

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Aanmelding bij de Europese Commissie van de alternatieve benadering aangaande artikel 6 van 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 (herschikking)

Samenvatting

De Europese richtlijn betreffende energie-efficiëntie (2023/1791) legt in artikel 6 aan de lidstaten de verplichting op om jaarlijks minstens 3% van de totale vloeroppervlakte van de verwarmde en/of gekoelde gebouwen in eigendom van de overheidsinstanties te renoveren tot minstens bijna-energie neutrale of emissievrije gebouwen. Artikel 6 laat hier ook de mogelijkheid om middels een alternatieve benadering jaarlijks minstens een evenwaardige energiebesparing te realiseren. Indien lidstaten gebruik willen maken van deze alternatieve benadering moet dit ten laatste op 31 december 2023 aangemeld worden bij de Europese Commissie, samen met een schatting van de energiebesparing die hiermee tot 2030 gepaard gaat. Het Vlaams Gewest opteert voor de omzetting van artikel 6 van Richtlijn 2023/1791 voor de alternatieve benadering. Een aanmelding van de geschatte energiebesparing die hier tot 2030 mee gepaard gaat, zal echter ten laatste tegen 11 oktober 2025 gebeuren gezien er momenteel nog verschillende elementen zijn die een dergelijke schatting in de weg staan.

1. BEPALINGEN UIT DE RICHTLIJN

De Europese richtlijn betreffende energie-efficiëntie (2023/1791) legt in artikel 6 (1) aan lidstaten de verplichting op om jaarlijks minstens 3% van de totale vloeroppervlakte van de verwarmde en/of gekoelde gebouwen in eigendom van de overheidsinstanties te renoveren tot minstens bijna-energie neutrale of emissievrije gebouwen (overeenkomstig artikel 9 van Richtlijn 2010/31/EU).

De 3% wordt berekend op de totale vloeroppervlakte van de gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m² die eigendom zijn van overheidsinstanties en op 1 januari 2024 geen bijna-energie neutrale gebouwen zijn.

De lidstaten kunnen uitzonderingen voorzien voor gebouwen waar het niet kostenefficiënt of technisch haalbaar is om aan deze verplichting te voldoen. Eveneens kunnen sociale woningen uitgesloten worden van de verplichting indien de benodigde renovatie niet kostenneutraal kan

uitgevoerd worden of de renovatie leidt tot een grotere stijging in de huurprijs dan de daling van de energiefactuur.

Voor gebouwen die overheidsinstanties gebruiken maar niet bezitten, wordt bepaald dat ze (bij triggerpunten zoals de vernieuwing van een huurcontract, wijziging van het gebruik of aanzienlijke reparatie- of onderhoudswerkzaamheden) moeten onderhandelen met de eigenaar over contractuele clausules opdat het gebouw ten minste een bijna-energie neutraal of emissievrij gebouw wordt.

In artikel 6 (2) staat vermeld dat voor gebouwen die officieel beschermd zijn als onderdeel van een aangewezen omgeving of vanwege hun bijzondere architectonische of historische waarde, gebouwen in eigendom van de strijdkrachten of gebruikt voor nationale defensiedoeleinden en gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten door de lidstaten minder strenge eisen vastgelegd kunnen worden. Verder mogen gebouwen waarvoor het technisch, economisch of functioneel niet haalbaar is om ze te renoveren tot een bijna-energie neutraal gebouw volledig vrijgesteld worden van de verplichting.

Artikel 6 (3) bepaalt dat het overschot dat in een bepaald jaar gerealiseerd wordt aan renovaties tot en met 31 december 2026 meegeteld mag worden bij het renovatiepercentage van één van drie jaren daarna. Vanaf 1 januari 2027 wordt dit beperkt tot de twee volgende jaren. Bovendien mogen volgens artikel 6 (4) nieuwe gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties ter vervanging van specifieke gebouwen die in de voorgaande twee jaren zijn gesloopt, meegeteld worden bij het jaarlijks renovatiepercentage van gebouwen. Dit kan echter enkel van toepassing zijn indien dit qua energie- en CO₂-emissies tijdens de levenscyclus kosteneffectiever en duurzamer zou zijn dan het renoveren van deze gebouwen.

Conform artikel 6 (5) moet op uiterlijk 11 oktober 2025 door de lidstaten een algemeen beschikbare en toegankelijke inventaris opgesteld worden van de verwarmde en/of gekoelde gebouwen in eigendom of gebruik van overheidsinstanties met een bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m². Deze inventaris moet minstens om de twee jaar bijgewerkt worden en gekoppeld worden aan het overzicht van het gebouwenbestand dat wordt gemaakt in het kader van de nationale plannen voor renovatie van gebouwen overeenkomstig Richtlijn 2010/31/EU en de relevante databanken. De data in deze algemeen beschikbare en toegankelijke inventaris kunnen door de waarnemingspost voor het gebouwenbestand van de Unie worden geaggregeerd om meer inzicht te krijgen in de energieprestaties van de sector gebouwen. In de inventaris moet voor ieder gebouw minstens de vloeroppervlakte in m², het gemeten jaarlijks energiegebruik in verband met verwarming, koeling, elektriciteit en warm water en het energieprestatiecertificaat (in overeenstemming met artikel 16 van Richtlijn 2010/31/EU) aanwezig zijn.

Tot slot laat artikel 6 (6) de mogelijkheid om een alternatieve benadering toe te passen waarbij in de gebouwen van overheidsinstanties elk jaar minstens een equivalente energiebesparing gerealiseerd wordt aan de renovatie van 3% van de totale vloeroppervlakte van de verwarmde en/of gekoelde gebouwen in eigendom van overheidsinstanties tot minstens bijna-energie neutrale gebouwen (standaardbenadering). Indien lidstaten kiezen voor deze alternatieve benadering moet elk jaar een renovatiepaspoort worden ingevoerd voor ten minste 3% van de totale vloeroppervlakte van verwarmde en/of gekoelde gebouwen in eigendom van overheidsinstanties en moeten deze gebouwen uiterlijk in 2040 gerenoveerd worden tot bijna-energie neutrale gebouwen. Eveneens moet, aan de hand van passende standaardwaarden voor het energiegebruik van referentiegebouwen voor en na renovatie tot bijna-energie neutrale gebouwen, een energiebesparing geraamd worden waartoe de standaardbenadering zou leiden. Lidstaten die gebruik willen maken van deze alternatieve benadering moeten de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2023 in kennis stellen van de verwachte energiebesparing die op 31 december 2030 onder deze alternatieve benadering minstens gerealiseerd moet worden.

2. AFBAKENING VAN HET TOEPASSINGSGBIED

Het toepassingsgebied van artikel 6 van Richtlijn 2023/1791 heeft betrekking op de gebouwen in eigendom van overheidsinstanties. De overheidsinstanties worden in artikel 2 (12) gedefinieerd als “nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd, maar niet van industriële of commerciële aard zijn”. In de aanhef van de richtlijn wordt verduidelijkt dat “rechtstreeks door deze autoriteiten gefinancierd” betekent dat die entiteiten grotendeels met overheidsmiddelen worden gefinancierd en “door deze autoriteiten beheerd” betekent dat een nationale, regionale of lokale autoriteit een meerderheid heeft met betrekking tot de keuze van het beheer van de entiteit.

In het ontwerp van Verzameldecreet VI (ontwerp van decreet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek, het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de uitbreiding van het EU-ETS tot scheepvaart, het invoeren van een apart EU-ETS2, netbeheer en energie-efficiëntie) wordt de juridische afbakening van dit toepassingsgebied geregeld. Hierin wordt voor de afbakening van het begrip ‘overheidsinstanties’ vertrokken van de publieke organisaties vermeld in punt 104°/1, a), b), c), d), e), f), g), l) en m) van het Energiedecreet van 8 mei 2009 aangevuld met de entiteiten die zowel rechtstreeks door deze publieke organisaties worden gefinancierd en beheerd, maar niet van industriële of commerciële aard zijn. Het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) zal een high-level overzicht van deze overheidsinstanties opstellen.

3. KEUZE VOOR DE ALTERNATIEVE BENADERING

Er wordt voorgesteld om in de omzetting van artikel 6 van Richtlijn 2023/1791 te kiezen voor de alternatieve benadering.

De alternatieve benadering laat toe dat uiteenlopende maatregelen om het energiegebruik in gebouwen in eigendom van overheidsinstanties te doen dalen, worden gecombineerd. Dit kan gaan over grondige renovaties, kleine renovaties (individuele maatregelen) en zelfs maatregelen die een gedragsverandering beogen. Het vervangen van gebouwen met een slechte energieprestatie in eigendom van overheidsinstanties door gebouwen met betere energieprestatie-eisen behoort ook tot de mogelijkheden. Onder de alternatieve benadering moet in 2040 uiteindelijk eenzelfde aandeel binnen de gebouwen van de overheidsinstanties gerenoveerd zijn tot minstens bijna-energie neutraal gebouw als onder de standaardbenadering. Toch biedt deze alternatieve benadering (zeker in een eerste fase) meer flexibiliteit aan de overheidsinstanties om te bepalen hoe ze deze norm zullen bereiken en kunnen de overheidsinstanties zo meer autonomie behouden over de investeringsplanning voor hun eigen gebouwen.

Gezien de standaard- en alternatieve benadering tot een gelijkwaardige verbetering in de energieprestatie van de gebouwen in eigendom van overheidsinstanties moeten leiden, zal de gekozen benadering in hoofdzaak de manier bepalen waarop de verplichting wordt bereikt.

4. MOEILIKHEDEN BETREFFENDE DE BEREKENING VAN DE VERWACHTE ENERGIEBESPARING

Richtlijn 2023/1791 stelt dat lidstaten die besluiten de alternatieve benadering toe te passen, de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2023 in kennis moeten stellen van hun verwachte energiebesparing op uiterlijk 31 december 2030. Een verwachte energiebesparing zou kunnen berekend worden op basis van standaardwaarden voor energiegebruik van referentiegebouwen van de overheidsinstanties voor en na renovatie en vervolgens geëxtrapoleerd worden naar de totale oppervlakte aan gebouwen in eigendom van de overheidsinstanties.

Echter zijn er een aantal elementen die het momenteel onmogelijk maken om conform deze berekeningswijze een verwachte energiebesparing te berekenen. Hieronder volgt een oplistings van deze elementen met telkens ook een doorkijk naar de stappen die genomen worden om deze vraagstukken het hoofd te bieden.

A. DE DRAAGWIJDTE VAN HET TOEPASSINGSGEBIED

De Richtlijn bepaalt dat de overheidsinstanties moeten voldoen aan de bepaling uit artikel 6. Tot deze overheidsinstanties behoren conform de Richtlijn de “nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd”. Op de nationale, regionale en lokale autoriteiten is er in dit kader een vrij duidelijk zicht. Op alle entiteiten die door hen worden gefinancierd en beheerd echter nog niet. Er bestaat momenteel geen centraal register dat gebruikt kan worden om na te gaan welke entiteiten aan deze beide criteria voldoen. Gezien de Richtlijn slechts op 20 september 2023 verscheen in het Publicatieblad van de Europese Unie was er onvoldoende tijd om een omvattend beeld te krijgen van alle entiteiten die gefinancierd en beheerd worden door de nationale, regionale en lokale autoriteiten.

Het VEKA zal daarom in de eerste maanden van 2024 werk maken van initiatieven die bijdragen aan het opstellen van een high-level overzicht van alle entiteiten die binnen het toepassingsgebied van deze Europese verplichting vallen. Dit is een eerste noodzakelijke stap om een verwachte energiebesparing tot 2030 te kunnen berekenen.

B. DE BENUTTING VAN UITZONDERINGSMOGELIJKHEDEN EN/OF MOGELIJKHEDEN TOT HET OPLEGGEN VAN AFWIJKENDE EISEN

De Richtlijn geeft de mogelijkheid om uitzonderingen te voorzien voor sociale woningen indien renovaties daar niet kostenneutraal uitgevoerd kunnen worden of leiden tot huurverhogingen die groter zijn dan de besparingen op de energiefactuur. Verder kunnen voor beschermde gebouwen, gebouwen met erfgoedwaarde, gebouwen van de strijdkrachten en/of gebouwen die gebruikt worden voor erediensten en religieuze activiteiten minder strenge eisen opgelegd worden. Gebouwen waarvoor het technisch, economisch of functioneel niet haalbaar is om ze te renoveren tot een bijna-energie neutraal gebouw kunnen vrijgesteld worden van de verplichting.

Het al dan niet benutten van deze uitzonderingen zal een impact hebben op de te verwachten energiebesparing tot 2030. Vooraleer te beslissen welke uitzonderingen en/of afwijkende eisen hier voor diverse gebouwcategorieën van toepassing zullen zijn, is verder onderzoek nodig naar de impact van deze mogelijkheden. Het is op deze korte termijn niet mogelijk rekening te houden met dit aspect in het berekenen van een eventuele geschatte energiebesparing tegen 2030.

In de loop van 2024 zal door het VEKA in kaart gebracht worden wat de impact is van de verwachte energiebesparingsambitie voor de gebouwen uit de Richtlijn. Op basis van deze analyse kunnen keuzes gemaakt worden door de Vlaamse Regering aangaande het voorzien van eventuele uitzonderingen en/of afwijkende eisen. Deze uitzonderingen zullen vervolgens vastgelegd worden door deze in te schrijven in het Energiebesluit van 19 november 2010.

C. DE GEBOUWKENMERKEN VAN DE GEBOUWEN IN EIGENDOM VAN OVERHEIDSINSTANTIES

Om een verwachte energiebesparing te berekenen is het essentieel dat er een beeld is van de bruikbare vloeroppervlakte van de gebouwen die in eigendom zijn van overheidsinstanties en op die manier tot het toepassingsgebied van artikel 6 van Richtlijn 2023/1791 behoren.

Voor de centrale Vlaamse overheid zijn deze gegevens in grote mate aanwezig in het Terra-dataplatform van het Vlaams Energiebedrijf (VEB). Ook voor een deel van de gebouwen van lokale besturen is er al informatie aanwezig in het Terra-dataplatform of E-lyse, de energieboekhoudingstool die distributienetbeheerder Fluvius ter beschikking stelt van haar aandeelhouders.

Echter is dit voor de overige groep van overheidsinstanties nog niet het geval. Enerzijds gaat het hier om andere nationale of regionale autoriteiten met gebouwen op het grondgebied van het Vlaams Gewest (bv. de federale overheid), anderzijds om entiteiten die worden gefinancierd en beheerd door de nationale, regionale of lokale autoriteiten. Voor de gebouwen van deze autoriteiten en entiteiten heeft de Vlaamse overheid nog geen beeld van hun bruikbare vloeroppervlakte. Voor een deel speelt hier uiteraard ook de reeds bovenstaand geschetste problematiek mee: op dit moment is nog niet altijd geweten welke entiteiten al dan niet tot het toepassingsgebied behoren. Hierdoor is er uiteraard eveneens niet geweten welke gebouwenkenmerken deze gebouwen hebben.

Er wordt momenteel al actie ondernomen om een beter zicht te krijgen op de bruikbare vloeroppervlakte van alle gebouwen die tot het toepassingsgebied van artikel 6 van Richtlijn 2023/1791 behoren. In het Energiedecreet van 8 mei 2009 zal middels Verzameldecreet VI ingeschreven worden dat alle overheidsinstanties tegen ten laatste 1 juli 2025 onder meer over de bruikbare vloeroppervlakte in m² van hun gebouwen in eigendom moeten rapporteren in een unieke patrimonium- en energiedatabank die door de Vlaamse Regering wordt aangewezen. In het Energiebesluit van 19 november 2010 zal deze databank zo snel mogelijk worden aangewezen. Dit initiatief laat toe om ten laatste op 1 juli 2025 een accuraat beeld te verkrijgen van de bruikbare vloeroppervlakte die nodig is om een geschatte energiebesparing tot 2030 te berekenen.

D. DE ENERGIEBESPARING DIE GEPAARD GAAT MET DE RENOVATIE TOT BIJNA-ENERGIENEUTRALE GEBOUWEN

Richtlijn 2023/1791 bepaalt dat binnen het toepassingsgebied van artikel 6 in de verwarmde en/of gekoelde gebouwen met een bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m² minstens een evenwaardige energiebesparing gerealiseerd moet worden als de jaarlijkse renovatie van 3% van de bruikbare vloeroppervlakte tot minstens bijna-energieneutrale gebouwen overeenkomstig artikel 9 van Richtlijn 2010/31/EU.

Richtlijn 2010/31/EU is de Richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD). Artikel 9 van de EPBD stelt dat lidstaten een norm voor bijna-energieneutrale gebouwen (BEN) moeten vastleggen voor nieuwbouw. De EPB-eisen voor nieuwbouw van 2021 zijn voor het Vlaams Gewest de vertaling van deze BEN-norm. In Richtlijn 2023/1791 wordt echter gevraagd om gebouwen te renoveren naar BEN-niveau. Gezien de EPBD vastlegt dat de BEN-norm van toepassing moet zijn op nieuwbouw, werd er nooit een BEN-norm voor renovatie vastgelegd en is het betreffende de energieprestatie evenmin duidelijk wat de Europese Commissie minimaal verwacht van een BEN-norm voor renovatie.

Gezien het onduidelijk is welke energieprestatie als minimum vooropgesteld wordt voor een BEN-norm voor renovatie, is het momenteel eveneens onmogelijk om te berekenen wat de energiebesparing zou zijn die gepaard gaat met een renovatie tot een bijna-energieneutraal gebouw. Het is in ieder geval niet mogelijk om de EPB-eisen die in 2021 vooropgesteld werden voor nieuwbouw hiervoor als uitgangspunt te nemen, gezien deze eisen in geval van renovatie niet op kostenefficiënte wijze behaald kunnen worden. Conform artikel 4 en 5 van de EPBD moeten minimale energieprestatieniveaus namelijk vastgelegd worden met het oog op het bereiken van kostenoptimale niveaus.

Aan de Europese Commissie zal door VEKA verduidelijking gevraagd worden aangaande de minimale energieprestatieniveaus die men voor ogen heeft voor de invulling van de BEN-norm bij renovatie.

5. ENGAGEMENT OM ENERGIEBESPARING AAN TE MELDEN

Bovenstaand opgelijste redenen schetsen duidelijk waarom het voor het Vlaams Gewest momenteel niet mogelijk is om een schatting te maken van de energiebesparing die tot 2030 gepaard gaat met de uitvoering van een alternatieve benadering van artikel 6 van Richtlijn 2023/1791. De Vlaamse overheid stelt echter de duidelijke ambitie voorop om ten laatste tegen het verstrijken van de omzettingstermijn van de Richtlijn (11 oktober 2025) (en indien mogelijk reeds sneller) wel een verwachte energiebesparing tot 2030 aan te melden bij de Europese Commissie.

De stappen die hierboven werden opgelijst, zullen toelaten om tegen ten laatste 11 oktober 2025 bij de Europese Commissie een verwachte energiebesparing aan te melden. Hieronder nogmaals een samenvatting van deze acties:

- VEKA maakt in de eerste maanden van 2024 werk van initiatieven die leiden tot het beter in kaart brengen van de reikwijdte van het begrip 'overheidsinstanties';
- VEKA maakt in 2024 een analyse van de impact van mogelijke uitzonderingen en afwijkende eisen;
- Via Verzameldecreet VI wordt momenteel al gewerkt aan het inschrijven van een rapporteringsverplichting in het Energiedecreet over onder meer de bruikbare vloeroppervlakte van alle gebouwen in eigendom van overheidsinstanties;
- Aan de Europese Commissie zal door VEKA verduidelijking gevraagd worden aangaande de minimaal vereiste energieprestatieniveaus voor de BEN-norm bij renovaties.

Het VEKA neemt het initiatief om bij de Europese Commissie ten laatste op 31 december 2023 aan te melden dat het Vlaams Gewest voor de omzetting van artikel 6 van Richtlijn 2023/1791 gebruik zal maken van de alternatieve benadering, geflankeerd door een mededeling van bovenstaande redenen waarom een schatting van de energiebesparing tot 2030 op dit moment nog niet mogelijk is en de acties die ondernomen worden om dit wel mogelijk te maken tegen ten laatste 11 oktober 2025.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR