

VICEMINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING  
DE VLAAMSE MINISTER VAN BEGROTING, FINANCIËN EN ENERGIE

## BIS-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving  
- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een S-peil  
- Principiële goedkeuring met het oog op adviesvraag aan de Raad van State

### 1. INHOUDELIJK

#### 1.1. Inleiding

De energieprestatieregelgeving is niet meer weg te denken uit het bouwgebeuren. Energiezuinig bouwen heeft een vaste plaats verworven. De energieprestaties van nieuwe gebouwen verbeteren jaar na jaar en het aanscherpingspad tot 2021, het moment waarop elk nieuw gebouw bijna-energie neutraal moet zijn volgens de Europese richtlijn, ligt vast voor woningen, kantoren en scholen.

De Vlaamse Regering was ertoe gehouden om tegen 1 januari 2006 de Europese richtlijn 2002/91/EG<sup>1</sup> in een Vlaamse regelgeving om te zetten. Het Energieprestatiedecreet is op 7 mei 2004 bekrachtigd en afgekondigd<sup>2</sup>. Op 11 maart 2005 heeft de Vlaamse Regering het uitvoeringsbesluit met de EPB-eisen definitief goedgekeurd<sup>3</sup>. Op 1 januari 2006 is de Vlaamse energieprestatieregelgeving dan ook effectief in werking kunnen treden.

Aan het Energieprestatiedecreet van 7 mei 2004 werden een aantal wijzigingen aangebracht. Deze wijzigingen zijn verwerkt in het EPB-decreet van 22 december 2006<sup>4</sup>. De wijzigingen betreffen vooral administratieve aanpassingen aan de procedures en handhaving van het Energieprestatiedecreet.

De Vlaamse Regering is ertoe gehouden minstens om de twee jaar de EPB-eisen, rekening houdende met het kostenoptimale niveau van het peil van primair energieverbruik, en de berekeningsmethodiek en om de vier jaar de te volgen procedures en de administratieve lasten van de regelgeving te evalueren en in voorkomend geval aan te passen.

<sup>1</sup> Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen, PB 4 januari 2003.

<sup>2</sup> Decreet van 7 mei 2004 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat voor gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat, *BS* 30 juli 2004.

<sup>3</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen, *BS* 17 juni 2005.

<sup>4</sup> Decreet van 22 december 2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet, *BS* 27 maart 2007.

Artikel 9 van het EPB-decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering, vanaf de inwerkingtreding van het decreet, minstens om de twee jaar de berekeningsmethode van de energieprestaties van gebouwen en de EPB-eisen evalueert en in voorkomend geval aanpast. De procedures en de administratieve lasten van de regelgeving moeten minstens om de vier jaar geëvalueerd en in voorkomend geval aangepast worden.

Een eerste evaluatienota uit 2008 leidde tot het wijzigingsbesluit van 20 maart 2009<sup>5</sup> en het wijzigingsdecreet van 8 mei 2009.<sup>6</sup>

Inmiddels maken de bepalingen van het EPB-decreet van 22 december 2006 en van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 deel uit van het coördinatieproject van de Vlaamse energieregelgeving, zoals vervat in respectievelijk het Energiedecreet van 8 mei 2009<sup>7</sup> en het Energiebesluit van 19 november 2010<sup>8</sup>. Zowel het Energiedecreet als het Energiebesluit traden in werking op 1 januari 2011. De Europese richtlijn 2002/91/EG werd vervangen door de Europese richtlijn betreffende energieprestaties van gebouwen (Richtlijn 2010/31/EU<sup>9</sup>).

De tweede evaluatienota is door het VEA medio 2010 gefinaliseerd en leidde tot het wijzigingsbesluit van 20 mei 2011<sup>10</sup> en het wijzigingsdecreet van 18 november 2011.<sup>11</sup>

De derde evaluatienota is door het VEA gefinaliseerd in juni 2013 en leidde tot de wijzigingsbesluiten van 29 november 2013<sup>12</sup> en van 4 april 2014<sup>13</sup> en het wijzigingsdecreet van 14 maart 2014.<sup>14</sup>

Het VEA startte in 2015 het proces voor het opmaken van de vierde EPB-evaluatie. De EPB-evaluatienota gaat in bijlage 4 van deze nota. De Europese richtlijn betreffende energieprestaties van gebouwen (EPBD 2010/31/EU) verplicht dat vanaf 2021 alle nieuwe gebouwen bijna-energie neutraal (BEN) zijn. Die doelstelling werd in 2014 vastgelegd in het Energiebesluit. De vierde evaluatie van de energieprestatieregelgeving kijkt niet enkel naar de ervaringen in bijna tien jaar EPB-eisen sinds 2006, maar kijkt vooral vooruit naar de doelstelling om vanaf 2021 enkel bijna-energie neutrale (BEN) nieuwe gebouwen te bouwen. In de EPB-evaluatie 2015 onderzocht het VEA of de verschillende domeinen van de energieprestatieregelgeving (eisen, methodiek, procedures) klaar zijn voor BEN-gebouwen. Het baseerde zich hierbij op de resultaten van een aantal beleidsvoorbereidende studies en overleg met de sector. Het ontwerp van de evaluatienota werd in oktober 2015 voorgelegd aan de betrokken stakeholders voor feedback.

