

Advies

van 31/08/2026

met betrekking tot **het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijzigingen van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft energie-efficiëntie en de verbouwlening**

1. Aanleiding

De Vlaamse Nutsregulator ontving op 23 juli 2026 de vraag van de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, om binnen een termijn van dertig dagen een advies te verlenen bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijzigingen van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft energie-efficiëntie en de verbouwen (hierna afgekort: "Ontwerpbesluit"), zoals een eerste keer principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 juli 2026.¹

2. Inhoud ontwerpbesluit

Met dit Ontwerpbesluit wordt de herschikte 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) (hierna afgekort: "herschikte EED") gedeeltelijk omgezet in Vlaamse wetgeving.

Het Ontwerpbesluit zet met name volgende artikelen uit de herschikte EED om: de nieuwe contractuele rechten voor verwarming, koeling en huishoudelijk warm water (artikel 21), alsook de voorwaarden waaraan stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen moeten voldoen om als efficiënt te worden beschouwd (artikel 26). Daarnaast geeft het Ontwerpbesluit uitvoering aan artikel 26, lid 5, van de herschikte EED door voor bestaande stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen met een vermogen van meer dan 5 MW die niet voldoen aan de criteria voor energie-efficiënte stadsverwarming of -koeling, een verplichting in te voeren om een plan op te maken met maatregelen om alsnog aan die criteria te voldoen.

Verder bevat het Ontwerpbesluit verschillende bepalingen over energieaudits, energieplannen, energiebalansen en energiebeheersystemen voor ondernemingen, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de nieuwe verplichtingen uit de herschikte EED voor ondernemingen met een aanzienlijk energieverbruik. In uitvoering van artikel 7.7.2., § 10 van het Energiedecreet wordt er in het Ontwerpbesluit voorzien in een meldingsplicht voor welbepaalde partijen i.f.v. het controleren van de hogervermelde verplichtingen inzake energieaudits en energieplannen. Op die manier dient de meldingsplicht ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen en het rationeel energieverbruik, zoals bedoeld in artikel 7.7.2., §10 van het Energiedecreet.

3. Bespreking

3.1. Algemene bemerkingen

De Vlaamse Nutsregulator heeft in het voorjaar van 2026 samen met het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap een traject opgestart dat focust op de rollen, rechten en plichten binnen collectieve systemen voor thermische energie, zoals warmte- of koudenetten of centrale stookinstallaties in appartementsgebouwen of multifunctionele gebouwen. Er werd een stakeholderoverleg georganiseerd op 4 mei 2026 voorafgaand aan de publieke consultatie van 5

¹ [Omzetting Europese energie-efficiëntierichtlijn \(EED\) I en II: wijziging Energiebesluit | Vlaanderen.be](#)

mei 2026 tot 19 juni 2026.² De omzetting van artikel 21 van de herschikte EED vormt een onderdeel van dit ruimer traject.

Gelet op dit lopend traject en de verdere uitwerking hiervan, beperkt de Vlaamse Nutsregulator zijn bedenkingen over de omzetting van artikel 21 van de herschikte EED tot een aantal algemene aandachtspunten. De Vlaamse Nutsregulator acht het in deze fase vooral van belang dat de bepalingen die worden ingevoerd coherent blijven met de verdere uitwerking van het lopend traject van het bredere regelgevende kader voor thermische energie en de herschikte EED.

Ook de decretale rollen en bijhorende taakverdeling binnen collectieve systemen voor thermische energie worden herbekeken. Dat heeft tot gevolg dat nieuwe taken of openbardienstverplichtingen, (zoals bijvoorbeeld deze die wordt geïntroduceerd in artikel 4 van het Ontwerpbesluit) in dat traject mogelijk verder zullen moeten worden bijgesteld in functie van de vernieuwde rollen en taakverdeling.

In paragraaf 3.2 volgt een artikelsgewijze bespreking van de artikels uit het Ontwerpbesluit. Daarbij beperken we ons in dit advies tot de bespreking van de artikelen die verband houden met de decretale taken en bevoegdheden van de Vlaamse Nutsregulator.

Bijkomend wordt opgemerkt dat het Ontwerpbesluit niet voorziet in uitvoeringsbepalingen met betrekking tot artikel 7.10.1 van het Energiedecreet, ingevoerd bij artikel 26 van 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.³ In het Ontwerpbesluit zijn namelijk geen bepalingen opgenomen inzake de eisen waaraan nieuwe of ingrijpend te renoveren systemen voor stadsverwarming- of koeling moeten voldoen, noch over de verantwoordelijke voor het naleven van die eisen.

3.2. Artikelsgewijze bespreking

3.2.1. Artikel 2

Artikel 2 wijzigt onder meer de definitie van het begrip 'energie-efficiënte stadsverwarming of -koeling' in artikel 1.1.1, §2, punt 32°/1 van het Energiebesluit.

De Vlaamse Nutsregulator merkt op dat in deze definitie het begrip 'stadsverwarmings- en stadskoelingssysteem' wordt gehanteerd. Dit begrip wordt als volgt gedefinieerd in art. 1.1.1 van het Energiebesluit:

"97°/0 stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen: installaties voor warmte- of koudeopwekking en het netwerk voor de opslag en distributie van warmte of koude, bestaande uit zowel primaire transmissienetwerken als secundaire pijpleidingnetwerken voor de levering van warmte of koude aan consumenten. Wanneer hier sprake is van "stadsverwarming", moet dit worden begrepen als stadsverwarmings- en/of stadskoelingssystemen, al naar gelang de netwerken samen of apart warmte of koude leveren;"

Deze definitie wordt overgenomen uit de Verordening van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne

² [CONS-2026-04 | Vlaamse Nutsregulator](#)

³ [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](#)

markt verenigbaar worden verklaard⁴, ook gekend als de Algemene groepsvrijstellingsverordening (hierna afgekort: 'AGVV').

De verwijzingen naar '*primaire transmissienetwerken*' en '*secundaire pijpleidingnetwerken*' zijn echter ambigu. Het onderscheid tussen transmissie en distributie wordt bij thermische energie niet formeel gemaakt. Bovendien is ook onduidelijk of '*secundaire pijpleidingnetwerken*' ook leidingnetten binnen één gebouw kunnen omvatten, daar waar de definitie van het begrip '*stadsverwarming of -koeling*' uit art. 1.1.3, punt 113/1/1° van het Energiedecreet duidelijk maakt dat enkel systemen die meerdere gebouwen of locaties verbinden binnen de reikwijdte van stadsverwarming- of koeling vallen.

Ook de verwijzing naar '*consumenten*' brengt onduidelijkheid met zich mee wanneer de afnemers van thermische energie andere dan consumenten zijn. Er is geen definitie van de term 'consument' in het Energiedecreet of Energiebesluit waardoor er verwarring kan ontstaan omtrent dit begrip en er mogelijks een interpretatie wordt gedaan conform het Wetboek Economisch Recht. Er kan desgevallend geargumenteed worden dat ondernemingen geen consumenten zijn en de systemen die hen beleveren niet onder de definitie van een 'stadsverwarmings- en stadskoelingssysteem' vallen.

Op basis van deze bedenkingen, raadt de Vlaamse Nutsregulator aan om de definitie van 'energie-efficiënte stadsverwarming of -koeling' niet te baseren op de definitie van '*stadsverwarmings- en stadskoelingssystemen*' uit de AGVV, maar eerder rechtstreeks op de definitie van '*stadsverwarming- of koeling*', zoals vastgelegd in art. 1.1.3, punt 113/1/1° van het Energiedecreet. Dit lijkt ook beter aan te sluiten bij de formulering in artikel 26 van de herschikte EED, waar wordt verwezen naar 'een systeem voor stadsverwarming of -koeling', eerder dan naar '*stadsverwarmings- of stadskoelingssystemen*' zoals bedoeld in de AGVV.

De Vlaamse Nutsregulator stelt volgende formulering voor ter vervanging van art. 2, 2° van het Ontwerpbesluit:

'2° punt 32°/1 wordt vervangen door wat volgt:

"32°/1: energie-efficiënte stadsverwarming of -koeling: de leidingen voor stadsverwarming of -koeling die een van de volgende energiebronnen of technologieën gebruiken:

[...]"

3.2.2. Artikel 3

Artikel 3 voorziet in de omzetting van artikel 21 van de herschikte EED. Zoals vermeld in paragraaf 3.1, beperkt dit advies zich tot enkele algemene aandachtspunten

De Vlaamse Nutsregulator ondersteunt de opdeling in het voorgestelde artikel 3/1.4.1. tussen de verplichtingen van de warmte- of koudeleveranciers met betrekking tot enerzijds het leveringscontract en anderzijds de facturering ten aanzien van de afnemers van thermische energie

⁴ [VERORDENING \(EU\) Nr. 651/2014 VAN DE COMMISSIE van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard](#)

en/of eindgebruikers van thermische energie. Dergelijke duidelijke opdeling draagt bij tot een eenduidig begrip van de betreffende bepalingen.

De Vlaamse Nutsregulator merkt op dat de bestaande begrippen in het Energiebesluit en Energiedecreet zo veel mogelijk consequent gevolgd dienen te worden met het oog op de duidelijkheid, rechtszekerheid en samenhang van de regelgeving. In het voorgestelde artikel 3/1.4.1. worden evenwel verschillende begrippen gehanteerd die niet aansluiten bij de bestaande terminologie. Zo wordt onder meer verwezen naar 'klanten', 'begunstigden', 'leverancier' en 'tussenpersonen', terwijl het Energiedecreet en Energiebesluit voorzien in definities van de geschikte begrippen 'afnemer van thermische energie', 'eindgebruiker van thermische energie', 'warmte- of koudeleverancier' en 'tussenpersoon bij de levering van thermische energie'.

Daarnaast wordt in het voorgestelde artikel verwezen naar 'afnemers van thermische energie en warm water'. De Vlaamse Nutsregulator adviseert om deze terminologie verder af te stemmen op de reeds bestaande terminologie van het Energiedecreet en Energiebesluit en enkel te verwijzen naar 'eindgebruiker van thermische energie' en 'afnemer van thermische energie'.

Verder merkt de Vlaamse Nutsregulator op dat verschillende keren enkel wordt verwezen naar 'warm water' terwijl de herschikte EED, en meer specifiek artikel 21 hiervan, betrekking heeft op 'warm water voor huishoudelijk gebruik'. Teneinde interpretatieproblemen te vermijden, wordt aanbevolen deze terminologie consequent doorheen de bepaling te hanteren.

De bepaling in het nieuwe artikel 3/1.4.1, tweede lid, 2° houdt in dat elke warmte- of koudeleverancier, voor zover er gegevens over de energiefacturering en het verbruiksverleden van de afnemer van thermische energie beschikbaar zijn, op verzoek van de afnemer van thermische energie die gegevens doorstuurt naar een door hem aangewezen aanbieder van energiediensten van thermische energie. Volgens artikel 18, 2, a) van de herschikte EED dient deze bepaling echter van toepassing te zijn voor alle eindgebruikers van thermische energie, en niet louter voor afnemers van thermische energie.

De Vlaamse Nutsregulator stelt volgende tekstaanpassing voor:

"2° stuurt, voor zover er gegevens over de energiefacturering en het verbruiksverleden van de eindgebruiker van thermische energie beschikbaar zijn, op verzoek van de eindgebruiker van thermische energie die gegevens door naar een door hem aangewezen aanbieder van energiediensten van thermische energie";

3.2.3. Artikel 4

Artikel 4 van het Ontwerpbesluit voegt een nieuw hoofdstuk IV/2 aan titel VI van het Energiebesluit en voorziet in een openbardienstverplichting voor warmte- of koudenetbeheerders.

Het voorgestelde artikel 6.4/2.1 verplicht warmte- of koudenetbeheerders van bestaande warmte- of koudenetten met een totale warmte- en koude-output van meer dan 5 MW die niet voldoen aan de vooropgestelde efficiëntiecriteria om periodiek een plan op te maken dat de efficiëntie van het net verhoogt, de distributieverliezen beperkt en het aandeel hernieuwbare energie vergroot.

De Vlaamse Nutsregulator merkt op dat de herschikte EED deze verplichting oplegt ten aanzien van bestaande systemen voor stadsverwarming- of koeling met een totale warmte- en koude-output van meer dan 5 MW. Het voorgestelde artikel 6.4/2.1 beperkt het toepassingsgebied echter tot

bestaande warmte- en koudenetten met een totale warmte- en/of koude-output van meer dan 5 MW. Gegeven de decretale definitie van warmte- of koudenetten in art. 1.1.3, punt 133° /2 van het Energiedecreet, worden netwerken op een industriële site buiten het toepassingsgebied van deze nieuwe eis gehouden, wat niet in lijn ligt met de tekst van de herschikte EED.

In het voorgestelde artikel 6.4/2.1. worden de criteria voor de herkomst van de geleverde thermische energie opgesomd. Deze criteria stemmen overeen met de definitie van een energie-efficiënt stadsverwarming of -koeling zoals opgenomen in het voorgesteld artikel 1.1.1., §2, punt 32°/1 van het Energiebesluit. Met het oog op de consistentie van de regelgeving wordt aanbevolen te verwijzen naar het begrip *energie-efficiënt stadsverwarming of -koeling* in plaats van deze criteria opnieuw op te nemen.

Verder dient verduidelijkt te worden op welk moment bestaande warmte- of koudenetten aan het criterium van een totale warmte- en/of koude-output van meer dan 5 MW dienen te voldoen om onder de verplichting te vallen.

Een ander aandachtspunt is de timing van de opmaak van het eerste plan, uiterlijk op 31 maart 2027. Gezien de regelgeving in kwestie nog niet in voege is, kan overwogen worden om de eerste deadline een welbepaald aantal maanden na de inwerkingtreding van deze bepaling op te leggen. De recurrente deadline voor de vernieuwing van het plan (om de vijf jaar) kan alsnog worden afgestemd op de timing van andere bestaande rapporteringsmomenten.

Ten slotte merken we op dat in het nieuw voorgestelde artikel 6.4/2.1, §2 wordt verwezen naar de integrale criteria, zoals voorzien in artikel 26, §1 van de herschikte EED. Artikel 6.4/2.1 van het Ontwerpbesluit betreft echter een omzetting van artikel 26, §5 van de herschikte EED, waar enkel wordt verwezen naar de criteria in punten b) t.e.m. e) van §1 van hetzelfde artikel. De criteria die betrekking hebben op de periode t.e.m. 31 december 2027 en vanaf 1 januari 2050 worden in artikel 26, §5 van de herschikte EED dus niet meegenomen, terwijl deze wel worden voorzien in het voorgestelde artikel 6.4/2.1, §2 van het Ontwerpbesluit.

3.2.4. Artikel 20

Artikel 20 van het Ontwerpbesluit geeft volgens onze lezing uitvoering aan artikel 7.7.2, §10 van het Energiedecreet, waarin gesteld wordt dat de Vlaamse Regering aan een aantal partijen een meldingsplicht kan opleggen ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen en het rationeel energieverbruik.

Artikel 7.7.2, §10 van het Energiedecreet vermeldt o.m. “de beheerder van een waterstofleiding of -net voor de distributie of het vervoer van waterstof” en “de beheerder van een kleinschalige waterstofopslaginstallatie, voor wat betreft de jaarlijkse afname van waterstof”. Deze werden in artikel 20 van het Ontwerpbesluit echter niet weerhouden. De Vlaamse Nutsregulator gaat hier binnen dit advies niet verder op in, maar wijst in deze context wel op het regulerend kader dat voor waterstof wordt vooropgesteld in het Voorontwerp van decreet van 17 juli 2026 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, het Energiedecreet van 8 mei 2009 en het decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, wat betreft de invoering van een regulerend kader voor een waterstofmarkt in het Vlaamse Gewest en de invoering van de uitdienstnameplannen voor het aardgasdistributienet, en het advies dat de Vlaamse Nutsregulator daarover verleent.

