



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.396/1
van 2 december 2025

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de Mijn VerbouwLening, vermeld in artikel 7.9.2/0/7 e.v. van het voormelde besluit, de Mijn VerbouwBegeleiding, vermeld in artikel 7.9.2/1 van hetzelfde besluit en de sloop- en heropbouwpremie, vermeld in artikel 7.12.1 van hetzelfde besluit’

Op 31 oktober 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de Mijn VerbouwLening, vermeld in artikel 7.9.2/0/7 e.v. van het voormelde besluit, de Mijn VerbouwBegeleiding, vermeld in artikel 7.9.2/1 van hetzelfde besluit en de sloop- en heropbouwpremie, vermeld in artikel 7.12.1 van hetzelfde besluit’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 november 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lennart NIJS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 december 2025.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de Mijn VerbouwLening en Mijn VerbouwBegeleiding te hervormen, en om de sloop- en heropbouwpremie vanaf 1 januari 2026 op te heffen.

2.1. De rentevoet van de Mijn VerbouwLening, die door de energiehuizen wordt verstrekt aan particulieren, niet-commerciële instellingen, coöperatieve vennootschappen en verenigingen van mede-eigenaars indien voldaan is aan de voorwaarden vermeld in de artikelen 7.9.2/0/8 tot 7.9.2/0/18 van het Energiebesluit van 19 november 2010, wordt aangepast zodat die lening niet langer per definitie renteloos is. Daarbij wordt echter in een bijkomende rentekorting voorzien, die gedifferentieerd wordt naargelang de inkomenscategorie van de aanvrager en de interestvoet maximaal tot nul kunnen verlagen (artikelen 1, 4, 1°, en 5 van het ontwerp).

Overeenkomstig artikel 7.9.1, § 2, 3°, van het Energiebesluit is de toekenning van een Mijn VerbouwLening aan particulieren wier inkomen de inkomensgrenzen van artikel 6.4.1/6/3, derde lid, van het Energiebesluit niet overschrijdt afhankelijk van een gunstig advies betreffende de haalbaarheid van de terugbetaling, dat wordt afgeleverd door het OCMW of een erkende en bevoegde dienst. De verwijzing naar de inkomensgrenzen van artikel 6.4.1/6/3, derde lid, van het Energiebesluit wordt vervangen door een verwijzing naar inkomenscategorie 4 van de Mijn VerbouwPremie (artikel 5.187, tweede lid, 4°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021; artikel 3 van het ontwerp).

De mogelijkheid tot het aanvragen van een Mijn VerbouwLening voor een woning die in volle eigendom werd verkregen middels een erfenis of schenking in de periode van 1 september 2022 tot en met 31 december 2024 wordt opgeheven (artikel 4, 2°, van het ontwerp), waarbij voorzien wordt in een overgangsbepaling tot en met 31 december 2025 (artikel 17, eerste lid, van het ontwerp).

Het ontwerp wijzigt de categorieën van werken waarvoor een Mijn VerbouwLening kan worden aangevraagd (artikelen 6, 10, 1°, en 16 van het ontwerp), en wijzigt de voorwaarden daarvoor (artikel 6 van het ontwerp). Daarnaast wordt het minimale leenbedrag verhoogd en verduidelijkt het ontwerp dat het minimale en maximale leenbedrag geldt per woning (artikel 7 van het ontwerp). De uiterlijke datum voor het aanvragen van de Mijn VerbouwLening wordt verlengd tot 31 juli 2032, zodat de beperktere steunregeling van artikel 7.9.2/0/14, tweede lid, van het Energiebesluit pas geldt vanaf 1 augustus 2032 (artikel 8 van het ontwerp). Het ontworpen artikel 7.9.2/0/15, vierde lid, van het Energiebesluit bepaalt dat de Mijn VerbouwLening in maximaal drie schijven kan worden aangevraagd (in plaats van zes schijven, zoals thans voorzien;

artikel 9 van het ontwerp). De mogelijkheid in hoofde van het energiehuis om de premie aan te vragen in naam en voor rekening van de ontleners wordt opgeheven (artikel 10, 2°, van het ontwerp).

2.2. Overeenkomstig artikel 7.9.2/1, § 1, 5°, van het Energiebesluit voorzien de energiehuisen tot en met 31 december 2026 in één begeleidings- en ondersteuningstraject voor energetische renovatiewerken en renovatiewerken in het kader van de woningkwaliteit voor huishoudelijke afnemers die voldoen aan de inkomensgrenzen vermeld in artikel 5.187, tweede lid, 2°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 (inkomenscategorie 2). Voor huishoudelijke afnemers die voldoen aan de inkomensgrenzen die gelden voor de energiescan¹ zijn tot en met 31 december 2026 twee begeleidings- en ondersteuningstrajecten mogelijk. Het ontwerp voorziet in een verhoging van het aantal begeleidings- en ondersteuningstrajecten voor personen die onder inkomenscategorie 3 (overeenkomstig artikel 5.187, tweede lid, 3°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021) en onder inkomenscategorie 4 (overeenkomstig artikel 5.187, tweede lid, 4°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021) vallen tot twee, respectievelijk drie begeleidings- en ondersteuningstrajecten (artikel 13, 1° en 2°, van het ontwerp). Daarnaast wordt de mogelijkheid voor begeleiding van verenigingen van mede-eigenaars verlengd van 31 december 2026 tot 31 juli 2032 (artikel 13, 3°, van het ontwerp) en wordt bepaald dat de Mijn VerbouwBegeleiding en de renovatiebegeleiding voor het verbeteren van het EPC (artikel 7.9.2/1, eerste lid, 6°, van het Energiebesluit) niet kunnen worden gecumuleerd met steun voor energetische renovatieprojecten van noodkoopwoningen (artikel 13, 4°, van het ontwerp). De vergoeding aan het Energiehuis voor het uitvoeren van de eerste renovatiebegeleiding wordt gewijzigd (artikel 14 van het ontwerp).

De inkomensgrenzen vermeld in artikel 6.4.1/6/3, derde lid, van het Energiebesluit, worden aangepast door artikel 2, 1°, van het ontwerp. Artikel 2, 2° en 3°, van het ontwerp wijzigt daarenboven de indexeringswijze van de grensbedragen voor de premies voor nieuwe energiezuinige huishoudtoestellen (artikel 6.4.1/4 van het Energiebesluit) en schaft de indexeringswijze van de inkomensgrenzen voor de energiescan af.

2.3. Artikel 15 van het ontwerp voegt een bijkomende voorwaarde toe aan de opsomming in artikel 7.12.1, § 2, eerste lid, van het Energiebesluit voor het verkrijgen van een sloop- en heropbouwpremie in. Bijgevolg dient de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen uiterlijk op 31 december 2025 te zijn verleend om in aanmerking te komen voor dergelijke premie.

2.4. Artikel 16 van het ontwerp past een kruisverwijzing aan in artikel 5.189, § 2, derde lid, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. Artikel 17 van het ontwerp bevat een aantal overgangsbepalingen.

2.5. De inwerkingtreding van het te nemen besluit is voorzien op 1 januari 2026 (artikel 18 van het ontwerp).

¹ Zijnde de inkomensgrenzen vermeld in artikel 6.4.1/6/3, derde lid, van het Energiebesluit. De bedragen en indexeringswijze ervan worden gewijzigd door artikel 2 van het ontwerp.

RECHTSGROND

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 7.5.1, 8.2.1, 8.2.2, 8.3.1/1, 8.3.3, 8.4.1, 8.4.2 en 8.7.1 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, alsook in artikel 5.71/1 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Daarmee kan worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef wordt verwezen naar artikel 7.5.1 van het Energiedecreet, zonder dat verder uit de aanhef of het aan de Raad van State bezorgde wetgevingsdossier blijkt dat het daarmee samenhangende vormvereiste – het advies van de Vlaamse Nutsregulator – is vervuld. Bijgevolg dient te worden onderzocht of er werkelijk aanleiding is om die bepaling als rechtsgrond aan te voeren.

Het inroepen van artikel 7.5.1 van het Energiedecreet is slechts gerechtvaardigd voor zover er openbare dienstverplichtingen worden opgelegd aan de leveranciers, de transmissienetbeheerder, de beheerder van het vervoersnet en netbeheerders inzake programma’s ter bevordering van het rationeel energiegebruik en hernieuwbare energiebronnen, minimumnormen op het vlak van rationeel energiegebruik bij hun afnemers en investeringen in kwalitatieve warmtekrachtinstallaties, installaties voor de productie van groene stroom, groenestroomcertificaten of warmtekrachtcertificaten.

3.1.1. Dat is niet het geval voor de steunmaatregelen bedoeld in de artikelen 3, 13 en 15 van het ontwerp, waarvoor de gemachtigde naar artikel 7.5.1 van het Energiedecreet als bijkomende rechtsgrond verwijst, aangezien die bepalingen betrekking hebben op steunregelingen die niet via de openbaredienstverplichtingen worden gefinancierd.

3.1.2. Artikel 2 van het ontwerp daarentegen heeft betrekking op de inkomensgrenzen waaronder particulieren in aanmerking komen voor een premie voor nieuwe energiezuinige huishoudtoestellen (artikel 6.4.1/4, tweede lid, 1° en 2°, van het Energiebesluit), respectievelijk een energiescan (artikel 6.4.1/8 van het Energiebesluit). De bepalingen die deze premies regelen leggen wel een openbaredienstverplichting op aan de distributienetbeheerder.

Het wijzigen van voorwaarden die worden gesteld om beroep te kunnen doen op een openbaredienstverplichting moet worden gekwalificeerd als het “opleggen van openbaredienstverplichtingen” in de zin van artikel 7.5.1, eerste lid, van het Energiedecreet, waarvoor het advies van de Vlaamse Nutsregulator moet worden gevraagd. In het recente advies 77.670/1 van 14 mei 2025, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving aangegeven dat artikel 7.5.1, eerste lid, van het Energiedecreet een bepaling mee tot rechtsgrond strekt, voor zover de daarmee doorgevoerde wijzigingen de omvang van de openbaredienstverplichtingen beïnvloeden.² De wijziging van de inkomensgrenzen om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming heeft immers een impact op de omvang van de door de distributienetbeheerder te

² Adv.RvS 77.670/1 van 14 mei 2025 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 23 mei 2025 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de verbouwlening, vermeld in artikel 7.9.2/0/7 tot en met 7.9.2/0/18, de Mijn Verbouwbegeleiding, vermeld in artikel 7.9.2/1, § 1, eerste lid, en aanpassingen voor het gebruik van stekkerzonnepanelen’, opmerking 4.2.6.

verstrekken openbardienstverplichtingen, zodat voor artikel 2 van het ontwerp terecht mee rechtsgrond is gezocht in artikel 7.5.1, eerste lid, van het Energiedecreet.

3.2. Artikel 14, 1°, van het ontwerp wijzigt de vergoeding die aan de energiehuizen wordt toegekend voor het verlenen van renovatiebegeleiding, vermeld in artikel 7.9.2/1, § 1, eerste lid, 5°, van het Energiebesluit (ontworpen artikel 7.9.3/1, § 2, tweede lid, 3°, van het Energiebesluit).

Deze bepaling vindt rechtsgrond in de artikelen 8.2.2, § 2, en 8.4.2, § 2, van het Energiedecreet, luidens dewelke de Vlaamse Regering de minimale voorwaarden bepaalt waaraan de energiehuizen dienen te voldoen, en deze een tegemoetkoming kan geven in hun personeels- en werkingskosten, alsook in artikel 8.7.1, eerste lid, van het Energiedecreet, dat stipuleert dat de Vlaamse Regering de hoogte van de tegemoetkomingen en de in aanmerking komende kosten, vermeld in titel VIII van het Energiedecreet kan bepalen, alsook de nadere regels voor de aanvraag, de beoordeling van de aanvragen en het toekennen van de tegemoetkomingen. De Vlaamse Regering kan daarvoor aanvullende voorwaarden opleggen die losstaan van de doelstellingen van de steunregelingen, vermeld in de genoemde titel VIII.

In tegenstelling tot wat de gemachtigde verklaarde, vindt artikel 14 van het ontwerp evenwel geen bijkomende rechtsgrond in artikel 8.3.3 van het Energiedecreet, op grond waarvan de Vlaamse Regering steunprogramma's kan opstellen ten voordele van ondernemingen, aangezien die bepaling geen betrekking heeft op de energiehuizen.

VORMVEREISTEN

4. Vermits toepassing wordt gemaakt van artikel 7.5.1, eerste lid, van het Energiedecreet, is een advies van de Vlaamse Nutsregulator vereist, minstens wat artikel 2 van het ontwerp betreft. Aan dat vormvereiste blijkt niet te zijn voldaan, wat dient te worden verholpen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dit advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5.1. Uit de rubriek 'Rechtsgronden' in de aanhef moet de verwijzing naar artikel 8.3.3 van het Energiedecreet worden weggelaten.

5.2. Er zal melding moeten worden gemaakt van het vervullen van het in opmerking 4 vermelde vormvereiste in de rubriek 'Vormvereisten' van de aanhef.

Artikel 2

6. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt aangegeven dat artikel 2 van het ontwerp “de indexering van de bedragen voor de inkomensdoelgroep van de energiescan [afstemt] op de indexeringswijze bij de inkomenscategorieën van de Mijn VerbouwPremie”.

Artikel 2, 2°, van het ontwerp heft de indexering van de bedragen voor de energiescan (artikel 6.4.1/6/3, derde lid, van het Energiebesluit) evenwel op en voorziet enkel nog in een indexering van de inkomensgrenzen voor de premies voor nieuwe energiezuinige huishoudtoestellen (artikel 6.4.1/6/3, tweede lid, van het Energiebesluit).

Daarover bevestigd, stelde de gemachtigde:

“Dit betreft inderdaad een vergissing, in artikel 2, 2° van het ontwerp moet verwezen worden naar het tweede en het derde lid in plaats van enkel naar het tweede lid. Dit wordt aangepast.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 10

7. Artikel 7.9.2/0/16, vierde lid, van het Energiebesluit, luidt als volgt:

“De leners van de verbouwlening gebruiken de premies, vermeld in artikel 6.4.1/1/1 tot en met 6.4.1/1/3 en artikel 6.4.1/3 tot en met 6.4.1/5/2, van dit besluit, en de tegemoetkomingen, die zijn berekend conform artikel 5.191 van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, voor de werkzaamheden, vermeld in artikel 5.189, § 2, eerste lid, 1° tot en met 7°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, rechtstreeks als vervroegde terugbetaling van die lening, voor de werken, vermeld in artikel 6.4.1/1 tot en met 6.4.1/1/3 en artikel 6.4.1/3 tot en met 6.4.1/5/2, van dit besluit, en voor de werkzaamheden, vermeld in artikel 5.189, § 2, eerste lid, 1° tot en met 8°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021. Het energiehuis vraagt in dat geval in naam en voor rekening van de ontleners die premie bij de elektriciteitsdistributiebeheerder aan en gebruikt die als een vervroegde terugbetaling van de verbouwlening. De ontleners vraagt in dat geval de premie zelf aan via het unieke loket, vermeld in artikel 12.6.1 van het Energiedecreet, en vermeldt hierbij dat zij voor dit onroerend goed een verbouwlening hebben lopen.”

Gevraagd naar de verhouding tussen de te wijzigen zinsnede “artikel 5.189, § 2, eerste lid, 1° tot en met 7°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021” en de niet te wijzigen zinsnede “artikel 5.189, § 2, eerste lid, 1° tot en met 8°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021”, en de reden waarom enkel deze eerste zinsnede werd, en thans opnieuw wordt, gewijzigd, verschaftte de gemachtigde de volgende toelichting:

“Ook in de tweede onderlijnde zinsnede moet ook dit beperkt worden tot 5.189; §2; eerste lid, 1° tot en met 6°. Dit wordt aangepast.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 14

8. Het ontworpen artikel 7.9.3/1, § 2, tweede lid, 3°, van het Energiebesluit voorziet onder meer in een vergoeding van 1000 euro voor energiehuizen “voor elke eerste renovatiebegeleiding, vermeld in artikel 7.9.2/1, § 1, eerste lid, 5°, per huishoudelijke afnemer waarvoor een adviesrapport wordt voorgelegd en die leidt tot minstens één uitgevoerde energiebesparende renovatiemaatregel waarvoor een eindfactuur wordt voorgelegd”, waarbij het overeenkomstig het nieuw in te voegen artikel 7.9.3/1, § 2, vijfde lid, van het Energiebesluit aan de minister toekomt om de “minimale inhoudelijke vereisten van het adviesrapport” te bepalen.

Bevraagd over de draagwijdte en de rechtsgevolgen van het adviesrapport, antwoordde de gemachtigde:

“Het adviesrapport is een rapport dat wordt verleend aan wie beroep doet op de Mijn VerbouwBegeleiding. Dit rapport bevat inderdaad een renovatieadvies met bijvoorbeeld een gepersonaliseerd stappenplan. Om de inhoud van het adviesrapport te harmoniseren zullen in het Ministerieel besluit van 7 juni 2024 tot vastlegging van de nadere regels voor de inhoudelijke invulling van de begeleiding zoals vermeld in artikel 7.9.2/1, eerste lid, 5° en 9°, van het Energiebesluit van 19 november 2010 de minimale inhoudelijke voorwaarden van dit adviesrapport worden vastgelegd. Aan de inhoud van het adviesrapport zijn geen rechtsgevolgen gekoppeld. De opmaak van een adviesrapport is, naast de eindfactuur van het energiebesparend werk, wel een voorwaarde voor de vergoeding van 1000 euro aan de Energiehuizen indien de Mijn VerbouwBegeleiding leidt tot minstens één uitgevoerde energiebesparende renovatiemaatregel.”

Met het oog op een correcte afbakening van de delegatie aan de minister en een beter begrip van de doelstelling van het adviesrapport, dient de strekking van het adviesrapport nader te worden omschreven in de tekst van het ontwerp.

Artikel 15

9. Artikel 15 van het ontwerp voegt aan artikel 7.12.1, § 2, van het Energiebesluit als bijkomende toekenningsvoorwaarde voor de sloop- en heropbouwpremie het vereiste toe dat de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen uiterlijk op 31 december 2025 is verleend, waardoor die premie uitdooft.

Gevraagd naar een verantwoording voor de keuze voor het ‘verleend zijn’ van de omgevingsvergunning, en de gevolgen van niet-definitieve vergunningen,³ stelde de gemachtigde:

“Omwille van budgettaire redenen is het van belang dat deze premie zo snel mogelijk wordt afgeschaft.

Indien de omgevingsvergunning voor 31 december 2025 wordt verleend, kan de sloop- en heropbouwpremie nog worden aangevraagd (binnen de 3 maanden na de verlening). Deze omgevingsvergunning hoeft op het moment van de aanvraag van de premie nog niet definitief of uitvoerbaar te zijn. Indien de omgevingsvergunning later door een administratief beroep of een annulatieberoep wordt vernietigd, zal de sloop- en

³ Bijvoorbeeld omdat tegen een vóór 31 december 2025 verleende vergunning administratief beroep of een annulatieberoep wordt aangetekend.

heropbouwpremie niet worden uitbetaald (aangezien de vergunning niet kan worden uitgevoerd en er dus geen sloop en herbouw kan plaatsvinden).”

Uit de tekst blijkt niet afdoende dat, zoals de gemachtigde suggereert, ook een vóór 1 januari 2026 verleende, maar aangevochten vergunning, basis kan bieden voor de toekenning van de premie, weliswaar onder het terechte voorbehoud dat die omgevingsvergunning in graad van beroep niet wordt vernietigd. Omgekeerd moet, gelet op het gelijkheidsbeginsel, ook rekening worden gehouden met gevallen waarin de omgevingsvergunning in eerste aanleg of in administratief beroep vóór 1 januari 2026 wordt geweigerd, maar die alsnog wordt toegekend in het kader van een administratief beroep of naar aanleiding van een jurisdictioneel beroep.

De voorwaarde moet in het licht hiervan worden genuanceerd, of aangevuld met een gepaste overgangsregeling.

Artikel 17

10. Het ontworpen artikel 7.9.2/0/12, eerste lid, van het Energiebesluit is overeenkomstig artikel 17, tweede lid, van het ontwerp ook al van toepassing op nieuwe schijven van lopende verbouwleningen die worden aangevraagd vanaf 1 januari 2026 (artikel 17, tweede lid, van het ontwerp).

Gevraagd of, en hoe, bij het vaststellen van het temporeel toepassingsgebied van deze bepaling rekening werd gehouden met het vertrouwensbeginsel, stelde de gemachtigde:

“In het licht van het vertrouwensbeginsel zal artikel 17, tweede lid van het ontwerp worden geschrapt, zodat de nieuwe lijst van beleenbare werken enkel geldt voor leningen die worden aangevraagd na de inwerkingtreding van het besluit.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC