend kader voor collectieve systemen voor thermische energie. Het ging onder meer om warmte- en koudenetten en centrale stookinstallaties in appartementsgebouwen en multifunctionele gebouwen.

Daarna volgde een openbare raadpleging voor de stakeholders. Deze raadpleging liep van 5 mei 2026 tot en met 19 juni 2026. De context van het traject was opgenomen in een consultatienota; de inhoudelijke voorstellen waren uitgewerkt in een uitgebreide presentatie. Belanghebbenden konden schriftelijk reageren op de gerichte vragen en op andere inhoudelijke elementen uit de raadpleging.

Het Dagelijks Bestuur van de Minaraad besliste op 19 mei om hierop te reageren met een advies op eigen initiatief. De Werkgroep Energie en Klimaat heeft de ontwerp teksten besproken op 4 en 11 juni. Daarna werd een interne schriftelijke procedure voor adviesvaststelling opgestart die afgerond werd op 17 juni.

Prioritaire aanbevelingen

- [1] **Voorzie een gepast warmte- en koelingtransitiekader in Vlaanderen.** De Minaraad stelt vast dat de ondersteuning en ontwikkeling van thermische netten in Vlaanderen tot op vandaag grotendeels *ad hoc* en vrijblijvend verlopen¹. Bij ontstentenis van een samenhangend Vlaams beleids- en regelgevend kader blijven de uitrol, de investeringszekerheid en de ruimtelijke afstemming van deze infrastructuur onvoldoende geborgd. Daarnaast worden thermische netten nog te weinig benaderd als strategische infrastructuur voor duurzame collectieve warmte, wat een programmatische, gebiedsgerichte en maatschappelijk kostenefficiënte uitrol bemoeilijkt.

Daarom is, zeker in de context van een herziening van het Vlaams regelgevend kader voor thermische energie door de nutsregulator VNR en VEKA, een verschuiving nodig naar een programmatische, ruimtelijke en infrastructuurgerichte aanpak². Alleen zo kunnen schaal, snelheid en maatschappelijke kostenefficiëntie worden gerealiseerd. Vanuit die vaststelling vraagt de Raad dat de Vlaamse regering, samen met de betrokken actoren, een duidelijk juridisch en beleidsmatig kader voor de warmte- en koelingstransitie uitwerkt, met een heldere rolverdeling en passende inhoudelijke, financiële en technische ondersteuning³. Dit kader kan starten bij de gemeenten die onder de Richtlijn Energie-Efficiëntie vallen⁴, maar moet simultaan perspectief bieden voor kleinere gemeenten, met aandacht voor hun schaal en capaciteit. Op die manier wordt de opdracht en het toekomstperspectief voor alle Vlaamse gemeenten en stakeholders duidelijker en beter uitvoerbaar. De Raad geeft bovendien aan bereid te zijn om dit geïntegreerde Vlaamse transitiekader samen met de stakeholders verder te faciliteren en inhoudelijk mee vorm te geven.

Via de volgende paragrafen geeft de Raad alvast mee welke elementen hierbij opgenomen dienen te worden.

- [2] **Betrek (boven)lokale overheden als partner - via *multilevel governance*.** De Minaraad benadrukt al geruime tijd het belang van een prominente rol voor gemeenten in de energie- en klimaattransitie en van een structurele *multilevel governance*, gericht op zowel ruimtelijke als energetische doelstellingen⁵.

¹ Lokale besturen beschikken vandaag niet over voldoende hefboomen om de timing, investeringen en uitrol van thermische netten concreet te sturen, waardoor zij sterk afhankelijk blijven van onder meer commerciële spelers en afnemers, zonder zekerheid over aanleg of gebruik. Consumenten krijgen onvoldoende of tegenstrijdige signalen om weloverwogen en kostenefficiënte keuzes te maken. Ondernemingen worden geconfronteerd met beleidsmatige onduidelijkheid die het investeringsklimaat onder druk zet. Minaraad (2026)008, p. 31-32; zie ook MINARAAD (2025)214, p. 14-16.

² Zie ook §4

³ Zie ook Minaraad (2026)008, p. 31-32

⁴ De herziene Richtlijn Energie-efficiëntie (2023/1791) verplicht lidstaten om de verwarmings- en koelingssector strategisch te plannen, met een centrale rol voor lokale warmte- en koelingsplannen. Gemeenten met meer dan 45.000 inwoners moeten aangeven welke oplossingen – zoals warmtenetten, restwarmte of individuele systemen – het meest geschikt zijn en hoe deze worden uitgerold. Tegelijk legt de richtlijn strengere efficiëntie-eisen op voor stadsverwarming en verplicht ze lidstaten om lokale besturen hierbij juridisch, financieel en technisch te ondersteunen. EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2023), REE.