## 1.2. Samenvatting van de voornaamste conclusies van de evaluatie door het VEA met impact op de regelgeving

---

<sup>5</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 20 maart 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 maart 2005 tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen, *BS* 06 juli 2009.

<sup>6</sup> Decreet van 8 mei 2009 tot wijziging van het decreet van 22 december 2006 houdende eisen en handavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet, *BS* 6 juli 2009.

<sup>7</sup> Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *BS* 7 juli 2009.

<sup>8</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, *BS* 8 december 2010.

<sup>9</sup> Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking), PB 18 juni 2010.

<sup>10</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2011 houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, *BS* 29 augustus 2011.

<sup>11</sup> Decreet van 18 november 2011 houdende wijziging van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, *BS* 15 december 2011.

<sup>12</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013 houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de energieprestaties van gebouwen, *BS* 28 januari 2014.

<sup>13</sup> Besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een erkenningsregeling voor verslaggevers en van een vrijstelling voor bepaalde gebouwen van landbouwbedrijven, *BS* 8 mei 2014.

<sup>14</sup> Decreet van 14 maart 2014 houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de energieprestaties van gebouwen, *BS* 28 maart 2014.

Het stapsgewijs verstrengen van de EPB-eisen zorgt ervoor dat nieuwe gebouwen steeds energiezuiniger worden. Daarbij worden meer en meer innovatieve technieken en materialen gebruikt. Omdat de eisen scherper worden, besteedt de sector meer aandacht aan de berekening van de energieprestatie van gebouwen. Er is een verfijnde rekenmethodiek nodig om de energieprestatie van BEN-gebouwen adequaat en gedetailleerd te kunnen berekenen. Het Vlaamse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en het Waalse Gewest werken samen aan de EPB-berekeningsmethode. In het EPB-platform beslissen de drie gewesten welke onderzoeken en voorstellen meest prioritair zijn om de rekenmethode te verbeteren. In het eerste hoofdstuk van de EPB-evaluatie 2015 wordt de werking van het nieuwe EPB-platform geëvalueerd. Het EPB-platform wordt voor de uitvoering van haar opdracht ondersteund door een consortium van universiteiten, het WTCB, onderzoeksinstituten en studie bureaus. De evaluatienota geeft de stand van zaken van de ontwikkeling van de berekeningsmethode en de verdere planning weer. Verschillende uitgevoerde studies hebben geleid tot aanpassingsvoorstellen voor de berekeningsmethode. Deze voorstellen zijn in het voorliggende wijzigingsbesluit opgenomen.

Het VEA liet drie studies uitvoeren in het kader van de evaluatie van de EPB-eisen:

- ▶ de studie EPB-eisenpakket;
- ▶ de studie kostenoptimum residentieel;
- ▶ de studie kostenoptimum niet-residentieel<sup>15</sup>.

Om te komen tot BEN-gebouwen in 2021 zijn een doordacht EPB-eisenpakket, een gepast eisenniveau en een stapsgewijs aanscherpingspad nodig. Om te garanderen dat de vooropgestelde eisen haalbaar en betaalbaar blijven, liet het VEA in 2014- 2015 de verhouding van de huidige en de geplande EPB-eisen voor nieuwe en gerenoveerde woongebouwen, kantoren en scholen tot de kostenoptimale energieprestatieniveaus onderzoeken. Voor niet-residentiële bestemmingen werden de kostenoptimale niveaus een eerste keer onderzocht<sup>16</sup>.

Het EPB-eisenpakket bestaat niet uit te veel, maar ook niet uit te weinig eisen. Een analyse van het huidige EPB-eisenpakket leert dat de netto-energiebehoefte voor ruimteverwarming (NEBrv) en het globale isolatiepeil (K-peil) een aantal tekortkomingen kennen<sup>17</sup>. Het VEA stelt op basis van de studieresultaten en na overleg met de stakeholders voor om deze eisen af te schaffen en een peil voor de energie-efficiëntie van de gebouwschil ('S-Peil') te introduceren bij woongebouwen. Het VEA stelt een concreet aanscherpingspad voor deze nieuwe eis voor op basis van de resultaten van de studie kostenoptimum.

Een analyse van de referentie van het E-peil bij woongebouwen leert dat er nood is aan een bijstelling. Ondanks de wijziging van de referentie van het E-peil voor residentiële gebouwen kan het voorziene aanscherpingspad voor het E-peil behouden blijven. Het VEA stelt wel voor om het aanscherpingspad voor kantoren en onderwijs bij te stellen. Voor de andere niet-residentiële bestemmingen stelt het VEA een aanscherpingspad voor om in 2018 het kostenoptimaal niveau te bereiken.

Het VEA gaat in het vijfde hoofdstuk van de evaluatienota na welke aanpassingen nodig zijn aan de procedures om de evolutie naar BEN-bouwen optimaal te ondersteunen. Ervaringen met de huidige voorlopersprojecten helpen om de sleutels die essentieel zijn in het bouwproces van succesvolle BEN-projecten, te detecteren. De voorstellen zijn gebaseerd op de resultaten van een klantentevredenheidsonderzoek in 2014 en uitgebreid overleg met de betrokken stakeholders.

<sup>15</sup> <http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/VEAStudiekostenoptimaleniveaus20151207.pdf>

<sup>16</sup> [http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/verslag\\_NB\\_20150703.pdf](http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/verslag_NB_20150703.pdf)

en

[http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/verslag\\_REN\\_20150703.pdf](http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/verslag_REN_20150703.pdf)

<sup>17</sup> [http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/studieEPBeisenpakket\\_eindrapport.pdf](http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/studieEPBeisenpakket_eindrapport.pdf)

Niet enkel een verfijnde berekeningsmethode, een gepast EPB-eisenpakket en verstrengingspad, maar ook de geschikte procedures bepalen de slaagkansen van de transitie naar BEN-bouwen. Het VEA stelt voor om de aanstelling van de verslaggever en het evalueren van de geplande energieprestaties van het gebouwontwerp, te verplichten bij de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning. Het evalueren van de energieprestaties in de conceptfase is essentieel om te kunnen garanderen dat alle gebouwen zo ontworpen worden dat ze de BEN-eisen kunnen halen. Het uitbreiden van de taken en rol van de verslaggever met een uitgebreid advies, horen daarbij.

### 1.3. Historiek regelgevende procedure

In vergadering van 20 mei 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar eerste principiële goedkeuring<sup>18</sup> aan het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de energieprestaties van gebouwen en aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving. De Vlaamse Regering gelastte tevens de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, hierover het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) en van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-raad) in te winnen met het verzoek hun advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen.

Parallel werd de minister, bevoegd voor het energiebeleid, opgedragen om het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering in het kader van richtlijn 2015/1535/EU<sup>19</sup> aan te melden als technisch voorschrift. De tekst van het ontwerp voor een technisch voorschrift waarop deze kennisgeving betrekking heeft, is inmiddels door de Commissie ontvangen op 16 juni 2016. De in artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2015/1535/EU vastgelegde standstill-termijn van drie maanden eindigt derhalve op 19 september 2016.

De Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, verzocht op 25 mei 2016 de SERV en de MiNa-raad om hun advies over voornoemde ontwerpen te verstrekken. De adviestermijn bedroeg dertig dagen. De SERV en de MiNa-raad meldden via schrijven d.d. 29 juni 2016 dat ze over die ontwerpen echter geen advies gingen verstrekken.

In vergadering van 8 juli 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar eerste principiële goedkeuring<sup>20</sup> aan het ontwerp van decreet houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de energieprestaties van gebouwen en aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving. De Vlaamse Regering gelastte tevens de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, hierover het advies van de Raad van State in te winnen met het verzoek hun advies te verstrekken binnen een termijn van dertig dagen.

---

<sup>18</sup> VR 2016 2005 DOC.0505

<sup>19</sup> Richtlijn 2015/1535/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 17 september 2015), voorheen was dit richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, gewijzigd bij Richtlijn 98/48/EG en Richtlijn 2006/96/EG.

<sup>20</sup> VR 2016 0807 DOC.0772

## 2. ADVIES RAAD VAN STATE

De afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekte betreffende het ontwerp van besluit haar advies nr. 59.819/1/V op 27 juli 2016. Het advies gaat als bijlage 2.

De Raad van State meent echter dat de adviesvraag onontvankelijk is aangezien:

- parallel met het ontwerpbesluit een voorontwerp van decreet tot het invoeren van een S-peil voor advies werd voorgelegd. Het voorontwerp van decreet bevat onder meer regels voor de bestraffing van afwijkingen op het S-peil (artikelen 17 en 18) en voor de wijze waarop de non-conformiteit moet worden vastgesteld (artikel 24, 2°, 4° en 5°). Het ontwerp van besluit strekt onder meer tot het invoeren van de maximale waarden van het S-peil voor EPW-eenheden in nieuw op te richten woongebouwen (artikel 13 van het ontwerp – ontworpen artikel 9.1.12/4 van het Energiebesluit) en een bijlage met de berekeningswijze van het S-peil (bijlage 4 bij het ontwerp – ontworpen bijlage XIII bij het Energiebesluit). Die bepalingen geven volgens de Raad rechtstreeks uitvoering aan het voorontwerp van decreet, en kunnen bijgevolg pas voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, worden voorgelegd als de decretale kader daartoe tot stand is gekomen. De in het ontwerp van besluit opgenomen regels moeten immers getoetst kunnen worden aan de decretale rechtsgrond, wat pas mogelijk wordt nadat de decreetgever die rechtsgrond effectief heeft aangenomen.

Er dient te worden vastgesteld dat deze redenering van de Raad echter niet correct is. Vooreerst is er wel degelijk voldoende decretale rechtsgrond in het Energiedecreet voor de Vlaamse Regering om een S-peileis in te voeren. Artikel 11.1.1, §1 van het Energiedecreet delegeert de vaststelling van alle EPB-eisen, alsmede welke eisen dit exact zijn, immers integraal naar de Regering. De ontworpen decretale bepalingen handelen enkel over de sanctie van de nieuw in te voeren eis, wat losstaat van de vaststelling van die eis. Niet elke eis behoeft een sanctie, maar het al dan niet bestaan van een sanctie heeft geen gevolgen voor de geldigheid van een door de Regering vastgestelde eis. Het zal enkel tot gevolg hebben dat enkel voor een dossier waar de vergunningsaanvraag vanaf de inwerkingtreding van die decretale sanctiebepalingen wordt ingediend, die eis sanctioneerbaar is, wat in casu geen probleem zou zijn aangezien de S-peileis pas vanaf 2018 in werking zal treden. In het verleden werd de EPB-eis m.b.t. netto-energiebehoefte (BVR 20 mei 2011) trouwens ook – overigens zonder enige opmerking van de Raad - ingevoerd alvorens de sanctiebepalingen voor het handhaven van die specifieke eis decretaal werden vastgelegd door middel van het decreet van 18 november 2011.

- de Raad van State niet in de mogelijkheid zou zijn de bepalingen van het ontwerp van besluit die uitvoering geven aan de nieuwe regels inzake het S-peil af te splitsen van de rest van het ontwerp. Daarom moet de adviesaanvraag 59.819/1/V volgens de Raad in haar geheel als voorbarig worden beschouwd.

Deze redenering komt echter vreemd over aangezien slechts twee artikelen en één bijlage uit het zesendertig artikelen en vier bijlages tellende ontwerpbesluit betrekking hebben op het S-peil, wat overigens door de Raad in het advies zelf expliciet wordt aangehaald.

Een aantal van de in het ontwerp opgenomen bepalingen dienen uiterlijk op 1 januari 2017 in werking te treden, waardoor het afwachten van de parlementaire behandeling van het ontwerpdecreet voor dit ontwerpbesluit geen optie is. Ten einde echter geen onnodige tijd te verliezen wordt voorgesteld om de voormelde bepalingen aangaande het S-peil toch uit het ontwerpbesluit te lichten, en om het aldus aangepaste besluit, na principiële goedkeuring, opnieuw voor advies aan de Raad van State voor te leggen.

De bepalingen omtrent het S-peil worden in een apart besluit opgenomen, dat voor advies aan de Raad zal worden bezorgd na de aanneming van het decreet.

Er worden t.o.v. de besluittekst, zoals op 8 juli 2016 door de Regering principieel goedgekeurd, thans echter geen enkele inhoudelijke wijzigingen aangebracht.

### **3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Er worden aan het ontwerpbesluit geen wijzigingen aangebracht die een weerslag hebben op de begroting van de Vlaamse overheid.

### **4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN**

Er worden aan het ontwerpbesluit geen wijzigingen aangebracht die een weerslag op de lokale besturen hebben.

### **5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

Er worden aan het ontwerpbesluit geen wijzigingen aangebracht die een impact op de lopende processen en activiteiten van het Vlaams Energieagentschap hebben.

### **6. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principieële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving;
- 2° haar principieële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een S-peil;
- 3° de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, te gelasten over voornoemde ontwerpen van besluit het advies in te winnen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Bart TOMMELEIN  
Viceminister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Bijlagen:

1. het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft aanpassingen aan diverse bepalingen inzake de energieprestatieregelgeving;
2. het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het invoeren van een S-peil;
3. Advies nr. 59.819/1/V van de Raad van State.