In artikel 20 van het Ontwerpbesluit wordt een meldingsplicht ingevoerd die moet toelaten om de verplichtingen inzake energieplanning, het opstellen van een energieaudit onderneming en van een energiebalans onderneming te handhaven. Rekening houdend met de voorgestelde aanpassingen in artikels 12, 13 en 16 van het Ontwerpbesluit gelden bepaalde verplichtingen ter zake voor vestigingen van niet-commerciële instellingen of publiekrechtelijke rechtspersonen vanaf een totaal finaal energiegebruik van 10 TJ per jaar, berekend op basis van de afgelopen drie jaar. Voor vestigingen met een lager finaal energiegebruik zijn de bepalingen in het desbetreffend hoofdstuk niet van toepassing.

De Vlaamse Nutsregulator wijst erop dat de meldingsplicht momenteel zeer breed wordt opgelegd. Bepaalde groepen, zoals beheerders van gesloten distributienetten, beheerders van gesloten industriële netten en warmte- of koudenetbeheerders, bestaan echter in belangrijke mate uit kleine partijen met netten met een navenant kleine schaalgrootte. Zo is de groep van warmte- of koudenetbeheerders bijvoorbeeld zeer divers, en is de voorziening van thermische energie voor een aanzienlijk aantal partijen in deze groep, zoals zorgvoorzieningen of woonmaatschappijen, geen kerntaak. Daarnaast heeft een groot aandeel van de warmte- of koudenetten op heden naar verwachting geen afnemers van thermische energie met een totaal finaal energiegebruik van meer dan 10 TJ, die binnen de verplichtingen in het relevante hoofdstuk van het Energiebesluit vallen. Toch zou ook voor deze warmte- of koudenetbeheerders de jaarlijkse meldingsplicht gelden. In §2 van het nieuwe artikel 6.5.25 wordt immers een lijst gevraagd met o.m. de afname van thermische energie voor *elk* afnamepunt van thermische energie, ongeacht of het afnamepunt binnen het toepassingsgebied van de bepalingen in kwestie valt of niet. Een gelijkaardige redenering kan worden gemaakt voor de beheerders van gesloten distributienetten of van gesloten industriële netten.

Het invoeren van een algemene meldingsplicht voor *alle* partijen zoals voorgesteld in dit artikel, zou een groot aantal kleine partijen extra administratief belasten. Deze partijen hebben onvoldoende schaalgrootte om extra administratieve verplichtingen op te vangen. Bovendien levert deze inspanning geen meerwaarde op voor de handhaving wanneer er geen vestigingen met een totaal finaal energiegebruik van meer dan 10 TJ per jaar aangesloten zijn. In die gevallen zijn de eisen rond energieaudits, energiebalansen en energieplannen immers niet van toepassing.

Een meer proportionele insteek is om de meldingsplicht te beperken tot partijen met afnemers die de grens van 10 TJ per jaar overschrijden. Deze partijen dienen vervolgens uitsluitend een meldingsplicht te krijgen over de afnamepunten van vestigingen die daadwerkelijk onder de vermelde verplichtingen vallen. De beheerders in kwestie weten zelf niet noodzakelijk welke afnamepunten een *totaal* finaal energieverbruik van meer dan 10 TJ per jaar hebben *over alle energiedragers heen*. Daarom kan gewerkt worden met een pragmatische, door de regelgever nader te bepalen drempel voor de jaarlijkse afname op het afnamepunt, waarboven het aannemelijk is dat de afnemer in totaal meer dan 10 TJ per jaar verbruikt.

Verder vraagt de Vlaamse Nutsregulator zich af of de timing van de eerste rapportering voor 30 april 2027 realistisch is, rekening houdend met de verdere doorlooptijd van het regelgevend traject. Daarom wordt voorgesteld om de eerste rapporteringsdeadline een welbepaald aantal maanden na de inwerkingtreding van deze bepaling op te leggen. De latere deadlines kunnen wel elk jaar voor 1 mei vallen, zoals voorgesteld.

De Vlaamse Nutsregulator merkt verder op dat de voorgestelde meldingsplicht in sterke mate overlapt met de verplichtingen opgelegd in artikel 10.1.1, §4 en §4/1 van het Energiebesluit aan

elke netbeheerder, de beheerder van het transmissienet, de beheerders van een gesloten distributienet, en de beheerders van de netten, vermeld in artikel 2, 41° en 42°, van de federale Elektriciteitswet. In artikel 10.1.1, §4/1 wordt de lijst van aan te leveren afnamepunten beperkt tot afnamepunten met een afgenomen bruto hoeveelheid elektriciteit van meer dan 250 MWh. Het werken met een dergelijke grens komt tegemoet aan de aangehaalde bezorgdheid inzake proportionaliteit en doelgerichtheid van de jaarlijkse meldingsplicht. De Vlaamse Nutsregulator adviseert om aanpassingen of uitbreidingen van de verplichtingen inzake gegevensverstrekking zoals bedoeld in artikel 20 van het Ontwerpbesluit te integreren in artikel 10.1.1 van het Energiebesluit, rekening houdend met bovenstaande opmerkingen.

Het verstrekken van gegevens door de warmte- of koudenetbeheerders komt niet aan bod in artikel 10.1.1 van het Energiebesluit, maar wordt op heden geregeld in artikel 10.1.1/1 van het Energiebesluit. Een lijst met gegevens per afnamepunt van thermische energie wordt hier binnen de bestaande verplichtingen echter niet gevraagd. De Vlaamse Nutsregulator stelt voor om eventuele bijkomende verplichtingen inzake gegevensverstrekking door warmte- of koudenetbeheerders mee te integreren in artikel 10.1.1/1 van het Energiebesluit. Daarbij is sterk aanbevolen om, in overeenstemming met bovenstaande aandachtspunten, te streven naar een zo doelgericht mogelijke, proportionele bijkomende administratieve belasting.

4. Conclusie

De Vlaamse Nutsregulator ondersteunt de doelstelling van het Ontwerpbesluit om bepalingen uit de beschikbare EED om te zetten in Vlaamse regelgeving. Om deze doelstelling te verwezenlijken, wijst de Vlaamse Nutsregulator op een aantal aandachtspunten.

In het bijzonder formuleert de Vlaamse Nutsregulator een aantal bedenkingen inzake de gebruikte terminologie in de voorgestelde definitie van energie-efficiënte stadsverwarming en -koeling. Verder raadt de Vlaamse Nutsregulator aan om de terminologie binnen de bepalingen inzake de contractuele basisrechten van afnemers en eindgebruikers van thermische energie beter af te stemmen op de bestaande definities in het Energiedecreet en Energiebesluit. Daarnaast vraagt de Vlaamse Nutsregulator verduidelijkingen met betrekking tot het toepassingsgebied en de timing van de nieuwe verplichtingen voor warmte- of koudenetbeheerders om periodiek een plan op te maken dat de efficiëntie van hun warmte- of koudenet verhoogt, de distributieverliezen beperkt en het aandeel hernieuwbare energie vergroot, zodanig dat deze nieuwe bepalingen beter aansluiten bij de doelstellingen van de beschikbare EED. Ook beveelt de Vlaamse Nutsregulator aan dat de voorgestelde meldingsplicht voor vestigingen van ondernemingen, niet-commerciële instellingen of publiekrechtelijke rechtspersonen op een proportionele, doelgerichte wijze wordt vormgegeven en slechts een zo beperkt mogelijke administratieve belasting met zich meebrengt. Deze meldingsplicht verdient een grondige afstemming op bestaande, gelijkaardige bepalingen in het Energiebesluit.