⁵ MINARAAD (2018)006, p. 14-15; MINARAAD (2021)006, p. 22-33; MINARAAD (2025)012, p. 16-17, 22-23; MINARAAD (2026)008, p. 15-17; MINARAAD & SERV (2026)009, p.8.

In het kader van dit advies formuleert de Minaraad de volgende aanbevelingen⁶:

- **Lokale besturen dienen een regierol op te kunnen nemen in de warmtetransitie.** Daarvoor moeten zij beschikken over een expliciet mandaat en voldoende instrumenten om warmteplannen niet alleen op te maken, maar ook effectief uit te voeren. Vlaanderen moet deze plannen erkennen en ondersteunen, en zijn eigen beleidsinstrumenten hierop afstemmen, bijvoorbeeld door steunmechanismen te koppelen aan vooraf bepaalde zonering in plaats van concurrerende oplossingen te stimuleren. Een goede afstemming en samenwerking met netbeheerders en relevante private en publieke partijen is essentieel, gelet op de nood aan verschillende expertise. De uitvoeringstermijnen worden best in overleg tussen Vlaanderen en de lokale besturen vastgelegd, rekening houdend met de uitrol van infrastructuur, en juridisch verankerd. Hierbij kan inspiratie worden gehaald uit buitenlandse voorbeelden, zoals Nederland⁷, waar duidelijke afspraken bestaan over rolverdeling, doelstellingen en instrumenten. Ook in Vlaanderen is een transparant kader nodig, met structurele middelen⁸ om lokale besturen hun regierol daadwerkelijk te laten opnemen. Daartegenover staan duidelijke resultaats- en/of inspanningsverplichtingen⁹. Tijdelijke, thematische akkoorden kunnen daarbij aangewezen zijn. Een structurele samenwerking en een duidelijke taakverdeling tussen Vlaamse en (boven)lokale overheden is cruciaal om continuïteit, vertrouwen en doelbereik te verzekeren¹⁰. Bestaande en goed werkende lokale en bovenlokale samenwerkingsstructuren moeten daarbij als vertrekpunt worden benut.
- **Structurele ondersteuning voor bovenlokale en lokale overheden.** De Raad benadrukt dat lokale klimaatdoelstellingen alleen haalbaar zijn wanneer lokale en bovenlokale besturen, evenals samenwerkingsverbanden zoals intercommunales en referentieregio's, op een duurzame manier ondersteund worden op het vlak van financiering, capaciteit en technische expertise. Daarom pleit de Minaraad ervoor om het partnerschap binnen het Lokaal Energie- en Klimaatpact (LEKP) tussen Vlaanderen en de (boven)lokale besturen verder uit te bouwen tot een structureel dialoogplatform. Daarbij vindt de Raad de volgende krachtlijnen cruciaal:
 - Vaste basisfinanciering als hefboom;
 - Bundelen van middelen om versnippering van subsidies te vermijden;
 - Wegwerken van drempels via een oplossingsgerichte aanpak;
 - Heldere vertaling van Vlaamse ambities naar concrete lokale doelstellingen.

⁶ Zie ook Minaraad advies Gebouwenrenovatieplan (2026|008), p. 15-17

⁷ Zie ook MINARAAD (2025|214), Briefing nota Gluren bij de Buren.

⁸ De Raad spreekt zich niet uit over de herkomst van deze middelen. De financiering ervan mag in geen geval leiden tot een bijkomende lastenverhoging voor gezinnen en ondernemingen.

⁹ Een resultaatsverbintenis zou ook 'inspanningsverbintenis' kunnen worden, omdat meerdere factoren (ook buiten lokaal bestuur om) het succes bepalen.

¹⁰ Legislatuur gebonden *stop-and-go*-beleid kan hiermee beperkt gedaan worden.

Het Netwerk Klimaat kan hierin een betekenisvolle rol vervullen door knelpunten te signaleren en op te treden als vertegenwoordiger van de lokale besturen¹¹. Door hun sterke lokale verankering vormen zij immers de verbinding tussen het lokale en het Vlaamse beleidsniveau. Daarbij moet worden voortgebouwd op bestaande werkzame structuren en op een goede afstemming tussen onder meer provincies, energiehuizen en intercommunales. De Raad vraagt om de rol van energiehuizen te versterken als laagdrempelig aanspreekpunt voor eigenaars, (ver)huurder en VME's bij investeringsbeslissingen over renovatie, verwarmingsinstallaties en aansluiting op collectieve warmte-infrastructuur.

Daarnaast is verder onderzoek en vervolgens duidelijkheid nodig naar manieren om de (horizontale en verticale) afstemming nog te versterken, bijvoorbeeld op Vlaams beleidsniveau via een taskforce energie-wonen-omgeving en door ook adviesverlening rond wonen daarin op te nemen. Ongeacht hoe bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheden of andere actoren verdeeld zijn, mag de eindgebruiker daarvan geen nadelige gevolgen van ondervinden. Daarom vraagt de Raad uitdrukkelijk dat de eindgebruiker een geïntegreerde, benadering dient te verkrijgen waarbij gebruiksvriendelijkheid en het *one-stop-shop-principe* centraal staan.

- [3] **Voorzie een technisch-economisch weloverwogen aansluitrecht of -plicht waar thermische netten maatschappelijk efficiënt zijn.** De Raad beveelt aan om technisch-economisch weloverwogen¹² aansluitrecht of -plicht¹³ op collectieve thermische netten juridisch te verankeren in zones waar een thermisch net vergeleken met individuele alternatieven maatschappelijk efficiënt is.^{14,15} Een dergelijke verankering vraagt een gebiedsgerichte aanpak, waarbij lokale warmte- en koelingsplannen duidelijk afbakenen waar collectieve thermische netten de meest wenselijke oplossing zijn vanuit maatschappelijk oogpunt. Binnen zulke zones kan een aansluitrecht of -plicht worden overwogen, maar enkel wanneer aansluiting ook op gebouwniveau technisch haalbaar en economisch verantwoord is. Hierbij dient rekening te worden gehouden

¹¹ Zie ook Minaraad advies Gebouwenrenovatieplan (2026|008), p. 15-17

¹² Een technisch-economisch weloverwogen aansluitrecht of -plicht houdt in dat aansluiting op collectieve energie-infrastructuur (zoals warmtenetten) enkel wordt voorzien in zones waar dit aantoonbaar de meest kostenefficiënte en systeemefficiënte optie is, rekening houdend met onder meer warmtevraagdrichtheid, infrastructuurkosten, benuttingsgraad en alternatieve technologieën.

¹³ Onder een aansluitrecht op thermische energie wordt in dit advies verstaan: het recht van een afnemer om toegang te krijgen tot en zich aan te sluiten op een collectief thermisch net. Dat recht geldt binnen een door de overheid afgebakende zone waar, op basis van gebiedsgerichte warmte- en koelingsplannen, een collectief thermisch net als voorkeursoplossing is aangeduid. De aansluiting gebeurt tegen transparante en niet-discriminerende voorwaarden. Het aansluitrecht moet waarborgen dat gebruikers effectief gebruik kunnen maken van thermische infrastructuur die, op basis van een technisch-economische kosten-batenafweging, als de maatschappelijk meest efficiënte oplossing wordt ontwikkeld.

Onder een aansluitplicht op thermische energie wordt in dit advies verstaan: de verplichting om gebouwen binnen een afgebakende zone aan te sluiten op een aanwezig of gepland collectief thermisch net. Die verplichting geldt binnen zones waar, op basis van gebiedsgerichte warmte- en koelingsplannen, een collectief thermisch net als voorkeursoplossing is aangeduid. De concrete toepassing kan, afhankelijk van de gekozen regeling, verlopen via projectontwikkelaars en/of lokale besturen, onder meer in het kader van vergunningverlening en gebiedsontwikkeling. Lokale besturen of projectontwikkelaars kunnen daartoe worden gemachtigd, maar zijn niet verplicht om deze aansluitplicht in elke situatie toe te passen.

¹⁴ Een maatschappelijk efficiënt warmtenet is een collectief thermisch net dat, in een afgebakende zone en vergeleken met individuele alternatieven, de meest wenselijke oplossing is vanuit maatschappelijk oogpunt. Daarbij staan niet alleen individuele kosten, maar ook systeemefficiëntie, klimaatwinst (zowel inzake mitigatie als adaptatie), betaalbaarheid, continuïteit en een sociaal rechtvaardige warmtevoorziening centraal.

¹⁵ Zie ook MINARAAD (2026|008), p.32-33

met criteria zoals warmtevraagdichtheid, afstand tot het net, infrastructuurkosten, benuttingsgraad, betaalbaarheid voor eindgebruikers en de beschikbaarheid van redelijke alternatieven.

Voor de Raad is het daarbij essentieel dat een dergelijke verplichting niet louter als marketingreep wordt benaderd, maar als onderdeel van de organisatie van warmte als basisvoorziening. Daarom moeten publieke belangen zoals betaalbaarheid, continuïteit, leveringszekerheid en sociale rechtvaardigheid centraal staan. Mits duidelijke voorwaarden, rechtszekerheid, flankerende ondersteuning voor kwetsbare huishoudens en een zorgvuldige rolverdeling tussen Vlaanderen, lokale besturen en netactoren, kan een aansluitrecht of -plicht bijdragen aan investeringszekerheid, efficiënter netgebruik en een versnelde uitrol van duurzame warmte, zonder dat aansluiting blind of generiek wordt opgelegd.

- [4] **Behandel thermische netten als ‘maatschappelijk gewenste infrastructuur’.** De Minaraad beveelt aan om thermische netten expliciet te erkennen als maatschappelijk gewenste basisinfrastructuur, analoog aan water- en elektriciteitsnetten – en dit in het bijzonder met het oog op de aanleg ervan¹⁶. Een dergelijke benadering is volgens de Raad vooral zinvol voor thermische netten – met een grootschalig karakter¹⁷ – en dit gezien hun potentieel om op geschikte locaties en onder de juiste voorwaarden te zorgen voor een betaalbare, duurzame en collectieve warmtevoorziening op lange termijn.

Warmtenet-infrastructuur voor wonen kan, volgens de Raad, niet worden beschouwd als een louter marktproduct. Deze infrastructuur zorgt immers voor een basisvoorziening, met name verwarming, verbonden aan menswaardig wonen. Dit veronderstelt een organisatievorm die zekerheid, continuïteit en betaalbaarheid voor eindgebruikers centraal stelt.

Maatschappelijke wenselijke infrastructuur

De term ‘maatschappelijk wenselijke infrastructuur’ is geen vastomlijnd juridisch begrip in de geldende energie- en nutsregulering. In de praktijk wordt het maatschappelijke belang van deze infrastructuren juridisch gerealiseerd via vervangende concepten: diensten van algemeen (economisch) belang¹⁸ of openbare dienstverlening¹⁹). Op elk hoger beleidsniveau (Europees, Belgisch en Vlaams) bestaan

¹⁶ Minaraad advies Gebouwenrenovatieplan (2026)008, p. 15-17

¹⁷ Een analoog regelgevend kader als water- en elektriciteitsnetten heeft pas zin wanneer ze op voldoende grootschalige wijze gemeente-overschrijdend gekoppeld zijn. Grootschalig heeft bij thermische netten betrekking op zones met voldoende hoge warmtevraagdichtheid zoals bijvoorbeeld dichte kernen.

¹⁸ Oorspronkelijke benaming is ‘services of general economic interest’ (SGEI) uit EU (2007), Verdrag van Lissabon, Art. 106.

¹⁹ In EU-energiewetgeving behouden lidstaten ruime bevoegdheid om energiebedrijven publieke plichten op te leggen ter behartiging van het algemeen belang (eur-lex.europa.eu). Zo schrijft de Elektriciteitsrichtlijn (2019) voor dat elk land publieke dienstverplichtingen kan opleggen rond leveringszekerheid, continuïteit, kwaliteit en betaalbaarheid van elektriciteit. Lidstaten moeten erover waken dat huishoudelijke afnemers recht hebben op een leveringscontinuïteit van elektriciteit tegen redelijke prijzen. Vergelijkbare bepalingen gelden voor aardgas (2009 en 2024). Tevens kunnen lidstaten een leverancier van laatste redmiddel aanstellen om te voorkomen dat burgers zonder stroom of gas komen te zitten. Deze richtlijnen benadrukken dat energie-infrastructuur beschouwd wordt als van publiek belang, met specifieke universele dienstverplichtingen voor leveranciers en netbeheerders. (“Maatschappelijk wenselijke infrastructuur” is niet expliciet genoemd, maar afgedekt via begrippen als *universal service en PSO’s – Public Service Obligations*). Zie EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2019), Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, Art. 9 en 27; EUROPEES PARLEMENT EN RAAD

wettelijke bepalingen die de essentiële rol van elektriciteit, gas en water erkennen en beschermen (bijvoorbeeld via minimale leveringsrechten²⁰, universele dienstverlening²¹, of uitzonderingen op marktwerking²²).

'Maatschappelijk wenselijke infrastructuur' fungeert daarmee meer als beleidsmatig label: het drukt uit dat stroom-, gas- en waternetwerken omwille van hun cruciale rol publieke waarborgen en prioriteit genieten. Deze status is niet letterlijk als zodanig wettelijk gedefinieerd maar impliciet stevig verankerd via wettelijke mechanismen en verplichtingen. Hierdoor hebben overheden en netbeheerders speciale plichten om deze infrastructuren beschikbaar, betaalbaar en betrouwbaar te houden voor de samenleving.

Het label 'maatschappelijk wenselijke infrastructuur' creëert beleidsmatige basis om ook thermische netten als essentiële nutsinfrastructuur te behandelen, wat hun aanleg aanzienlijk kan vergemakkelijken. Het maakt het mogelijk om deze netten planologisch te prioriteren en in principe de daaraan verbonden vergunningstrajecten te versnellen, bijvoorbeeld via vereenvoudigde procedures. Tegelijk verhoogt het de investeringszekerheid doordat publieke steun, stabiele regulering en instrumenten zoals aansluitrechten of -plichten kunnen worden ingevoerd, waardoor voldoende afname en rendabiliteit worden gegarandeerd. Bovendien kan dit label toelaten om af te wijken van de klassieke marktwerking, bijvoorbeeld via concessiemodellen of publieke dienstverplichtingen, zodat netten kunnen worden aangelegd ook wanneer ze initieel niet marktgedreven rendabel zijn. Daardoor kunnen thermische netten evolueren van losse projecten naar structureel geplande basisinfrastructuur, waardoor hun uitrol sneller en op grotere schaal kan verlopen.

(2019), Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG., Art. 6.

²⁰ Art. 5.3.6/2 (elektriciteit) en art. 5.4.7 (aardgas) van het Energiebesluit bepalen dat de omvang van de minimale levering niet vastligt in het besluit zelf, maar jaarlijks wordt vastgesteld via een ministerieel besluit. Deze bepalingen creëren dus een dynamisch mechanisme waarbij de toegekende bedragen of hoeveelheden kunnen worden aangepast aan evoluerende energieprijzen en tarieven. De jaarlijkse ministeriële besluiten bevestigen en concretiseren deze bevoegdheid door de effectieve bedragen voor de minimale levering vast te leggen. VLAAMSE REGERING (2010), Energiebesluit.

²¹ Het concept van "universele dienstverlening" inzake elektriciteit en aardgas is op Europees niveau expliciet verankerd in de energierichtlijnen, die lidstaten verplichten om onder meer toegang tot levering, continuïteit en bescherming van huishoudelijke afnemers te waarborgen. Richtlijn (EU) 2019/944 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, art. 27 (expliciete verwijzing); Richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas. (niet letterlijk zo genoemd, maar materieel wel ingebouwd via leveringszekerheid en consumentenbescherming). Op Belgisch federaal niveau wordt dit niet als afzonderlijke rechtsfiguur benoemd, maar functioneel ingevuld via de openbare dienstverplichtingen in de Elektriciteitswet van 29 april 1999 en de gaswetgeving. In Vlaanderen gebeurt de doorvertaling via het Energiedecreet van 8 mei 2009 en uitvoeringsbesluiten, waarin onder meer leveringsplicht, aansluitingsrechten en sociale beschermingsmechanismen voor afnemers zijn verankerd, in lijn met de Europese vereisten.

²² Juridische uitzonderingen t.o.v. marktwerking: Op EU-niveau is het concept 'maatschappelijk wenselijke infrastructuur' vooral juridisch vertaald in diensten van algemeen economisch belang (DAEB/SGEI). De EU-Verdragen (art. 106(2) VWEU in het bijzonder) voorzien dat voor ondernemingen die vitale infrastructuren exploiteren afwijkingen van de gewone mededingingsregels mogelijk zijn, voor zover die nodig zijn om hun publieke dienstverleningstaken te verzekeren. Dit maakte het bijvoorbeeld mogelijk dat netbeheerders exclusieve rechten behielden (monopolies op transmissie/distributie), alle burgers toegang krijgen tot betaalbare nutsdiensten (bv. via universele dienstverlening en sociale tarieven in energie) en dat staatssteun/middelen aangewend worden voor onrendabele netwerken (bv. verscholen subsidies voor landelijke gebieden) zonder in strijd te zijn met EU-concurrentieregels. Concreet dragen Europese regels – zoals de SGEI-staatssteunrichtsnoeren en vrijstellingen – ertoe bij dat essentiële infrastructuurprojecten voor elektriciteit, gas en water, die anders niet rendabel zouden zijn, toch kunnen uitgevoerd en gefinancierd worden met overheidssteun wanneer ze aan maatschappelijke behoeften beantwoorden. Zie EUROPESE COMMISSIE (2011), Mededeling – EU kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (SGEI kader; EUROPESE COMMISSIE (2012), Besluit betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst.

De Raad vraagt de Vlaamse Regering en nutsregulator het volgende om thermische netten de beleidsmatige basis te geven als maatschappelijk wenselijke infrastructuur:

- **Een programmatische gebiedsgerichte ruimtelijk-energetische aanpak.** De Minaraad benadrukt dat een erkenning van thermische netten als maatschappelijk gewenste infrastructuur ook een verschuiving impliceert van een louter projectmatige benadering naar een meer samenhangende en programmatische aanpak²³. Alleen zo kan de uitrol van thermische netten worden ingebed in een bredere strategie voor de warmtetransitie, met oog voor kostenefficiëntie, ruimtelijke samenhang en sociale rechtvaardigheid. Om dit potentieel te realiseren, vraagt de Raad dat de Vlaamse Regering een actievere rol opneemt door thermische netten structureel te integreren in het ruimtelijk en energiebeleid, lokale besturen te ondersteunen bij gebiedsgerichte keuzes en bestaande data- en renovatietools nauwer te koppelen aan collectieve warmtebeslissingen²⁴.
- **Een samenhangend instrumentarium voor planning, financiering en *governance*.** Aansluitend op een programmatische aanpak, pleit de Raad voor de verdere uitbouw van een samenhangend instrumentarium voor planning²⁵, financiering²⁶ en *multilevel governance*²⁷, zodat thermische netten niet afhankelijk blijven van ad-hoc-initiatieven of versnipperde besluitvorming²⁸. Daarbij is essentieel om juridische en financiële drempels weg te werken en tegelijk voldoende langetermijnzekerheid te bieden aan investeerders en betrokken actoren. Zo kan de warmtetransitie evolueren van een reeks individuele projecten naar een samenhangende, kostenefficiënte en sociaal rechtvaardige aanpak, waarbij duurzame warmte en koeling collectief en betaalbaar worden georganiseerd op lange termijn.

[5] **Koppel de lokale warmte- en koelingsplannen aan een defossiliseringskalender/ exitbeleid.** De Minaraad beschouwt lokale warmte- en koelingsplannen – verplicht via de herziene Europese Richtlijn Energie-Efficiëntie²⁹ – als een potentieel strategisch instrument om defossilisering en renovatie te versnellen in Vlaanderen³⁰. Deze plannen zouden voor gemeenten met meer dan 45.000 inwoners moeten aangeven waar individuele warmtepompen dan wel collectieve thermische netten de meest aangewezen oplossing zijn.

²³ Zie ook §1

²⁴ Minaraad advies Gebouwenrenovatieplan (2026|008), p. 15-17

²⁵ Zie §5

²⁶ Zie §2

²⁷ Zie §2

²⁸ Minaraad advies Gebouwenrenovatieplan (2026|008), p. 15-17

²⁹ De herziene Richtlijn Energie-efficiëntie (2023/1791) verplicht lidstaten om de verwarmings- en koelingssector strategisch te plannen, met een centrale rol voor lokale warmte- en koelingsplannen. Gemeenten met meer dan 45.000 inwoners moeten aangeven welke oplossingen – zoals warmtenetten, restwarmte of individuele systemen – het meest geschikt zijn en hoe deze worden uitgerold. Tegelijk legt de richtlijn strengere efficiëntie-eisen op voor stadsverwarming en verplicht ze lidstaten om lokale besturen hierbij juridisch, financieel en technisch te ondersteunen. EUROPPEES PARLEMENT EN RAAD (2023), Richtlijn Energie-Efficiëntie.

³⁰ Zie ook Minaraad advies Gebouwenrenovatieplan 2026|008), p. 30-32

De Minaraad ervoor de lokale warmte- en koelingsplannen expliciet te koppelen aan een defossiliseringskalender/exitbeleid³¹, waaronder uitdienstnameplannen voor aardgasnetten. De recente herzieningen van de Europese Richtlijn Energie-Efficiëntie en de Richtlijn Hernieuwbare Energie³² creëren een duidelijk juridisch kader dat thermische netten stapsgewijs moeten verduurzamen en decarboniseren. Samen sturen beide richtlijnen op een progressieve verschuiving van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare en restwarmtebronnen. De samenhang tussen uitfasen en infasen is ook essentieel voor een kostenefficiënte en coherente energietransitie in Vlaanderen³³. Een dergelijke koppeling stelt gemeenten in staat tijdig in te spelen op veranderingen in infrastructuur, investeringen te optimaliseren en sociale en economische risico's te beperken.

[6] **Integreer lokale warmte- en koelingsplannen met ander Vlaams beleid en omgekeerd.** Een doeltreffende warmte- en koelingstransitie veronderstelt dat lokale warmte- en koelingsplannen in wisselwerking staan met Europese, federale, Vlaamse en lokale (boven)beleidsinstrumenten, plannen en doelstellingen. In de context van dit traject en dus specifiek voor het Vlaamse beleidsniveau vraagt de Raad voldoende afstemming tussen:

- **Lokale thermische plannen en ruimtelijk beleid.** Momenteel ontbreekt een expliciete koppeling tussen warmte- en koudeplanning en ruimtelijke ordening³⁴. Aangezien thermische netten infrastructuurprojecten zijn met een lange levensduur en ruimtelijke impact is het noodzakelijk om deze netten af te stemmen op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, zodat synergiën kunnen worden benut. Omgekeerd moeten inzichten uit warmte- en koelingsplannen systematisch worden geïntegreerd in lokale en Vlaamse ruimtelijke plannen, zodat ruimtelijke keuzes beter onderbouwd en geoptimaliseerd worden. Daarom vraagt de Raad om de lokale warmte- en koelingsplannen niet enkel af te stemmen op ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook proactief te verankeren in ruimtelijke plannen, onder meer via het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Dit betekent dat infrastructuurkeuzes richtinggevend kunnen zijn voor toekomstige ontwikkelingen, en niet louter volgend op individuele projecten of initiatieven.
- **Lokale thermische plannen en thematisch gelieerde plannen en regelgeving.** De Raad pleit ervoor om lokale warmte- en koelingsplannen te verbinden met andere thematisch gelieerde beleidsinstrumenten- en plannen in Vlaanderen, zoals bijvoorbeeld het Vlaams armoedebeleid(splan), EPB/EPC-regelgeving in

³¹ “We bereiden de toekomst van het distributienet voor aardgas voor in overleg met Fluvius en de VREG: na het aansluitbeleid van vroeger onderzoeken we een exitbeleid, het optimaal uitrollen van de digitale gasmeter en een aangepast tariefmodel. We bekijken dat samen met de opmaak van de plannen voor lokale koude en warmtenetten.”. VLAAMSE REGERING (2024), Vlaams Regeerakkoord, p. 54.; DEPRAETERE (2024) Beleidsnota Energie en Klimaat 2024-2029, p. 63

³² De EED definieert “efficiënte” stadsverwarming op basis van een minimumaandeel hernieuwbare energie en/of restwarmte (momenteel o.m. ≥50%), met aangescherpte criteria in de tijd en een traject richting volledig fossielvrije warmtevoorziening tegen 2050. Parallel verplicht de RED III lidstaten om het aandeel hernieuwbare energie in de verwarmings- en koelingssector – inclusief warmtenetten – systematisch te verhogen via jaarlijkse groeidoelstellingen en specifieke streefwaarden voor district heating. EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2023), Richtlijn Energie-Efficiëntie, Art. 26; EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2023), Richtlijn Hernieuwbare Energie, Art. 24

³³ Zie ook MINARAAD (2026[008], p. 35-36

³⁴ MINARAAD (2026[008], p. 33-35

Vlaanderen, federale en Vlaamse investeringsplannen voor gas en elektriciteit³⁵, het Vlaams gebouwenrenovatieplan 2050 en de Vlaamse Klimaatstrategie 2050 en het BRV. De lokale warmte- en koelingsplannen in Vlaanderen mogen daarbij niet louter dienen om aan Europese verplichtingen te voldoen, maar moeten een volwaardig onderdeel vormen van een geïntegreerde roadmap die de Vlaamse overheid en stakeholders richting geeft bij de noodzakelijke transitie.

- **Lokale thermische plannen en renovatie.** Tot slot vraagt de Raad om thermische transitiemaatregelen te laten samenspannen met renovatiemaatregelen. In dichtbebouwde kernen, waar collectieve warmte maatschappelijk efficiënt kan zijn, is het daarbij van belang om niet enkel te vertrekken van individuele gebouwrenovaties of van telkens opnieuw doorgerekende projectspecifieke scenario's. Dat kan de transitie vertragen en de investeringszekerheid ondergraven. Warmtenetten op een voldoende robuust temperatuurniveau, bijvoorbeeld rond 60°C, kunnen in zulke zones een rationeel startplatform vormen: zij laten toe om veel bestaande gebouwen sneller en met beperkte ingrepen aan te sluiten, zonder de transitie afhankelijk te maken van de renovatiebereidheid van elke individuele eigenaar. Renovaties kunnen vervolgens op een natuurlijk ritme plaatsvinden, terwijl het net later verder kan worden geoptimaliseerd, verduurzaamd en waar mogelijk op lagere temperaturen kan functioneren. Zo worden snelheid, schaal, betaalbaarheid en langetermijnflexibiliteit beter met elkaar verzoend.

[7] **Valoriseer e-boilers in thermische netten.** De Raad vraagt dat de Vlaamse Regering inzet op een volwaardige erkenning van e-boilers in het relevante Vlaams beleids- en regelgevend kader, onder meer in de primaire energiefactor, in de berekening van het aandeel hernieuwbare energie en in de EPB- en EPC-regelgeving. E-boilers kunnen in warmtenetten een belangrijke rol spelen als flexibele en koolstofneutrale warmtebron. Zij zetten elektriciteit om in warmte, bij voorkeur op momenten dat de stroomprijs laag is en er veel hernieuwbare elektriciteit beschikbaar is. Zo kunnen zij bijdragen aan een betere integratie van wind- en zonne-energie in het energiesysteem en tegelijk de druk op het elektriciteitsnet helpen verlichten. In warmtenetten kunnen e-boilers bijvoorbeeld worden ingezet om tijdelijke pieken in de warmtevraag op te vangen, warmtebuffers te laden op gunstige momenten of het gebruik van fossiele installaties, zoals gasketels, te beperken. Op die manier ondersteunen zij zowel de flexibiliteit van het elektriciteitssysteem als de verdere defossilisering van de warmtevoorziening.

[8] **Hanteer het KISS-principe.** De Minaraad vraagt dat de Vlaamse Regering bij de uitwerking van een aangepast kader voor thermische energie maximaal inzet op eenvoud, duidelijkheid en uitvoerbaarheid. Een complex regelgevend kader verhoogt immers de administratieve lasten voor (de verschillende betrokken) overheden, netbeheerders, leveranciers en eindgebruikers, bemoeilijkt investeringsbeslissingen en kan de uitrol van maatschappelijk wenselijke oplossingen vertragen. Dat is des te relevanter in de warmtetransitie, waar burgers, bedrijven en lokale besturen vaak

³⁵ FLUVIUS (2026), Investeringsplan 2026-2035.; ELIA (2026), Investeringsplan Vlaams Gewest 2025-2035; FLUXYS (2025), Ontwikkelingsplannen voor infrastructuur. Indicatieve investeringsplannen 2025-2034: aardgas en waterstof.

tegelijk geconfronteerd worden met technische, juridische, financiële en ruimtelijke afwegingen. Wanneer het Vlaamse kader te versnipperd of te ingewikkeld wordt, dreigt het net die actoren af te schrikken die het beleid in de praktijk moeten uitvoeren of erin moeten investeren. Daarom pleit de Raad ervoor om het nieuwe kader op te bouwen volgens het KISS-principe: zo eenvoudig als mogelijk, maar voldoende robuust om publieke belangen te borgen. Dit veronderstelt onder meer een heldere terminologie, een duidelijke rolverdeling tussen betrokken actoren, maximaal gestroomlijnde procedures en een beperking van overlappende verplichtingen. Voor de Minaraad betekent eenvoud niet dat nuance of bescherming verdwijnt, maar wel dat het regelgevend ontwerp vertrekt vanuit begrijpelijkheid, proportionaliteit en praktische toepasbaarheid. Op die manier kan een eenvoudig en consistent kader niet alleen de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid verhogen, maar ook het maatschappelijk vertrouwen versterken en de opschaling van thermische energie in Vlaanderen versnellen.

Bibliografie

- DEPRAETERE, M. (2024) Beleidsnota Energie en Klimaat 2024-2029. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/70827>
- ELIA (2026), Investeringsplan Vlaams Gewest 2025-2035. https://www.elia.be/nl/newsroom/2026/06/20260609_elia-krijgt-goedkeuring-voor-aangepast-vlaams-investeringsplan#
- LIDSTATEN EU (2007), Verdrag van Lissabon, tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. C_2007306NL.01000101.xml
- LIDSTATEN EU (2012), Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>
- EUROPESE RAAD EN PARLEMENT (2009), Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0073>
- EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2019), Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj/nld>
- EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2023), Richtlijn (herziening) energie-efficiëntie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>
- EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2023), Richtlijn (herziening) Hernieuwbare Energie. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302413
- EUROPEES PARLEMENT EN RAAD (2019), Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markten voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof, tot wijziging van Richtlijn (EU) 2023/1791 en tot intrekking van Richtlijn 2009/73/EG. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401788
- EUROPESE COMMISSIE (2011), Mededeling – EU-kaderregeling inzake staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst (SGEI-kader). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC1012\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC1012(01))
- EUROPESE COMMISSIE (2012), Besluit betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, VWEU op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021>
- FEDERALE REGERING (1999), Wet betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1999042942&table_name=wet
- FLUVIUS (2026), Investeringsplan 2026-2035. <https://over.fluvius.be/nl/wie-zijn-we/strategie/investeringsplan-2026-2035>
- FLUXYS (2025) Ontwikkelingsplannen voor infrastructuur. Indicatieve investeringsplannen 2025-2034: aardgas en waterstof. [Ontwikkelingsplannen voor infrastructuur](#).
- MINARAAD (2018), Advies over het voorontwerp van Bestuursdecreet. <https://www.minaraad.be/themas/bestuurskwaliteit/bestuursdecreet>
- MINARAAD (2021), Advies op eigen initiatief naar aanleiding van de studie “Gebiedsgerichte afstemming van hernieuwbare energie”. <https://www.minaraad.be/themas/klimaat/aanbevelingen-gebiedsgerichte-afstemming-h-e-lopend-eigen-initiatief>

- MINARAAD (2025), Advies over de Energietransitie woongebouwen in Vlaanderen. <https://www.minaraad.be/themas/klimaat/renovatiebeleid-in-vlaanderen-eigen-initiatief>
- MINARAAD (2025), Briefing nota Gluren bij de Buren. <https://www.minaraad.be/digibib/projects/2025-000/251211-bn-25-08-gluren-bij-de-buren.pdf/download>
- MINARAAD (2026), Advies over het Vlaams Gebouwenrenovatieplan 2050. <https://www.minaraad.be/themas/klimaat/gebouwenrenovatieplan-2050-adviesvraag>
- MINARAAD EN SERV (2026), Advies over de Vlaamse Klimaatstrategie – deel 1. <https://www.minaraad.be/themas/klimaat/vlaamse-klimaatstrategie-adviesvraag>
- VLAAMSE REGERING (2009), Energiedecreet. <https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1018092.html>
- VLAAMSE REGERING (2010), Energiebesluit. <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1019755&geannoteerd=false>
- VLAAMSE REGERING (2024), Vlaams Regeerakkoord. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/69476>