



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.816/1/V
van 31 augustus 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de voorwaarden voor de energiehuisen, de basistaken van de energiehuisen en de vergoedingen voor de basistaken, vermeld in artikel 7.9.1, 7.9.2/1 en 7.9.3/1’

Op 15 juli 2026 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, van rechtswege verlengd tot 31 augustus 2026,^{*} 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 voorwaarden voor de energiehuizen, de basistaken van de energiehuizen en de vergoedingen voor de basistaken, vermeld in artikel 7.9.1, 7.9.2/1 en 7.9.3/1’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2026. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Steven LIERMAN, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 augustus 2026.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen aan de regeling inzake de energiehuisen die is opgenomen in hoofdstuk IX van titel VII van het Energiebesluit van 19 november 2010.

2.2. De ontworpen bepalingen wijzigen onder meer het werkingsgebied van de energiehuisen (artikel 1, 1°), de bepalingen inzake de actualisatie van de streefwaarden en mijlpalen opgenomen in het addendum bij de samenwerkingsovereenkomst die het energiehuis sluit met de bevoegde minister (artikel 1, 2°), de basistaken van de energiehuisen (artikel 2) en het bedrag van de jaarlijkse vergoeding voor de personeels- en werkingsmiddelen voor de uitvoering van de basistaken alsook de wijze waarop die vergoeding wordt bepaald (artikel 3).

Artikel 4 regelt de inwerkingtreding van bepaalde artikelen van het te nemen besluit, met name de artikelen 1, 1°, 2, 2°, en 3 tot 5 die in werking treden op 1 januari 2027 en artikel 2, 1° en 3°, dat in werking treedt op 1 januari 2028.

RECHTSGROND

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 8.2.2, § 2, 8.3.1/1, § 2, 8.4.2, § 2, 9.1.1, 9.1.2, eerste lid, en 9.1.3 van het Energiedecreet van 8 mei 2009, die in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef worden vermeld, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Artikel 2, 2°, van het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 9.1.1 van het Energiedecreet. Luidens deze bepaling kan de Vlaamse Regering aan de energiehuisen de vijf in die bepaling opgesomde taken opdragen. Naast het verstrekken van bepaalde leningen (1°) en het optreden als uniek loket voor door de Vlaamse Regering door of krachtens dit decreet vastgestelde taken en opdrachten (5°), die, in het kader van de bij artikel 2, 2°, doorgevoerde wijziging niet ter zake doen, betreft het onder meer het verlenen van advies over en het voeren van sensibiliserings- en communicatieacties over rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer, hernieuwbare energietechnologieën of de woningkwaliteit (2°), het bevorderen van de woningkwaliteit en het bevorderen van het gebruik van energiezuinige producten, technieken, systemen of hernieuwbare energietechnologieën, inclusief de begeleiding bij de uitvoering van werken en diensten bij huishoudelijke afnemers daaromtrent (3°) en het verlenen van informatie aan huishoudelijke afnemers over de werking van de energiemarkt (4°). De taak die de Vlaamse Regering in artikel 2, 2°, aan de energiehuisen opdraagt, moet in één van deze opdrachten, die beperkt blijven tot het rationeel energiegebruik en -beheer, hernieuwbare energietechnologieën, de woningkwaliteit, energiezuinige producten, technieken of systemen of de werking van de energiemarkt, worden ingepast. De adviesopdracht aan particulieren, die in het bij artikel 2, 2°, ontworpen artikel 7.9.2/1,

§ 1, eerste lid, 2°, van het Energiebesluit, aan de energiehuizen wordt opgedragen, heeft echter betrekking op “vragen over energie” zonder enige beperking. De ontworpen bepaling zou meer in overeenstemming zijn met artikel 9.1.1 van het Energiedecreet, wanneer de adviesopdracht aan particulieren wordt beperkt tot vragen inzake energie over de aspecten die worden opgesomd in artikel 9.1.1, 2° tot 4°, van het Energiedecreet.

3.3.1. Naar luid van het bij artikel 2, 3°, ontworpen artikel 7.9.2/1, § 1, eerste lid, 4°, a), van het Energiebesluit voorziet het energiehuis in elke stad of gemeente binnen zijn werkingsgebied in onder meer de volgende dienstverlening en activiteiten: een partnerschap aangaan met de gemeente en de gemeente ondersteunen door de omkadering van het gemeentelijk woon- en energieloket, waaronder minstens opleidingen en kennisdeling over de gestructureerde basisinformatie die aan het woon- en energieloket wordt aangeboden, aanbieden of faciliteren.

Voor artikel 2, 3°, van het ontwerp wordt volgens de door de gemachtigde ter beschikking gestelde rechtsgrondentabel rechtsgrond gezocht in de artikelen 9.1.1 en 9.1.3. van het Energiedecreet. De gemachtigde verduidelijkte dit als volgt:

“Artikel 2, 3° van het ontwerp van besluit expliciteert de taak van het energiehuis om samen met de lokale besturen die binnen haar werkingsgebied valt, een partnerschap aan te gaan om een geïntegreerd woon- en energieloket aan te bieden. Artikel 9.1.1 van het Energiedecreet vormt de rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om het takenpakket van de energiehuizen vorm te geven. Het geïntegreerd woon- en energieloket omvat verschillende taken die in artikel 9.1.1 vervat zijn, waaronder informeren, adviseren en begeleiden. Artikel 9.1.3 van het Energiedecreet biedt bovendien een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om de medewerking van (in dit geval) de gemeenten te vragen bij de uitvoering van de taken van de energiehuizen. Het woon- en energieloket moet verplicht in elke gemeente worden aangeboden en vereist de medewerking van de gemeenten binnen het werkingsgebied van het energiehuis.”

3.3.2. Het geïntegreerd woon- en energieloket waar de gemachtigde naar verwijst, wordt geregeld bij artikel 2.9, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2020 ‘tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021’ (hierna: Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021), zoals die bepaling zal luiden met ingang van 1 januari 2028¹. Luidens die bepaling voert de gemeente, in het kader van de Vlaamse beleidsprioriteit ‘De gemeente informeert, adviseert en begeleidt inwoners met vragen over wonen’, minstens de volgende initiatieven uit:

“2° via een laagdrempelig geïntegreerd woon- en energieloket gestructureerde basisinformatie aanbieden aan elke inwoner over al de volgende elementen:

- a) de Vlaamse tegemoetkomingen aan en ondersteuningsmaatregelen voor gezinnen en alleenstaanden op het vlak van wonen;
- b) sociaal huren, sociaal kopen en sociaal lenen;
- c) de veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen en de bewaking van de kwaliteit van het woningpatrimonium en de woonomgeving;

¹ Vervangen bij artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2025 ‘tot wijziging van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft het lokaal woonbeleid’, met ingang van 1 januari 2028 (artikel 53, tweede lid).

- d) de relevante gemeentelijke, provinciale, gewestelijke en federale energiebeleidsmaatregelen;
- e) energieprijzen en -leningen, inclusief leningen bij de financiële sector;
- f) energetische renovatie;
- g) de verbouwlening, vermeld in artikel 1.1.1, §2, 102°/3, van het Energiebesluit van 19 november 2010;”.

Naar luid van artikel 2.9, 4°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 dient de gemeente, eveneens in het kader van de voormelde beleidsprioriteit, een partnerschap aan te gaan met het energiehuis dat actief is in de gemeente.

3.3.3. Zoals hoger reeds vermeld kan de Vlaamse Regering krachtens artikel 9.1.1, 2° en 3°, van het Energiedecreet aan de energiehuizen de volgende taken opdragen: het verlenen van advies over en het voeren van sensibiliserings- en communicatieacties over rationeel energiegebruik, rationeel energiebeheer, hernieuwbare energietechnologieën of de woningkwaliteit (2°) en het bevorderen van de woningkwaliteit en het bevorderen van het gebruik van energiezuinige producten, technieken, systemen of hernieuwbare energietechnologieën (3°). Artikel 9.1.3 van het Energiedecreet van zijn kant, machtigt de Vlaamse Regering om de medewerking van de gemeenten op te leggen voor taken die door of krachtens dit decreet aan de energiehuizen zijn opgedragen en om de vorm te bepalen waarin die medewerking bestaat.

De artikelen 9.1.1 en 9.1.3 van het Energiedecreet bieden slechts rechtsgrond voor het ontworpen artikel 7.9.2/1, § 1, eerste lid, 4°, a), van het Energiebesluit in zoverre de beoogde omkadering van het gemeentelijk woon- en energieloket door de energiehuizen betrekking heeft op de woningkwaliteit, het rationeel energiebeheer en -gebruik, en het gebruik van energiezuinige producten, technieken, systemen en hernieuwbare energietechnologieën. Die omkadering, waaronder het aanbieden en faciliteren van opleidingen en kennisdeling over de gestructureerde basisinformatie die aan het woon- en energieloket wordt aangeboden, kan dus geen betrekking hebben op de basisinformatie die krachtens artikel 2.9, 2°, van het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021 moet worden verstrekt via het geïntegreerde woon- en energieloket met betrekking tot (a) de Vlaamse tegemoetkomingen aan en ondersteuningsmaatregelen voor gezinnen en alleenstaanden op het vlak van wonen en (b) sociaal huren, sociaal kopen en sociaal lenen.

Het verdient aanbeveling om dit beter tot uiting te brengen in de tekst van het ontworpen artikel 7.9.2/1, § 1, eerste lid, 4°, a), van het Energiebesluit.

VORMVEREISTEN

4.1. Artikel 3 van het ontwerp wijzigt de in artikel 7.9.3/1 van het Energiebesluit bepaalde vergoedingsregeling voor energiehuizen en brengt dus wijzigingen aan in een bestaande staatssteunregeling. De vraag rijst derhalve of de ontworpen regeling moet worden aangemeld als staatssteun bij de Europese Commissie uit hoofde van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU).

4.2. Naar luid van artikel 7.9.3/1, § 1, van het Energiebesluit, dat niet wordt gewijzigd door het ontwerp, wordt aan energiehuizen die een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten, als vermeld in artikel 7.9.1, § 1, eerste lid, binnen de begrotingskredieten en maximaal tot in het kalenderjaar 2029, voor de uitvoering van de basistaken, vermeld in artikel 7.9.2/1, § 1, een jaarlijkse vergoeding toegekend voor de personeels- en werkmiddelen. Nog luidens die bepaling kan de totaliteit van de gecumuleerde vergoedingen, vermeld in artikel 7.9.3 tot artikel 7.9.3/3, voor elk energiehuis met toepassing van het besluit 2012/21/EU nooit meer bedragen dan 15 miljoen euro per jaar.

Uit die bepaling, alsook uit het negende lid van de aanhef van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018,² dat artikel 7.9.3/1 heeft ingevoegd, blijkt dat voor de te wijzigen vergoedingsregeling voor energiehuizen een beroep werd gedaan op de vrijstelling van aanmelding op basis van het besluit 2012/21/EU van de Europese Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’ (hierna: DAEB-besluit 2012).

Het DAEB-besluit 2012 werd met ingang van 8 januari 2026 evenwel ingetrokken bij artikel 10 van het besluit (EU) 2025/2630 van de Europese Commissie van 16 december 2025 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen en tot intrekking van Besluit 2012/21/EU’ (hierna: DAEB-besluit 2026). Het laatstgenoemde besluit bevat een nieuwe regeling inzake staatssteun die wordt toegekend aan ondernemingen die belast zijn met diensten van algemeen economisch belang, die in de plaats komt van de regeling in het DAEB-besluit 2012.

4.3.1. Bevraagd over de overeenstemming met het DAEB-besluit 2026, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“[He]t voorschrift in §1 van artikel 7.9.3/1 van het Energiebesluit wordt bewust niet gewijzigd. Dit ontwerp van besluit tracht de berekeningswijze van de hoogte van de vergoedingen aan te passen tot en met 31 december 2031. De termijn die in §1 vermeld staat, is de lopende 10-jarige termijn voor de aanwijzing van de energiehuizen als dienst van algemeen economisch belang overeenkomstig het Besluit 2021/21/EU van de Commissie en hoort op dit moment nog niet vervangen te worden. Juridisch blijft de toewijzing van de vergoedingen begrensd door zowel de termijn in §1, als de geldende Europese DAEB-regelgeving. Zo zal door het nieuwe Commissiebesluit (EU) 2025/2630 lopende DAEB-steun op basis van het vorige besluit, zoals deze, nog marktconform blijven verklaard tot twee jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe besluit (artikel 9, a) Besluit (EU) 2025/2630 van de Commissie). De DAEB-termijn in §1 zal tijdig met een besluit van de Vlaamse Regering aangepast worden, conform de Europese regelgeving, waaronder het voeren van een marktanalyse.”

² Besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2018 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de energiehuizen’.

4.3.2. Naar luid van artikel 9, a), van het DAEB-besluit 2026 blijven vóór de inwerkingtreding ervan van kracht geworden steunregelingen die overeenkomstig het DAEB-besluit 2012 verenigbaar waren met de interne markt en waren vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting, gedurende een periode van nog eens twee jaar vanaf de inwerkingtreding van het DAEB-besluit 2026 verenigbaar met de interne markt en vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting. De vrijstelling van aanmelding van de bestaande vergoedingsregeling voor energiehuizen waarop luidens artikel 7.9.3/1, § 1, van het Energiebesluit een beroep wordt gedaan, geldt bijgevolg tot 8 januari 2028.

In tegenstelling tot wat de gemachtigde voorhoudt, lijkt geen beroep te kunnen worden gedaan op deze overgangsregeling. Artikel 3 van het ontwerp wijzigt immers het bedrag en de berekeningswijze van de steun en dient bijgevolg als een “wijziging van steunmaatregelen” te worden beschouwd, in de zin van artikel 108, lid 3, van het VWEU³, die in beginsel moet worden aangemeld aan de Europese Commissie. Bijgevolg kan de steunregeling niet meer beschouwd worden als een steunmaatregel die van kracht is geworden vóór de inwerkingtreding van het DAEB-besluit 2026. De ontworpen regeling is dan ook slechts van aanmelding vrijgesteld voor zover de gewijzigde steunregeling voldoet aan de vereisten van het DAEB-besluit 2026. Het staat aan de stellers van het ontwerp om dit na te gaan, alvorens de ontworpen regeling wordt aangenomen. Mocht na dit onderzoek twijfel bestaan over de overeenstemming met het DAEB-besluit 2026, dan wordt de adviesaanvrager aangeraden om in elk geval een aanmelding van het ontwerp te doen in het kader van de Europese staatssteunregeling, waarna het aan de Europese Commissie zal zijn om hieromtrent een formeel standpunt in te nemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Het bij artikel 1 van het ontwerp gewijzigde artikel 7.9.1 van het Energiebesluit werd het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2026 in plaats van bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2025. De inleidende zin van artikel 1 dient derhalve te worden aangepast.

³ Luidens artikel 1, c), van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 ‘tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’, worden wijzigingen in bestaande steun voor de toepassing van die verordening overigens als nieuwe steun beschouwd. De wijziging lijkt ook niet gekwalificeerd te kunnen worden als een “aanpassing(...) van louter formele of administratieve aard die de beoordeling van de verenigbaarheid van de steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt niet k[an] beïnvloeden” of als “[e]en verhoging met maximaal 20 procent van de oorspronkelijke middelen van een bestaande steunregeling die is goedgekeurd of in het kader van [de zogenaamde groepsvrijstellingsverordening] verenigbaar is verklaard” die krachtens artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 794/2004 van de Commissie van 21 april 2004 ‘tot uitvoering van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’, niet als een wijziging van bestaande steun wordt beschouwd.

6. In het ontworpen artikel 7.9.1, § 3, tweede lid, van het Energiebesluit schrijve men “de periode waarop de gewijzigde vergoedingen betrekking hebben” in plaats van “de periode waarop de gewijzigde vergoedingen betrekking op hebben”.

Artikel 3

7. Gelet op wat hierboven werd opgemerkt over de toepassing van het DAEB-besluit 2026 (opmerkingen 4.1 tot 4.3.2), verdient het aanbeveling om artikel 3 aan te vullen met een punt dat in het bestaande artikel 7.9.3/1, § 1, van het Energiebesluit de verwijzing naar het DAEB-besluit 2012 vervangt door een verwijzing naar het DAEB-besluit 2026, en het maximale steunbedrag in overeenstemming brengt met het bedrag dat is bepaald in het DAEB-besluit 2026.

8. Het ontworpen artikel 7.9.3/1, § 2, vijfde lid, van het Energiebesluit bepaalt dat “[d]e substantiële bijdrage, vermeld in het tweede lid, 1°, (...) minstens 1 euro [bedraagt] voor elk privaat huishouden van de gemeente, vermeld in het derde lid, of het equivalent in personeelsinzet”.

Gevraagd hoe “het equivalent in personeelsinzet” dient te worden bepaald, antwoordde de gemachtigde:

“In de nota aan de Vlaamse Regering bij de artikelsgewijze bespreking (p. 31) staat het equivalent in personeelsinzet als volgt toegelicht: ‘Het VEKA beoordeelt of de vooropgestelde personeelsinzet het equivalent is van de verwachte financiële bijdrage. Het VEKA past hierbij een vaste berekening toe op basis van een inschatting van de gemiddelde personeelskost voor loketpersoneel.’. Deze geraamde personeelskost voor de loketwerking gebeurt op basis van gegevens van de energiehuisen en van de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten. De algemene financiële verantwoording van de energiehuisen berust eveneens bij het VEKA. Hoe het VEKA de budgetlast voor personeel raamt staat ook op p. 24 van de nota, en uitgebreider in voetnoot nr. 21. Het is de bedoeling dat het VEKA dergelijke objectieve inschatting van de gemiddelde personeelskost zal opmaken en vooraf aan de gemeenten en energiehuisen zal communiceren en opnemen in het sjabloon dat voor de vernieuwde samenwerkingsovereenkomsten zal worden opgesteld.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat er wordt beoogd dat het VEKA het equivalent in personeelsinzet vaststelt en dit op basis van de gemiddelde personeelskosten voor loketpersoneel. Het verdient aanbeveling om dit te verduidelijken in het ontworpen artikel 7.9.3/1, § 2, vijfde lid, van het Energiebesluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE