

## Plan van aanpak Uitgaventoetsing “Handhaving EPC en EPB”

### 1 INLEIDING

Op 14 februari besliste de VR via mededeling om 16 spending reviews op te starten.<sup>1</sup> Een uitgaventoetsing wordt in de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (art. 10, §1) gedefinieerd als: *“systematische, diepgaande en specifieke onderzoeken van uitgavencategorieën met een substantiële budgettaire impact om bij constant beleid de doeltreffendheid of doelmatigheid van het beleid te verbeteren.”*<sup>2</sup>

1 van de 16 geselecteerde uitgaventoetsingen is: “Handhaving van EPC en EPB”. Cfr. de mededeling van de VR dient voor deze uitgaventoetsing een plan van aanpak te worden medegedeeld aan de Vlaamse Regering na advies van de Inspectie van Financiën en de overkoepelende stuurgroep.

Bijgaand plan van aanpak werd voorgelegd aan de Inspectie van Financiën op 28 mei. Het advies werd ontvangen op 6 juni. Het ontwerp werd nadien voorgelegd aan de stuurgroep op 23 juni. Hun advies werd ontvangen op 1 juli. N.a.v. de opmerkingen van IF en de stuurgroep werd het plan van aanpak nog op verschillende punten aangepast:

- Er werden enkele verduidelijkingen toegevoegd n.a.v. ontvangen vragen.
- In het plan van aanpak werd opgenomen dat de projectgroep op zoek zal gaan naar een extern expert om het tussentijds rapport en draft eindrapport aan een revisie te onderwerpen. Er zal eveneens contact opgenomen worden met minstens 1 andere EU-lidstaat om informatie uit te wisselen

### 2 ALGEMENE TOELICHTING

#### 2.1 Beleidskader en handhaving EPB

##### 2.1.1 Beleidskader

In uitvoering van de EPBD-richtlijn heeft de Vlaamse overheid een energieprestatieregelgeving uitgewerkt, die sinds 1 januari 2006 in voege is voor nieuwbouw en vergunningsplichtige renovaties, zowel voor woongebouwen als niet-woongebouwen.

Dossiers met stedenbouwkundige vergunning, omgevingsvergunning of melding die binnen het toepassingsgebied vallen, moeten een verslaggever aanstellen die enerzijds een startverklaring met voorafberekening opmaakt/indient bij de start van de werken en anderzijds een EPB-aangifte opmaakt/indient

---

<sup>1</sup> Zie [mededeling VR 2025 1402 MED.0035/1Bis](#).

<sup>2</sup> Een brede heroverweging wordt gedefinieerd als: “omstandige onderzoeken van beleid met een budgettaire impact, gericht op het aanbieden van beleidsopties voor een doelmatiger of doeltreffender beleid om mogelijke beleidskeuzes voor de toekomst van Vlaanderen op langere termijn te onderbouwen.”

van de uitgevoerde werken. Die EPB-aangifte moet de as-built-situatie weergeven, waarbij afgetoetst wordt of die EPB-aangifte (van de uitgevoerde werkzaamheden) voldoet aan alle EPB-eisen (= energieprestatie- en binnenklimaat-eisen). Zowel de voorafberekening als de EPB-aangifte worden berekend met een verplichte EPB-software, conform de vastgelegde berekeningsmethodiek.

Doorheen de jaren, tot op heden, werden de EPB-eisen aangescherpt, of aangevuld met deeleisen, om de nieuwbouw en gerenoveerde gebouwen systematisch energiezuiniger te maken. Doorheen de jaren werd de berekeningsmethodiek regelgevend bijgestuurd, om die up-to-date te houden met innovatieve technieken etc.

Een EPB-startverklaring of EPB-aangifte wordt opgesteld door een erkend verslaggever. Tot 2015 was er enkel een diplomavereiste om als verslaggever te kunnen optreden. Vanaf 2015 is die voorwaarde uitgebreid via de erkenningsregeling. Om erkend te worden als verslaggever zijn de volgende voorwaarden toegevoegd: het volgen van een basisopleiding en het slagen in een examen. Om erkend te blijven als verslaggever is er de jaarlijkse verplichting om het vereiste aantal uur permanente vorming te volgen (soms met verplichte inhoud).

Via de [Energiekaart](#) publiceert VEKA regelmatig cijfers m.b.t. het aantal ingediende EPB-aangiftes per aanvraagjaar/indienjaar, gemiddeld E-peil...

### 2.1.2 Handhaving

Het VEKA controleert in eerste instantie of de administratieve EPB-procedures worden gevolgd. Concreet gaat het VEKA na of de startverklaring en EPB-aangifte worden ingediend. Zoniet wordt de **procedure niet-indienen startverklaring (NISV) of niet indienen EPB-aangifte (NIAG)** opgestart, en wordt bij het uitblijven van de startverklaring of EPB-aangifte in die procedure een administratieve geldboete opgelegd. De NIAG-procedure kan aanvullend meerdere subprocesstappen doorlopen. Als de EPB-aangifte uitblijft na de eerste boete, loopt de procedure verder met dwangsomboetes tot gevolg, per dag dat de EPB-aangifte uitblijft. Het indienen is immers cruciaal om te kunnen nagaan of de EPB-aangifte voldoet aan de gestelde EPB-eisen.

Het VEKA handhaaft eveneens de **naleving van EPB-eisen (= NVEIS)** op basis van ingediende EPB-aangiftes. Projecten waarvoor wordt vastgesteld dat de EPB-eisen niet werden nageleefd, kunnen daarvoor worden gesanctioneerd. Voor alle EPB-aangiften waarbij niet is voldaan aan de EPB-eisen wordt handhaving opgestart. Concreet gaat het om ongeveer 5 à 10% van de ingediende aangiftes.

Het VEKA kan ook nagaan of ingediende **EPB-aangiften waarheidsgetrouw zijn opgemaakt** door de verslaggevers (= **EPBQ**). Dat gebeurt op basis van steekproefcontroles, klachten of gerichte themacontroles.

Tot slot voert het VEKA ook controles uit of de verslaggevers beschikken over de nodige **erkenningsvoorwaarden**. Als dat niet het geval is, kunnen zij door het VEKA geschorst worden.

## 2.2 Beleidskader en handhaving EPC

### 2.2.1 Beleidskader

Voor bestaande gebouwen werd er in uitvoering van de EPBD een energieprestatiecertificatenregelgeving uitgewerkt die voor residentiële gebouwen van toepassing is sinds eind 2008, voor kleine niet-residentiële gebouwen sinds 2020 en voor grote niet-residentiële gebouwen sinds 2023. Sinds 2020 is er eveneens een EPC voor de Gemeenschappelijke Delen van een appartementsgebouw beschikbaar dat gefaseerd ingevoerd werd en sinds 1 januari 2024 verplicht is voor alle appartementsgebouwen met minstens twee residentiële eenheden.

Doorheen de jaren werd het toepassingsgebied verder uitgebreid. Waar het EPC in de beginjaren enkel van toepassing was bij verkoop en verhuur, is dit sinds 2022 uitgebreid voor erfpacht en opstal en sinds 2023 naar

elke notariële overdracht. De uitbreiding naar notariële overdracht gebeurde om de EPC-verplichting af te stemmen op de renovatieverplichting.

Voor niet-residentiële gebouwen is er naast de verplichting bij overdracht en verhuur een algemene EPC verplichting met volgende tijdlijn:

- Sinds **1 januari 2024** moeten alle gebouweenheden van publieke gebouwen en overheidsgebouwen beschikken over een EPC voor niet-residentiële gebouwen.
- Sinds **1 januari 2025** moet elke grote niet-residentiële gebouweenheid met een bruikbare vloeroppervlakte groter dan of gelijk aan 1000 m<sup>2</sup> over een EPC NR beschikken.
- Vanaf **1 januari 2026** moet elke grote niet-residentiële gebouweenheid met een bruikbare vloeroppervlakte kleiner dan 1000 m<sup>2</sup> over een EPC NR beschikken.

Een EPC wordt opgesteld door een erkend energiedeskundige type A (EPC residentieel, EPC gemeenschappelijke delen, EPC kNR) of energiedeskundige type D (EPC NR). Om erkend te worden als energiedeskundige zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- Volgen van de basisopleiding (enkel voor energiedeskundige type A);
- Slagen in het examen;
- Ondertekenen van de verklaring op eer en beschikken over een beroepsaansprakelijkheidsverzekering.

Om erkend te blijven zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- Jaarlijks volgen van verplicht aantal uren permanente vorming, al dan niet met verplichte inhoud (enkel voor energiedeskundige type A);
- Slagen in het 5-jaarlijkse periodiek examen.

Via volgende link wordt een overzicht gegeven van alle EPC's per indienjaar en per bestemming (eengezinswoning, appartement, gemeenschappelijk deel appartement, kleine niet-residentiële gebouwen en niet-residentiële gebouwen): <https://apps.energiesparen.be/energiekaart/vlaanderen/EPC-geldig>. Op dit moment zijn er 1,1 miljoen geldige EPC's.

