

Vlaams
Parlement

ingediend op **37-F** (2017-2018) – Nr. 1
1 augustus 2018 (2017-2018)

Verslag

van het Rekenhof

over energie-efficiëntie
in Vlaamse overheidsgebouwen



Energie-efficiëntie in Vlaamse overheidsgebouwen



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juli 2018



Rekenhof

Energie-efficiëntie in Vlaamse overheidsgebouwen



Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 24 juli 2018
Vlaams Parlement, 37-F (2017-2018) – Nr. 1

Lijst met afkortingen en begrippen	7
Samenvatting	9
Hoofdstuk 1	
Inleiding	17
1.1 Onderzoeksdomein	17
1.2 Betrokken diensten	18
1.3 Onderzoeksaanpak	19
Hoofdstuk 2	
EPB-richtlijn: eisen en certificaten voor gebouwen	21
2.1 EPB-richtlijn	21
2.2 Energieprestatie en binnenklimaat	21
2.2.1 Eisen voor niet-residentiële nieuwbouw	22
2.2.2 Eisen voor bestaande gebouwen	23
2.3 Energieprestatiecertificaten	24
2.3.1 EPC-plichtige gebouwen	25
2.3.2 Opmaak van het EPC-publiek	25
2.3.3 Inhoud van het EPC	26
2.3.4 Controles op het EPC	27
2.3.5 Beschikbare EPC	27
2.4 Deelconclusie	28
Hoofdstuk 3	
Energie-efficiëntie van Vlaamse overheidsgebouwen: verbeteringsplannen	29
3.1 Energiezorg in de Vlaamse overheidsgebouwen	30
3.2 Alternatieve aanpak voor Europese renovatieverplichting	31
3.3 Actieplan klimaatimpact Vlaamse overheid 2016-2020	33
3.3.1 Actieplan energie-efficiëntie van het Vlaams Energiebedrijf	34
3.3.2 Actieplan gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf	35
3.4 Renovatiestrategie op lange termijn	36
3.5 Deelconclusie	37
Hoofdstuk 4	
Financiering, uitvoering en opvolging	39
4.1 Financiering en inzet van begrotingsmiddelen	39
4.1.1 Financiering: principebeslissingen	39
4.1.2 Begrotingsmiddelen	41
4.2 Uitvoering	43
4.2.1 Het Facilitair Bedrijf	43
4.2.2 Vlaams Energiebedrijf	46
4.2.3 Entiteiten	49

4.3	Opvolging van de realisaties	49
4.3.1	Vastgoed- en energiedata	49
4.3.2	Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020 – luik mitigatie	50
4.3.3	Actieplannen in het kader van het intern klimaatbeleid van de Vlaamse overheid	51
4.3.4	Rapportering artikel 5 EER	51
4.4	Deelconclusie	52
	Hoofdstuk 5	
	Algemene conclusies	53
	Hoofdstuk 6	
	Aanbevelingen	55
	Hoofdstuk 7	
	Reactie van de ministers	57
	Bijlage 1	
	Overkoepelend antwoord van de minister van Begroting, Financiën en Energie	61
	Bijlage 2	
	Antwoord van de minister van Begroting, Financiën en Energie	63
	Bijlage 3	
	Antwoord van de minister van Binnenlands Bestuur	65

LIJST MET AFKORTINGEN EN BEGRIPPEN

BEN	Bijna-energieneutraal
EER	Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie
EPB	Energieprestatie en binnenklimaat
EPB-richtlijn	Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen
EPC	Energieprestatiecertificaat
E-peil	Maat voor de energieprestatie van een woning en de vaste installaties ervan in standaardomstandigheden. Hoe lager het E-peil, hoe energiezuiniger de woning is
EPN	Energieprestatie van niet-residentiële gebouwen De EPN-rekenmethode bepaalt hoe het E-peil berekend wordt van niet-residentiële gebouwen met vergunningsaanvraag/melding vanaf 2017. Niet-residentiële gebouwen kunnen een grote verscheidenheid aan functies bevatten met elk specifieke parameters. Daarom wordt in de EPN-methode een extra niveau 'functioneel deel' toegevoegd. De berekening van de energiebalans gebeurt op het niveau van het functioneel deel. Het E-peil van de totale EPN-eenheid wordt afgetoetst aan de eis gesteld in de regelgeving
kWh	Symbool voor kilowattuur, een eenheid van arbeid of elektrische energie van 1.000 wattuur
GWh	Symbool voor gigawattuur, een eenheid van arbeid of elektrische energie van 1.000.000.000 wattuur
TVT	Terugverdiëntijd
VEA	Vlaams Energieagentschap
VEB	Vlaams Energiebedrijf nv

De energieprestaties en energie-efficiëntie van gebouwen verbeteren kan een aanzienlijke bijdrage leveren tot de reductie van CO₂-emissies, wat belangrijk is om de klimaatdoelstellingen te behalen (20-20-20-doelstellingen). Richtlijn 2010/31/EU van 19 mei 2010 (EPB-richtlijn) wil op kosteneffectieve wijze de algemene energieprestaties van gebouwen in de Europese Unie verbeteren. Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 (EER) beoogt een algemene verbetering van de energie-efficiëntie, onder meer door de renovatie van het gebouwenpatrimonium. Beide richtlijnen beklemtonen de voorbeeldfunctie van overheidsgebouwen. In het kader van een internationaal onderzoek door acht Europese rekenkamers, ging het Rekenhof na hoe het Vlaams Gewest, uitgaand van zijn voorbeeldfunctie, deze richtlijnen heeft uitgevoerd.

EPB-richtlijn: eisen en certificaten voor gebouwen

De EPB-richtlijn verplicht de lidstaten minimumeisen vast te stellen voor de energieprestatie van nieuwe gebouwen en bestaande die grondig worden gerenoveerd, en stelt een systeem van energieprestatiecertificaten (EPC) voorop. De openbare sector dient daarbij in alle lidstaten het voorbeeld te nemen.

Het Vlaams Gewest heeft de Europese verplichtingen uit de EPB-richtlijn omgezet in Vlaamse regelgeving. Vlaanderen heeft pas in 2017 zijn EPB-eisen voor de meeste categorieën van niet-residentiële gebouwen toepasselijk gemaakt op basis van kostenoptimumstudies. De eisen zijn voorzichtig vastgesteld omdat ze gebaseerd zijn op een kostenoptimumstudie die een andere, nieuwe methodiek hanteerde dan deze voor de kantoren en scholen die tot en met 2016 werd gehanteerd.

De Vlaamse regelgeving maakt een onderscheid tussen een EPC-publiek en een EPC-privaat. De EPC-certificaten zijn weinig precies, doordat de Vlaamse overheid een eenvoudig systeem wilde, dat vanuit praktisch oogpunt uitvoerbaar en niet te duur was. De Europese verplichting om de overheidsdiensten te stimuleren tot het opvolgen van de EPC-aanbevelingen resulteerde niet in een verplichting de EPC-aanbevelingen daadwerkelijk uit te voeren. De Vlaamse Regering belastte het Vlaams Energieagentschap (VEA) met de controle op de EPC-regelgeving, maar dat richt zijn controles vooral op de woonsector, en minder op de publieke gebouwen. Het VEA heeft geen zicht op het aantal overheidsgebouwen dat een EPC zou moeten hebben. De EPC-regelgeving is op zich dus onvoldoende effectief om de overheid aan te zetten tot daadwerkelijke renovaties.

Energie-efficiëntie van Vlaamse overheidsgebouwen: verbeteringsplannen

De EER verplicht de lidstaten een indicatief streefcijfer vast te stellen voor de in 2020 te behalen energie-efficiëntie en driejaarlijkse actieplannen aan te nemen om dat streefcijfer te bereiken. De Vlaamse overheid heeft in de loop der jaren verschillende energie-efficiëntieplannen aangenomen, waarin zij haar voorbeeldrol erkende, ook bij de renovatie van haar eigen patrimonium.

De EER (artikel 5) verplicht de lidstaten actie te ondernemen om de energie-efficiëntie van het patrimonium van de centrale overheid te verbeteren. De EER liet de lidstaten kiezen tussen een *standaardaanpak* (jaarlijks 3% van de vloeroppervlakte van de gebouwen renoveren of vervangen door nieuwbouw) en een *alternatieve aanpak* (tegen 2020 een equivalente besparing realiseren met maatregelen naar keuze, bijvoorbeeld door renovatie en gedragsverandering). Het Vlaams Gewest koos eind 2013 voor de alternatieve aanpak, omdat die meer flexibiliteit bood, zodat de kostprijs wellicht lager zou zijn. Het heeft ook gebruik gemaakt van alle toegestane uitzonde-

ringsgronden voor de onttrekking van gebouwen bij de bepaling van de concrete doelstelling. Het vierde Vlaams energie-efficiëntieplan gaat uiteindelijk uit van een zeer lage doelstelling: er dient 5,9 gigawattuur te worden bespaard over 7 jaar, wat overeenkomt met een bijkomende dakisolatie van 10 cm in ongeveer 30 gebouwen. De concrete maatregelen om die doelstelling te halen dienen de entiteiten zelf te bepalen en uit te voeren.

De Vlaamse Regering keurde medio 2016 het *actieplan klimaatimpact Vlaamse overheid* goed, met twee deelplannen die een impact hebben op de energie-efficiëntie van de Vlaamse overheidsgebouwen: het actieplan energie-efficiëntie van het Vlaams Energiebedrijf en het actieplan gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf. Die plannen zijn ambitieuzer dan de Vlaamse invulling van de verplichting onder artikel 5 EER. Deze deelplannen kwamen echter vrij laat tot stand, waardoor ook de acties pas laat konden starten. De afgelopen jaren verbeterden weliswaar de planmatige aanpak van de problemen en de verzameling van patrimonium- en energiedata.

Financiering, uitvoering en opvolging

Vlaanderen heeft de financiering van energiebesparende investeringen in overheidsgebouwen ten laste gelegd van de eigen middelen van de entiteiten, die deels worden gehergroepeerd in een energieprovisie, en van Het Facilitair Bedrijf, maar voorzag ook in middelen van het Vlaams Klimaatfonds.

De financiering van het actieplan energie-efficiëntie van de Vlaamse overheid (VEB) is complex, met veel vooraf bestemde middelen. Daardoor zijn de selectie en de besteding van die middelen niet optimaal en loopt de uitvoering van de projecten vertraging op. Het aantal voorgestelde projecten blijft voorlopig onder de verwachtingen. Indien de al geselecteerde projecten worden uitgevoerd zal echter meer worden bespaard dan gepland. De lange terugverdientijden zullen vermoedelijk een impact hebben op de financiële leefbaarheid van het terugverdienmodel, zodat langer dan voorzien een beroep zal moeten worden gedaan op bijkomende middelen van het Vlaams Klimaatfonds.

De begrotingsdocumenten tonen niet duidelijk de middelen van Het Facilitair Bedrijf die bestemd zijn voor nieuwe verbintenissen voor energiebesparende investeringen. Uit het voortgangsrapport over het actieplan gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf uit 2017 blijkt dat de meeste ingrepen in hun voorbereidende fase vertoeven: één van de acht masterplannen en 10% van de geplande enkelvoudige ingrepen zijn uitgevoerd (vooral regelingen van technische installaties en verlichtingsprojecten, en minder verwarmingsprojecten).

De opvolging kampt vooralsnog met problemen. De vastgoedbank van Het Facilitair Bedrijf is nog niet geheel correct, noch volledig, door de decentrale en manuele gegevensinvoer. Een koppeling met de EPC-databank is nog niet mogelijk. De Terra-databank moet deze problemen oplossen, maar haar ontwikkeling kent vertraging. Uit de voorlopige rapporten over het plan Klimaatimpact blijkt dat de Vlaamse overheid grote moeite heeft de vereiste data over energieverbruik van de betrokken entiteiten en hun impact op de CO₂-uitstoot te bekomen en te kwantificeren.

De VEA-monitoring van de besparingen in het kader van de Europese renovatieverplichting gaat veeleer uit van een berekening van het besparingspotentieel, dan van het meten van daadwerkelijke besparingen. Uit de monitoring blijkt dat Vlaanderen zijn besparingsdoelstelling 2014-2020

eind 2016 al had bereikt. Alleen al de energiebesparende maatregelen die Het Facilitair Bedrijf tot nu toe nam in de betrokken gebouwen volstonden om de volledige besparingsdoelstelling tegen 2020 te realiseren. Er rijzen dan ook vragen bij het ambitieniveau van de vooropgestelde energiebesparingen en de energetische conditie van het patrimonium.

Reactie van de ministers

De ministers antwoordden dat investeringen in energie-efficiëntie van de overheidsgebouwen het klimaatbeleid dienen en de energiefacturen verlagen. Energie-efficiëntie is een essentiële pijler bij het Vlaamse Energie- en Klimaatplan dat wordt besproken binnen de Vlaamse Regering. Met de aanbevelingen uit het rapport zal bij de opmaak van de plannen met horizon 2030 rekening kunnen worden gehouden, aldus de ministers.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksdomein

Het Vlaamse energiebeleid steunt in belangrijke mate op de uitvoering van richtlijnen van de Europese Unie. Het Europees energiebeleid richt zich op een gegarandeerde, betaalbare en klimaatvriendelijke energie voor de burgers en bedrijven. De belangrijkste richtlijnen voor het energiebeleid betreffen de interne markt voor aardgas en elektriciteit, de bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, de energie-efficiëntie, de energieprestaties van gebouwen en de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen.

Het door het Europees Parlement op 17 december 2008 goedgekeurde Europese Klimaat- en Energiepakket 2020 beoogt de zogenaamde 20-20-20-doelstellingen:

- een *vermindering* van het energiegebruik met 20% ten opzichte van het verwachte verbruik in 2020 bij ongewijzigd beleid;
- een *vermindering* van de uitstoot van broeikasgassen met minstens 20% ten opzichte van 1990;
- een *stijging* van het aandeel hernieuwbare energiebronnen in het bruto eindgebruik tot 20%.

Een centraal instrument voor de bevordering van energie-efficiëntie in de lidstaten van de Europese Unie, is de richtlijn energie-efficiëntie van 2012 (EER)¹. Die richtlijn verplicht de lidstaten tegen 2020 een indicatief streefcijfer voor energie-efficiëntie vast te stellen, driejaarlijkse actieplannen voor energie-efficiëntie aan te nemen om dat streefcijfer te bereiken, de realisatie te monitoren en jaarlijks over de voortgang aan de Commissie te rapporteren.

De Europese richtlijn energie-efficiëntie stelt dat de gebouwen van overheidsinstanties een voorbeeldfunctie hebben (artikel 5). Samengevat moeten de lidstaten ervoor zorgen dat zij voor het bestaand patrimonium:

- hetzij jaarlijks 3% van de vloeroppervlakte van de gebouwen van de centrale overheid renoveren, zodat ze voldoen aan minimale efficiëntievereisten (de standaardaanpak);
- hetzij tegen 2020 een equivalente besparing realiseren door maatregelen zoals renovatie en gedragsverandering (de alternatieve aanpak).

Bovendien moeten de lidstaten hun instanties en lokale overheden stimuleren een actieplan energie-efficiëntie voor hun patrimonium op te stellen.

¹ Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (EER).

De EPB-richtlijn² (2010) wil de algemene energieprestaties van gebouwen in de Europese Unie verbeteren. De richtlijn bepaalt daarvoor onder meer dat nieuwe gebouwen waarin overheidsinstanties als eigenaar zijn gehuisvest, na 31 december 2018 bijna-energie-neutraal moeten zijn. De richtlijn verplicht ook energieprestatiecertificaten (EPC) in te voeren voor gebouwen, zowel in de publieke als residentiële sector, die moeten toelaten de energieprestatie van het gebouw te vergelijken en te beoordelen.

De energie-efficiëntie en de energieprestaties van gebouwen verhogen kan een aanzienlijke bijdrage leveren tot de reductie van CO₂-emissies, wat belangrijk is om de klimaatdoelstellingen te behalen. Het intra-Belgisch klimaatakkoord van 4 december 2015 stelt voor Vlaanderen tegen 2020 een uitstootreductie van 15,7% voorop. Het Vlaams Parlement vraagt de Vlaamse Regering in zijn resolutie van 23 november 2016 betreffende een sterk Vlaams klimaatbeleid³ om (...):

- inzake governance (...) *h) als overheid het voorbeeld te geven aan de burgers en de bedrijven door: energie te besparen in de Vlaamse overheidsgebouwen, hernieuwbare energie te produceren op de eigen gebouwen en gronden, minder verplaatsingen uit te voeren met de wagen, het eigen wagenpark versneld te vergroenen, de overheidscommunicatie te digitaliseren zodat het papiergebruik vermindert, te kiezen voor duurzame innovatieve aanbestedingen en een klimaattoets te voorzien bij overheidsopdrachten; i) zeker werk te maken van een slagkrachtige energie- en klimaatadministratie die uitvoering geeft aan het uitgestippelde energie- en klimaatbeleid en de rapportering erover. Bijkomend moet binnen elk beleidsdomein en elke administratie oog zijn voor alle kansen en opportuniteiten om het beleid verder te versterken (...)*
- *in het domein wonen en gebouwen (...) inzake de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen in de woningen en gebouwensector (...) als overheid het voorbeeld te geven door de overheidsgebouwen versneld energiezuinig te maken.*

De Vlaamse Regering heeft in 2013 in het kader van de klimaatdoelstellingen een Vlaams mitigatieplan 2013-2020 goedgekeurd, en in 2016 verschillende actieplannen om de energie-efficiëntie van haar administratieve diensten te verhogen en de klimaatimpact ervan te verlagen. Specifiek ter uitvoering van de Europese verplichting inzake de voorbeeldrol van de gebouwen van overheidsinstanties, koos zij voor de alternatieve aanpak.

1.2 Betrokken diensten

Verscheidene instanties staan in voor de uitvoering van het Vlaams beleid. Specifiek voor artikel 5 van de EER is het Vlaams Energieagentschap (VEA) bevoegd, onder toezicht van de minister van Begroting, Financiën en Energie. Hoewel alle entiteiten van de Vlaamse overheid betrokken zijn – aangezien zij allemaal overheidsgebouwen hebben, gebruiken of beheren – is een meer centrale rol weggelegd voor:

- het departement Omgeving, onder toezicht van de minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, dat het overkoepelend plan voor de klimaatimpact van de Vlaamse overheid coördineert;

² Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen.

³ Vlaams Parlement, 992 (2016-2017) – Nr. 2 van 23 november 2016.

- Het Facilitair Bedrijf, onder toezicht van de minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, dat in het algemeen instaat voor het beheer van de gebouwen van entiteiten zonder rechtspersoonlijkheid en ondersteunende raamcontracten aanbiedt;
- het Vlaams Energiebedrijf, onder toezicht van de minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport, dat *trekker* is van het actieplan energie-efficiëntie overheidsgebouwen en allerlei energiediensten levert aan entiteiten die daarop een beroep willen doen, zowel van de Vlaamse als van de lokale overheid (onder meer de opvolging van energiedata in de databank Terra (zie 4.3.1), het sluiten van energieleveringscontracten, energierenovaties met een langere terugverdientijd, ...).

1.3 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof ging na hoe het Vlaams Gewest de EPB-richtlijn en artikel 5 van de EER heeft uitgevoerd in zijn overheidsgebouwen, welke actieplannen en financieringsmechanismen het heeft opgezet om de energieprestaties van het eigen patrimonium te verbeteren en hoe het de geboekte resultaten heeft opgevolgd.

Onderhavig onderzoek vormt voor Vlaanderen de bijdrage aan een internationaal onderzoek (coöperatieve audit) van acht Europese rekenkamers⁴, onder het voorzitterschap van de Estse rekenkamer⁵. De deelnemende rekenkamers onderzochten in hun werkingsgebied een aantal punten waarover zij vooraf overeenstemming hebben bereikt. Zij selecteerden de volgende hoofdonderzoeksvragen:

1. Is een beleidskader voor het verhogen van de energie-efficiëntie van overheidsgebouwen vastgesteld? (*Has a policy framework for increasing energy efficiency of public buildings been established?*) (hoofdstukken 2 en 3)
2. Zijn er voldoende middelen voorzien voor de financiering van de plannen? (*Are there sufficient funds allocated for financing the set plan/strategy?*) (hoofdstuk 4)
3. Wordt de bereikte energie-efficiëntie gemonitord? (*Is there a system for monitoring the achieved energy efficiency targets in place?*) (hoofdstuk 4)

Het onderzoek van het Rekenhof steunt op gesprekken met de administraties die een sleutelrol spelen in de verhoging van de energie-efficiëntie van (de gebouwen van) de Vlaamse overheid en de informatie die zij ter beschikking stelden. Het Rekenhof heeft in het bijzonder het Vlaams Energieagentschap, Het Facilitair Bedrijf, het Vlaams Energiebedrijf en het departement Omgeving bevestigd.

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek op 3 oktober 2017 aangekondigd bij deze administraties en hun toezichthoudende ministers. Bij brieven van 29 mei 2018 vroeg het een gecoördineerd antwoord van de betrokken administraties en ministers. Het VEA verstreekte het gecoördineerd antwoord van de administraties bij brief van 29 juni 2018. Dit antwoord is verwerkt in

⁴ België (met betrekking tot de Vlaamse overheid), Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Portugal, Slowakije.

⁵ Deze audit vond plaats onder de koepel van de Working Group on Environmental Auditing van EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions), een regionale afdeling van de International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). INTOSAI groepeerde de hoge controleorganen van 194 lidstaten en is een niet-gouvernementele organisatie met raadgevende bevoegdheid binnen de Verenigde Naties.

dit verslag. Bij brief van 5 juli 2018 bezorgde de minister van Begroting, Financiën en Energie zijn antwoord en dat van de minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding. Dit antwoord is samengevat in hoofdstuk 7 en is integraal weergegeven in bijlage.

HOOFDSTUK 2

EPB-richtlijn: eisen en certificaten voor gebouwen

2.1 EPB-richtlijn

Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (verder: EPB-richtlijn) wil op een kosteneffectieve wijze de algemene energieprestaties van gebouwen in de Europese Unie verbeteren. De richtlijn herzielt de richtlijn 2002/91/EG van 16 december 2002. Behalve de verplichting voor de lidstaten om minimumeisen vast te stellen voor de energieprestatie van nieuwe gebouwen en bestaande die grondig worden gerenoveerd, stelt de EPB-richtlijn ook een systeem van energieprestatiecertificaten (EPC) voorop, met het oog op correcte informatie over de energieprestatie van een gebouw. De openbare sector dient in alle lidstaten het voortouw te nemen inzake de energieprestaties van de gebouwen, aldus de richtlijn⁶.

Dit hoofdstuk behandelt de omzetting van de EPB-richtlijn door de Vlaamse overheid in het energiedecreet van 8 mei 2009 en het energiebesluit van 19 november 2010. Die omzetting diende op 9 juli 2012 voltooid te zijn⁷. De nadruk ligt in dit hoofdstuk op de niet-residentiële gebouwen en op de wijze waarop de Vlaamse overheid de voortrekkersrol van de openbare sector inzake energieprestaties van gebouwen heeft uitgewerkt.

Doordat de energieprestaties van gebouwen een gewestelijke bevoegdheid zijn, zijn de Vlaamse energieprestatie-eisen en de Vlaamse EPC-regelgeving niet van toepassing op de gebouwen van de Vlaamse overheid gelegen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

2.2 Energieprestatie en binnenklimaat⁸

Het Vlaams Gewest dient minimumeisen vast te stellen voor de energieprestatie van nieuwbouw en van bestaande gebouwen die een ingrijpende renovatie ondergaan. Het moet die minimumeisen beoordelen en vaststellen aan de hand van de kostenoptimale niveaus. Het kostenoptimale niveau is het energieprestatieniveau dat de laagste kosten met zich brengt gedurende de geraamde economische levensduur van het gebouw. De Europese Commissie stelde voor de berekening van de kostenoptimale niveaus een methodologisch kader vast⁹. Bij

⁶ Overweging 21 bij de EPB-richtlijn.

⁷ Decreet van 18 november 2011 houdende wijziging van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (BS 15 december 2011).

⁸ Voor een overzicht van de energieprestatie-eisen in Vlaanderen zie <http://www.energiesparen.be/epb/welke-eisen>.

⁹ De gedelegeerde verordening (EU) nr. 244/2012 van de Commissie van 16 januari 2012 legt het vergelijkend methodologisch kader vast voor de berekening van de kostenoptimale niveaus van minimumprestatie-eisen voor gebouwen en onderdelen van gebouwen.

de berekening beschikken de lidstaten over een significante flexibiliteit wat betreft de selectie van in rekening te brengen parameters: referentiegebouwen, berekeningsmethode voor de energieprestatie, maatregelen inzake energie-efficiëntie en hernieuwbare energie, kosten, energieprijzen, ... Het is daardoor niet mogelijk de kostenoptimale niveaus van de verschillende lidstaten te vergelijken¹⁰.

De EPB-richtlijn verplicht het Vlaams Gewest zijn minimumeisen minstens om de vijf jaar te beoordelen. Als blijkt dat de gestelde eisen aanzienlijk minder ambitieus zijn dan de kostenoptimale niveaus, dan dient het Gewest zijn minimumeisen aan te scherpen. Na 31 december 2018 moeten alle nieuwe gebouwen die eigendom van een overheidsinstantie zijn én een overheidsinstantie huisvesten, hoe dan ook bijna-energie neutraal (BEN) zijn. De overige nieuwe gebouwen dienen aan de BEN-normen te voldoen vanaf 1 januari 2021. Een bijna-energie neutraal gebouw (BEN-gebouw) is een gebouw met een zeer hoge energieprestatie, waarbij de aan nul grenzende of zeer lage hoeveelheid energie die nog vereist is, in aanzienlijke mate geput wordt uit hernieuwbare energiebronnen die ter plaatse of dichtbij worden geproduceerd.

Het Vlaams Gewest stelde in zijn energiebesluit verschillende types EPB-eisen vast. Het heeft de globale energieprestatie-eis daarin uitgedrukt in een *E-peil*, in plaats van in het internationaal meer gebruikelijke kWh/m². Het E-peil is de verhouding tussen het primaire verbruik van het gebouw en het verbruik van een referentiegebouw (referentieverbruik)¹¹. Daarbuiten heeft het Gewest ook normen bepaald voor de thermische isolatie (de zogenaamde maximale U-waarden en het S-peil voor wooneenheden), het binnenklimaat (minimale ventilatievoorzieningen) en het aandeel hernieuwbare energie. Het heeft ook minimale installatie-eisen opgelegd voor nieuwe, vernieuwde of vervangen installaties.

Verscheidene factoren bepalen aan welke eisen precies moet worden voldaan: het tijdstip van de aanvraag van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen (of de melding ervan), de aard van de werken en de bestemming van het gebouw. Naar bestemming maakt de regelgeving een onderscheid tussen *residentiële gebouwen (woningen)*, *niet-residentiële gebouwen* en *industrie*. Vóór 2017 was de categorie niet-residentiële gebouwen opgesplitst in *kantoren en scholen* en *andere specifieke bestemmingen*. Naar de aard van de werken maakt de regelgeving sinds 1 januari 2018 een onderscheid tussen *nieuwbouw (of gelijkwaardig)*, *ingrijpende energetische renovatie* en *renovatie*.

2.2.1 Eisen voor niet-residentiële nieuwbouw

Sinds 2014 steunen de EPB-eisen voor nieuwe kantoren en schoolgebouwen op de resultaten van studies naar kostenoptimale eisen (2013). De regelgeving voorzag in een geleidelijke verstrenging van de energieprestatie-eisen tot aan het BEN-niveau. Op grond van tweejaarlijkse berekeningen van de kostenoptimale niveaus zouden de vooropgestelde eisen zo nodig worden bijgesteld. Sinds 2016 wordt een onderscheid gemaakt tussen kantoorgebouwen (exclusief de scholen) van publieke organisaties en kantoorgebouwen van niet-publieke organisa-

¹⁰ COM (2016)464 final, 29 juli 2016.

¹¹ Als kWh/m² als indicator wordt gehanteerd, wordt de energieprestatie van het gebouw mee beïnvloed door de omvang en compactheid van het gebouw. Door het primaire verbruik af te zetten tegenover een referentieverbruik kan één set van maatregelen worden gelijk gesteld aan één energieprestatieniveau.

ties. Op de kantoorgebouwen van publieke organisaties zijn strengere eisen van toepassing met het oog op het bereiken van het BEN-niveau in 2019.

Voor nieuwe, niet-residentiële gebouwen met *andere specifieke bestemmingen* (andere dan kantoren en scholen), zoals gebouwen met een zorgfunctie (bijvoorbeeld ziekenhuizen), sportaccommodaties, handelsgebouwen, bibliotheken, ... bestaat pas sinds 1 januari 2017 een globale energieprestatie-eis (E-peil). Om eisen voor die gebouwen vast te stellen, diende de Vlaamse overheid eerst een nieuwe gemeenschappelijke berekeningsmethode te ontwikkelen (EPN-methode)¹². Die methode houdt er rekening mee dat in eenzelfde gebouw uiteenlopende functies (gezondheidszorg, handelsfunctie, logeerfunctie, ...) met eigen specifieke eisen (bezettingstijden, bezettingsgraad, binnentemperatuur, ...) kunnen voorkomen. De globale energieprestatie-eis van een niet-residentiële gebouw met een specifieke bestemming is het gewogen gemiddelde van de energieprestatie-eisen waaraan de verschillende functie-eenheden van dat gebouw dienen te voldoen.

De studie naar het kostenoptimum voor de niet-residentiële gebouwen berekende verschillende scenario's voor elf gebouwen met in totaal 26 functies. Dat aantal gebouwen en functies voldoet aan de minimale representativiteitsvoorwaarden die de Europese regelgeving oplegt. Het was volgens het VEA echter niet mogelijk na te gaan in welke mate de onderzochte gebouwen een referentie zijn voor de huidige nieuwbouw van niet-residentiële gebouwen. Bovendien werden sommige functies maar bij één gebouw onderzocht en was er voor de functie *bijeenkomst lage bezetting* (bijvoorbeeld een museum of bibliotheek) geen gebouw beschikbaar om het onderzoek uit te voeren. Die beperkingen, alsook het gebrek aan data over de heterogene groep van niet-residentiële gebouwen en de beperkte ervaring met de EPN-berekeningsmethode, noopte de Vlaamse Regering tot *voorzichtigheid* bij de bepaling van de energieprestatie-eisen¹³. Die voorzichtigheid houdt in dat zij het introductieniveau van de eisen voor nieuwe EPN-functies iets lager heeft gelegd dan het berekende kostenoptimale niveau. Aanvankelijk waren de eisen dus iets minder streng dan wat volgens de studies mogelijk was. Sinds 2018 geldt echter het berekende kostenoptimale niveau als eis, en dit tot 2021, het jaar waarin alle nieuwe gebouwen BEN horen te zijn.

Voor de gebouwonderdelen met een kantoor- en schoolfunctie handhaafde de Vlaamse Regering de energieprestatie-eisen die al van toepassing zijn sinds 2016 op grond van de oude berekeningsmethode. Het kostenoptimale niveau, berekend volgens de EPN-methode, lag voor beide functies hoger.

2.2.2 Eisen voor bestaande gebouwen

Het Vlaams Gewest diende ook energieprestatie-eisen vast te stellen voor bestaande gebouwen die een ingrijpende renovatie ondergaan. Het moest ook die eisen baseren op studies

¹² De Vlaamse overheid werkte eerst een methode uit voor residentiële gebouwen, omdat de overgrote meerderheid van de nieuwe gebouwen in Vlaanderen woningen zijn. Deze berekeningsmethode werd ook, maar met andere parameters, toegepast op kantoren en scholen. Voor de andere bestemmingen was deze berekeningsmethode niet bruikbaar en werd de EPN-methode ontwikkeld, in overleg met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest.

¹³ VEA, Tweejaarlijkse evaluatie van de energieprestatieregelgeving 2015. Evaluatie van de EPB-eisen, de berekeningsmethode, de administratieve lasten en de procedures, 29 maart 2016, p. 93 en nota aan de Vlaamse Regering bij 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 (VR 2015 1812 DOC.1312/1TER).

naar het kostenoptimum. Sinds 1 januari 2015 maakt het Vlaams Gewest een onderscheid tussen *ingrijpende energetische renovaties* en *renovaties*¹⁴.

Ingrijpende energetische renovaties

Voor de ingrijpende energetische renovatie van kantoorgebouwen, scholen en woningen geldt een globale energieprestatie-eis (maximaal E-peil) sinds 1 januari 2015. Voor de andere niet-residentiële functies gelden sinds 2017 eisen, berekend op grond van de EPN-methode. De Vlaamse overheid heeft de energieprestatie-eisen voor ingrijpende energetische renovaties van EPN-eenheden bewust niet te hoog gelegd (ongeveer 150% van het eiseniveau voor nieuwbouw). De soepeler eisen zijn ingegeven door de onzekerheden die eigen zijn aan de nieuwe EPN-berekeningsmethodiek, de handhavingsmoeilijkheden en de wens om ingrijpende energetische renovaties niet te ontraden, maar juist te stimuleren¹⁵. Het introductieniveau wijkt zelfs meer dan 15% van het kostenoptimum af. In 2018 vond wel een tussentijdse verstrenging van de eisen plaats.

Renovaties

Voor vergunningsplichtige renovaties geldt geen globale energieprestatie-eis, maar gelden alleen eisen voor aangepaste of nieuwe installaties en constructiedelen¹⁶. Die eisen zijn niet van toepassing op renovatiewerkzaamheden waarvoor geen vergunnings- of meldingsplicht bestaat. De entiteiten van de Vlaamse overheid dienen echter ook bij renovatiewerkzaamheden die niet vergunningsplichtig zijn, de eisen na te komen die eigen zijn aan vergunningsplichtige renovatiewerkzaamheden, voor zover ze een impact hebben op de energieprestatie van het gebouw. Daarvan kan worden afgeweken om technische of financiële redenen (het zogenaamde *volg-of-verklaarprincipe*)¹⁷.

2.3 Energieprestatiecertificaten

Het energieprestatiecertificaat of EPC is een attest dat toelaat de energieprestaties van bestaande gebouwen in te schatten. De EPB-richtlijn verplicht de lidstaten een systeem van EPC voor gebouwen op te zetten. Bij de berekening van de energieprestatie van gebouwen moeten de lidstaten een methodologie toepassen die overeenstemt met het algemeen, gemeenschappelijk kader in de bijlage bij de EPB-richtlijn. De Europese Commissie werkt aan een uniform berekeningssysteem voor geheel Europa voor de bepaling van de EPC-waarde van niet-residentiële gebouwen. Een Europees voorstel van medio 2017 kende weinig bijval bij de lidstaten doordat het voorstel vrij complex was en de meeste lidstaten ondertussen een eigen berekeningssysteem hebben ingevoerd. In Vlaanderen schrijven het energiedecreet en het energiebesluit thans het EPC-systeem voor.

¹⁴ De Vlaamse regelgeving omschrijft een ingrijpende energetische renovatie anders dan de Europese. De *ingrijpende energetische renovatie* in het energiebesluit (75% van de schil en de vervanging van installatie) is niet gelijk aan de *ingrijpende renovatie* in de EPB-richtlijn (25% van de bouwschil of renovatie ter waarde van 25% van de waarde van het gebouw). De gebouwschil van een gebouw bestaat uit de wanden die het beschermde volume scheiden van de niet-verwarmde omgeving, hetzij de buitenomgeving, de grond, aangrenzende onverwarmde ruimten, kruipkelders, ...

¹⁵ VEA, Tweejaarlijkse evaluatie van de energieprestatieregelgeving 2015, p. 113-114.

¹⁶ Zo zijn er eisen voor thermische isolatie van nieuwe en nageïsoleerde delen, eisen voor nieuwe, vernieuwde of vervangen installaties en minimale ventilatievoorzieningen voor bestaande ruimten bij vervanging van vensters en voor nieuwe ruimten.

¹⁷ VR 2013 13 12 DOC.1439

Het EPC verstrekt informatie over de energiestaat van het gebouw en adviseert praktisch over de wijze waarop die kan worden verbeterd. De regelgeving legt echter bij het systeem voor het EPC van publieke gebouwen (EPC-publiek) enkele andere accenten dan bij het EPC voor residentiële gebouwen (EPC-residentieel).

Tabel 1 – Verschillen EPC-publiek en EPC-residentieel

EPC-publiek	EPC-residentieel
Sensibiliseren door middel van uithangplicht	Informeren potentiële huurder/koper
Verplicht voor sommige types gebouwen	Enkel verplicht bij aanbod voor verkoop of verhuur
Gebruiker verantwoordelijk voor opmaak	Eigenaar verantwoordelijk voor opmaak

2.3.1 EPC-plichtige gebouwen

Gebouwen waarin publieke organisaties gevestigd zijn die aan een groot aantal personen overheidsdiensten verstrekken, moeten beschikken over een energieprestatiecertificaat (EPC). Die verplichting bestond vanaf 1 januari 2009 voor gebouwen groter dan 1.000 m², vanaf 2013 voor gebouwen groter dan 500 m² en zij werd vanaf 1 januari 2015 uitgebreid tot gebouwen groter dan 250 m². Gebouwen of delen ervan die geen energie verbruiken ten behoeve van personen, zoals opslagplaatsen of loodsen, en gebouwen die het publiek niet vaak bezoekt, zoals een gebouw dat uitsluitend dient voor de sortering van post of de opslag van goederen, vallen niet onder de EPC-verplichting voor publieke gebouwen. De gebruiker, de publieke organisatie die in het gebouw gevestigd is, moet het EPC laten opmaken¹⁸.

Het toepassingsgebied omvat overheidsdiensten *in functionele zin*. Onder publieke organisaties begrijpt het energiebesluit: de federale overheid, inclusief de parastatalen; de Vlaamse overheid, inclusief de intern en extern verzelfstandigde agentschappen; de provinciale overheden; de gemeentelijke overheden, inclusief de OCMW's; overheidsbedrijven en onderwijsinstellingen en welzijns- of gezondheidsvoorzieningen.

De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) pleitte in zijn advies bij de totstandkoming van de regelgeving voor een uitbreiding van het toepassingsgebied. Ook in de uitgesloten gebouwen schuilt volgens de raad wellicht nog een aanzienlijk energiebesparingspotentieel en de voorbeeldfunctie van de publieke gebouwen werkt niet alleen ten aanzien van de bezoekers, maar ook ten aanzien van de vele werknemers die er werkzaam zijn¹⁹.

2.3.2 Opmaak van het EPC-publiek

Het EPC is gebaseerd op de werkelijke energieverbruiken in één jaar en is maximaal tien jaar geldig. Het werkelijk verbruik wordt gemeten (verbruiksmeters voor gas en elektriciteit, debietmeters voor stookolie) en genormaliseerd met behulp van meteorologische gegevens (graaddagen) om de vergelijkbaarheid te verbeteren. Soms bestaat evenwel geen een-op-een-relatie tussen meter en gebouw, bijvoorbeeld bij centrale meters voor grote gebouwensites zoals universiteiten. Dan moet het EPC met omzichtigheid worden benaderd.

¹⁸ Energieprestatiecertificaat voor publieke gebouwen, VEA, mei 2014.

¹⁹ SERV, Advies energieprestatiecertificaat publieke gebouwen, 21 juni 2006.

Om de reproduceerbaarheid van de resultaten van het EPC te verhogen zou de regelgeving volgens het Vlaams Energieagentschap (VEA) strikter moeten zijn, maar zonder het systeem te complex te maken. De oppervlakte van het gebouw die in rekening moet worden gebracht, en waaraan het verbruik wordt gerelateerd, is in de praktijk immers voor interpretatie vatbaar.

Energiedeskundige

Alleen een erkende energiedeskundige van type C of een interne energiedeskundige voor publieke gebouwen kan een energieprestatiecertificaat opmaken. Om erkend te worden als energiedeskundige van type C, moet een kandidaat-energiedeskundige een door het VEA erkende opleiding hebben gevolgd en slagen voor het examen van een erkende exameninstelling. Een interne energiedeskundige voor publieke gebouwen is een werknemer van de publieke organisatie die in zijn huidige functie ten minste twee jaar relevante beroepservaring met energiezorg heeft. Een opleiding tot energiedeskundige van type C is niet verplicht voor de interne deskundige, maar hij kan alleen optreden voor de publieke organisatie waarvoor hij werkzaam is.

2.3.3 Inhoud van het EPC

Het EPC bevat onder meer de uitdrukking van de energieprestatie van het gebouw aan de hand van het kengetal (uitgedrukt in kWh/m²) en een adviesluik.

Kengetal

Het kengetal laat toe het verbruik van het gebouw te vergelijken met andere gelijkaardige gebouwen. De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) bepaalde referentiekenngetallen voor een twintigtal soorten gebouwen. Dat is een beperkt aantal vergelijkingspunten, gelet op de diversiteit aan publieke gebouwen. Alleen al voor scholen zijn subcategorieën denkbaar die meer aandacht hebben voor de specificiteit van het gebouw op het vlak van verbruik, zoals de aanwezigheid van een internaat of het aandeel praktijklokalen. Anderzijds pleit eenvoud voor een beperking van het aantal referentiecategorieën. Volgens de respondenten van een enquête die het VEA naar aanleiding van een evaluatie van de EPC-regelgeving organiseerde²⁰, geeft het EPC slechts in één op drie gevallen een realistisch beeld.

Adviesluik

Het adviesluik van het certificaat bevat aanbevelingen voor de verbetering van de energieprestatie van het gebouw. Die aanbevelingen hebben betrekking op: energiezorg, gebouw-schil, warmteproductie en -verdeling, koudeproductie en -verdeling, sanitair warm water, ventilatie, verlichting, elektrische apparatuur, enzovoort. Zij steunen op het antwoord op een honderdtal vragen en zijn gericht op zowel technische ingrepen als gedragstips. De kostenefficiëntie van de maatregelen wordt niet beoordeeld, aangezien dat moeilijk is en het EPC ook geen oordeel inhoudt over de toestand van het gebouw.

De overheid dient het goede voorbeeld te geven en zich in te spannen om de aanbevelingen in het energieprestatiecertificaat uit te voeren, aldus de EPB-richtlijn. Die voorbeeldrol behelst

²⁰ Evaluatie energieprestatiecertificatieregelgeving – 2014, VEA, p. 129.

onder meer dat zij aantoont dat zij met zorg voor het milieu en rationeel energiegebruik rekening houdt. De lidstaten moeten de overheidsinstanties stimuleren om rekening te houden met de voorttrekkersrol die zij op het vlak van energieprestatie van gebouwen dienen te vervullen, onder meer door de opvolging van de maatregelen in de certificaten.

In het Vlaams Gewest is de uitvoering van de aanbevelingen in het certificaat niet verplicht, ook niet voor de overheidsgebouwen. De opmaak van een EPC dient immers plaats te vinden op initiatief van de gebruiker, die niet altijd de eigenaar is en die dus niet altijd bouwkundige ingrepen kan doen uitvoeren. In de bovengenoemde evaluatie van het VEA gaf 36% van de respondenten van een enquête aan dat zij een of meer aanbevelingen opgenomen in het EPC voor publieke gebouwen hadden uitgevoerd²¹.

Het EPC voor publieke gebouwen geeft volgens het VEA niettemin een stimulans aan overheidsdiensten en publieke organisaties om hun energieverbruik op te volgen, doordat het steunt op het gemeten (werkelijke) energieverbruik. Het draagt bovendien bij tot de sensibilisering van het brede publiek, doordat het moet worden uitgehangen op een voor het publiek opvallende plaats.

2.3.4 Controles op het EPC

Om de kwaliteit van de energieprestatiecertificaten in de gehele Europese Unie te garanderen, verplicht de EPB-richtlijn iedere lidstaat een onafhankelijk controlemechanisme op te zetten. Het Vlaams Gewest heeft die controletaak aan het VEA toegekend. De controles van dit agentschap betreffen zowel de beschikbaarheid van het EPC, als de juistheid ervan. Ze zijn de laatste jaren de facto echter hoofdzakelijk gericht op de verplichtingen voor woningen, omdat vroegere controles van het VEA vooral wezen op tekortkomingen in dat segment en omdat het aandeel EPC's van publieke overheidsgebouwen in het totale aantal EPC's zeer klein is (<1%).

Het VEA controleert steekproefsgewijze op de geleverde prestaties, de kwalificaties en de aanvullende vereisten van de energiedeskundige voor publieke gebouwen en de correctheid van het EPC. Als de publieke organisatie, gebruiker van het gebouw, voor haar gebouwen niet over een geldig EPC beschikt, kan het VEA een administratieve geldboete opleggen van 500 tot 5.000 euro. Als blijkt dat het EPC onvoldoende kwalitatief is of als uit de controle van de kwalificaties blijkt dat de energiedeskundige niet aan de voorwaarden voldoet, kan het VEA de energieprestatiecertificaten intrekken. Als uit de controle blijkt dat het EPC niet met de werkelijkheid overeenstemt, kan het VEA de energiedeskundige een boete opleggen van 250 tot 5.000 euro, afhankelijk van het type gebouw, het beschermd volume of de bruikbare vloeroppervlakte. Als het VEA misbruiken of kennelijke onbekwaamheid vaststelt, kan het de erkenning van de deskundige intrekken.

2.3.5 Beschikbare EPC

Het VEA registreert de uitgereikte EPC in zijn EPC-databank. Het heeft evenwel geen zicht op het totaal aantal publieke gebouwen dat zou moeten beschikken over een EPC, noch op het aantal gebouwen van de Vlaamse overheid dat over een EPC zou moeten beschikken. Het VEA stelt afhankelijk te zijn van andere bronnen om te weten welke gebouwen EPC-plichtig zijn. Op termijn zou de databank TERRA van het VEB dat overzicht wel moeten bevatten. Volgens de energievastgoedwijzer van Het Facilitair Bedrijf (2017) is slechts voor 43% van de gebouwen

²¹ Evaluatie energieprestatiecertificatieregeling – 2014, VEA, p. 133.

in de vastgoeddatabase een EPC beschikbaar. Volgens de administratie komt dit doordat voor de meeste overheidsgebouwen geen EPC moet worden opgesteld.

Om dezelfde reden beschikken niet alle betrokken gebouwen die onder artikel 5 van de energie-efficiëntierichtlijn vallen over een EPC. Bovendien zijn die EPC niet onderling vergelijkbaar, aangezien gebouwen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moeten voldoen aan de regelgeving die daar van kracht is. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft ook een afzonderlijke EPC-database.

2.4 Deelconclusie

Het Vlaams Gewest heeft voor de publieke gebouwen de Europese verplichtingen uit de EPB-richtlijn voor de energieprestatie-eisen voor gebouwen (EPB) en certificaten (EPC) omgezet in Vlaamse regelgeving.

EPB-eisen

De EPB-eisen voor niet-residentiële overheidsgebouwen zijn bepaald op basis van kostenoptimumstudies. Ze zijn uitgedrukt in een E-peil, in plaats van het internationaal meer gangbare verbruik in kWh/m².

De energieprestatie-eisen voor niet-residentiële gebouwen, behoudens die voor scholen en kantoren, zijn pas van toepassing sinds 2017.

De Vlaamse overheid heeft de resultaten van de nieuwe EPN-berekeningsmethode weinig streng geïnterpreteerd bij gebrek aan vertrouwde methode. Door de late invoering was bovendien een geleidelijke verstrenging in de richting van het BEN-niveau niet mogelijk. Het Vlaams Gewest heeft geen afzonderlijke eisen voor niet-vergunningsplichtige werken, maar de entiteiten van de Vlaamse overheid moeten toch voldoen aan de strengere eisen van vergunningsplichtige werken.

EPC-certificaten

De EPC-certificaten zijn weinig precies doordat de Vlaamse overheid een eenvoudig systeem wilde, dat vanuit praktisch oogpunt uitvoerbaar en niet te duur was. Daardoor geven de EPC-certificaten niet noodzakelijk een realistisch beeld van de energieprestaties van de overheidsgebouwen.

Een aantal gebouwen van de Vlaamse overheid beschikken niet over een EPC. Het VEA heeft geen zicht op het aantal overheidsgebouwen dat een EPC moet hebben.

Er is weinig of geen controle op de certificaten van publieke gebouwen. Dat heeft tot gevolg dat het EPC weliswaar een hulpmiddel is om het besparingspotentieel van de overheidsgebouwen in te schatten en verbeteringen aan te brengen, maar dat het daarvoor op zich onvoldoende is. Er zijn meer EPC en andere, bijkomende data nodig om een exact zicht te krijgen op de energetische toestand van het Vlaams overheidspatrimonium. De verplichtingen inzake EPC zijn op zich onvoldoende effectief om de overheid aan te zetten tot daadwerkelijke renovaties, omdat het EPC eerder als een sensibiliserend instrument wordt beschouwd.

HOOFDSTUK 3

Energie-efficiëntie van Vlaamse overheidsgebouwen: verbeteringsplannen

De Europese richtlijn energie-efficiëntie van 2012²² (verder: EER) is een belangrijk instrument voor het behalen van de Europese 20-20-20-doelstellingen. De EER verplicht de lidstaten een indicatief streefcijfer vast te stellen voor de tegen 2020 te behalen energie-efficiëntie, driejaarlijkse actieplannen energie-efficiëntie op te zetten om dat streefcijfer te behalen en jaarlijks te rapporteren aan de Europese Commissie over de geboekte vooruitgang. In maart 2017 keurde de Vlaamse Regering het vierde Vlaamse energie-efficiëntieactieplan goed. De energie-efficiëntieactieplannen beschrijven de (voortgang van de) beleidsmaatregelen die bijdragen tot de uitvoering van de EER. De beleidsmaatregelen hebben betrekking op diverse beleidsvelden (energie, mobiliteit, landbouw, wonen, overheidsgebouwen, ...).

Aangezien het bestaande gebouwenbestand een groot potentieel voor energiebesparingen inhoudt, dienen de lidstaten een langetermijnstrategie te ontwikkelen om de investeringen in de renovatie van het nationale, openbare en particuliere gebouwenbestand te bevorderen²³. In het kader van de voorbeeldfunctie van overheidsgebouwen, stelt de EER voor de gebouwen van de centrale overheden een jaarlijks renovatietempo voorop.

Los van de Europese verplichting tot renovatie van een deel van het overheidspatrimonium (zie 3.2), keurde de Vlaamse Regering een aantal plannen goed die ook een impact hebben op de energie-efficiëntie van het Vlaams overheidspatrimonium. Die plannen kaderden aanvankelijk in de milieuzorg (zie 3.1) en later in het klimaatbeleid (zie 3.3). Zij bevatten ook maatregelen ter uitvoering van de Vlaamse klimaatbeleidsplannen 2006-2012²⁴ en 2013-2020²⁵. Deze klimaatbeleidsplannen willen onder andere het energieverbruik terugdringen om de uitstoot van broeikasgassen te beperken.

²² Richtlijn 2012/27/EU van 25 oktober 2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (EER).

²³ EER, artikel 4 en overweging 17.

²⁴ Vlaams Klimaatbeleidsplan 2006-2012, p. 103, Maatregel 5.10.2 Vlaamse overheid neemt voorbeeldfunctie op.

²⁵ Vlaams Mitigatieplan 2013-2020, p. 121, punt 3.8.2 Werk maken van een klimaatvriendelijke Vlaamse overheid.

3.1 Energiezorg in de Vlaamse overheidsgebouwen

Het actieplan *Energiezorg in de Vlaamse overheidsgebouwen 2006-2010* was de eerste stap in het proces van bewustmaking en samenwerking rond energiezorg in de Vlaamse overheidsgebouwen. De Vlaamse Regering keurde dit plan goed op 20 juli 2007. Het plan beoogde het rationele energieverbruik door de Vlaamse overheid te bevorderen.

Er werden acties opgezet om een draagvlak voor energiezorg te creëren, het energieverbruik te meten en te verlagen, en om hernieuwbare energie te introduceren. Zo werden sensibiliseringscampagnes opgezet, werd een eerste aanzet gegeven tot de inventarisatie van het vastgoed- en gebouwenpatrimonium in een vastgoeddatabank en werd de registratie en rapportering over het energieverbruik gestimuleerd²⁶. Voorts werden gemeenschappelijke criteria voor energiezorg ontwikkeld, zoals de handleiding *Waardering van kantoorgebouwen*²⁷, en werden raamcontracten voor energieaudits, de opmaak van EPC, *relighting*²⁸, enz., centraal ter beschikking gesteld.

De autonomie van de agentschappen en departementen inzake facilitair management en het ontbreken van duidelijke verantwoordelijkheden inzake energiezorg, vormden belangrijke knelpunten bij de uitvoering. De acties van het plan waren niet afdwingbaar en bleven hoofdzakelijk beperkt tot overkoepelende acties en specifieke acties in de gebouwen die Het Facilitair Bedrijf beheert²⁹.

In afwachting van een nieuw actieplan nam de Vlaamse Regering in februari 2011 de verduurzaming van en de energiezorg voor het eigen patrimonium op in het sleutelproject *Duurzaam optreden van de Vlaamse overheid* van het *Meerjarenplan slagkrachtige overheid*. De verdere inventarisering van alle gebouwen die de diensten van de Vlaamse overheid gebruiken en van de gebouwen in eigendom waren daarbij belangrijke doelstellingen, evenals de vermindering van het energieverbruik in de kantoorgebouwen van de Vlaamse overheid tegen 2014 met 5% ten opzichte van het verbruik in 2009.

De Vlaamse overheid heeft de verantwoordelijkheden van haar diverse actoren voor het vastgoed en de energiezorg op 23 november 2012 vastgelegd in een circulaire. Die maakt een onderscheid tussen de gebouwbeheerder en de gebouwverantwoordelijke. De beheerder staat onder meer in voor de inventarisatie, het onderhoud en de renovaties. De verantwoordelijke staat onder meer in voor de toepassing van maatregelen ter bevordering van het rationeel energieverbruik. Voor de gebouwen die niet door Het Facilitair Bedrijf worden beheerd, is de gebouwverantwoordelijke de ambtenaar met de hoogste rang, werkzaam in het gebouw.

²⁶ In 2010 werd een eerste algemene bevraging over het energieverbruik (elektriciteit, aardgas en stookolieverbruik in 2009) georganiseerd. De respons werd geschat op ongeveer 10% van alle gebouwen. Eindrapport actieplan 'Energiezorg in de Vlaamse overheidsgebouwen' 2006-2010, p. 24.

²⁷ De handleiding 'Waardering van kantoorgebouwen' werd gebruikt voor de oprichting van diverse Vlaamse Administratieve Centra (VAC) en werd in 2017 vervangen door 'GRO'. GRO maakt de beoordeling van de duurzaamheid van kantoorgebouwen mogelijk bij alle bouwprojecten, onafhankelijk van schaal en functie.

²⁸ *Relighting* is het energiezuinig aanpassen van de verlichting, bijvoorbeeld de vervanging van een verouderde lichtinstallatie door energiezuinige verlichting.

²⁹ VR 2011 02 12 MED.0562, Eindrapport actieplan 'Energiezorg in de Vlaamse overheidsgebouwen' 2006-2010. Ook de VDAB en de Vlaamse Milieumaatschappij leverden inspanningen.

Om binnen de Vlaamse overheid tot een minder fragmentarisch en ad hoc vastgoedbeheer te komen, keurde de Vlaamse Regering in juli 2013 het kader voor het overkoepelend vastgoedbeleid goed. Zij richtte het *Vlaams Vastgoedforum* op onder coördinatie van Het Facilitair Bedrijf. Dat forum moet een structurele samenwerking faciliteren tussen de entiteiten met vastgoed als kerntaak en de entiteiten met een eigen onroerend patrimonium. Het vastgoedforum beoogt de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen, normen, databases, benchmarking en rapporteringen, en de uitwisseling van goede praktijken.

3.2 Alternatieve aanpak voor Europese renovatieverplichting

Aangezien overheidsgebouwen een voorbeeldfunctie hebben, wil de Europese Unie dat haar lidstaten maatregelen nemen ter verhoging van de energie-efficiëntie van die gebouwen. De lidstaten kunnen hetzij jaarlijks 3% van de vloeroppervlakte van de betrokken gebouwen renoveren of vervangen door nieuwbouw (de zogenoemde *standaardaanpak*), hetzij tegen 2020 een equivalente besparing realiseren met maatregelen naar keuze, bijvoorbeeld door renovatie en gedragsverandering (de zogenoemde *alternatieve aanpak*). Uiterlijk op 31 december 2013 diende het Vlaams Gewest de Europese Commissie te informeren of het ter uitvoering van de EER al dan niet de alternatieve aanpak zou volgen. De Vlaamse Regering opteerde op 13 december 2013 voor de alternatieve aanpak, omdat die meer flexibiliteit bood, zodat de kostprijs wellicht lager zou zijn dan bij de standaardaanpak. Die flexibiliteit houdt in dat er, in tegenstelling tot de standaardaanpak, geen jaarlijkse doelstellingen zijn en dat een breder gamma aan besparingsmaatregelen in rekening mag worden gebracht.

Toepassingsgebied

ENOVER, de overleggroep tussen de federale overheid en de gewesten inzake energie, kwam overeen dat elk gewest zou instaan voor zijn patrimonium, ook al is het geografisch elders gesitueerd. Dat heeft tot gevolg dat het Vlaams Gewest enerzijds verantwoordelijk is voor zijn gebouwen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn gelegen, maar anderzijds niet verantwoordelijk is voor de federale overheidsgebouwen in Vlaanderen.

De doelstelling heeft betrekking op de gebouwen die *volle eigendom zijn van en gebruikt worden door de centrale overheid*. Onder centrale overheid moeten worden begrepen: alle bestuursinstellingen waarvan de bevoegdheid zich over het gehele grondgebied van de lidstaat uitstrekt. Vlaanderen opteerde voor de afbakening van deelstaatoverheid op basis van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR), met uitsluiting van het Vlaams Parlement en de universiteiten en hogescholen. De lijst van entiteiten die aldus onder de centrale overheid moeten worden begrepen evolueert; zo viel bijvoorbeeld de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen bij de initiële afbakening nog niet onder de centrale overheid, maar inmiddels wel.

Alleen de gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m² (tot juli 2015: 500 m²) die niet voldoen aan de nationale minimumeisen inzake energieprestaties, vallen onder de Europese verplichting. Het Vlaams Gewest nam aan dat gebouwen met een E-peil dat lager ligt dan E60 of gebouwen met een EPC-kengetal dat lager is dan 75% van het referentiekengetal, voldoen aan de nationale minimumeisen inzake energieprestaties. De lidstaten mochten bepaalde soorten gebouwen uitsluiten, zoals gebouwen voor erediensten en religieuze activiteiten. Ook beschermde monumenten waarvan het karakter of aanzicht op

onaanvaardbare wijze zou veranderen door de toepassing van bepaalde minimumeisen inzake energieprestaties, kunnen zij uitsluiten. Het Vlaams Gewest heeft gebruik gemaakt van alle uitzonderingsgronden en sloot de betrokken gebouwen uit. Of het de beschreven werkwijze ook correct heeft toegepast bij de vaststelling van de lijst van gebouwen die wel onder het toepassingsgebied vallen, kon het Rekenhof op grond van de beschikbare informatie niet nagaan. De administratie hanteert daarvoor thans een bevraging van de vastgoeddatabank, die nog manueel wordt bijgewerkt. Wel gaf ze in haar antwoord aan dat dit in de toekomst verfijnd en transparanter kan.

Ongeveer 150 gebouwen

Het gebrek aan energie- en vastgoeddata maakte dat het concrete toepassingsgebied niet onmiddellijk duidelijk was. De databank bedoeld in artikel 12.3.1 van het energiedecreet bevatte eind 2013 onvoldoende informatie, deels omdat de geregistreerde informatie niet was afgestemd op de vereiste gegevens (zo werd het verwarmde of gekoelde gedeelte van de beschikbare oppervlakte niet geregistreerd), deels omdat de betrokken overheidsdiensten de gegevens niet kenden of niet hadden ingevoerd. Een eerste inschatting wees eind 2013 uit dat het om ongeveer 300 gebouwen ging, waarvan een 60-tal met zekerheid betrokken was en de overige wellicht betrokken waren. Een inschatting van april 2015³⁰ ging uit van een 200-tal gebouwen, waarvan 140 zonder EPC, met een totale bruikbare vloeroppervlakte van ongeveer 900.000 m². Het vierde Vlaams energie-efficiëntieplan (zie verder) ging in 2017 uit van 150 gebouwen, met een geschatte totale bruikbare vloeroppervlakte van 535.396 m², hoofdzakelijk kantoren³¹.

Doelstelling energiebesparing

Lidstaten die, zoals het Vlaams Gewest, kozen voor de alternatieve aanpak, dienen inzichtelijk te maken hoe zij de verbetering van de energieprestatie van de gebouwen, gelijkwaardig met de standaardaanpak, verwezenlijken. De Europese Commissie oordeelde dat de beste manier om die gelijkwaardigheid aan te tonen erin bestaat de besparing te berekenen op basis van een inventaris van de betrokken gebouwen en hun actueel energiepeil. Zo'n inventaris, met bijhorende oppervlakten, is verplicht bij de standaardaanpak. Het is evenwel ook toegestaan de doelstelling in te schatten op grond van bouwtype en referentiewaarden voor en na renovatie. Het Vlaams Gewest hanteert een combinatie van beide methodes.

Het Vlaams Gewest heeft berekend hoeveel primaire energie het zou besparen als het jaarlijks 3% van de betrokken vloeroppervlakte zou renoveren. Het argumenteerde daarbij dat een betere dakisolatie voor een kantoorgebouw gelijkstaat met een renovatie van ongeveer 25% van de oppervlakte van de bouwschil en dus een ingrijpende renovatie van het gebouw is³². Door de dakisolatie van het referentie bestaand kantoorgebouw ($U = 0,81 \text{ W/m}^2\text{K}$ of 4 cm isolatie) te verbeteren tot de dakisolatienorm voor de renovatie van kantoorgebouwen

³⁰ Gepubliceerd op www.energiesparen.be.

³¹ Op 31 december 2017 waren er in de vastgoeddatabank van Het Facilitair Bedrijf 2.860 gebouwen opgenomen, waarvan 2.445 (minstens gedeeltelijk) in eigendom (Vlaams overheidsvastgoed in cijfers – managementrapport maart 2018/gebouwen).

³² Artikel 10,2.b, van de EPB-richtlijn stelt dat de renovatie van een gebouw, waarbij meer dan 25% van de oppervlakte van de bouwschil een renovatie ondergaat, wordt beschouwd als een ingrijpende renovatie (zie voetnoot 14).

($U = 0,24 \text{ W/m}^2\text{K}$ of $13,5 \text{ cm}$ isolatie), zou het primair energieverbruik dalen met 14 kWh/m^2 per jaar (van 423 kWh/m^2 naar 409 kWh/m^2).

Met een aanvankelijk geschatte totale bruikbare vloeroppervlakte van bijna 900.000 m^2 zou de standaardaanpak in de periode 2014-2020 resulteren in een totale besparing van ongeveer 10 GWh ³³. In 2016 was nauwkeuriger informatie beschikbaar over het patrimonium: de geschatte totale bruikbare vloeroppervlakte werd teruggebracht tot 535.396 m^2 . De standaardaanpak zou dan resulteren in een besparing van $5,932 \text{ GWh}$ in de periode 2014-2020. Er dient dus ten minste evenveel te worden bespaard met de alternatieve aanpak. Het potentieel aan besparingen is echter veel groter dan de doelstelling³⁴.

3.3 Actieplan klimaatimpact Vlaamse overheid 2016-2020

In oktober 2014 heeft de Europese Raad overeenstemming bereikt over het klimaat- en energiekader 2030 voor de Europese Unie. Er werden ook conclusies aangenomen met bindende streefcijfers voor de Europese Unie, waaronder ten minste 40% minder broeikasgasemissies in 2030 ten opzichte van 1990 en ten minste 27% gebruik van hernieuwbare energie in 2030, en een indicatief streefcijfer voor de verbetering van de energie-efficiëntie van ten minste 27% in 2030³⁵.

Om die Europese doelstellingen tegen 2030 te kunnen halen, organiseerde de Vlaamse Regering in april 2016 een Vlaamse klimaatop. Zij keurde vervolgens op 1 juli 2016 het *actieplan klimaatimpact Vlaamse overheid* goed. Dat actieplan moet resulteren in een effectieve vermindering van de klimaatimpact van de interne bedrijfsvoering. De Vlaamse Regering stelde tegen 31 december 2030 vier interne klimaatdoelstellingen voorop, die zowel betrekking hebben op een vermindering van de CO_2 -uitstoot als op de vermindering van het primaire energiegebruik:

- een reductie met 40% van de CO_2 -emissies ten gevolge van het energieverbruik in gebouwen en technische infrastructuur;
- een reductie met 40% van de CO_2 -emissies ten gevolge van het brandstofverbruik in dienstvoertuigen;
- een reductie met 40% van de geaggregeerde CO_2 -emissies van het energie- en brandstofverbruik;
- een reductie met 27% van het primair energieverbruik³⁶ ten gevolge van het energieverbruik in gebouwen en technische infrastructuur.

De doelstellingen hebben betrekking op: de dienstwagens, het energieverbruik in de gebouwen die worden gebruikt door de entiteiten van de Vlaamse overheid die tot het toepassingsgebied van het actieplan³⁷ behoren, en de technische infrastructuur die deze entiteiten beheren

³³ Aan de Europese Commissie werd $2,416 \text{ GWh}$ gemeld doordat het cumulatief effect van de besparingen niet in rekening was gebracht.

³⁴ Vierde Vlaams energie-efficiëntieactieplan (VR 2017 3103 MED.0149/2BIS).

³⁵ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en

³⁶ Primaire energie is de energie nodig aan de bron om het uiteindelijk energiegebruik te dekken. Voor een eindverbruik van 1 kWh elektriciteit is bijvoorbeeld aan de bron $2,5 \text{ kWh}$ energie nodig. Er gaat immers energie verloren tijdens de omzetting naar elektriciteit, tijdens transport, enzovoort.

³⁷ Dat zijn de entiteiten die vallen onder het toepassingsgebied van het rekendecreet (artikel 4, §1) en tot BBB, aangevuld met de kabinetten, VRT en VITO. De Vlaamse Regering stelde een nominatieve lijst vast (VR 2016 0107 DOC.0714/2).

(bijvoorbeeld sluisen en straatverlichting). De doelstellingen moeten zowel op entiteitsniveau als op het niveau van het volledige toepassingsgebied worden behaald. Initieel werd 2005 als referentiejaar vooropgezet. De referentieverbruiken en -emissies zouden worden bepaald op basis van de verbruikscijfers van 2005. In september 2017 besliste de politieke stuurgroep (zie verder) niet 2005, maar 2015 als referentiejaar te hanteren. Zo vermeed de stuurgroep niet alleen moeilijkheden bij de reconstructie van de (theoretische) verbruiken uit het verleden³⁸, maar maakte hij de reductiedoelstellingen ook ambitieuzer. Doordat de meeste entiteiten tussen 2005 en 2015 overstapten op (centrale) energiecontracten met hernieuwbare elektriciteit, zouden de reductiedoelstellingen immers al behaald zijn geweest in 2015, zowel voor de CO₂-emissies verbonden aan het energieverbruik, als voor de geaggregeerde CO₂-emissies.

De vier deelactieplannen die de Vlaamse Regering heeft goedgekeurd, hebben de doelstellingen voor 2030 uitgewerkt met acties op korte termijn (2016-2020):

- Het *actieplan energie-efficiëntie van het Vlaams Energiebedrijf* richt zich op de reductiedoelstellingen ten aanzien van gebouwen en technische installaties³⁹.
- Het *actieplan gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf* heeft betrekking op de gebouwen die het agentschap beheert⁴⁰.
- Het *actieplan mobiliteit* van Het Facilitair Bedrijf moet een daling van de CO₂-emissies ten gevolge van het brandstofverbruik bewerkstelligen⁴¹.
- Het *actieplan gedrag en klimaataanpak* van het departement Kanselarij en Bestuur werkt ten slotte ondersteunend ten aanzien van de andere actieplannen⁴².

Een politieke stuurgroep en een ambtelijke interdepartementale werkgroep klimaatimpact Vlaamse overheid, gecoördineerd door het departement Omgeving⁴³, moeten instaan voor de coördinatie van de plannen.

Vooraf het actieplan energie-efficiëntie van het Vlaams Energiebedrijf en het actieplan gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf kunnen een impact hebben op de energie-efficiëntie van de Vlaamse overheidsgebouwen.

3.3.1 Actieplan energie-efficiëntie van het Vlaams Energiebedrijf⁴⁴

De Vlaamse Regering keurde het actieplan energie-efficiëntie van het Vlaams Energiebedrijf goed op 1 juli 2016. Om het primair energieverbruik met ten minste 27% te reduceren, is vanaf 2017 tot 2030 een jaarlijkse reductie van het primair energieverbruik met minstens 2,09% nodig.

³⁸ Slechts 7 van de 80 entiteiten beschikten over historische gegevens die toelieten vanuit reële verbruikscijfers de doelstelling vast te leggen.

³⁹ VR 2016 01 07 DOC.0713.

⁴⁰ VR 2016 15 07 DOC.0886.

⁴¹ VR 2016 15 07 DOC.0887.

⁴² VR 2016 2511 DOC.1283.

⁴³ De kerngroep van de interdepartementale werkgroep staat in voor de opvolging van de overkoepelende doelstellingen en de uitvoering van de actieplannen (globaal en per entiteit). Hij rapporteert daarover jaarlijks aan de politieke stuurgroep. De politieke stuurgroep beslist over uitzonderingsgevallen, stuurt zo nodig het klimaatactieplan bij en rapporteert jaarlijks aan de Vlaamse Regering.

⁴⁴ VR 2016 0107 DOC.0713-1BIS.

Het actieplan energie-efficiëntie bevat een bindende doelstelling vanaf 2017 tot 2020 om het primair energieverbruik van gebouwen en technische infrastructuur jaarlijks met ten minste 2,09% te verminderen. Deze doelstelling geldt zowel voor alle entiteiten in het toepassingsgebied, als voor het gehele toepassingsgebied⁴⁵. Een vermindering van het primair energieverbruik met 2,09% per jaar komt volgens het VEB overeen met een energiebesparing van ongeveer 17 GWh per jaar en een besparing van 69 GWh primaire energie in 2020. Voor de opvolging van de doelstellingen dienden per entiteit het *referentieverbruik* en een *referentievolume* vastgelegd te worden op grond van de reële elektriciteits- en gasaankopen in 2015.

Een jaarlijkse vermindering van het primair energieverbruik met ten minste 2,09% vergt investeringen in energiebesparende maatregelen. Het actieplan voorziet erin dat entiteiten met een eigen vastgoedportefeuille of met technische infrastructuur in eigen beheer, voor de financiering van deze energiebesparende maatregelen jaarlijks kunnen intekenen op centraal gecoördineerde projectoproepen. De betrokken projecten kunnen worden gefinancierd met de bijdragen uit de energiebudgetten van de grootste verbruikers (meer dan 100.000 euro verbruik per jaar) en middelen uit het Klimaatfonds. Daarnaast kunnen de entiteiten tegen een kostendeekkende vergoeding gebruik maken van de ondersteunende dienstverlening van het Vlaams Energiebedrijf (zie hoofdstuk 4).

Voor de opvolging van de doelstelling en rapportering aan de interdepartementale werkgroep klimaatimpact Vlaamse overheid zal de TERRA-databank ter beschikking staan, een energie- en patrimoniumregister dat in kader van het programma *Radicaal digitaal* wordt ontwikkeld (zie 4.3.1).

3.3.2 Actieplan gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf

Het actieplan van Het Facilitair Bedrijf herneemt de algemene beleidslijnen van het agentschap inzake duurzame huisvesting, overeenkomstig de beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019⁴⁶. Dit behelst enerzijds het streven naar bijna energieneutrale (BEN) nieuwe gebouwen en anderzijds het energetisch *upgraden* van de bestaande gebouwen. Het Facilitair Bedrijf wil met alle grote projecten een hogere energiezuinigheid nastreven dan die welke de energieprestatieregelgeving (EPB-eisen) oplegt. Het actieplan bevat naast een aantal grote vastgoedacties, met name de renovatie van het Consciencegebouw, de ingebruikname van het Herman Teirlinckgebouw en de vooropgestelde vervanging van de Arenberg-, Ellips- en Ferrarisgebouwen door één gebouw (Kantoor 2023), ook energiespecifieke maatregelen.

Op basis van energiestudies heeft Het Facilitair Bedrijf een meerjarenplanning opgemaakt voor de maatregelen die het wil uitvoeren om de klimaatdoelstellingen te behalen. Bij de opmaak van deze meerjarenplanning heeft het rekening gehouden met de mate waarin de maatregel bijdraagt tot CO₂-reductie, de mate van energiebesparing, de terugverdientijd, de conditiemeting van het gebouw en de *vastgoedstatus*⁴⁷.

⁴⁵ Entiteiten kunnen worden vrijgesteld of een minder ambitieuze doelstelling toegewezen krijgen als ze met een externe evaluatie aantonen dat deze jaarlijkse doelstelling onhaalbaar is zonder onredelijk hoge kosten.

⁴⁶ Beleidsnota 2014-2019 Bestuurszaken, ingediend door mevrouw L. Homans, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding.

⁴⁷ De vastgoedstatus wordt onder meer bepaald door de ligging van het pand, eigendom versus gehuurde gebouwen, de looptijd van de huurovereenkomst, de financieel-maatschappelijke meerwaarde vanuit breed vastgoedbelang (bijvoorbeeld huurschade, voorbeeldfunctie ...). Dit impliceert dat sommige gebouwen, waarbij de potentiële CO₂-reductie lager is, toch in de planning werden opgenomen omwille van de maatschappelijke relevantie van de site.

De meerjarenplanning bevat zowel *kleine maatregelen* en *enkelvoudige projecten*, als *energiemasterplannen*:

- *Kleine maatregelen* zijn werken op basis van kleine opdrachten, onderhandelingsprocedures zonder bekendmaking of opdrachten binnen de onderhoudscontracten in de Vlaamse administratieve centra en in gehuurde kantoorgebouwen⁴⁸. Het actieplan raamt de vereiste CO₂-reductie op 450 ton in drie jaar.
- *Enkelvoudige projecten* zijn financieel ingrijpende herstellingen of vervangingen van technische uitrustingen of bouwtechnische infrastructuurwerken met een significante impact op het energieverbruik, zoals de vervanging van de stookplaats, de verlichting of het buitenschrijnwerk. Het actieplan bevat ongeveer 65 enkelvoudige ingrepen in dertien gebouwen. Na de uitvoering van alle maatregelen zou de jaarlijkse CO₂-reductie 1.907,88 ton bedragen.
- *Energiemasterplannen* betreffen gebouwen waarvoor de bundeling van de diverse enkelvoudige ingrepen aangewezen lijkt. Voor de uitvoering van een energiemasterplan moet een energieconceptstudie verschillende scenario's uitwerken⁴⁹. Die worden in het licht van de vastgoedwaarde en toekomst van het gebouw tegen elkaar afgewogen. Het actieplan bevat zeven energiemasterplannen, met een jaarlijks CO₂-reductiepotentieel van 1.001,25 ton. De energiemasterplannen hebben een terugverdientermijn van meer dan vijftien jaar.

3.4 Renovatiestrategie op lange termijn

Artikel 4 van de Europese richtlijn betreffende energie-efficiëntie (EER) verplicht de lidstaten een renovatiestrategie op lange termijn te ontwikkelen voor het nationale, openbare en particuliere bestand van woningen en bedrijfsgebouwen. Deze strategie veronderstelt onder andere een lange-termijndoelstelling voor de begeleiding van de investeringsbesluiten van particulieren, de bouwsector en de financiële instellingen, maar ook beleidsmaatregelen om kosteneffectieve grondige renovatie van gebouwen (in gefaseerde vorm) te stimuleren. De Vlaamse overheid maakt daarbij een onderscheid tussen de *residentiële* en *niet-residentiële gebouwen*.

Voor *residentiële gebouwen* startte de Vlaamse overheid in 2014 een traject op om in samenwerking met de belanghebbenden (bouwsector, consumentenorganisaties en overheid) te komen tot een renovatiepact en een sterke verhoging van de renovatiegraad van het Vlaams woningpatrimonium. Een lange-termijndoelstelling voor 2050 voor de energieprestatie van de bestaande woningen werd vooropgesteld en verschillende instrumenten (woningpas, EPC+, renovatieadvies, ...) zijn in ontwikkeling⁵⁰.

Voor *niet-residentiële gebouwen* gaf het VEA de opdracht een *Strategienota renovatie niet-residentiële gebouwen* op te maken. De nota bevat een analyse van het niet-residentiële gebouwepark, identificeert belemmeringen en drempels voor energetische renovatie en bevat een

⁴⁸ Het betreft de kleine en middelgrote kantoorgebouwen, maar ook gemengde gebouwen met een significante kantoorfunctie.

⁴⁹ De voor- en nadelen verbonden aan het uitvoeren van diverse enkelvoudige ingrepen worden afgewogen tegenover een grondige energetische renovatie met als ambitieniveau het maximale E-peil of BEN-normen.

⁵⁰ <https://www.energiesparen.be/renovatiepact>

aantal aanbevelingen⁵¹. In functie van de lange-termijndoelstelling wil de Vlaamse Regering, in samenspraak met de verschillende *stakeholders*, een plan van aanpak opstellen.

Op 19 mei 2017 keurde de Vlaamse Regering de conceptnota over de Vlaamse energievisie voor de periode 2020-2030 goed. De conceptnota (her)bevestigt de voorbeeldfunctie van de overheid inzake energie-efficiëntie. Daarom moeten nieuwe overheidsgebouwen aan de normen voor bijna-energie neutrale gebouwen voldoen en wordt een renovatietraject voor de bestaande gebouwen in het vooruitzicht gesteld. Dit renovatietraject moet jaarlijks leiden tot de diepgaande renovatie van ten minste 3% van de bruikbare vloeroppervlakte van de Vlaamse overheidsgebouwen. Andere overheden zullen aangemoedigd worden het energieverbruik van hun overheidsgebouwen jaarlijks met minstens 2% te verminderen.

3.5 Deelconclusie

De Vlaamse overheid heeft in de loop der jaren verschillende plannen aangenomen om de energie-efficiëntie van haar patrimonium te verbeteren. Zij heeft daarin haar voorbeeldrol erkend en ging het engagement aan ook na 2020 verder te gaan en andere overheden te blijven aansporen tot een vermindering van het energieverbruik in hun gebouwen. De afgelopen jaren verbeterden de planmatige aanpak van de problemen en de verzameling van patrimonium- en energiedata.

De Vlaamse overheid heeft een strategisch plan dat loopt tot 2030 nader geconcretiseerd in deelplannen met 2020 als horizon. Zij heeft die deelplannen echter vrij laattijdig vastgesteld, gelet op hun planhorizon en de nog te leveren inspanningen op het vlak van het terugdringen van broeikasgassen. Acties op grond van die plannen kunnen dus ook pas laattijdig starten. Voordien al lopende acties heeft de Vlaamse overheid thans geclusterd, bijvoorbeeld in het actieplan gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf. Dat actieplan bevat, behalve de algemene doelstellingen van het agentschap, concrete maatregelen per gebouw. Het actieplan energie-efficiëntie van het Vlaams Energiebedrijf is vrij ambitieus. De inspanningen moeten lang worden volgehouden om de doelstelling 2030 te halen. Het plan omvat een ruim aantal entiteiten en heeft voor entiteiten met een energieverbruik groter dan 100.000 euro per jaar dwingende financiële gevolgen.

De Europese verplichting, opgenomen in artikel 5 van de EER, die de voorbeeldrol van de Vlaamse overheidsgebouwen beklemtoont, heeft niet geleid tot een (belangrijke) wijziging in de houding van de overheid ten aanzien van haar patrimonium. Om de voorbeeldfunctie op te nemen die de Europese EER voorschrijft, werd in een besparing van 5,932 GWh op zeven jaar voorzien, terwijl het potentieel in dezelfde periode veel hoger is. Deze inspanning levert evenveel besparing op als de plaatsing van 10 cm bijkomende dakisolatie in ongeveer 30 gebouwen. De EER heeft er wél voor gezorgd dat nauwkeuriger data over meer gebouwen beschikbaar zijn, wat noodzakelijk is voor een degelijke beleidsvoering.

⁵¹ Strategienota Renovatie niet-residentiële gebouwen, Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Energie Agentschap, november 2016, 75 p.

HOOFDSTUK 4

Financiering, uitvoering en opvolging

4.1 Financiering en inzet van begrotingsmiddelen

4.1.1 Financiering: principebeslissingen

De verbetering van de energie-efficiëntie in gebouwen van de centrale overheid (artikel 5 EER) en de uitvoering van de actieplannen energie-efficiëntie van de Vlaamse overheid en gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf vergen financiële middelen. De Vlaamse Regering heeft beslist de uitvoeringsmaatregelen te financieren met de bestaande middelen van de betrokken entiteiten, middelen van het Vlaams Klimaatfonds en gehergroepeerde energiekredieten afkomstig van entiteiten die veel energie verbruiken.

In 2013 besliste de Vlaamse Regering dat de betrokken entiteiten in hun gebouwen de energie-besparende maatregelen in het kader van de Europese renovatieverplichting (artikel 5 EER) zelf moeten financieren binnen hun bestaande budgettaire middelen. Mochten deze middelen niet volstaan, zou de Vlaamse Regering een nieuwe beslissing nemen met meer dwingende maatregelen en over hun budgettaire impact. Een dergelijke bijsturing is niet nodig gebleken. Voor de financiering van de actieplannen voorziet de nota klimaatimpact Vlaamse overheid in zowel gewone begrotingsmiddelen, als middelen uit het Vlaams Klimaatfonds. Voor energiebesparende investeringen in publieke gebouwen voorzag het Vlaams Klimaatfonds voor de periode 2016-2019 initieel in vier miljoen euro voor het VEB, inmiddels verhoogd tot 9 miljoen euro, en 46,5 miljoen euro voor Het Facilitair Bedrijf, waarvan 2 miljoen euro voorbehouden voor het Waterbouwkundig Labo.

Middelen actieplan gebouwenportfolio Het Facilitair Bedrijf

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de middelen die Het Facilitair Bedrijf in de periode 2016-2019 inzet in het kader van het actieplan gebouwenportfolio. De middelen zijn bestemd voor de realisatie van projecten in gebouwen die Het Facilitair Bedrijf beheert. Een deel daarvan valt onder de Europese renovatieverplichting van artikel 5 EER. De budgetten zijn indicatief en wijzigingen in de prioritering van de projecten zijn mogelijk.

Tabel 2 – Overzicht middelen actieplan gebouwenportfolio 2016-2019 (in duizenden euro)

Middelen afkomstig van		Bestemd voor	
Klimaatfonds	44.511,9	7 energiemasterplannen (energetische uitgaven)	39.729,1
		13 enkelvoudige maatregelen	4.332,8
		Kleinschalige ingrepen	450,0
Eigen kredieten Facilitair Bedrijf	17.023,8	7 energiemasterplannen (niet-energetische uitgaven)	17.023,8
Totaal	61.535,7		61.535,7

Bron: Actieplan gebouwenportfolio Het Facilitair Bedrijf

Middelen actieplan energie-efficiëntie Vlaamse overheid (VEB)

Het actieplan energie-efficiëntie Vlaamse overheid heeft betrekking op 80 entiteiten (anno 2018: 82 entiteiten). Het wordt gefinancierd met middelen uit het Vlaams Klimaatfonds en met bijdragen van de entiteiten. Alleen de entiteiten die het meeste energie verbruiken zijn bijdrageplichtig: hun jaarlijks energiebudget daalt sinds 2017 jaarlijks met 2,09%. In 2017 waren zestien entiteiten⁵² met een jaarlijkse energiekost van meer van 200.000 euro, bijdrageplichtig. In 2018 komen daar drie entiteiten bij met een jaarlijkse energiekost van meer dan 100.000 euro. Van nagenoeg alle bijdrageplichtige entiteiten⁵³ komen de middelen, vrijgekomen door de kredietvermindering van 2,09%, terecht in een *energieprovisie*. Die provisie is ondergebracht in de begroting van het beleidsdomein Financiën en Begroting, maar het VEB stelt de inhoudelijke beslissingen voor. De bijdrageplichtige entiteiten krijgen wel voorrang bij de verdeling van de middelen die zijn verzameld met de bijdrage.

Tabel 3 – Overzicht middelen actieplan energie-efficiëntie Vlaamse overheid 2016-2020 (VEB) (in duizenden euro)

Middelen afkomstig van		Bestemd voor	
Vermindering energiekredieten grote verbruikers	10.200,0	Projecten met een terugverdientijd van < 2 jaar	0,0
Klimaatfonds	4.800,0	Projecten met een terugverdientijd van 2-5 jaar	11.200,0
		Energieprestatiecontracten	4.000,0
Totaal⁵⁴	15.000,0		15.200,0

Bron: Actieplan energie-efficiëntie voor de Vlaamse overheid (VEB)

Het actieplan stelt dat een volwaardige uitvoering over de periode 2016-2020 vijftien miljoen euro middelen zal vergen. Een deel daarvan (10 miljoen euro) vloeit voort uit de toepassing van de bindende doelstelling van 2,09% energiebesparing op de energiebudgetten van de geselecteerde entiteiten. De bijkomende investeringsruimte (5 miljoen euro) komt van het Vlaams Klimaatfonds. De Vlaamse Regering zal na een evaluatie van het huidige actieplan een nieuwe beslissing treffen voor de aanvullende financiering die na 2019 nodig zal zijn.

⁵² Vanaf 2018 zijn dat er vijftien, aangezien de entiteiten Waterwegen en Zeekanaal en De Scheepvaart gefuseerd zijn tot De Vlaamse Waterweg NV.

⁵³ Volgens de nota aan de Vlaamse Regering van 15 december 2017 met betrekking tot de herverdeling van het provisioneel krediet CBo-1CBB2AB-PR, komen de middelen voor Het Facilitair Bedrijf en de VRT niet terecht in de provisie, en is De Lijn (deel Tractie) niet bijdrageplichtig.

⁵⁴ Het verschil tussen de totale ontvangsten en de uitgaven is te wijten aan afrondingsverschillen. In het actieplan (punt 9.1) worden verschillende uitgavencijfers vermeld naargelang het detailniveau.

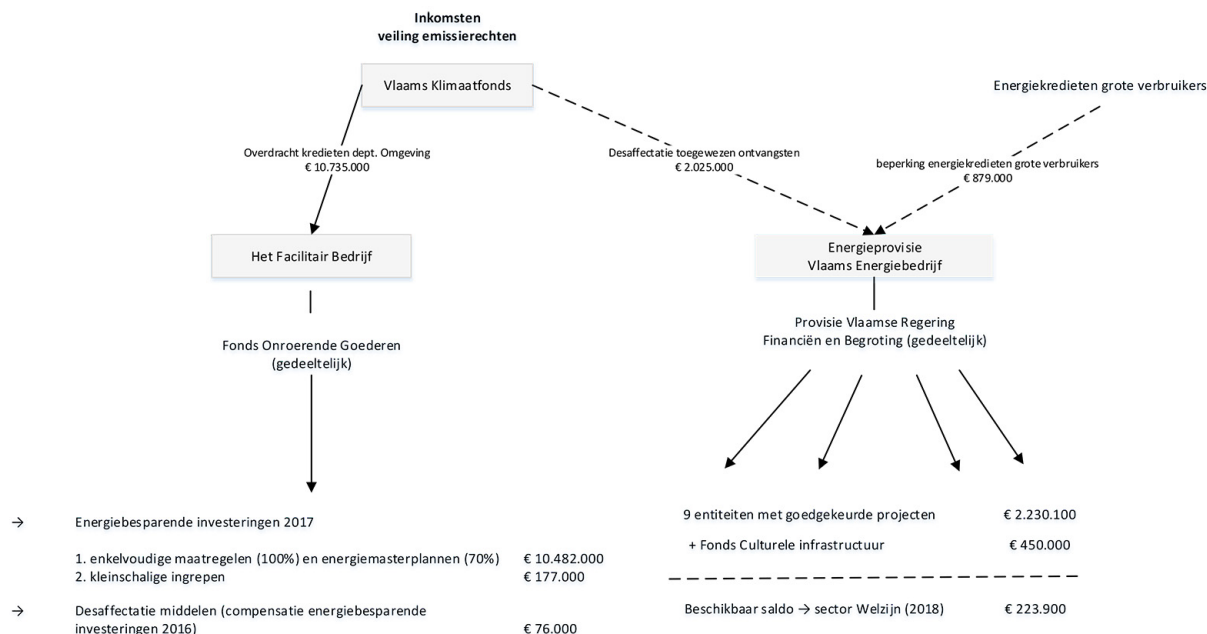
Initieel heeft de Vlaamse Regering 4,8 miljoen euro vrijgemaakt op het Klimaatfonds, maar de ambitie van het plan is afgestemd op een impact op het Klimaatfonds van 9 miljoen euro in de periode 2016-2019. Een *non-paper* in het kader van de Vlaamse klimaatop van april 2016 heeft dat inmiddels bevestigd. De inzet van middelen van het Klimaatfonds werd beschouwd als *kickstart* (prefinanciering). Na 2023 zou de bindende doelstelling van jaarlijks 2,09% energiebesparing cumulatief voldoende budgettaire ruimte creëren om deze kickstart te compenseren. De Vlaamse Regering verwacht dat het geprefinancierde bedrag vanaf 2024 zodoende geleidelijk weer ter beschikking van het Vlaams Klimaatfonds zal komen. De uitvoeringsmodaliteiten van deze regeling zijn nog onbekend. Het huidige actieplan loopt tot 2020; een terugstorting zal in het vervolg-actieplan bekrachtigd en geconcretiseerd moeten worden. De uitvoering van het plan zal in de loop van de volgende jaren moeten uitwijzen of dat terugverdienmodel realistisch is (zie verder 4.2.2).

4.1.2 Begrotingsmiddelen

Aangepaste begroting 2017

Het onderstaande schema toont hoeveel middelen in de begroting 2017 voorbehouden zijn voor de investeringen in het kader van het actieplan portfolio van Het Facilitair Bedrijf en de projecten van het actieplan energie-efficiëntie van de Vlaamse overheid (VEB).

Figuur 1: Stroomschema financiering actieplannen energie-efficiëntie in 2017 (vastleggingskredieten)



Bron: Orafin (9/2/2018) + herverdelingsbesluit 15/12/2017

Voor het actieplan gebouwenportfolio (Het Facilitair Bedrijf) is 10,7 miljoen euro beschikbaar uit het Vlaams Klimaatfonds. Het gros van deze middelen wordt via het fonds onroerende goederen ingezet voor de energiemasterplannen en eenvoudige maatregelen. Een klein deel wordt gedesaffecteerd ter compensatie van energiebesparende uitgaven van 2016.

Voor het actieplan energie-efficiëntie (VEB) is 2,9 miljoen euro gereserveerd. De terbeschikkingstelling van deze middelen via een energievoorziening is complex. De middelen van het Klimaatfonds worden eerst gedesaffecteerd ten voordele van de algemene middelen en dan via een energievoorziening bij Financiën en Begroting weer toegewezen aan de uiteindelijke begunstigen. Het bedrag van de voorziening wordt bovendien vermeerderd met de energiemiddelen afkomstig van de grote verbruikers. Dat zorgt voor een complexe en tijdrovende afwikkeling.

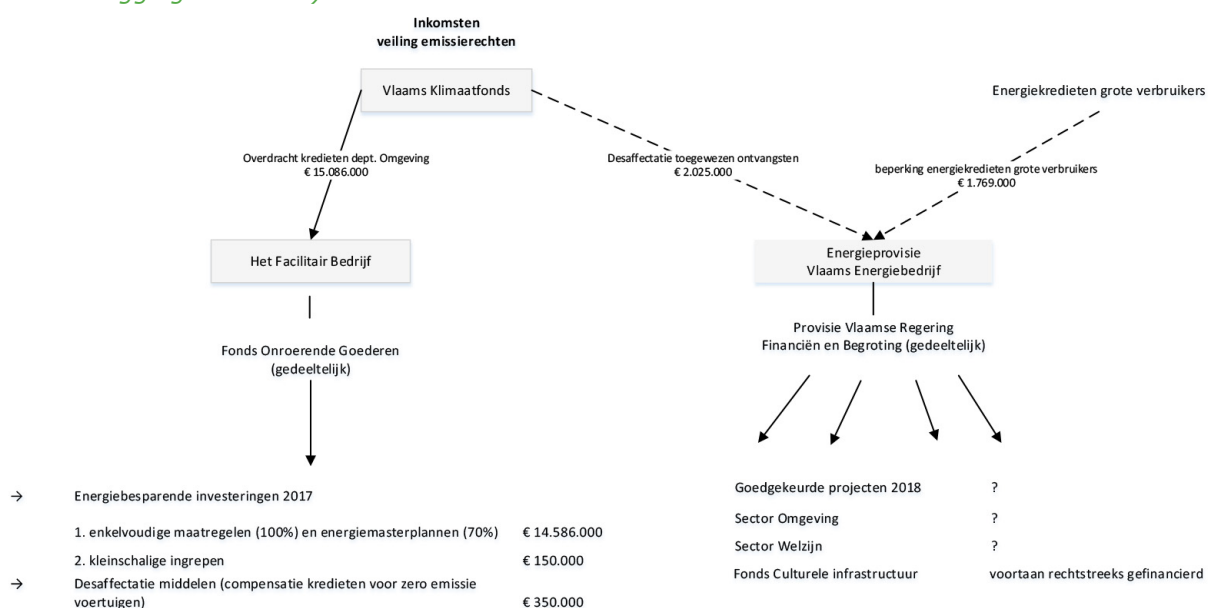
De Vlaamse Regering heeft in haar beslissing van 2016 over het actieplan energie-efficiëntie (VEB) het jaarlijks bedrag van 2,025 miljoen euro uit het Vlaams Klimaatfonds voorbestemd voor bepaalde beleidsdomeinen. Zo ontvangen de sectoren Cultuur (0,45 miljoen euro voor het Fonds Culturele Infrastructuur), Welzijn (0,45 miljoen euro) en Milieu (0,225 miljoen euro), en de overige sectoren (0,9 miljoen euro) een gereserveerd begrotingsbedrag.

De energievoorziening 2017 is eind 2017 verdeeld over negen entiteiten, geselecteerd in het kader van de projectoproep van het VEB (2,23 miljoen euro, zie 4.2.2) en het Fonds Culturele Infrastructuur (0,45 miljoen euro). Het saldo, 0,22 miljoen euro, wordt overgedragen naar 2018 ten behoeve van de sector Welzijn, doordat een deel van de voor Welzijn gereserveerde middelen in andere sectoren werd besteed. Doordat het Fonds Culturele Infrastructuur niet zelf instaat voor het beheer van de energievoorzieningen en dus buiten het toepassingsgebied van de projectoproepen valt, is er afgesproken deze middelen voortaan rechtstreeks ter beschikking te stellen van de sector Cultuur. De voorbestemming van de middelen van de energievoorziening bemoeilijkt de besteding en de opvolging ervan.

Initiële begroting 2018

Het onderstaande schema geeft de budgettaire stromen weer voor 2018.

Figuur 2: Stroomschema financiering actieplannen energie-efficiëntie in 2018 (vastleggingskredieten)



Bron: initiële begroting 2018 + info van Het Facilitair Bedrijf

De begroting 2018 voorziet in 15,1 miljoen euro voor verbintenissen (vastleggingskredieten, geen vereffeningskredieten) in het kader van het actieplan gebouwenportfolio. De belangrijkste posten zijn de energiemasterplannen en de enkelvoudige maatregelen. 0,35 miljoen euro wordt gedesaffecteerd ten voordele van premies voor voertuigen met zero emissie en laadinfrastructuur. De informatie over de voorziene vastleggingsmiddelen staat echter niet in de begrotingsdocumenten. Dat maakt het voor het Vlaams Parlement moeilijk de middelen van het Klimaatfonds voor deze plannen op te volgen.

Het VEB beschikt via de energieprovisie over 3,8 miljoen middelen voor 2018⁵⁵. Het aandeel in deze middelen dat afkomstig is van de grote verbruikers, steeg tot 1,8 miljoen euro.

Entiteiten Vlaamse overheid

De entiteiten die onder artikel 5 EER ressorteren, worden, overeenkomstig de beslissing van de Vlaamse Regering van 13 december 2013⁵⁶, geacht hun energiebesparende investeringen met eigen middelen te financieren. Er bestaat evenwel geen overzicht van de budgetten die de entiteiten inzetten voor deze investeringen. Sommige entiteiten kunnen een beroep doen op de energieprovisie. Bovendien beheert Het Facilitair Bedrijf de gebouwen waarin sommige entiteiten zijn gehuisvest. Als gebouwenbeheerder neemt dat dan de investeringskosten op zich.

4.2 Uitvoering

4.2.1 Het Facilitair Bedrijf⁵⁷

Het Facilitair bedrijf treedt op als gebouwenbeheerder voor 177 gebouwen, waarvan er 28 onder het toepassingsgebied van artikel 5 EER vallen. In zijn energiebeleidsverklaring stelt Het Facilitair Bedrijf in die 28 gebouwen een besparing voorop van 14,4 GWh in de periode 2015-2020. Dat is duidelijk meer dan de globale doelstelling van 5,932 GWh die voor alle artikel 5-gebouwen samen bij Europa werd aangemeld (zie 3.2).

In de prioritair geachte gebouwen (de Vlaamse administratieve centra en de hoofdkantoren in Brussel) en de gebouwen die onder artikel 5 vallen, hanteert Het Facilitair Bedrijf een energiekadaster. Daarmee plant het zijn energetische investeringen en volgt het die op. Een IS51-energieprogramma werkt de planning van de concrete maatregelen verder uit. Dat past in een energiemanagementsysteem volgens de ISO-standaard. De geplande maatregelen in de prioritair geachte gebouwen en in de artikel 5-gebouwen zijn in het actieplan gebouwenportfolio opgenomen.

Energiekadaster

Voor de planning van maatregelen heeft Het Facilitair Bedrijf in het energiekadaster het besparingspotentieel van de gebouwen op lange termijn ingeschat op grond van een *screening*

⁵⁵ Door de directe toewijzing van de kredieten uit het klimaatfonds aan het Fonds Culturele Infrastructuur werd bij de begrotingsaanpassing van 2018 de energieprovisie verlaagd van 3,8 miljoen euro naar 3,4 miljoen euro.

⁵⁶ Beslissing VLAREG (VR PV 2013/52 – punt 0038) betreffende de voorbeeldfunctie van de gebouwen van overheidsinstanties – aanmelding in kader van de omzetting van artikel 5 van de Richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie.

⁵⁷ In het Voortgangsrapport 2016-2017 van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 (luik mitigatie) wordt onder bijlage 1 vrij uitvoerig gerapporteerd over de uitvoering van de maatregelen van het Vlaams Klimaatfonds, waaronder het actieplan gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf (p. 21 van de bijlage).

van hun vastgoedstatus (eigendomsstatus, behouden of afstoten, eventuele herbestemmingen, ...). De planning houdt rekening met de terugverdientijd van de maatregel en de conditiestaat van het gebouw en zijn componenten. Energiebesparende maatregelen met een terugverdientermijn van één jaar of minder, worden in principe binnen de twee jaar uitgevoerd.

ISO-standaard

Voor energiebesparingen focust Het Facilitair Bedrijf vooral op de Vlaamse administratieve centra en de hoofdkantoren in Brussel. In deze gebouwen heeft het een energiemanagementsysteem volgens ISO-standaard 50001 uitgebouwd. Een energiemanagementsysteem volgens deze ISO-standaard veronderstelt een transparant en gecommuniceerd energiebeleid en -beheer, concrete doelstellingen, prioritaire energiebesparende maatregelen, de aanwezigheid van alle informatie en middelen om de doelstellingen te realiseren en een evaluatie van de energiebesparende maatregelen. Bij de start van het proces om dit certificaat te halen (2014) heeft Het Facilitair Bedrijf een analyse uitgevoerd. Daaruit bleken tal van verbeterpunten. Zo slaagde het agentschap er slechts gedeeltelijk in gestructureerde energiedata te verzamelen en ontbrak een inventaris van de significante energieverbruikers. Voorts was de opvolging van de energieprestaties niet verankerd in de bedrijfscultuur, werd te veel gebruik gemaakt van onnauwkeurige vuistregels voor de inschatting van de kosten en baten, werden sommige acties onvoldoende afgetoetst op hun energetisch rendement en diende de bestaande energie-informatie meer gebruikt te worden voor het nemen van beleidsbeslissingen. In februari 2017 haalde het agentschap het ISO50001-certificaat voor energiebeheer en het certificaat werd verlengd in 2018.

IS51-energieprogramma

Voor de gebouwen die het selecteerde voor het ISO-certificaat, de gebouwen die onder artikel 5 EER vallen en de gebouwen waarin het maatregelen in het kader van het klimaatfonds plande, hanteert Het Facilitair Bedrijf het *IS51-energieprogramma* als planningsinstrument. Dat programma bevatte begin 2018 ongeveer 350 maatregelen. Het Facilitair Bedrijf gaf aan dat het de focus van het instrument op de inventarisatie van de geplande maatregelen heeft gelegd. Het agentschap kent niet het besparingspotentieel bij gebrek aan energie-audits en ook niet de vereiste investeringskosten voor alle maatregelen. Bovendien heeft het de uitgevoerde maatregelen slechts voor twee gebouwen geëvalueerd. Het Facilitair Bedrijf acht evaluaties alleen in specifieke gevallen nuttig, bijvoorbeeld voor maatregelen die het voor het eerst toepast. Studies wijzen bijvoorbeeld uit dat de optimalisatie van de bestaande installaties die nog niet aan vervanging toe zijn, 5 à 10% besparingen op het energieverbruik kan opleveren. Het heeft dan weinig zin die maatregel voor elk concreet geval te evalueren. Dat neemt niet weg dat het Facilitair Bedrijf sinds 2004 het energieverbruik van de gebouwen in eigen budgetbeheer opvolgt en zo de impact van besparingsmaatregelen op de gebouwen en het totale patrimonium kan opvolgen.

Uitvoering actieplan gebouwenportfolio

Het actieplan gebouwenportfolio omvat grosso modo de prioritair geachte gebouwen en de gebouwen die onder artikel 5 vallen. Het voorziet twintig projecten met inzet van middelen van het Vlaams Klimaatfonds (VKF). Zeven projecten en het Waterbouwkundig Labo betreffen de uitvoering van masterplannen, wat een investering zal vergen van ongeveer 57 miljoen

euro. Daarvan zal 70% met middelen van het Klimaatfonds worden gefinancierd. De dertien andere locaties betreffen de uitvoering van enkelvoudige ingrepen. Zij zullen een investering van ongeveer 4 miljoen euro vergen, die het Klimaatfonds integraal zal dragen.

Uit de boekhouding (Orafin) blijkt dat in 2017 ongeveer 9 miljoen euro investeringen vrij concreet gepland werd (vastgelegd). Ongeveer 5,5 miljoen euro investeringen is effectief uitgevoerd (vereffend) op middelen van het Klimaatfonds. Daarnaast zet Het Facilitair Bedrijf ook werkingskredieten in voor energiebesparende maatregelen.

Tabel 4 – Uitgaven actieplan gebouwenportfolio 2017 (in euro)

Programma	Budget	Vastleggingen	Vereffend
Actieplan klimaatimpact gebouwenportfolio – kleinschalige ingrepen (1PK626)	177.000	151.137	151.137
Actieplan klimaatimpact gebouwenportfolio – energie-masterplannen en enkelvoudige ingrepen (1PK627)	10.482.000	9.312.804	5.306.082

Bron: Orafin 2017 (9 februari 2018)

Voortgang

Uit het voortgangsrapport gebouwen van Het Facilitair Bedrijf (2017) blijkt dat de meeste ingrepen in hun voorbereidende fase zijn: één van de acht masterplannen en 10% van de geplande enkelvoudige ingrepen zijn uitgevoerd. Bij de enkelvoudige ingrepen zijn de geplande regelingen van technische installaties en de verlichtingsprojecten goeddeels uitgevoerd, maar verwarmingsprojecten zijn maar beperkt uitgevoerd.

Tabel 5 – Stand van uitvoering 2017 – Energiemasterplannen opgenomen in het actieplan gebouwenportfolio

Naam gebouw	Totaal gepland budget actieplan	Aandeel Klimaatfonds (70%)	Doel	Stand van uitvoering	Vastgelegd VKF (in euro)	Vereffend VKF (in euro)
Loodswezen, Imalso gebouw, Antwerpen	7.961.362	5.572.953	zeer energiezuinig gebouw	In gebruik 09/2017	5.306.082	5.306.082
Jongerenwelzijn Passionistenlaan, Kortrijk	3.500.000	2.450.000	BEN gebouw	Toewijzing 2017 – Opstart werken 2018	3.448.242	
INBO Gaverstraat, Geraardsbergen	4.500.000	3.150.000	zeer energiezuinig gebouw	Opstart studieopdracht 2018	231.982	
Maritieme Dienstverlening Churchillkaai, Oostende	5.516.500	⁵⁸ 3.861.550	zeer energiezuinig gebouw	Toewijzing studieopdracht 2018	8.502	
Waterbouwkundig labo – kantoren, Borgerhout	9.278.000	6.494.600	BEN gebouw	Aanvraag bouwvergunning ingediend		
Kabinetten, Martelaarsplein, Brussel	23.000.000	16.100.000	zeer energiezuinig gebouw	Bestek studieopdracht in afwerking		
Justitiehuis Ieper	3.000.000	2.100.000	zeer energiezuinig gebouw	Scope masterplan niet bepaald wegens onduidelijkheid bestemming		
Motorstraat, Gent	Nieuw masterplan	Geen data beschikbaar	Renovatie buitenschil			
Totaal	56.755.862	39.729.103			8.986.306	5.306.082

Bron: mail van Het Facilitair Bedrijf + voortgangsrapport Gebouwen Het Facilitair Bedrijf 2017

⁵⁸ In het voortgangsrapport is het voorziene budget bijgesteld naar 4.103.501 euro.

4.2.2 Vlaams Energiebedrijf⁵⁹

Het VEB organiseerde een oproep om projecten te kiezen waarvoor de middelen van de energieprovisie kunnen worden aangewend. Het deel van de provisie dat komt uit de vermindering van de energiekredieten van entiteiten, is voorbehouden aan bijdrageplichtige entiteiten. Het resterende deel kan voor alle entiteiten in het toepassingsgebied worden aangewend.

Projectoproep 2017

Op 7 maart 2017 bezorgde het VEB de doelgroep de oproep voor projecten in gebouwen of aan technische installaties. Die doelgroep bestond uit de 34 entiteiten die onder het toepassingsgebied van het actieplan energie-efficiëntie vallen en hebben aangegeven dat ze een eigen gebruik hebben zonder exclusief bij Het Facilitair Bedrijf gehuisvest te zijn⁶⁰. De doelgroep ontving een handleiding over de procedures, de gehanteerde criteria, de indieningstermijnen, enzovoort. De entiteiten konden tot 14 april 2017 een projectvoorstel indienen. De nadruk lag op projecten met een terugverdientijd van meer dan twee jaar en met maximale effecten op het behalen van de overkoepelende doelstellingen van het klimaatplan van de Vlaamse overheid.

Negen van de dertien entiteiten, waarvan het energiebudget werd verminderd ter aanvulling van de energieprovisie, dienden samen 34 projecten in ter waarde van 4,63 miljoen euro. Eén project werd onontvankelijk verklaard. De andere 25 aangeschreven entiteiten dienden geen project in, met uitzondering van drie entiteiten die een potentieelscan aanvroegen. Volgens het VEB kan dit worden verklaard doordat het een eerste oproep betrof en allerlei andere factoren speelden, zoals tijdsgebrek.

De jury beoordeelde de projecten in de loop van mei 2017. Hij maakte zijn keuze op basis van een rangschikking met vier criteria, die even zwaar wogen bij de keuze⁶¹:

- de energiebeleidsverklaring: engagement van het management, energiebeleid van de entiteit, ambitieniveau;
- de projectinhoud: kadering in een energiebeleid en uitwerking van het project;
- de opbrengst: investering versus de bespaarde kWh en de onderbouwing van de berekende besparing;
- de kostprijs: terugverdientijd.

Van de 33 ontvankelijke projecten keurde de jury er 24 goed, ter waarde van 2,23 miljoen euro. Negentien van deze projecten betreffen voornamelijk de vernieuwing van verwarmingsinstallaties, *relighting* en isolatiewerken. De middelen vanuit de energieprovisie mogen niet meer bedragen dan 250.000 euro per project en 750.000 euro per entiteit. De hoogte van het subsi-

⁵⁹ In het Voortgangsrapport 2016-2017 van het Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 (luik mitigatie) wordt onder bijlage 1 vrij uitvoerig gerapporteerd over de uitvoering van de maatregelen van het Vlaams Klimaatfonds, waaronder het actieplan energie-efficiëntie overheidsgebouwen VEB (p. 19 van de bijlage).

⁶⁰ Omdat aan Het Facilitair Bedrijf ook middelen worden toegewezen.

⁶¹ De maximumscore is 40 en elk criterium staat voor 10 van de 40 punten. Het actieplan maakt ook nog expliciet melding van volgende criteria: de bereidheid van het management om mee te stappen in een energie-efficiëntieplan met maatregelen op korte, middellange en lange termijn en het voorzien van een aanspreekpunt binnen de entiteit die het traject inzake energie-efficiëntie kan opvolgen en aansturen.

diebedrag hangt samen met de effectieve projectkosten en de terugverdientijd: hoe groter de terugverdientijd, hoe hoger het subsidiepercentage⁶².

Daarnaast zijn er potentieelscans goedgekeurd bij vijf entiteiten die bijdrageplichtig zijn aan de energievoorziening. De potentieelscans aangevraagd door niet-bijdrageplichtige entiteiten zijn niet geselecteerd, hoewel er bij de start in voorzien was dat elke entiteit in de loop van het actieplan aanspraak kon maken op een potentieelscan.

Tabel 6 – Projectoproep VEB 2017: overzicht geselecteerde projecten

Entiteit ⁶³	Project	Score (op 40)	Terugver- dientijd (in jaren)	Totaal subsidie
AWV	Ombouw verkeerslichten naar LED	29	9,5	250.000
	Ombouw oude verlichtingstechnologie naar LED	26	5,9	242.600
	Ombouw oude verlichtingstechnologie naar LED	26	5,9	7.400
	Ombouw oude verlichtingstechnologie naar LED	26	5,9	250.000
De Lijn	Renovatie stookplaatsen	20	9,0	95.200
De Vlaamse Waterweg	Relighting kunstwerken Albertkanaal	26	6,6	104.500
VDAB	Dakrenovatie en isolatiewerken	32	11	24.800
	Stookplaatsrenovatie	28	20	97.400
	Stookplaatsrenovatie	27	21	106.600
	Vervanging lichtstraten en beglazing	25	20	46.700
VITO	Aanpassing stookplaat in het kader van geothermieproject	30	15	162.500
ILVO	Gasgestookte verwarming	32	9	16.900
	Dakisolatie	22	37	118.800
Plantentuin	Verbeterde warmteverdeling en -sturing	34	4,7	178.700
	Warmtekrachtkoppeling (WKK)	33	4,7	250.000
VMM	Pompgemaal	28	21	29.900
	Pompgemaal	28	20	142.200
	Aanpassing kantoorgebouw	27	33	53.300
ANB	Zonneboiler	29	15,3	15.100
De Lijn; Vlaamse Waterweg; Plantentuin; VMM en ANB	Potentieelscans	40		5 x 7.500 = 37.500
Totaal				2.230.100

Bron: Voorstel jury belast met de beoordeling van de projecten.

De negentien goedgekeurde projecten zouden een energiebesparing opleveren van 24.216.339 kWh/jaar (of 24,2 GWh/jaar). Alleen al de projectoproep van 2017 zal dus een grotere besparing opleveren dan was vooropgesteld voor alle maatregelen van het volledige actie-

⁶² Het subsidiebedrag wordt als volgt bepaald: $K \cdot (TVT - 2) / TVT$ waarbij K = de effectieve projectkost en TVT = de terugverdientijd. Dit betekent dat hoe langer de terugverdientijd is, hoe hoger het subsidiepercentage zal zijn. De eigen bijdrage van de entiteiten is groter voor projecten met een kortere TVT.

⁶³ AWV = Agentschap Wegen en Verkeer; VDAB = Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding; VITO = Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek; ILVO = Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek; VMM = Vlaamse Milieumaatschappij en ANB = Agentschap voor Natuur en Bos.

plan samen (17 GWh/jaar)⁶⁴. De middelen vanuit de energieprovisie werden pas eind 2017 herverdeeld naar de respectieve entiteiten. Eind 2017 was dan ook nog geen enkel project van start gegaan.

Terugverdienmodel en prefinanciering Klimaatfonds

Het actieplan focust op projecten met een terugverdientijd (TVT) van meer dan twee jaar. Maatregelen met een kortere TVT moeten de entiteiten zelf bekostigen. Projecten met een TVT van meer dan twee jaar zijn onderverdeeld in, enerzijds, projecten met een TVT tussen de twee en de vijf jaar (bijvoorbeeld vernieuwing verwarmingsinstallatie, installatie WKK, ...) en, anderzijds, grotere projecten met een mix aan maatregelen met een TVT van meer dan vijf jaar⁶⁵, die het voorwerp kunnen zijn van een energieprestatiecontract⁶⁶. Het actieplan gaat voor 2017 uit van 35 projecten met een TVT van minder dan twee jaar, 35 projecten met TVT van twee à vijf jaar en één energieprestatiecontract.

Tabel 7 – Terugverdienmodel

Terugverdientermijn	Voorzien in actieplan voor 2018	Voorzien in actieplan voor 2017	Goedgekeurde projecten 2017
< 2 jaar	70	35	?
2-5 jaar	70	35	2
5-10 jaar			7
10-37 jaar			10
Energieprestatiecontract	2 à 3	1	-
Totaal	142 à 143	71	19

Bron: Actieplan energie-efficiëntie Vlaamse overheid (VEB) + website VEB

In de praktijk is het onduidelijk hoeveel maatregelen met een TVT van minder dan twee jaar werden gerealiseerd in de loop van 2017. Van de negentien goedgekeurde projecten was er in 2017 nog geen enkel gestart. Twee van de goedgekeurde projecten hebben een TVT tussen de twee en de vijf jaar; zeven een TVT tussen de vijf en de tien jaar en tien projecten hebben een TVT tussen de tien en 37 jaar. Ondanks deze lange terugverdientijden is geen enkel van de goedgekeurde projecten opgenomen in een energieprestatiecontract. Op kruissnelheid, vanaf 2018, gaat het actieplan uit van ongeveer een verdubbeling van de projecten waarin voor 2017 was voorzien: zeventig projecten met een korte TVT, zeventig met een middellange TVT en twee tot drie energieprestatiecontracten per jaar. De daaruit voortvloeiende besparing op de energiekredieten zou op termijn zorgen voor een terugverdieneffect vanaf 2024 ten voordele van het Vlaams Klimaatfonds⁶⁷.

⁶⁴ In het actieplan is sprake van een gemiddelde jaarlijkse energiebesparing van 17 GWh voor alle maatregelen samen (zie 3.3.1).

⁶⁵ In het Voortgangrapport 2016-2017 van het Klimaatbeleidsplan 2013-2020 is sprake van de inzet van EPC's voor projecten met een TVT van meer dan zeven jaar.

⁶⁶ Een energieprestatiecontract is een contractuele regeling tussen de begunstigde en de aanbieder van een maatregel ter verbetering van de energie-efficiëntie, die tijdens de gehele looptijd van het contract wordt geverifieerd en gecontroleerd, waarbij de investeringen (arbeid, leveringen of diensten) zodanig worden betaald dat ze in verhouding staan tot de contractueel vastgelegde mate van verbetering van de energie-efficiëntie of een ander overeengekomen prestatie criterium, zoals financiële besparingen.

⁶⁷ In het actieplan (punt 9.3) is sprake van *het geleidelijk ter beschikking komen vanaf 2024 van de geprefinancierde ESR-marge ten voordele van het Vlaams Klimaatfonds*. Voor deze legislatuur gaat het om een geprefinancierd bedrag van 9 miljoen euro.

De realisatie van het actieplan vraagt dus tijd en blijft voorlopig onder de verwachtingen op het vlak van het aantal projecten. De lange terugverdiëntijden zullen vermoedelijk ook een impact hebben op de financiële leefbaarheid van het terugverdienmodel, zodat langer dan voorzien een beroep zal moeten worden gedaan op bijkomende middelen van het Vlaams Klimaatfonds.

4.2.3 Entiteiten

Het actieplan energie-efficiëntie van de Vlaamse overheid verplicht 80 entiteiten jaarlijks 2,09% op hun energiefactuur te besparen. Een aantal van deze entiteiten kan, zoals vermeld, voor energiebesparende investeringen een beroep doen op de middelen van de energieprouvisie (langs het VEB) of van Het Facilitair Bedrijf (als dat gebouwenbeheerder is voor hun gebouw). De andere entiteiten moeten de energiebesparende investeringen met eigen middelen financieren en mogen zelf kiezen welke investeringen zij zullen realiseren.

Om de energiebesparende investeringen uit te voeren met eigen middelen, kunnen de entiteiten wel een beroep doen op de centrale raamcontracten van Het Facilitair Bedrijf voor energiezorg, gebouwbeheer en energie-efficiëntie zoals *relighting*, conditiestaatmetingen, EPC en EPB-bepaling ... Ook het VEB biedt ondersteuning aan (uitvoering potentiële scans en energieaudits, conditiestaatmetingen, haalbaarheidsstudies, energieprestatiecontracten, raamcontracten en -bestekken voor energie-efficiëntiemaatregelen)⁶⁸.

Het Vlaams Energiebedrijf en Het Facilitair Bedrijf hebben in 2016 een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin zij het aanbod van bestaande en nieuwe diensten voor energie-efficiëntie op elkaar hebben afgestemd. Het akkoord duidt Het Facilitair Bedrijf aan als de leverancier van energiediensten voor de centrale Vlaamse overheid.

Alle entiteiten van de Vlaamse overheid, waaronder de entiteiten die onder artikel 5 EER vallen, zijn verplicht jaarlijks vóór 30 september aan de vastgoeddatabank te rapporteren over de uitgevoerde energiebesparende werkzaamheden en de conformiteit met de energieprestatie-eisen, alsook over de geplande energiebesparende investeringen en de vooropgestelde energieprestatie-eisen. Het is onduidelijk of alle entiteiten dat ook effectief doen, ondanks aansporingen daartoe van Het Facilitair Bedrijf en VEA, zodat deze agentschappen geen compleet overzicht hebben van alle maatregelen die de entiteiten namen.

4.3 Opvolging van de realisaties

4.3.1 Vastgoed- en energiedata

Een gedegen monitoring en benchmarking van de vastgoed- en energiedata is noodzakelijk voor een onderbouwd beleid inzake energie-efficiëntie van het patrimonium. Ondanks de toenemende kwaliteit van de informatie in de vastgoeddatabank van Het facilitair Bedrijf, is er geen zekerheid over de correctheid en volledigheid van die informatie, doordat ze decentraal en manueel wordt ingevoerd. De vastgoeddatabank bevat evenmin informatie over het globale energieverbruik van de entiteiten (bijvoorbeeld technische infrastructuur) en een automatische koppeling tussen de EPC-databank en de vastgoeddatabank is niet mogelijk.

⁶⁸ Voortgangsrapport 2016-2017, VKP 2013-2020 – Luik mitigatie van 9 februari 2018, p. 91.

In kader van het programma *Radicaal Digitaal* ontwikkelt de Vlaamse overheid een energie- en patrimoniumregister, de TERRA-databank. Die databank zal alle informatie over de gebouwen, infrastructuur en gronden van publieke entiteiten in Vlaanderen bundelen. Ze zal niet alleen informatie over alle entiteiten van de Vlaamse overheid bevatten, maar ook over de lokale besturen, de onderwijs- en zorginstellingen, de nutsbedrijven, enz. De databank zal worden opgebouwd met informatie uit bestaande authentieke bronnen: de vastgoeddata-bank van Het Facilitair Bedrijf, de EPC- en EPB-databank van het Vlaams Energieagentschap, de facturatiegegevens uit het klantenbeheerssysteem van het VEB, de energieverbruiken, de gegevens van gas- en elektriciteitsleveringspunten (EAN-codes), het centraal referentieadresbestand van Informatie Vlaanderen, ...

Het Terra-project zou eind 2017 operationeel zijn, maar liep vertraging op. Zo zijn er nog ontbrekende EAN-nummers en kan vooralsnog geen koppeling worden gemaakt tussen het EAN-nummer en het gebouw, waardoor onvoldoende data over energieverbruik en de evolutie ervan beschikbaar zijn.

4.3.2 Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020 – luik mitigatie

Het Vlaams Mitigatieplan 2013-2020 van 28 juni 2013⁶⁹ voorziet in een jaarlijkse voortgangsrapportering met monitoring van de uitvoering van de maatregelen en van de bereikte reducties. Dat moet toelaten de voortgang van het Vlaams klimaatbeleidsplan systematisch te bewaken en, op grond daarvan, remediërende maatregelen te treffen waar nodig.

Sinds de goedkeuring van het plan rapporteerde de Vlaamse Regering drie keer over de voortgang van de plannen, namelijk in 2016⁷⁰, met een uitgebreid rapport 2013-2015 over de uitvoering van de maatregelen, begin 2017⁷¹, met een aanvullend beknopt voortgangsrapport over de broeikasgasinventaris 2015, en, tot slot, begin 2018⁷², met een uitgebreid rapport 2016-2017 over de voortgang van de maatregelen. De voortgangsrapportering heeft dus een tweejaarlijks karakter in plaats van de vooropgestelde jaarlijkse rapportering.

Het meest recente rapport⁷³ bevat een overzicht van de beleidsevoluties inzake gebouwen, waaronder de overheidsgebouwen (activiteiten van Het Facilitair Bedrijf en het VEB), en van de maatregelen gefinancierd met middelen van het Vlaams Klimaatfonds. Het rapport bevat ook een aantal beleidssuggesties voor de verdere uitvoering van de maatregelen. Een bijlage⁷⁴ gaat meer in detail in op de stand van zaken, knelpunten, financiering en impact van de actieplannen die het VEB en Het Facilitair Bedrijf aansturen. Voorlopig gaat het om ramingen van de impact, aangezien de meeste projecten nog moeten starten of pas recent in uitvoering zijn (zie 4.2).

⁶⁹ Vergadering van de Vlaamse Regering van vrijdag 28 juni 2013 (VR PV 2013/30 – punt 0030): Vlaams Klimaatbeleidsplan 2013-2020 (VR 2013 2806 DOC.0670/1 en DOC.0670/2).

⁷⁰ Vergadering van de Vlaamse Regering van 15 april 2016: mededeling 16 VORA 2015 (VR 2016 1504 MED.0140/1, MED.0140/2 EN MED.0140/3).

⁷¹ Vergadering van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017: mededeling 8 Voortgangsrapport van Vlaams mitigatieplan 2013-2020 met broeikasgasinventaris 2015 (VR 2017 1702 MED.0081/1).

⁷² Vergadering van de Vlaamse Regering van 9 februari 2018: mededeling 7 Voortgangsrapport 2016-2017 van het Vlaams klimaatbeleidsplan 2013-2020 (VR 2018 0902 MED.0044/1, MED.0044/2, MED.0044/3, MED.0044/4 EN MED.0044/5).

⁷³ Voortgangsrapport 2016-2017 – luik mitigatie, p. 54-56 en 103-106.

⁷⁴ Bijlage 1 Rapportering maatregelen Vlaams Klimaatfonds, p. 19-22.

4.3.3 Actieplannen in het kader van het intern klimaatbeleid van de Vlaamse overheid

De actieplannen gebouwenportfolio van Het Facilitair Bedrijf en energie-efficiëntie Vlaamse overheid (VEB) vallen onder het plan *Klimaatimpact Vlaamse overheid*. De Vlaamse Regering heeft dat plan goedgekeurd op 1 juli 2016. Het plan voorziet in een jaarlijkse rapportering aan de Vlaamse Regering door een politieke stuurgroep, op voorstel van een interdepartementale werkgroep milieu-impact Vlaamse overheid. De verschillende rapporten staan op de agenda van de interdepartementale werkgroep en de politieke stuurgroep. Het Facilitair Bedrijf en het VEB rapporteerden al over hun actieplan aan de werkgroep, maar de betrouwbaarheid van de gerapporteerde cijfers is problematisch. Uit de voorlopige rapporten blijkt immers dat het VEB grote moeite heeft de noodzakelijke data over het energieverbruik van de betrokken entiteiten en hun impact op de CO₂-uitstoot te bekomen en te kwantificeren.

4.3.4 Rapportering artikel 5 EER

Het VEA monitort hoeveel energie wordt bespaard door de maatregelen die werden genomen in de gebouwen die onder artikel 5 EER vallen (zie 3.2). Daarvoor moeten de gebouwenbeheerders het VEA via de vastgoedbank gegevens over de uitgevoerde maatregelen ter beschikking stellen.

De gerealiseerde energiebesparingen worden niet gemeten, maar berekend. De berekende besparingen blijken uit voorafgaande energiestudies of het VEA berekent ze zelf met een methodologie die de Europese Commissie heeft aangereikt. Hoewel de bepaling van besparingen op grond van berekeningen voordelen heeft, is er geen eensgezindheid over dat dit de meest geschikte methode is. Het gaat namelijk meer om een berekening van het potentieel aan besparingen, dan om een berekening van daadwerkelijke besparingen.

Bij gebrek aan een aanvaarde berekeningsmethode voor energiebesparingen op grond van gedragsveranderingen, monitort het VEA mogelijke besparingen op basis van gedragsveranderingen niet.

Uit de rapporteringen van het VEA aan de Europese Commissie blijkt dat Vlaanderen zijn besparingsdoelstelling 2014-2020 eind 2016 al had bereikt. Overigens volstonden alleen al de energiebesparende maatregelen die Het Facilitair Bedrijf tot nu toe nam in de artikel 5-gebouwen onder zijn beheer, om de volledige besparingsdoelstelling van 5,932 GWh tegen 2020 te realiseren. Meer nog, alleen de uitgevoerde maatregelen in het Graaf de Ferraris-gebouw zijn nagenoeg voldoende om de volledige Vlaamse doelstelling tegen 2020 te realiseren.

Dat betekent niet dat er geen verdere ruimte is voor energiebesparingen in dit deel van het patrimonium: het gestelde doel komt immers overeen met een renovatie van 3% van de vloeroppervlakte, waarbij renovatie begrepen wordt als besparingen realiseerbaar door bijkomende dakisolatie.

Het VEA volgt de kostprijs van de genomen maatregelen niet op, hoewel dat een beter zicht op de geïnvesteerde middelen en hun kostendoelmatigheid zou opleveren. Het agentschap wil de rapporteringsverplichtingen van de agentschappen immers zo beperkt mogelijk houden en Europa vraagt geen financiële gegevens. Volgens de administratie zou dit, door de diversiteit

aan gebouwen en hun gebruikers en de manier waarop de kosten voor het gebruik van deze gebouwen wordt verdeeld over de verschillende gebruikers, tot een erg complexe oefening leiden.

4.4 Deelconclusie

Er zijn verschillende financieringskanalen voor energiebesparende investeringen: eigen middelen van de entiteiten, middelen van het Vlaams Klimaatfonds via de energieprovisie bij Financiën en Begroting (waarvoor het VEB bestedingsvoorstellen doet) of de middelen van Het Facilitair Bedrijf (fonds onroerende goederen). De begrotingsdocumenten tonen niet welke middelen van het fonds onroerende goederen bestemd zijn voor vastleggingen (nieuwe verbintenissen voor energiebesparende investeringen). Het fonds is overigens een mengeling van verschillende soorten ontvangsten en uitgaven, wat de opvolging bemoeilijkt. De financiering van het actieplan energie-efficiëntie van de Vlaamse overheid (VEB) is complex, met veel gereserveerde middelen. Daardoor verlopen de selectie en besteding van die middelen niet optimaal en loopt de uitvoering van de projecten vertraging op.

De eerste monitoringgegevens over de uitvoering van de actieplannen tonen dat de gerealiseerde energiebesparingen de doelstellingen overtreffen. Het VEB zou volgens een eerste inschatting na één projectoproep al meer besparing hebben gerealiseerd dan het vooropstelde in zijn volledige actieplan. Met de maatregelen die Het Facilitair Bedrijf uitvoerde in de artikel 5-gebouwen heeft het de volledige doelstelling voor het Vlaams Gewest gerealiseerd. Die doelstelling is overigens eind 2016 al gerealiseerd voor alle entiteiten samen, weliswaar tegen een onbekende kostprijs. Er rijzen dan ook vragen bij het ambitieniveau van de vooropgestelde energiebesparingen en de energetische conditie van het patrimonium. Al deze gerapporteerde resultaten steunen op berekende besparingen, niet op gemeten besparingen. Uitgebreide vastgoed- en energiedata zijn immers nog altijd niet beschikbaar.

HOOFDSTUK 5

Algemene conclusies

Om de Vlaamse en Europese energie- en klimaatdoelstellingen te behalen, zijn nog belangrijke inspanningen nodig. Die inspanningen situeren zich onder meer op het vlak van het energieverbruik en de CO₂-uitstoot van gebouwen en transportmiddelen. De Vlaamse overheid dient dan ook vanuit haar voorbeeldrol inspanningen te doen om de energie-efficiëntie van de eigen gebouwen te verbeteren. Dat vloeit voort uit de Europese richtlijnen energie-efficiëntie (2012) en energieprestatie van gebouwen (2010). Ook het Vlaams Parlement heeft daarop aangedrongen in zijn resolutie betreffende een sterk klimaatbeleid van 23 november 2016.

De Vlaamse overheid doet inspanningen om de energie-efficiëntie van het eigen patrimonium te verhogen. Het Vlaamse beleid voor energie-efficiëntie van gebouwen richt zich evenwel hoofdzakelijk op gebouwen met een woonfunctie, en in mindere mate op niet-residentiële gebouwen. De Vlaamse Regering heeft de energieprestatie-eisen voor niet-residentiële gebouwen, behalve die voor scholen en kantoren, laat vastgesteld en pas toepasselijk gemaakt vanaf 2017. De EPC-regelgeving voor publieke gebouwen is vooral een administratieve verplichting, beperkt tot een gedeelte van het patrimonium. De verplichtingen inzake EPC voor publieke gebouwen zijn op zich onvoldoende effectief om de overheid aan te zetten tot daadwerkelijke renovaties. Ook bij de handhaving van de EPC-regelgeving krijgen publieke gebouwen minder aandacht.

Vlaanderen heeft de Europese verplichting opgenomen in artikel 5 van de EER, om de energie-efficiëntie van de gebouwen van de centrale overheid te verhogen, weinig ambitieus ingevuld. Het voerde de verplichte formaliteiten uit, maar nam zijn voorbeeldrol niet werkelijk ter harte door een maximale energiebesparing na te streven. Het besparingsdoel bedraagt in totaal 5,9 Gwh, voor een 150-tal gebouwen in de periode 2014-2020. Dat doel werd eind 2016 al gehaald door beperkte ingrepen in enkele gebouwen en zonder daarvoor bijzondere financiële middelen vrij te maken. Eigenlijk zou de uitvoering van alle geplande ingrepen in het Graaf de Ferrarisgebouw volstaan om het doel tegen 2020 te halen.

De Vlaamse overheid beperkt zich evenwel niet tot het uitvoeren van die minimalistische invulling van de Europese verplichtingen. De Vlaamse Regering stelde daarnaast enkele actieplannen vast die de energie-efficiëntie moeten verhogen. Die plannen zijn wel ambitieuzer. Het betreft onder meer het actieplan portfolio van Het Facilitair Bedrijf, dat onder andere de uitvoering van energiemasterplannen voor een aantal gebouwen vooropstelt, en het actieplan energie-efficiëntie van de Vlaamse overheid, dat onder meer een besparingsdoelstelling voor de entiteiten oplegt.

Voor die twee plannen zijn wél bijkomende middelen voorzien vanuit het Klimaatfonds en de entiteiten moeten zelf soms ook een financiële bijdrage leveren, waardoor deze plannen

niet vrijblijvend zijn, in tegenstelling tot eerdere plannen. De financiële stromen zijn echter complex en daardoor moeilijk opvolgbaar. De terugvloeiing van de middelen naar het Klimaatfonds, gebaseerd op het terugverdieneffect van de gedane investeringen, is nog niet geconcretiseerd. De actieplannen zijn vrij laat vastgesteld in het licht van hun planhorizon. Er zijn nog maar weinig concrete projecten uitgevoerd. Voor het actieplan energie-efficiëntie van de Vlaamse overheid zijn in 2017 minder projecten dan voorzien ingediend en goedgekeurd, waardoor niet alle beschikbare middelen konden worden toegewezen. Dat beperkt aantal projecten zou evenwel na uitvoering leiden tot een besparing van 24,2 GWh/jaar, wat meer is dan de besparing van 17 GWh/jaar die was aangenomen bij de vaststelling van het plan.

De gerapporteerde besparingsresultaten zijn gebaseerd op berekeningen, niet op meetresultaten. Voor de opvolging van de bindende doelstelling per entiteit zijn nog geen data beschikbaar. Doordat het zicht op patrimoniale en energetische data gebrekkig is, enerzijds, en door de grotendeels decentrale uitvoering van de ingrepen, anderzijds, is er op Vlaams niveau geen garantie dat de meest kosteneffectieve projecten eerst worden uitgevoerd. Hierdoor is er ook geen zicht op de kosteneffectiviteit van de al uitgevoerde projecten. Inmiddels worden de patrimoniale en energetische data wel beter in kaart gebracht.

De Vlaamse overheid zou volgens het Rekenhof meer inspanningen kunnen leveren om haar voorbeeldrol inzake energie-efficiëntie van haar patrimonium op te nemen. Het Europees idee om de renovatiestrategie voor gebouwen te koppelen aan de voorbeeldrol van de overheidsgebouwen, heeft Vlaanderen niet gerealiseerd: het renovatiepact betreft alleen residentiële gebouwen en de resultaten van de efficiëntieverhogingen in Vlaamse overheidsgebouwen zijn hoofdzakelijk te danken aan punctuele ingrepen, niet aan diepgaande totaalrenovaties.

HOOFDSTUK 6

Aanbevelingen

- Gelet op de klimaatdoelstellingen, de voorbeeldrol van de publieke sector en het besparingspotentieel, dient de Vlaamse overheid haar ambities op het vlak van energiebesparing en -efficiëntie in publieke gebouwen te verhogen.
- De Vlaamse Regering dient ook voor niet-residentiële gebouwen een renovatiestrategie te ontwikkelen en een lange-termijndoelstelling te bepalen.
- De berekeningsmethode voor de EPB-eisen van niet-residentiële gebouwen (EPN-methode) dient te worden verfijnd en bij de bepaling van de kostenoptimale eisenniveaus dient meer aandacht te gaan naar de renovatie van bestaande gebouwen.
- De Vlaamse overheid dient haar inspanningen voor de monitoring van de vastgoed- en energiedata over haar patrimonium voort te zetten, opdat duidelijk wordt wat de meest aangewezen renovaties en ingrepen zijn en wat de geboekte vooruitgang is.
- Het VEA dient na te gaan of ten minste de gebouwen van de Vlaamse overheid die EPC-plichtig zijn, daadwerkelijk over een EPC beschikken.
- De Vlaamse overheid dient haar entiteiten meer te stimuleren tot uitvoering van energiebesparende maatregelen. Ze kan daartoe onder meer het adviserend karakter van het EPC versterken en de entiteiten aansporen de adviezen in het EPC ter harte te nemen, meer potentieelscans uitvoeren en nagaan wat de belemmerende factoren zijn bij de projectopropen van het VEB.
- De Vlaamse overheid dient te overwegen of zij de acties voor energie-efficiëntie niet beter op grond van benchmarking of een renovatiestrategie zou bepalen dan op grond van lineaire besparingen.
- De Vlaamse Regering moet de financiering van de energiebesparende maatregelen vereenvoudigen, in het bijzonder voor het actieplan VEB. Zij dient het aantal budgettaire stromen te beperken, alsook – minstens in de tijd – de voorafbestemmingen ervan, opdat de middelen toegankelijker worden voor entiteiten die op korte termijn kostenefficiënte maatregelen willen treffen.
- De opvolging van de energiebesparende investeringen die entiteiten zelf financieren, moet worden verbeterd door ook financiële informatie te registreren.

HOOFDSTUK 7

Reactie van de ministers

De minister van Begroting, Financiën en Energie heeft op 5 juli 2018 (zie bijlage 1) een overkoepelend antwoord bezorgd, dat tevens als bijlage de specifieke antwoorden bevatte van hemzelf en van de minister van Binnenlands Bestuur.

Antwoord van de minister van Begroting, Financiën en Energie (bijlage 2)

De minister antwoordde dat energie-efficiëntie een essentiële pijler is bij het Vlaamse Energie- en Klimaatplan dat wordt besproken in de Vlaamse Regering en zal worden geïntegreerd in het nationale Energie- en Klimaatplan. Met de aanbevelingen uit het rapport zal aldus rekening kunnen worden gehouden.

De minister meent dat moet worden ingezet op ingrijpende energetische renovaties, ook bij niet residentiële gebouwen. Een efficiënte EPB-berekeningsmethode is daarbij een belangrijke tool. De EPN-methode toont de eerste leereffecten en er moet worden bekeken hoe ze kan worden geoptimaliseerd. De minister wees erop dat de complexiteit van berekeningsmethodes contraproductief kan werken en dat de vaststelling van de berekeningsmethode niet hetzelfde is als de vaststelling van de eisen.

Het EPC voor publieke gebouwen is een sensibiliserend instrument en het werken op basis van gemeten verbruik is gebruiksvriendelijker, aldus de minister. Het VEA controleert op de aanwezigheid van EPC, maar is daarvoor afhankelijk van andere bronnen. Er dient dus blijvend te worden ingezet op een betere stroomlijning en monitoring van data.

Het probleem van de besteding van de middelen uit het VEB-actieplan energie-efficiëntie ligt volgens de minister vooral bij de selectie en de uitvoering. Het financieringssysteem, waarbij grote verbruikers samen met het Klimaatfonds een provisie vormen die wordt herverdeeld, biedt de entiteiten budgettaire zekerheid bij de opmaak van hun beleidsmaatregelen. De energievoorziening werd bij de begrotingsaanpassing 2018 ook aangepast.

Antwoord van de minister van Binnenlands Bestuur (bijlage 3)

De minister antwoordde dat een versnipperde werking ten minste deels een verklaring biedt voor de doelstellingen die in het verleden niet altijd van grote ambitie getuigden. In deze regeerperiode werd inzake energiezorg en facilitaire verantwoordelijkheid veel aandacht besteed aan het holdingmodel, waarbij gemeenschappelijke dienstverleners entiteiten ontzorgen, zodat die zich op hun kerntaken kunnen richten.

De minister meent dat niet alleen aandacht moet gaan naar gebouw- en siteniveau (meso-niveau), maar ook naar het rollend fonds, waarbij besparingen uit energetische ingrepen

opnieuw worden geïnvesteerd in nieuwe energiebesparende maatregelen (microniveau) en naar het ruimere vastgoedbeleid (macro-niveau). Op macro-niveau wordt de energetische performantie van een gebouw mee in overweging genomen om te beslissen of een gebouw wordt aangehouden dan wel verwijderd uit de portefeuille. In alle bouwprojecten gaan veel tijd en middelen naar het energetisch luik.

De minister stelde dat zij door te investeren in de energie-efficiëntie van de gebouwen, de schouders zet onder het klimaatbeleid en de energiefactuur doet dalen.

Het Facilitair Bedrijf heeft volgens de minister met de vastgoedbank een goed zicht op de eigen en op de totale vastgoedportefeuille. Om de monitoring en rapportering te verbeteren heeft zij een financiële impuls gegeven aan het project Terra, waaraan ook Het Facilitair Bedrijf en Informatie Vlaanderen meewerken.

Bijlage 1

Overkoepelend antwoord van de minister van Begroting, Financiën en Energie

5 juli 2018

Betreft: Audit van de energie-efficiëntie van gebouwen van de Vlaamse overheid

Geachte mevrouw François,
Geachte heer Van Ingelgem,

Met de brief van 29 mei 2018 werd ons het ontwerp van verslag inzake de door het Rekenhof uitgevoerde audit van de energie-efficiëntie van gebouwen van de Vlaamse overheid bezorgd. U verzocht mij de antwoorden van mijn collega Ministers, Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw, de viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding en de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport te verzamelen en gecoördineerd aan u te bezorgen.

Wij hebben het rapport aandachtig gelezen. Vooreerst willen wij u dan ook bedanken de mogelijkheid te geven om opmerkingen aan te leveren.

Aanvullend aan de opmerkingen die reeds werden aangeleverd vanuit de verschillende administraties zijnde Het Facilitair Bedrijf, het Vlaams Energiebedrijf, het departement Omgeving en het Vlaams Energieagentschap, wenste mijn collega de viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, Minister Liesbeth Homans en ikzelf nog een reactie te bezorgen. Er werd geopteerd om deze reacties zo over te maken. Deze reacties vindt u begeleidend bij deze brief.

Met de meeste Hoogachting,

Bart Tommelein

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

Bijlage 2

Antwoord van de minister van Begroting, Financiën en Energie

Betreft: Audit van de energie-efficiëntie van gebouwen van de Vlaamse overheid

Geachte mevrouw François,
Geachte heer Van Ingelgem,

Hartelijk dank voor uw schrijven van 29 mei 2018 en het bezorgen van het ontwerp van verslag inzake de door het Rekenhof uitgevoerde audit van de energie-efficiëntie van gebouwen van de Vlaamse overheid. Ik heb dit rapport aandachtig gelezen en bezorg u hieronder mijn opmerkingen.

Ten eerste deel ik u als algemene opmerking graag mee dat op dit moment het Vlaamse Energie- en Klimaatplan wordt besproken binnen de Vlaamse Regering, waarin de ambitieniveaus met focus 2030 worden vastgelegd en de maatregelen worden uitgetekend die nodig zijn om deze te realiseren. Energie-efficiëntie is hierbij een essentiële pijler, want de groenste energie is de energie die niet wordt gebruikt, ook wel het “Energie Efficiëntie Eerst”-principe. Het Vlaamse Energie- en Klimaatplan zal worden geïntegreerd in het nationale Energie- en Klimaatplan en tegen eind 2019 definitief bij de Europese Commissie worden ingediend. Met deze aanbevelingen uit het rapport zal aldus rekening kunnen worden gehouden bij de opmaak van de plannen. De horizon is 2030, maar de uitwerking start vandaag.

Ik deel met u de mening dat er moet worden ingezet op ingrijpende energetische renovaties, zo ook bij niet-residentiële gebouwen. Een efficiënte EPB-berekeningsmethode is hierin zeker een belangrijke tool. De EPN methode die wordt beschreven is evenwel nog vrij nieuw, waardoor de eerste leereffecten zich op heden tonen. Ik deel de mening dat er steeds moet worden bekeken hoe de tool kan worden geoptimaliseerd en hervormd. Op heden werk ik hier dan ook samen met de andere gewesten aan het zogenaamde EPB 2.0. Wat betreft de aanbeveling tot verfijning van de methode is het belangrijk dat verfijning niet lijnrecht resulteert in een betere methode. Uit de recent gepubliceerde beleidsvoorbereidende studie in het kader van EPB 2.0 blijkt dat zeer complexe berekeningsmethodes niet noodzakelijk leiden tot betere resultaten, maar integendeel de complexiteit net contraproductief werkt. De methode is evenwel niet te verwarren met de bepaling van de eis aan zich. Bovendien wordt intussen (sinds begin 2018) rekening gehouden met de kostenoptimale eisen, zoals vanuit Europa aan ons wordt opgedragen, zoals u zelf ook aanhaalt.

Verder merk ik op dat het werken op basis van gemeten verbruik voor wat betreft EPC gebruiksvriendelijker is enerzijds en wel degelijk bijdraagt tot het doel verbonden aan de EPC voor publieke gebouwen anderzijds. Het EPC voor publieke gebouwen is namelijk een sensibiliserend instrument dat als doel heeft publieke organisaties en hun bezoekers bewust te maken van het energieverbruik en van de nog uit te voeren maatregelen met betrekking tot energie-efficiëntie, en de overheden hiertoe moet aanzetten. Zo is het EPC ook opgezet in de Europese richtlijn.

Het is correct dat VEA steekproefgewijs controleert op de aanwezigheid van een EPC en dit op heden leidt tot beperktere gegevens hierover. Het VEA is evenwel ook niet steeds op de hoogte

van alle noodzakelijke informatie inzake de EPC publieke gebouwen. Het VEA is afhankelijk van andere bronnen, zoals de vastgoeddatabank, om te weten welke gebouwen al dan niet publiek toegankelijk en dus EPC-plichtig zijn. Een blijvende inzet op betere stroomlijning en monitoring van data draagt hier ook zeker toe bij. Verder werd het EPC voor publieke gebouwen ook gradueel ingevoerd. Vanaf 1 januari 2009 moeten publieke gebouwen die groter zijn dan 1.000 m² over een EPC publieke gebouwen beschikken. De eerste certificaten voor publieke gebouwen vervallen eind 2018, en zullen zo in de nabije toekomst moeten worden vernieuwd.

Wat betreft het luik middelen en financiering deel ik de opmerking onder titel “4.4 deelconclusies” niet dat de besteding van die middelen van actieplan energie-efficiëntie van de VEB niet optimaal verloopt en vertraging oploopt omdat het werkt met gereserveerde middelen. Het feit dat men gereserveerde middelen heeft, toont namelijk aan dat het probleem eerder bij de selectie en uitvoering ligt dan bij de financiële opvolging.

Bij de voorlopige aanbeveling dat de financiering van energiebesparende maatregelen moet worden vereenvoudigd, is het belangrijk dat de methode om de bijdragen uit de eigen energiebegroting van de grote verbruikers en een gedeelte van de middelen van het klimaatfonds in een provisie samen te voegen en deze middelen een oproep onder de weerhouden entiteiten te verdelen, de entiteiten budgettaire zekerheid biedt bij de opmaak van hun beleidsmaatregelen.

Tot slot een technische opmerking: het VEB beschikt via de energievoorziening niet over 3,8 miljoen euro middelen voor 2018, maar over 3,4 miljoen euro middelen voor 2018. Bij de begrotingsaanpassing van 2018 werd de energievoorziening verlaagd tot 3,4 miljoen euro door de directe toewijzing aan het Fonds Culturele Infrastructuur (FoCI) van de kredieten gefinancierd uit het Klimaatfonds. Voor andere technische en punctuele elementen verwijs ik naar de opmerkingen die reeds werden aangeleverd vanuit de administraties via de heer Luc Peeters.

Met de meeste Hoogachting,

Bart Tommelein

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

Bijlage 3

Antwoord van de minister van Binnenlands Bestuur

Betreft: Audit van de energie-efficiëntie van gebouwen van de Vlaamse overheid

Geachte mevrouw,
Geachte heer,

Vooreerst wens ik het Rekenhof te bedanken voor de uitvoering van deze audit, die de Vlaamse overheid ondersteunt bij het verder op punt stellen van haar beleid inzake energie-efficiëntie voor de eigen gebouwen. Ik heb het ontwerpverslag dan ook met bijzondere interesse gelezen. Energie-efficiëntie verdient immers, vanuit de voorbeeldrol die de Vlaamse overheid dient op te nemen, de nodige aandacht, niet in het minst vanuit de klimaatambities die deze Vlaamse Regering heeft uitgesproken.

U haalt in uw verslag terecht aan dat energiezorg en facilitaire verantwoordelijkheden in het verleden versnipperd waren, en tot minder slagkracht leidden. Ik deel die analyse volledig. Vandaar ook mijn grote aandacht deze regeerperiode voor de realisatie van het holdingmodel, waarbij gemeenschappelijke dienstverleners de 'verticale' entiteiten ontzorgen zodat deze zich op hun kerntaken kunnen richten. Heel concreet heb ik de gebouwverantwoordelijkheid voor de grote kantoorgebouwen bij Het Facilitair Bedrijf gelegd, zodat zij maximaal hun expertise kunnen benutten en een geïntegreerde planning en beheer mogelijk zijn, inclusief energetische ingrepen.

De doelstellingen die in het verleden door de Vlaamse overheid werden opgenomen, getuigden inderdaad niet altijd van grote ambitie. Ik ben ervan overtuigd dat dat op zijn minst gedeeltelijk te verklaren valt door de versnipperde werking van toen. Onvoldoende zicht op het totaalplaatje leidde tot conservatieve ramingen. Het Facilitair Bedrijf heeft door middel van haar Vastgoedbank een zeer goed zicht op de eigen vastgoedportefeuille en een vrij goed zicht op de totale vastgoedportefeuille van de Vlaamse overheid. Ik heb dan ook het ambitieniveau deze regeerperiode opgekrikt, zoals u ook aangeeft in uw verslag, met onder meer het klimaatactieplan Gebouwen bij Het Facilitair Bedrijf. In uw rapport gaat de aandacht voornamelijk naar het meso-niveau van mijn beleid: acties op gebouw- en/of siteniveau. Ik wil daar nog 2 zaken aan toevoegen: de creatie van een soort 'rollend fonds' (micro-niveau) en het ruimere vastgoedbeleid (macro-niveau).

Op microniveau heb ik met mijn collega en viceminister-president Bart Tommelein een afspraak gemaakt om de besparingen die voortkomen uit energetische ingrepen telkenmale opnieuw te investeren in nieuwe energiebesparende maatregelen. Op jaarbasis spreken we al gauw van zo'n 600.000 euro. Vanaf het jaar 2019 zal ik ook de opbrengsten uit zonnepanelen op de gebouwen in beheer bij het Facilitair Bedrijf (voorlopig het VAC Leuven en het Herman Teirlinckgebouw), geraamd op 70.000 euro, kunnen heraanwenden voor energetische ingrepen.

Ik bekijk energie-efficiëntie echter ook ruimer, op portefeuilleniveau (macro): de energetische performantie van een gebouw wordt mee in overweging genomen bij de beslissing of we een gebouw langer aanhouden dan wel verwijderen uit de portefeuille. Het Ellipsgebouw is

bijvoorbeeld een gebouw dat energetisch vrij slecht presteert. Samen met een aantal andere gebouwen wordt dit gebouw verlaten, en vervangen door een nieuwe huisvesting die zeer ambitieus is op vlak van energieverbruik (en evenzeer op andere vlakken). Voor het project 'Kantoor 2023' wordt gestreefd naar een gebouw dat Bijna Energieneutraal (BEN) is. In alle bouwprojecten gaat een aanzienlijk deel van de beschikbare tijd en middelen naar het energetische luik van het bouwproject.

In mijn beleid gaan we hier niet alleen voluit voor vanuit een 'ecologische' overtuiging, maar ook omwille van de economische return die hieraan vasthangt. Ik ben me er terdege van bewust dat onze schaarse overheidsmiddelen zo efficiënt mogelijk aangewend moeten worden. Door voluit te investeren in energie-efficiëntie in onze gebouwen, zet ik mijn schouders onder ons klimaatbeleid, zorg ik voor een daling van de energiefactuur voor onze gebouwen (zo daalde het energieverbruik met 22% voor aardgas en met 12% voor elektriciteit ten opzichte van 2014 voor de grote kantoorgebouwen) én maken we onze voorbeeldfunctie waar als Vlaamse overheid.

Tot slot ben ik ook gevoelig voor uw analyse van het gebrek aan kwalitatieve monitoring en rapportering. In het kader van het programma Vlaanderen Radicaal Digitaal heb ik getracht ook hieraan mijn steentje bij te dragen, door voor een financiële impuls te zorgen voor het project Terra, waar u naar verwijst. Mijn administraties (zowel Het Facilitair Bedrijf als Informatie Vlaanderen) zetten hier mee hun schouders onder, omdat data inderdaad van cruciaal belang zijn om een beleid vorm te geven en te kunnen monitoren en evalueren.

Met vriendelijke groeten,

Liesbeth HOMANS

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be