Volgende link geeft een overzicht van alle EPC's voor grote niet-residentiële bestemmingen per indienjaar: <https://apps.energiesparen.be/energiekaart/vlaanderen/EPC-groot-niet-residentieel-geldig>. Op dit moment zijn er ca. 21.000 geldige EPC's NR.

### 2.2.2 Handhaving

Het VEKA controleert in eerste instantie steekproefsgewijs op de **aanwezigheid van een EPC**, de advertentieplicht en tijdige overdracht van het EPC (zowel woongebouwen als niet-woongebouwen)... Naast steekproefcontroles voert het VEKA ook controles uit na klachten van belanghebbenden (potentiële kopers en huurders, nieuwe eigenaar of huurder...) en na meldingen van notarissen.

Daarnaast voert het VEKA ook controles uit op de **waarheidsgetrouwe rapportering** door de energiedeskundige. Het VEKA voert daarvoor steekproefsgewijze controles uit om na te gaan of het EPC waarheidsgetrouw werd opgesteld. Deze steekproefsgewijze controles gebeuren zowel 'ad random' als gericht. Voor de gerichte controles wordt recent een systeem van anomaliedetectie toegepast. Aan de hand van data-analyse op alle ingediende EPC's in de centrale databank wordt op een automatische manier gezocht worden naar mogelijke fouten in EPC's. Aan de hand van deze tool kunnen vervolgens controles opgestart worden. Op deze manier kan veel gerichter gezocht worden naar fouten in EPC's en kunnen de beschikbare middelen en tijd efficiënter ingezet worden. Daarnaast behandelt het VEKA ook klachten en meldingen met betrekking tot de kwaliteit van de EPC's.

Tot slot voert het VEKA ook controles uit of de energiedeskundigen beschikken over de nodige **erkenningvoorwaarden**. Indien dit niet het geval is, kunnen zij door het VEKA geschorst worden.

## 2.3 Inkomsten en uitgaven

Cfr. de bepalingen in de VCO en de mededeling van de VR van 14 februari 2025 is het opzet van de uitgaventoetsing om een onderzoek naar beleidsinkomsten- en beleidsuitgaven te doen.

Wat handhaving EPB/EPC betreft, zijn de voornaamste beleidsinkomsten geïnde boetes. Deze boetes worden ontvangen op begrotingsartikel QE0-9QEBKE-OW. De voornaamste uitgavencategorie betreft apparaatskredieten (personeel). Anno 2025 is er ruwweg een personeelsinzet bij VEKA van 9 VTE voor handhaving EPB en ruwweg 9 VTE voor handhaving EPC. Dit maakt abstractie van de zogenaamde overhead personeelskosten (o.a. voor communicatie, boekhouding...).

Daarnaast zijn er ook nog werkingsbudgetten voor IT, o.a. voor de ontwikkeling en het beheer van het dossierbeheersysteem (DBS). Kosten die verband houden met EPB en EPC, maar niet (volledig) kunnen toegerekend worden aan handhaving zijn bv. kosten voor de organisatie van een centraal examen voor energiedeskundigen en bijdrage aan de actualisatie van de EPB en EPC software en de Energieprestatiedatabank.

Naast kosten levert het handhaven van de bestaande verplichtingen ook baten op. Het toezien op het naleven van de verplichtingen op vlak van EPC/EPB stimuleert energie-efficiëntie, wat leidt tot lagere energiekosten en een vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Daarnaast verhoogt een goed energielabel de waarde van woningen. Binnen de scope van deze uitgaventoetsing worden deze maatschappelijke baten, gelet op de moeilijkheid om deze te kwantificeren, echter niet verder bekeken.

Een gedetailleerd overzicht van (de evolutie van) inkomsten/uitgaven zal in het eindrapport worden opgenomen, nadat de projectgroep de in aanmerking komende kosten heeft afgebakend (zie verder).

## 3 PLAN VAN AANPAK UITGAVENTOETSING

### 3.1 Projectgroep

Voor deze spending review wordt een projectgroep opgericht door de betrokken entiteit die een onafhankelijk ambtelijk onderzoek opstart. Deze projectgroep wordt voorgezeten door iemand extern aan het beleidsdomein, die wordt aangewezen door de trekkende entiteit. Isabelle Rolin (teamcoördinator EPB, Brussels Hoofdstedelijk Gewest) zal deze taak op zich nemen.

De projectgroep staat in voor het voorbereiden van een plan van aanpak, een tussentijds rapport en een eindrapport. De projectgroep stelt bij aanvang van de werkzaamheden een huishoudelijk reglement op. De projectgroep komt minstens 1 keer per maand samen (behalve in de zomervakantie).

De projectgroep Uitgaventoetsing Handhaving EPB/EPC zal, naast de voorzitter, bestaan uit volgende personen:

|                                    | Rol                    | Entiteit                       |
|------------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Isabelle Rolin                     | Voorzitter             | Brussels Hoofdstedelijk Gewest |
| Kristien Triest/ Sigrid De Coninck | Inhoudelijk expert EPC | VEKA                           |
| Katrien De Baets/ Emilie Verbeure  | Inhoudelijk expert EPB | VEKA                           |
| Ann Collys                         | Clustercoördinator EE  | VEKA                           |
| Arnaud Collard/Ronald Gilot        | Inhoudelijk expert     | Waals Gewest                   |

|                                   |                    |      |
|-----------------------------------|--------------------|------|
| <b>Jan Vereecke/Shanti Ingels</b> | Budgettaire expert | VEKA |
| <b>Roxane Colla</b>               | Procesbewaker      | dFB  |
| <b>Niels De Schampheleire</b>     | Verslaggever       | VEKA |

De projectgroep zal op zoek gaan naar een extern expert om het tussentijds rapport en draft eindrapport aan een revisie te onderwerpen.

### 3.2 Doel

In deze spending review zal de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de gemaakte uitgaven m.b.t. EPB en EPC handhaving onderzocht worden op basis van een analyse van de huidige processen in Vlaanderen en een vergelijking met de andere gewesten. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van beschikbare gegevens binnen de verschillende regionale administraties. De projectgroep zal eveneens contact opnemen met minstens 1 andere Europese lidstaat die opereert in een vergelijkbare context, met oog op de uitwisseling van informatie.

Op basis van deze analyse zullen volgende onderzoeksvragen bekeken worden:

- Is de huidige handhaving EPC/EPB nog *up to date* en relevant in de huidige maatschappelijke context?
- Zijn de gestelde handhavingsdoelstellingen (zoals opgelegd vanuit de EU regelgeving, VL regelgeving...) voldoende behaald in de afgelopen jaren?
- Heeft de verhoging van de middelen gezorgd voor een verhoging van de bereikte doelen?
- Is de bevoegdheidsverdeling tussen overheid en private sector voor verbetering vatbaar? Zijn er alternatieve financieringsbronnen?
- Welke opties zijn er om de netto-uitgaven te doen dalen (bv. met 10%)
- Kan er gezorgd worden voor administratieve vereenvoudiging waardoor de netto-uitgaven kunnen dalen of efficiënter worden besteed?

In het Vlaams Regeerakkoord 2024-2029 werd bepaald dat de huidige beleidskaders voor EPC en EPB deze legislatuur zullen vereenvoudigd worden om de kwaliteit van de energieprestatiecertificaten maximaal te garanderen en die gebruiksvriendelijker te maken. De voorliggende uitgaventoetsing zal hier nog geen rekening mee houden.. De toetsing zal zich volledig richten op de huidige handhaving volgens het bestaande wettelijke kader. Anderzijds zal als 1 van de te onderzoeken vragen wel bekeken worden of de huidige bevoegdheidsverdeling tussen overheid en private sector voor verbetering vatbaar is. Deze vraag maakt verplicht onderdeel uit van het voor te leggen eindrapport, cfr. het sjabloon dat is goedgekeurd door de VR op 14/2/2025, en maakt tegelijk onderdeel uit van een apart analysetraject dat binnenkort wordt opgestart binnen VEKA. Concreet zullen door VEKA voor- en nadelen van een externaliseringspiste (waarbij een deel van de controle/handhavingstaken worden uitbesteed aan een externe partner) in kaart worden gebracht. De resultaten uit dit aparte analysetraject zullen deze uitgaventoetsing voeden.

### 3.3 Plan van aanpak

In eerste instantie zal de scope van de uitgaventoetsing (i.e. de in aanmerking komende inkomsten en uitgaven) binnen de projectgroep verder worden afgebakend en zullen verdere afspraken gemaakt worden over interne taakverdeling binnen de projectgroep.

Vervolgens zullen de handhavingprocessen binnen het VEKA grondig in kaart worden gebracht en worden afgezet t.o.v. de doelstellingen die worden opgelegd vanuit de Europese richtlijnen en Vlaamse regelgeving (Energiedecreet/Energiebesluit). Hierbij zal onder meer gekeken worden naar de (evolutie van) personeelsinzet, uitgaven voor personeel en werkingskosten en de inkomsten uit handhaving over een periode van 5 jaar.

Er zal een vergelijking worden gemaakt met de handhavingsprocessen in de andere gewesten, waarbij indien mogelijk en haalbaar voor de andere gewesten ook een vergelijking zal gemaakt worden op vlak van personeelsinzet en budgettaire impact. Zoals aangegeven onder 3.2 zal de projectgroep ook contact opnemen met minstens 1 andere EU-lidstaat teneinde ervaringen uit te wisselen en een vergelijking te maken.

Op basis van deze analyse, bijkomende contacten/interviews met experts en beschikbare studies/analyses zullen bovenstaande onderzoeksvragen (zie 3.2) bekeken worden. Zo voerde Audit Vlaanderen in 2021-2022 reeds een uitgebreide procesaudit uit rond handhaving EPC. Audit Vlaanderen onderzocht meer specifiek of de handhavingsprocessen correct en efficiënt verlopen en formuleerde adviezen om dit beter en gericht te doen.

De projectgroep zal, zoals hierboven aangegeven, contact opnemen met minstens 1 andere Europese lidstaat om informatie uit te wisselen en zal (tussentijdse) resultaten voorleggen aan een extern expert ter revisie.

De resultaten van het onderzoek zullen worden weergegeven in een eindrapport conform het sjabloon dat als bijlage gaat bij de mededeling aan de Vlaams Regering betreffende Uitgaventoetsingen legislatuur 2024-2029 (VR 2025 0702 MED.0035/2).

### 3.4 Kosten uitgaventoetsing

Voor deze uitgaventoetsing zal geen consultancy worden ingeschakeld, maar zal gebruik worden gemaakt van de aanwezige expertise in de projectgroep. De voorzitter ziet af van een prestatievergoeding als bezoldigd medewerker van de Brusselse administratie.

### 3.5 Vooropgestelde planning a.d.h.v. mijlpalen

|                                                                   | <i><b>Te bezorgen aan</b></i>                                     | <i><b>Timing</b></i>              |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Ontwerp plan van aanpak opgemaakt en besproken in de projectgroep | /                                                                 | 16/05/2025                        |
| <b>Ontwerp plan van aanpak bezorgd aan IF</b>                     | <b>IF</b>                                                         | <b>28/5/2025</b>                  |
| Bijgestuurd ontwerp plan van aanpak opgemaakt                     | Algemene stuurgroep                                               | 19/6/2025                         |
| <b>Validatie plan van aanpak door VR</b>                          |                                                                   | <b>18/07/2025</b>                 |
| <b>Tussentijdse rapportering</b>                                  | <b>Algemene stuurgroep</b>                                        | <b>Tweede helft november 2025</b> |
| Ontwerp eindrapport opgemaakt                                     | IF                                                                | nog te bepalen                    |
| <b>Definitief ontwerp eindrapport (incl. advies IF)</b>           | <b>Algemene stuurgroep, minister Depraetere en minister Weyts</b> | <b>Uiterlijk 27/03/2026</b>       |
| Toelichting ontwerp eindrapport                                   | Bevoegde vakministers                                             | nog te bepalen                    |
| Eindrapport (incl. reactie bevoegde vakminister)                  | Vlaamse Regering en Vlaams Parlement                              | nog te bepalen                    |
| Toelichting eindrapport in Vlaams Parlement door AG VEKA          | Vlaams Parlement                                                  | nog te bepalen                    |

## LIJST MET AFKORTINGEN

|             |                                                                 |
|-------------|-----------------------------------------------------------------|
| DBS         | Dossierbeheersysteem                                            |
| EPB         | Energieprestatie en Binnenklimaat                               |
| EPBD        | Energy performance of buildings directive                       |
| EPC         | Energieprestatiecertificaat                                     |
| EPC kNR     | Energieprestatiecertificaat klein niet-residentieel gebouw      |
| EPC NR      | Energieprestatiecertificaat niet-residentieel gebouw            |
| NISV        | Procedure niet-indienen startverklaring (EPB)                   |
| NIAG        | Procedure niet indienen aangifte (EPB)                          |
| NVEIS       | Procedure niet-voldoen eis (EPB)                                |
| <b>EPBQ</b> | Controle en procedure op de kwaliteit van de EPB-aangifte (EPB) |