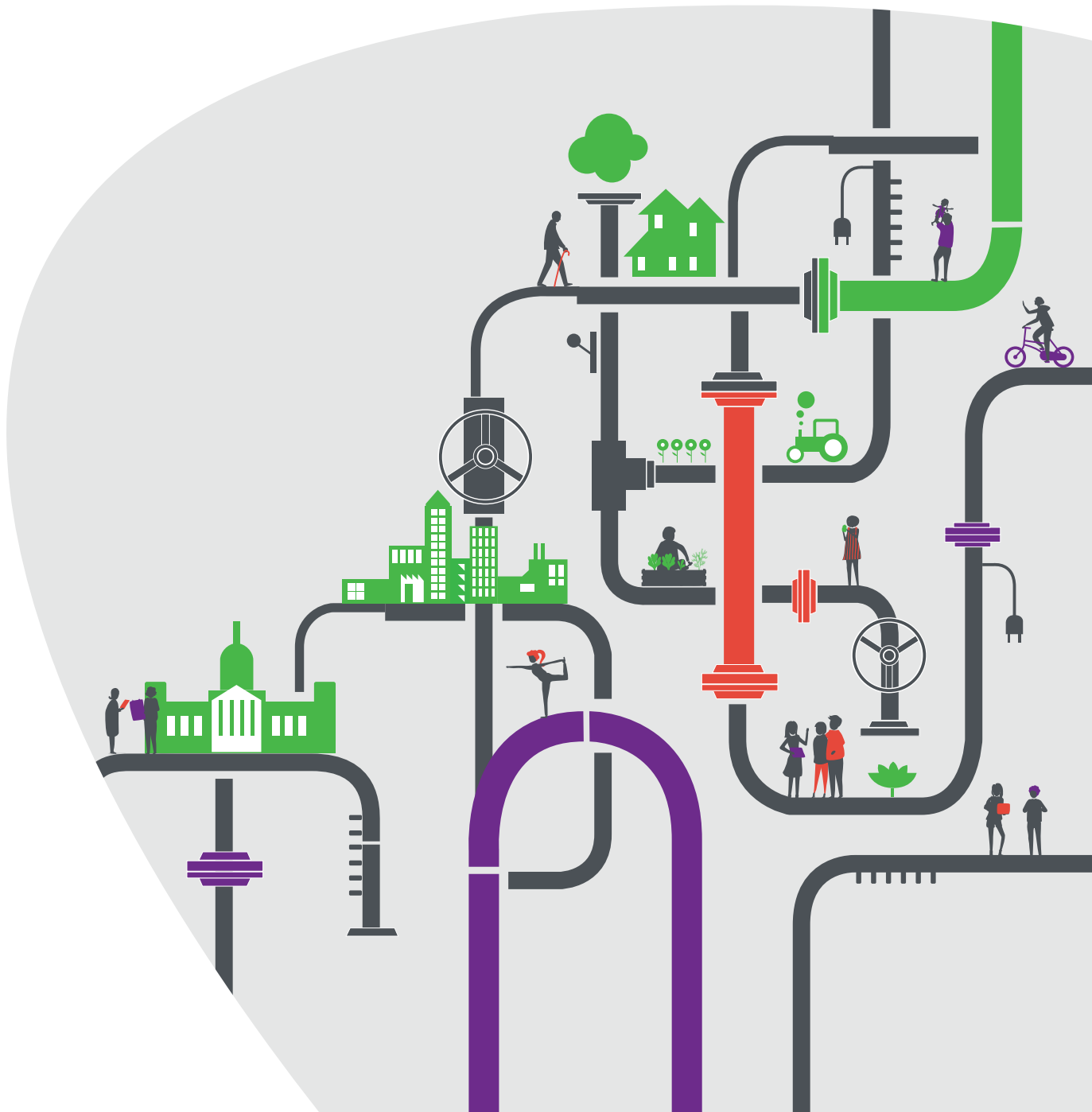


Warmtenetten in het Vlaamse Gewest

Juridische leidraad voor lokale besturen



Inhoud

Voorwoord	5
Juridische context	7
1. Bevoegdheidsverdeling	8
2. Sectorspecifieke regelgeving op (federaal en) gewestelijk niveau	8
a. Energiedecreet	8
b. Energiebesluit	9
c. Overige regelgeving	9
• Federaal	9
• Gewestelijk	10
3. Regelgeving inzake vergunningen en planologisch kader	11
a. Regelgeving in het kader van (omgevings)vergunningen	11
• Omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen – principe	11
• Wanneer is een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig voor het openbaar domein?	11
• Wanneer is een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig voor private grond en voor privaat overheidsdomein?	12
• Wanneer is een omgevingsvergunning nodig voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten?	13
• Overige vergunningen	13
• Vergunningverlenende overheid	14
b. Planologisch kader en instrumenten	15
• Bestemmingsvoorschriften	15
• GIPOD	16
• KLIP	16
• Code voor infrastructuur- en nutswerken langs gemeentewegen ('Code Nuts')	16
4. Beheersoverdracht Fluvius	17



Instrumenten om de uitrol van warmtenetten te faciliteren	19
1. Beleidsmatige instrumenten	20
a. Instrumenten met verordenend karakter	20
• Stedenbouwkundige verordeningen	20
• Stedelijke/gemeentelijke reglementen	21
• Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP)	22
b. Instrumenten zonder verordenend karakter	23
• (Gemeentelijke) Ruimtelijke beleidsplannen	23
• Lokale warmteplannen	23
• Beleidsmatig Gewenste Ontwikkelingen	24
2. Instrumenten in functie van het grondgebruik	25
a. Probleemstelling – de onroerende natrekking en het verzaken daaraan	25
b. Administratiefrechtelijke instrumenten	26
• Domeintoelating	26
• Domeinconcessie	27
c. Gemeenrechtelijke instrumenten	27
• Opstalrecht	27
• Erfdienstbaarheden	28
d. Gemeenschappelijke elementen (openbaar en privaat overheidsdomein)	29
• Bevoegd (intern) orgaan	29
• Tijdelijke eigendomssplitsing	29
3. Factoren die de keuze voor een bepaald leg- en ligrecht kunnen beïnvloeden	30
a. Technische factoren	30
b. Juridische factoren	30
c. Marktbevraging	32
• Situering	32
• Overheidsopdrachtenregelgeving en concessieregelgeving	32
• Principes (beginselen) van goed bestuur: gelijkheid, transparantie en correcte mededinging	33
4. Inhoud van de overeenkomst/toelating	34
Overzicht van de aangehaalde wetgeving	36
1. Europees	37
2. Federaal	37
3. Gewestelijk	37
Referentielijst	38
Contact	39

Beauvent aanleg warmtenet
in Oostende



Voorwoord

Lokale besturen spelen een sleutelrol in de energietransitie. Ze engageren zich o.a. via het Burgemeestersconvenant en het Lokaal Energie- en Klimaatpact (LEKP) om die verantwoordelijk ook effectief om te zetten naar actie op het terrein. Uit de CO₂-inventarissen die jaarlijks door Vito in opdracht van de Vlaamse Overheid worden aangeleverd, komen de prioritaire thema's naar voor.

Meer dan 60% van het energieverbruik in Vlaanderen gaat naar warmte, voor gezinnen bedraagt dat aandeel zelfs gemiddeld meer dan 75%. 85% van de warmtevraag wordt vandaag nog ingevuld door fossiele brandstoffen. In het geval van gebouwverwarming gaat het dan voornamelijk over aardgas en stookolie.

Naast grondige energetische gebouwrenovaties en elektrificatie van de warmtevoorziening met behulp van warmtepompen, vormen ook warmtenetten een belangrijk deel van de oplossing. Met uitzondering van een aantal voorlopers, zijn heel wat steden en gemeenten in Vlaanderen vandaag nog zoekend op het terrein van warmtenetten. Welke rol neemt de gemeente op? Welke bevoegdheden heeft een gemeente om warmtenetten op een verstandige manier te stimuleren en welke ruimtelijke en juridische instrumenten kunnen hiervoor worden aangewend?

Dit en heel wat andere vragen komen uitgebreid aan bod in deze informatieve brochure voor lokale besturen, geschreven door dr. Maja Reynebeau in opdracht van VVSG Netwerk Klimaat. Maja bestudeerde in het kader van haar doctoraatsonderzoek aan de Universiteit Gent de juridische mogelijkheden om de (onder)grond te gebruiken voor de aanleg en exploitatie van warmtenetten. Zij is momenteel ook actief als consultant, waarbij haar adviesverlening zich voor een belangrijk deel toespitst op uiteenlopende juridische aspecten van hernieuwbare energievoorziening.

Deze brochure kwam mede tot stand door de waardevolle input en feedback van de provincie Limburg en Warmtenetwerk Vlaanderen, die we hiervoor van harte danken.

We wensen u alvast een interessante juridische reis doorheen deze brochure.

VVSG Netwerk Klimaat

Legende



voorbeeld



extra informatie

woord

link



rechtsgrond

Flexibele warmteleiding
Terrendis



Juridische context

1. Bevoegdheidsverdeling

Energie is geen louter nationale aangelegenheid. De regelgeving inzake energie ligt verspreid over onder meer Europese richtlijnen, nationale wetten en gewestelijke decreten. Daarbij komt nog de lokale reglementering op het niveau van de provincies en vooral de steden en gemeenten. Energieregulering in de enge en ruime zin bestaat uit een kluwen aan gefragmenteerde wetgeving die niet steeds op elkaar is afgestemd.

De gewesten zijn principieel bevoegd voor het energiebeleid in België, tenzij een aangelegenheid kadert binnen een bevoegdheidsdomein dat aan de federale overheid is voorbehouden. Specifiek met betrekking tot warmtenetten komt die algemene regel erop neer dat de gewesten bevoegd zijn om regelgevend op te treden, met uitzondering van het prijsbeleid inzake warmte; de warmtetarieven zijn namelijk een federale bevoegdheid.

2. Sectorspecifieke regelgeving op (federaal en) gewestelijk niveau

a. Energiedecreet

De sectorspecifieke regelgeving met betrekking tot warmtenetten is hoofdzakelijk terug te vinden in het Energiedecreet en het Energiebesluit. Het reguleringskader voor warmte(- en koude)netten werd in die bestaande energieregelgeving ingevoegd bij decreet van 10 maart 2017 en bij besluit van 1 februari 2019. Het (tijdig) raadplegen van de energieregelgeving is onder meer van belang om na te gaan of een voorgenomen project een warmtenet is in de zin van het Energiedecreet en of de sectorspecifieke regelgeving dus van toepassing is.



Wanneer spreken we van een warmtenet?

Het Energiedecreet definieert een warmtenet als een geheel van onderling verbonden leidingen en de daarmee verbonden hulpmiddelen die noodzakelijk zijn voor **stadsverwarming**, met uitsluiting van netwerken op een industriële site (artikel 1.1.3, 133°/2 Energiedecreet). Voor het begrip 'stadsverwarming' gaat het Energiedecreet uit van de Europese definitie, zoals gebruikt in de Richtlijn Hernieuwbare Energie. Stadsverwarming wordt meer bepaald gedefinieerd als de distributie van thermische energie in de vorm van stoom, warm water of gekoelde vloeistoffen vanuit een centrale of decentrale productie-installatie via een netwerk dat verbonden is met meerdere gebouwen of locaties, voor het verwarmen of koelen van ruimten of processen (artikel 1.1.3, 113/1/1° Energiedecreet). Het begrip 'meerdere gebouwen' uit de definitie kan aanleiding geven tot interpretatieproblemen. Onder meer om die interpretatieproblemen op te lossen, kan men gebruik maken van de beslissingsboom voor warmtenetten van VREG/VEKA.

Noch het Energiedecreet, noch enige andere regelgeving, noch de beslissingsboom bevat een definitie van wat precies een **netwerk** uitmaakt. De literatuur omschrijft een netwerk als een verzameling van knooppunten en verbindingen waartussen een stroom bestaat van energie, informatie of materiaal.

Is voldaan aan de uiteengezette definitie van 'warmtenet', dan is de warmteregelgeving van

toepassing, ongeacht de gebruikte warmtebron. De loutere aanwezigheid van een leidingen-netwerk dat ervoor zorgt dat afnemers worden voorzien van warmte en sanitair warm water volstaat om van een warmtenet te spreken. De voor warmtenetten beschikbare warmtebronnen vallen uiteen in drie types: hernieuwbare energiebronnen, fossiele brandstoffen en restwarmte.

Het Energiedecreet geeft ook een overzicht van 'taken' (artikel 4/1.1.1 Energiedecreet) en openbaredienstverplichtingen (artikel 4/1.1.4 Energiedecreet) voor warmtenetbeheerders.

b. Energiebesluit

De voor warmtenetten relevante bepalingen in het Energiebesluit staan in Titel III/1 ('De organisatie van de werking van warmte- en koudenetten en warmtemetingen in het Vlaamse Gewest').

De belangrijkste bepalingen in het Energiebesluit zijn:

- de verplichting voor warmtenetbeheerders om hun warmtenet te melden aan de VREG (artikel 3/1.3.1 Energiebesluit);
- de voorschriften die kaderen binnen de informatieverstrekking door de warmteleverancier (artikel 3/1.4.1 Energiebesluit);
- de verplichte haalbaarheidsstudie voor alternatieve energiesystemen voor nieuwe gebouwen met een oppervlakte groter dan 1.000 m² (artikelen 9.1.13-9.1.14 Energiebesluit).

c. Overige regelgeving

Federaal

Aangezien voornamelijk de gewesten bevoegd zijn om regelgevend op te treden met betrekking tot warmtenetten, is de toepasselijke federale wetgeving beperkt.

De Gaswet bevat in principe geen verplichtingen voor warmtenetten, tenzij het warmtenet wordt gevoed door biogas (artikel 2, § 4 *juncto* artikel 2, § 1, 2°, a) Gaswet). De wet op de elektriciteitsvoorziening van 1925 legt in principe evenmin verplichtingen op die gelden voor warmtenetten. Wordt een warmtenet gecombineerd met warmtekrachtkoppeling (WKK), dan is wel rekening te houden met de Elektriciteitswet 1999.

Bij de aanleg van warmtenetinfrastuctuur is uiteraard rekening te houden met reeds aanwezige (nuts)infrastructuur en andere constructies. In dat verband dient men de voorschriften en raadplegingsverplichtingen overeenkomstig het koninklijk besluit (KB) van 21 september 1988 in het achterhoofd te houden. Het KB van 21 september 1988 bevat verplichtingen die onder meer van toepassing zijn op de uitvoering van werken door uitbaters van ondergrondse bouwwerken van openbaar nut. Als uitbater van een ondergronds bouwwerk van openbaar nut (zie de definitie in artikel 1, 7°), moet een warmtenetbeheerder die verplichtingen en voorzorgsmaatregelen dus in acht nemen bij de uitvoering van zijn aanleg- en onderhoudswerkzaamheden onder, op of boven openbaar domein of particuliere eigendommen. Daarnaast regelt het KB van 21 september 1988 ook het mogelijk 'conflict' tussen een bestaand warmtenet en bepaalde voorgenomen werken (onder, op of boven

openbaar domein of private eigendom), zoals nieuw aan te leggen of te verwijderen (diepwortelende) beplanting die de warmtenetinfrastructuur zou kunnen beschadigen. De voorschriften die in hoofdstuk II van het KB van 21 september 1988 worden opgelegd, zijn dus van belang voor alle werken die iemand zou willen uitvoeren in de buurt van bestaande warmtenetinfrastructuur. Op basis van het KB van 21 september 1988 geldt onder meer de verplichting om werken in de nabijheid ('beschermde zone') van (warmte)leidingen te melden. De beschermde zone is de zone van 15 meter aan weersijden van de (warmtenet)installatie, waar nodig uitgebreid indien de stabiliteit of de integriteit van de installaties in het gedrang kan komen bij de uitvoering van de werken (artikel 1, 6° KB 21 september 1988).

In 2022 kwam er op federaal niveau een regelgevend kader tot stand waarbij de sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers werden vastgesteld. Die regelgeving is echter bij KB van 7 april 2023 ingetrokken.

Gewestelijk

Onder meer op basis van de gebruikte warmtebron(nen) kan ook andere sectorspecifieke regelgeving van toepassing zijn. Zo is bij een warmtenet met diepe geothermie als bron ook het Decreet Diepe Ondergrond relevant. Voor het gebruik van ondiepe geothermie (tot maximaal 500 meter diepte) bestaat er momenteel in Vlaanderen geen specifiek wetgevend kader.

Overzichtstabel sectorspecifieke regelgeving

NIVEAU	REGELGEVING	OPMERKINGEN
federaal	<u>Gaswet</u>	enkel indien net gevoed door biogas
	<u>Elektriciteitswet 1999</u>	enkel indien combinatie met WKK
	<u>KB 21 september 1988</u>	
gewestelijk	<u>Energiedecreet (titel IV/1)</u>	aanvullend: <u>beslissingsboom</u> VEKA en VREG
	<u>Energiebesluit</u>	
	Overige sectorspecifieke regelgeving	afhankelijk van de bron die het warmtenet voedt

3. Regelgeving inzake vergunningen en planologisch kader

a. Regelgeving in het kader van (omgevings)vergunningen

We bespreken eerst de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en nadien de omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten.

Omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen – principe

In de regel geldt er een vergunningsplicht voor alle stedenbouwkundige handelingen die artikel 4.2.1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) opsomt. Het aanleggen van een warmtenet is te beschouwen als “het optrekken of plaatsen van een constructie” en bijgevolg als een vergunningsplichtige handeling.

Wanneer is een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig voor het openbaar domein?

Op basis van artikel 4.2.3 VCRO kan de Vlaamse Regering bepaalde handelingen met een tijdelijk of occasioneel karakter of met een geringe ruimtelijke impact vrijstellen van een vergunningsplicht. Deze handelingen werden vastgesteld in het Vrijstellingsbesluit. Met betrekking tot de uitrol van warmtenetinfrastructuur op openbaar domein kunnen drie bepalingen van het Vrijstellingsbesluit relevant zijn.

- **Artikel 10, 4°** Vrijstellingsbesluit bepaalt dat er geen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig is voor de uitvoering van “gebruikelijke ondergrondse constructies en aansluitingen, zoals installaties voor het transport of de distributie van drinkwater, afvalwater, elektriciteit, aardgas, warmte- en koudenetleidingen en andere nutsvoorzieningen”. Belangrijk is dat de vrijstelling slechts geldt voor leidingen die zich bevinden op openbaar domein of op een terrein dat na de handelingen tot het openbaar domein zal behoren. De vrijstelling van vergunning geldt onder meer niet voor handelingen waarvoor een milieueffectenrapport moet worden opgemaakt (artikel 1.5 Vrijstellingsbesluit).
- Volgens de letterlijke tekst van het Vrijstellingsbesluit worden enkel ondergrondse warmtenetleidingen beoogd. Delen van de infrastructuur die bovengronds op een deel van het openbaar domein zouden komen te liggen (wat in de praktijk niet vaak zal voorkomen) zijn dus niet begrepen in **artikel 10, 4° Vrijstellingsbesluit**. In artikel 10, 5° Vrijstellingsbesluit worden in het algemeen ‘gebruikelijke aanhorigheden’ vrijgesteld. Op basis van die bepaling zou men bijvoorbeeld (ondergrondse) warmteoverdrachtstations en bovengrondse infrastructuur (bijvoorbeeld pompstation, controlekastje) ook onder de vrijstellingsregeling kunnen brengen.
- Bij de uitrol van warmtenetinfrastructuur kan ook **artikel 10, 6° Vrijstellingsbesluit** relevant zijn. Dat artikel stelt “technische constructies van algemeen belang met een maximaal volume van 30 kubieke meter en een maximale hoogte van 5 meter” vrij.

Het vrijstellingsregime betekent dat er in de regel ook geen stedenbouwkundige meldingsplicht van toepassing is. Desalniettemin hebben lokale besturen de mogelijkheid om vrijgestelde handelingen toch aan een meldingsplicht te onderwerpen in een provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordening (artikel 4.2.5, eerste lid, 2° VCRO). Per instal-

latie en locatie moet men dus nagaan of de vrijstellings-regeling al dan niet van toepassing is. Voor de vrijstellingen op het openbaar domein vereist de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet dat de handelingen met de geldende (gewestplan)bestemming in overeenstemming zijn (vb. RvVb 5 februari 2019, nr. A/1819/0562). De vrijstelling kan dus gecombineerd worden met een afwijking van de bestemmingsvoorschriften overeenkomstig artikel 4.4.7, § 2, eerste lid VCRO.

Wanneer is een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig voor private grond en voor privaat overheidsdomein?

Leidingen op private gronden en op privaat overheidsdomein volgen hetzelfde vergunnings-regime. Het algemene principe is dat het aanleggen van warmtenetinfrastructuur een vergunningsplichtige handeling is in de zin van artikel 4.2.1 VCRO ("het optrekken of plaatsen van een constructie"). Dat geldt ook voor het vervangen van (een deel van) de warmtenet-infrastructuur. Dan is er namelijk sprake van het herbouwen van een constructie in de zin van artikel 4.2.1, 1°, c) VCRO en moet men bijgevolg een nieuwe omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aanvragen. Herbouwen is volgens artikel 4.1.1, 6° VCRO "een constructie volledig afbreken, of méér dan veertig procent van de buitenmuren van een constructie afbreken, en binnen het bestaande bouwvolume van de geheel of gedeeltelijk afgebroken constructie een nieuwe constructie bouwen". Wordt de infrastructuur dus niet volledig vervangen (voor minder dan 40%), dan lijkt dus geen nieuwe vergunning aangevraagd te moeten worden.

Ook voor warmtenetinfrastructuur op private grond of privaat overheidsdomein kan men onder bepaalde voorwaarden evenwel terugvallen op het Vrijstellingsbesluit. Artikel 2.1, 1° (woningen) en artikel 3.1, 1° (andere gebouwen dan woningen) van het Vrijstellingsbesluit bevatten een vrijstelling van vergunning voor gebruikelijke ondergrondse constructies in, aan en bij woningen of andere gebouwen dan woningen, op voorwaarde dat de ondergrondse constructies niet voor de rooilijn of in een achteruitbouwstrook liggen. De vergunnings-praktijk neemt aan dat huisaansluitingen op nutsvoorzieningen onder het begrip 'gebruikelijke ondergrondse constructies' vallen.

Voor de toepassing van die vrijstelling gelden wel twee bijkomende voorwaarden (artikel 2.2, 1° en 2° Vrijstellingsbesluit):

- de ondergrondse constructies moeten worden uitgevoerd binnen een straal van dertig meter van een hoofdzakelijk vergund(e) of vergund geacht(e) residentiële woning of bedrijfswoning;
- er mag geen sprake zijn van vergunningsplichtige functiewijzigingen.

Is niet voldaan aan de hoger beschreven voorwaarden van het Vrijstellingsbesluit, dan moet men wél een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen aanvragen voor het aanleggen van de warmtenetinfrastructuur. De betrokken partijen maken best vooraf afspraken wie deze (en eventueel andere) vergunningen moet aanvragen.

Volledigheidshalve merken we nog op dat bij aansluitingen in nieuwbouwprojecten de warmteleidingen (en andere ondergrondse constructies) die zich situeren op private grond vaak mee opgenomen zijn in de bouwplannen tot aanvraag van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor het bouwen van de woning(en) of in de aanvraag van de

omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden. Is het Vrijstellingsbesluit van toepassing, dan is het opnemen van de warmteleidingen in de bouwplannen niet verplicht.

Wanneer is een omgevingsvergunning nodig voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten?

Naast de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen moet men voor de aanleg en exploitatie van een warmtenet soms ook rekening houden met de omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten. Op basis van de aard en de ernst van de effecten op mens en milieu, heeft de Vlaamse Regering in 1995 een lijst vastgesteld waarbij inrichtingen en activiteiten ingedeeld zijn in drie klassen ('indelingslijst bij VLAREM II').

Een omgevingsvergunning is vereist voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit van de eerste of tweede klasse (artikel 5, 1°, c) Omgevingsvergunningsdecreet); voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten van de derde klasse geldt een meldingsplicht (artikel 5, 2°, b) Omgevingsvergunningsdecreet). Volgende onderdelen uit de warmtenetketen kunnen op basis van de indelingslijst aanleiding geven tot een vergunnings- of meldingsplicht:

- Op een WKK-installatie kunnen verschillende rubrieken van de indelingslijst van toepassing zijn, bijvoorbeeld rubriek 12.1 (elektriciteitsproductie) en rubriek 31 (motoren met inwendige verbranding).
- Voor de warmtewisselaars moet men desgevallend kijken naar de voorschriften van de rubrieken 39.2 en 39.4 van de indelingslijst.
- Als het warmtenet restwarmte als bron heeft, dan moet men ook rekening houden met de vergunning voor het exploiteren van de betrokken installatie, bijvoorbeeld een afvalverbrandingsinstallatie (rubriek 2.3 – opslag en verwijdering van afvalstoffen).

Overige vergunningen

Indien in het warmtenet ook installaties betrokken zijn die elektriciteit produceren (**WKK**), dan zal de Elektriciteitswet 1999 van toepassing zijn. In dat geval is er, naast een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen en/of een omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten, mogelijks ook een productievergunning vereist (artikel 4 Elektriciteitswet 1999).

Als een warmtenet gebruik maakt van **diepe geothermie**, dan geldt een dubbele vergunningsplicht voor het opsporen en winnen van aardwarmte in de diepe ondergrond (artikel 63/1 Decreet Diepe Ondergrond). Via de opsporingsvergunning verkrijgt de houder de exclusieve schriftelijke toestemming om winbare aardwarmte op te sporen in de diepe ondergrond en om die aardwarmte tijdens de duur van de opsporingsvergunning overeenkomstig de vergunningsvoorwaarden te winnen. De winningsvergunning is de exclusieve schriftelijke toestemming om aardwarmte te winnen in de diepe ondergrond. Beide vergunningen moeten worden aangevraagd bij de Vlaamse Regering (zie artikel 63/1, § 1 Decreet Diepe Ondergrond). Naast de opsporings- en winningsvergunning is er voor geo-thermische toepassingen doorgaans ook nog een bijzondere omgevingsvergunning nodig, bijvoorbeeld voor het aanbrengen van reliëfwijzigingen overeenkomstig artikel 4.2.1, 4° VCRO.

Vergunningverlenende overheid

Er zijn drie vergunningsniveaus, met name de Vlaamse Regering, de provincie (de deputatie) en de gemeente (het college van burgemeester en schepenen). Om de bevoegde vergunning-verlenende overheid aan te wijzen, moet men eerst nagaan of er bevoegdheidsaanzijzende bijzondere wetsbepalingen van toepassing zijn. Is dat niet het geval, dan wordt de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden bepaald op basis van het voorwerp van de vergunningsaanvraag. Om na te gaan bij welke overheid men een vergunningsaanvraag moet indienen, moet men eerst onderzoeken of het project op de lijst van de Vlaamse (of eventueel provinciale) projecten staat. Die lijsten zijn in bijlage I bij het Projectenbesluit van 13 februari 2015 opgenomen.

De aanleg van warmtenetinfrastructuur op private grond en privaat overheidsdomein lijkt onder geen van die projecten te vallen. Bijgevolg zal het college van burgemeester en schepenen over degelijke vergunningsaanvragen moeten oordelen (artikel 15, § 1, tweede lid Omgevingsvergunningsdecreet). Wel is rekening te houden met artikel 15/1 Omgevingsvergunningsdecreet ('*no conflict of interest*'-bepaling): in de gevallen waarin normaal het college van burgemeester en schepenen bevoegd zou zijn, verleent de deputatie de vergunning, indien twee voorwaarden cumulatief zijn vervuld: (1) voor het project is een milieueffectrapport opgesteld en (2) het college van burgemeester en schepenen is initiatiefnemer en aanvrager van het project. Deze afwijking op de bevoegdheidstoewijzing in functie van het voorwerp van de aanvraag kan bij de aanleg van warmtenetten wel eens spelen.

Overzichtstabel regelgeving (omgevings)vergunningen

SOORT VERGUNNING	WETTELIJKE GRONDSLAG	TOEPASSINGSGEBIED
omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen	art. 4.2.3 VCRO juncto art. 10, 4° juncto art. 1.5 Vrijstellingsbesluit	warmtenetinfrastructuur op openbaar domein, <u>niet</u> vrijgesteld overeenkomstig art. 1.5 Vrijstellingsbesluit
	art. 4.2.1, 1°, a) VCRO	warmtenetinfrastructuur op private grond in het kader van nieuwbouw
	art. 4.2.1, 1°, a) VCRO	warmtenetinfrastructuur op private grond in bestaande bebouwing indien niet voldaan aan de voorwaarden van het Vrijstellingsbesluit
	art. 4.2.1, 1°, c) VCRO	indien > 40% van de warmtenetinfrastructuur wordt vervangen
omgevingsvergunning voor de exploitatie van ingedeelde inrichtingen of activiteiten	bijlage 1 bij VLAREM II	onder andere indien warmtenet gevoed door restwarmte van een afvalverbrandingsinstallatie of indien aanwezigheid WKK-installatie
opsporingsvergunning voor aardwarmte	art. 63/1° v. Decreet Diepe Ondergrond	opsporen (en voor de duur van de vergunning winnen) van aardwarmte in de diepe ondergrond
winningsvergunning voor aardwarmte	art. 63/1 e.v. Decreet Diepe Ondergrond	winnen van aardwarmte in de diepe ondergrond
productievergunning	art. 64 Elektriciteitswet 1999 juncto art. 2 KB 11 oktober 2000	indien aanwezigheid WKK-installatie en voldaan aan de voorwaarden in art. 64 Elektriciteitswet 1999 juncto art. 2 KB 11 oktober 2000

b. Planologisch kader en instrumenten

Bestemmingsvoorschriften

De ontwikkelaar van een collectief warmteproject moet rekening houden met de ruimtelijke bestemming van de beoogde grondpercelen die de warmtenetinfrastructuur zal doorkruisen. Net als bovengrondse constructies moet men ook ondergrondse constructies toetsen op hun overeenstemming met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften (vb. RvVb 10 februari 2015, nr. A/2015/0056). Dit geldt dus ook voor ondergrondse nutsvoorzieningen.

Warmtenetten zijn in principe verenigbaar met de bestemmingsvoorschriften van woon-gebieden, industriezones en gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en nutsvoorzieningen.

Voor gebieden die buiten deze zones vallen, kan men terugvallen op artikel 4.4.7, § 2, eerste lid VCRO: "In een vergunning voor handelingen van algemeen belang die een ruimtelijk beperkte impact hebben, mag worden afgeweken van stedenbouw-kundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften". De decreetgever heeft met deze afwijkmogelijkheid willen bewerkstelligen dat bepaalde infrastructuur kan worden opgericht, zonder dat voorafgaand aan de vergunningverlening, een planwijziging moet worden doorgevoerd. Handelingen van algemeen belang zijn de "door de Vlaamse Regering aangewezen handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuur of openbare wegen, nutsvoorzieningen, infrastructuur op het grondgebied van meerdere gemeenten of infrastructuur ten behoeve of ten bate van de uitoefening van een openbare dienst. Handelingen van algemeen belang kunnen een ruimtelijk beperkte impact hebben vanwege hun aard of omvang, of omdat ze slechts een wijziging of uitbreiding van bestaande of geplande infrastructuren of voorzieningen tot gevolg hebben" (artikel 4.1.1, 5° VCRO). Met een Besluit van mei 2000 (het Besluit Handelingen van Algemeen Belang) heeft de Vlaamse Regering uitvoering gegeven aan artikel 4.1.1, 5° VCRO.

Artikel 3 van het Besluit Handelingen van Algemeen Belang maakt een onderscheid tussen drie soorten handelingen van algemeen belang. De voornaamste zijn de eerste twee categorieën, namelijk:

- handelingen van algemeen belang die (steeds) geacht worden slechts een ruimtelijk beperkte impact te hebben (§ 1);
- handelingen die een ruimtelijk beperkte impact kunnen hebben, maar waar dit verder, in een concreet dossier door de vergunningsaanvrager moet worden gemotiveerd (§ 2)

In 2018 werd toegevoegd aan de opsomming in § 1 van artikel 3 van het Besluit Handelingen van Algemeen Belang: "de aanleg, wijziging of uitbreiding van *ondergrondse* warmte- en koudenetleidingen die bedoeld zijn voor het openbaar distributienet, en de bijbehorende kleinschalige infrastructuur, zoals toezichtspotten, pompputten, ontluchters en voedings- en schakelkasten". Deze constructies worden dus geacht steeds slechts een ruimtelijk beperkte impact te hebben. Hetzelfde Besluit van 2018 voegde aan de opsomming in § 2 van artikel 3 van het Besluit Handelingen van Algemeen Belang toe: "de aanleg, wijziging of uitbreiding van *ondergrondse of bovengrondse* warmte- en koudenetleidingen die bedoeld zijn voor het openbaar distributienet, en de aanhorigheden met het oog op de exploitatie, zoals warmteoverdrachtstations, pompgebouwen en aftakstations". Dergelijke constructies kunnen dus een ruimtelijk beperkte impact hebben indien de vergunningsaanvrager dit in een concreet dossier motiveert.

GIPOD

Om de aanleg van warmtenetinfrastructuur in de ondergrond enigszins te plannen en indien mogelijk te stroomlijnen met andere werken op het openbaar domein, is het Generiek Informatieplatform Openbaar Domein (hierna GIPOD) een handig instrument.

Het GIPOD (gipod.vlaanderen.be) is een generiek informatie-uitwisselingsplatform tussen alle partijen die betrokken zijn bij innames van het openbaar domein ten gevolge van werken en manifestaties. Het GIPOD zorgt voor meer afstemming tussen nuts- en wegenwerken. Het GIPOD-decreet regelt onder meer de werking en de organisatie van het GIPOD.

Warmtenetbeheerders zijn inbegrepen in de definitie van 'netwerkexploitant' in artikel 3, 7°/2 van het GIPOD-decreet en moeten dan ook enkele voorschriften van dit decreet naleven. Zo moeten ze grondwerken, namelijk een geplande inname waarbij de openbare weg wordt opengebroken (artikel 3, 5°/2 GIPOD-decreet), in het platform ingeven. Artikel 16/3 van het GIPOD-decreet schrijft bijvoorbeeld voor onder welke voorwaarden synergieaanvragen ingediend moeten worden.

KLIP

Het Kabel- en Leidinginformatieportaal (KLIP – klip.vlaanderen.be) is een webtoepassing met als doel schade aan kabels en leidingen bij grondwerken te voorkomen. Een aannemer die ondergrondse werken wil uitvoeren moet de verplichtingen in het kader van het KLIP-decreet naleven. Onder 'grondwerken' verstaat men alle activiteiten die een impact hebben op het grondoppervlak of op de ondergrond en die schade kunnen veroorzaken aan kabels en leidingen (artikel 2, § 1, 10° KLIP-decreet).

Een warmtenetbeheerder is een kabel- en leidingbeheerder volgens artikel 2, § 1, 3° KLIP-decreet en moet zich dus registreren. Informatie met betrekking tot de ligging van warmtenetinfrastructuur moet men in het KLIP ingeven aan de hand van plannen. Als kabel- en leidingbeheerder moet een warmtenetbeheerder zelf de precieze locatie van de leidingen en kabels in het portaal invoeren en dat voor zones gelegen zowel in het (openbaar en privaat) overheidsdomein als in private gronden.

Code voor infrastructuur- en nutswerken langs gemeentewegen ('Code Nuts')

De 'Code Nuts' is een afsprakenkader opgesteld door VVSG voor een betere coördinatie en kwaliteit van infrastructuurwerken, van planning tot uitvoering en oplevering. De beoogde partijen zijn de gemeenten en netwerkbeheerders. De afspraken hebben betrekking op (1) werken op het openbaar domein met een nutsbedrijf, leidingenbeheerder of derde als opdrachtgever en (2) gemeentelijke infrastructuurwerken, waarvoor de gemeente optreedt als opdrachtgever met onder andere noodzakelijke aanpassings- en verplaatsingswerken aan de nutsleidingen en/of aan infrastructuur van derden.

De bedoeling is dat nutsmaatschappijen die aangesloten zijn bij de Vlaamse Raad van netwerkbeheerders en gemeenten die de 'Code Nuts' goedkeurden in hun gemeenteraad het afsprakenkader als standaard manier van werken integreren in hun processen.

4. Beheersoverdracht Fluvius

In 2017 hebben Eandis en Infrax, thans Fluvius, via hun intercommunales, de gemeenten toestemming gevraagd om de activiteit warmtenetten over te nemen: de zogenaamde beheersafstand of beheersoverdracht. Daartoe werd het bedrijf 'Warmte@Vlaanderen' opgericht.

Een beheersoverdracht zoals bedoeld in het toenmalige artikel 12, § 1, tweede lid Decreet Intergemeentelijke Samenwerking (thans artikel 398, § 1 Decreet Lokaal Bestuur): "het toevertrouwen door de deelnemende gemeenten aan het samenwerkingsverband van de uitvoering van door hen genomen beslissingen in het kader van zijn doelstellingen, in die zin dat de deelnemende gemeenten zich het recht ontszeggen zelfstandig of samen met derden dezelfde opdracht uit te voeren". Zo'n beheersoverdracht heeft betrekking op het volledige grondgebied van een gemeente; een beheersoverdracht op projectbasis is niet mogelijk. Ongeveer 1/3 van de gemeenten zijn ingegaan op het voorstel van Eandis/Infrax. Deze gemeenten hebben een keuze gemaakt tussen een volledige of een gedeeltelijke beheersoverdracht.

- Bij een volledige beheersoverdracht zorgt een intercommunale van Fluvius, als eigenaar van de warmtedistributie-installaties, voor de financiering ervan.
- Bij een gedeeltelijke beheersoverdracht kent de gemeente niet de volledige warmteactiviteit aan Warmte@Vlaanderen toe, maar enkel de aanleg en de exploitatie. Dit heeft als gevolg dat de gemeente de eigendom van de warmtenetten behoudt.

Deze beheersoverdracht betekent niet noodzakelijk dat er op het grondgebied van de gemeente enkel nog warmteactiviteiten kunnen ontplooid worden door Fluvius. Ten eerste heeft een beslissing tot beheersoverdracht geen impact op reeds aangegane engagementen. Ten tweede behouden gemeenten die tot beheersoverdracht zijn overgegaan wel het recht om derden die daarom verzoeken, toestemming te geven om op hun grondgebied warmtenetten te ontwikkelen. Een derde partij die op eigen initiatief wil overgaan tot het uitrollen van een warmtenet en daarbij gebruik wil/moet maken van een deel van het gemeentelijk openbaar domein, moet daartoe aan die gemeente een bepaalde toelating vragen, bijvoorbeeld onder de vorm van een domeintoelating of opstalrecht. Het recht om die toelatingen af te leveren en opstalovereenkomsten te sluiten is een beleidsbevoegdheid die niet onder de beheersoverdracht valt.

Een gemeente behoudt steeds het recht om de beheersoverdracht te herroepen indien de statuten van de netbeheerder in die mogelijkheid voorzien. Ter illustratie: uittreksel uit de gecoördineerde statuten van Fluvius Limburg.

6. de door een deelnemende gemeente verrichte beheersoverdracht met het oog op de subactiviteit warmte op haar grondgebied is steeds herroepbaar zonder recht op schadevergoeding voor de Opdrachthoudende vereniging of haar deelnemers, onverminderd statutair bepaalde vergoedingen in geval van overneming van installaties (op basis van de uitoefening van een recht van voorkeur);

Net als de beheersoverdracht gebeurt ook de herroeping van een beheersoverdracht bij beslissing van de gemeenteraad. Dit volgt uit een samenlezing van de artikelen 40, § 1 (volheid van bevoegdheid van de gemeenteraad) en 398, § 1 van het Decreet Lokaal Bestuur.

Samenvattend kunnen we stellen dat Fluvius momenteel dus niet over een exclusief gebruiksrecht op het gemeentelijk openbaar domein beschikt om op het grondgebied van een gemeente warmtenetten te beheren. De exclusiviteit van de beheersoverdracht slaat enkel op de projecten die de gemeente initieert of organiseert.



Instrumenten om de uitrol van warmtenetten te faciliteren

Om de uitrol van warmtenetten (verder) te faciliteren en te sturen, kunnen lokale overheden heel wat juridische instrumenten inzetten. Hierna bespreken we eerst de beleidsmatige instrumenten (met en zonder verordenend karakter) en vervolgens de instrumenten waarin het grondgebruik geregeld kan worden.

1. Beleidsmatige instrumenten

a. Instrumenten met verordenend karakter

Stedenbouwkundige verordeningen



artikel 2.3.1 en volgende VCRO

Gewestelijke, provinciale en gemeentelijke overheden kunnen stedenbouwkundige verordeningen uitvaardigen. De inhoud van stedenbouwkundige verordeningen is limitatief omschreven in artikel 2.3.1 VCRO. De voorschriften in een stedenbouwkundige verordening moeten niet strikt stedenbouwkundig van aard zijn maar moeten wel steeds ruimtelijk te situeren zijn (de voorwaarden in artikel 2.2.5, § 2 VCRO).

Artikel 2.3.1, eerste lid, 4° VCRO bepaalt specifiek dat de voorschriften betrekking kunnen hebben op de aanleg van voorzieningen, met name de water-, gas- en elektriciteitsvoorziening, de verwarming, de telecommunicatie, de opvang van afvalwater en regenwater, de afvalophaling en de windmolens.

Territoriaal gezien kunnen stedenbouwkundige verordeningen betrekking hebben op het gehele grondgebied van de gemeente (of provincie) of op een gedeelte. Een voorbeeld van een gebiedsgerichte verordening is de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'De Kaaien' (december 2020) die betrekking heeft op een collectief afgebakende zone van de stad Aalst.

Wat kan de gemeente in zo'n stedenbouwkundige verordening opnemen om de uitrol van warmtenetten te faciliteren? Ze kan bijvoorbeeld een verplichting tot aansluiten op een warmtenet invoeren of (meer algemeen) de verplichting om in nieuwbouw (en herbouw) vanaf vijf of tien wooneenheden een centrale stookplaats te voorzien. Ook het afbakenen van ondergrondse reservatiestroken behoort tot de mogelijkheden van een stedenbouwkundige

verordening. Stedenbouwkundige verordeningen kunnen ook bepalingen bevatten die ruimer gaan dan het louter uitstippelen van regels die de bebouwing en/of exploitatie van private eigendommen viseren. Een illustratie daarvan is de stedenbouwkundige verordening van de stad Oostende betreffende het privaat gebruik van het openbaar domein. Ook daar moet dan bij de uitrol van het warmtenet rekening mee gehouden worden.

Op gemeentelijk niveau stelt de gemeenteraad de stedenbouwkundige verordeningen vast (artikel 2.3.2, § 2 VCRO). Het college van burgemeester en schepenen bereidt de stedenbouwkundige verordeningen voor. De volledige procedure staat beschreven in artikel 2.3.2 § 2 VCRO.

Stedenbouwkundige verordeningen binden de burger en de vergunningverlenende overheid. Het overtreden van de voorschriften in stedenbouwkundige verordeningen is strafbaar. De voorschriften van de verordeningen van een hoger niveau primeren op deze van een lager niveau, maar een stedenbouwkundige verordening van een lager niveau kan strenger of meer gedetailleerd zijn dan een hoger niveau.

Stedelijke/gemeentelijke reglementen



artikel 40 Decreet Lokaal Bestuur

De gemeenteraad beschikt over een algemene regelgevende bevoegdheid voor zaken van gemeentelijk belang. Met het oog daarop kunnen de gemeentelijke bestuursorganen alle mogelijke initiatieven nemen, waaronder de uitwerking van reglementen.

Overeenkomstig artikel 40, § 3 Decreet Lokaal Bestuur kunnen de reglementen onder meer betrekking hebben op 'het gemeentelijk beleid, de gemeentelijke belastingen en retributies, en op het inwendige bestuur van de gemeente'. Welke aangelegenheden nu precies van (provinciaal of) gemeentelijk belang zijn, wordt afgebakend door het normatief optreden van de federale overheid en van de gemeenschappen en de gewesten. Er kan sprake zijn van een uitdrukkelijke bepaling die een aangelegenheid (expliciet) aan de bevoegdheidssfeer van de gemeenten onttrekt of een impliciete onttrekking. Een impliciete onttrekking van een materie aan de gemeentelijke bevoegdheid komt tot uiting doordat de wetgever (hetzij de federale, hetzij de deelstatelijke) zelf een materie, die voorheen door de gemeente werd geregeld, inhoudelijk gaat regelen. Sommige bevoegdheden van gemeentelijke aard worden expliciet toegewezen. Zo bepaalt het Gemeentewegendecreet dat gemeenten een gemeentelijk reglement kunnen opmaken voor de toegang, het gebruik of het beheer van gemeentewegen.

- Stedelijke/gemeentelijke reglementen kunnen algemeen zijn en bijvoorbeeld betrekking hebben op eenieder die op zijn particuliere eigendom werken voor nutsvoorzieningen wil laten uitvoeren.
- Er zijn ook reglementen die enkel betrekking hebben op het gemeentelijk domein, bijvoorbeeld een retributiereglement op werken aan nutsvoorzieningen op gemeentelijk openbaar domein.

Gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP)



artikelen 2.2.1 en volgende van de VCRO

Gemeenten kunnen (thematische of gebiedsgerichte) ruimtelijke uitvoeringsplannen uitvaardigen. Een ruimtelijk uitvoeringsplan geeft aan welke bestemming een bepaald gebied heeft en welke stedenbouwkundige voorschriften in dat gebied of delen ervan van toepassing zijn.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn bestemmingsplannen die een verdere verfijning van (de vroegere ruimtelijke structuurplannen of) ruimtelijke beleidsplannen uitmaken (artikel 2.2.5, § 1, 6° en artikel 2.2.18, § 1, tweede lid VCRO). De gemeente kan een RUP opmaken in uitvoering van het eigen (gemeentelijk) ruimtelijk beleidsplan of ter uitvoering van een ruimtelijk beleidsplan van een hoger niveau.

Wat kan men in zo'n RUP opnemen om de uitrol van warmtenetten te faciliteren? Een RUP legt voor de in het plan opgenomen percelen onder meer vast welke activiteiten er mogen plaatsvinden, waar al dan niet mag worden gebouwd, hoe een bepaald gebied ingericht en beheerd moet worden enzovoort. In een gemeentelijk RUP kan men bijvoorbeeld opleggen om reservatiestroken te voorzien voor de installatie van een warmtenet en de aansluiting ervan op de gebouwen. Een ander voorschrift is bijvoorbeeld een aansluitverplichting op een (bestaand of bijna bestaand) warmtenet voor nieuw op te richten gebouwen, minimale bouw- of warmtedichtheden...

Het grafische plan dat aangeeft voor welk(e) gebied(en) het plan van toepassing is en de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften van vastgestelde of goedgekeurde ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben een verordenend karakter (artikel 2.2.5, § 1, tweede lid VCRO).

Ruimtelijke uitvoeringsplannen staan boven de voorschriften in een stedenbouwkundige verordening (artikel 2.3.3 VCRO). De voorschriften van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen niet afwijken van de voorschriften van provinciale en gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, tenzij de provincieraad, respectievelijk de Vlaamse Regering instemming daarmee verleent (artikel 2.2.18, § 1, derde lid VCRO).

Een nadeel van ruimtelijke uitvoeringsplannen is dat het opmaken ervan behoorlijk tijdsintensief is (artikel 2.2.4 VCRO – de vijf fasen van het geïntegreerde planningsproces).



b. Instrumenten zonder verordenend karakter

(Gemeentelijke) Ruimtelijke beleidsplannen



artikel 2.1.1 en volgende VCRO
+ Besluit Ruimtelijke Beleidsplannen 30 maart 2018

Eind 2017 werd de overstap gemaakt van ruimtelijke structuurplannen naar ruimtelijke beleidsplannen. Artikel 2.1.1, eerste lid VCRO omschrijft een ruimtelijk beleidsplan als een strategische visie en een of meer beleidskaders die samen het kader aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Ruimtelijke beleidsplannen bevatten een lange termijn strategische visie en een beleidskader.

In een ruimtelijk beleidsplan kan de gemeente duidelijk maken dat ze wil inzetten op collectieve energiesystemen, zoals warmtenetten.

De beleidsplannen komen tot stand in een procedure die participatie en overleg garandeert, in elke fase van de opmaak. De provinciale en gemeentelijke beleidsplannen zijn niet onderworpen aan een goedkeuringstoezicht. Er is ook geen strikte hiërarchie tussen beleidsplannen van verschillende niveaus. Wel kunnen de deputatie van de provincie en de Vlaamse Regering een voorbehoud formuleren naar aanleiding van de definitieve vaststelling van een gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen geeft tevens een aantal verwachtingen aan ten aanzien van de inhoud van de provinciale en gemeentelijke beleidsplannen ruimte.

Een beleidsplan heeft geen verordenend karakter (artikel 2.1.2 VCRO) en kan dus geen rechtsgrond vormen bij vergunningverlening.

Lokale warmteplannen



de Vlaamse steden en gemeenten die het Lokaal Energie- en Klimaatpact ondertekenden, engageerden zich tot het opmaken van een warmtebeleidsplan

Door het opmaken van een lokaal warmteplan kan een lokaal bestuur onder meer voorkeurszones afbakenen voor collectieve en individuele oplossingen om de toekomstige warmtevraag in te vullen. Lokale warmteplannen worden uitgewerkt aan de hand van vier stappen: lokale data, een warmtevisie, een warmtezoneringsplan en een warmtebeleidsplan (zie hoofdstuk 2 Warmtegids). De Inspiratiekaart Warmtezonering van VVSG Netwerk Klimaat en WarmteWerkt geeft voor elke Vlaamse stad/gemeente een eerste inschatting van individuele en collectieve verwarmingsoplossingen en kan op die manier een waardevol aanvangspunt zijn voor lokale overheden bij de opmaak van hun lokaal warmteplan.

Het warmtebeleidsplan legt concreet vast in welke gebieden het lokaal bestuur welke initiatieven zal nemen, op basis van welke doelstellingen, enzovoort. De gemeente kan ervoor opteren om ofwel een afzonderlijk warmtebeleidsplan op te maken ofwel dit te integreren in het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan. De bedoeling is dat de lokale warmteplannen uiteindelijk bij gemeenteraadsbesluit worden bekrachtigd. Net als ruimtelijke beleidsplannen hebben lokale warmteplannen op zich evenwel geen afdwingbaar karakter.

Beleidsmatig Gewenste Ontwikkelingen (BGO)



artikel 4.3.1 VCRO

De afkorting BGO wijst op Beleidsmatig Gewenste Ontwikkelingen. Een vergunningverlenend bestuur kan bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening rekening houden met BGO (artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1° en § 2 VCRO). BGO moeten een bepaalde validatie krijgen van de gemeenteraad of het college van burgemeester en schepenen. Bovendien moeten ze voorafgaand bekend gemaakt zijn aan de bevolking en raadpleegbaar zijn (RvVb 27 augustus 2013, nr. A/2013/0511). BGO moeten ook voldoende duidelijk en precies zijn en voldoende rechtszekerheid bieden om een concreet beoordelingskader te kunnen vormen als onderdeel van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening (RvVb 6 mei 2014, nr. A/2014/0328). Het meenemen van BGO bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag is geen verplichting voor lokale besturen maar slechts een mogelijkheid.

BGO hebben niet de bedoeling om te dienen als alternatief ordeningsinstrument naast stedenbouwkundige verordeningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen. BGO kunnen evenmin afbreuk doen aan geldende voorschriften, noch die voorschriften wijzigen. BGO leiden slechts tot beleidslijnen en ruimtelijke voorstellen die in een latere fase omgezet worden in verordenende instrumenten. BGO hebben als eigenschap dat ze niet het voorwerp moeten uitmaken van een verplicht openbaar onderzoek. Men moet ook geen voorafgaande adviezen inwinnen. BGO moeten consequent en generiek toegepast worden en kunnen dus niet uitgevaardigd worden op projectbasis.

BGO kunnen vervat zijn in diverse types van documenten, bijvoorbeeld omzendbrieven, structuurschetsen of rooilijnplannen. BGO kunnen onder meer betrekking hebben gezondheid, ruimtegebruik, bouwdichtheid... (artikel 4.3.1, § 2, 1° VCRO). Elementen rond efficiënte warmteplanning zou men bijvoorbeeld onder het punt 'ruimtegebruik' kunnen onderbrengen.

Overzichtstabel beleidsmatige instrumenten

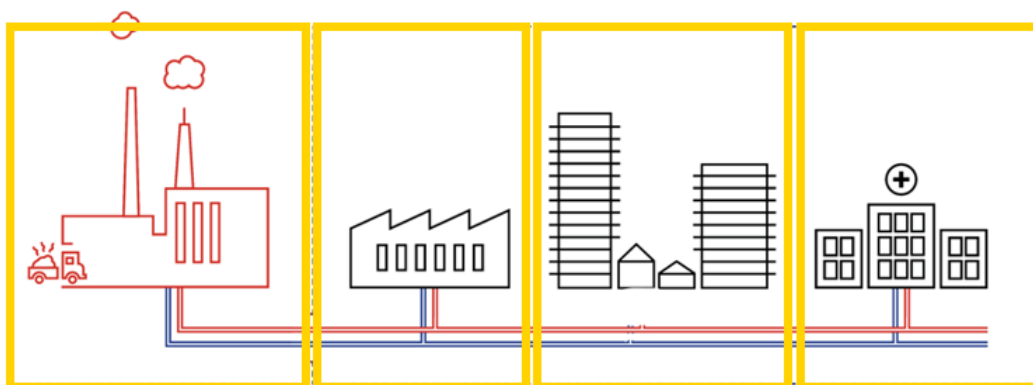
INSTRUMENT	VERORDENEND KARAKTER	RECHTSGROND	VOORBEELD
Stedenbouwkundige verordening	Ja	Art. 2.3.1 en volgende VCRO	<u>Antwerpen</u> , <u>Oostende</u> , <u>Roeselare</u> ...
Stedelijk reglement	Ja	Art. 40 Decreet Lokaal Bestuur	<u>Antwerpen</u> (in opmaak)
RUP	Ja	Art. 2.2.1 en volgende VCRO	<u>Antwerpen</u> (aansluitverplichting Nieuw-Zuid en Slachthuissite)
Ruimtelijk beleidsplan	Nee	Art. 2.1.1 en volgende VCRO + Besluit Ruimtelijke Beleidsplannen	<u>Harelbeke</u> , <u>Mechelen</u> (conceptnota)
Lokaal warmtebeleidsplan	Nee	/	<u>Beringen</u>
BGO	Nee	Art. 4.3.1 VCRO	<u>Mechelen</u> (Raghenno)

2. Instrumenten in functie van het grondgebruik

a. Probleemstelling – de onroerende natrekking en het verzaken daaraan

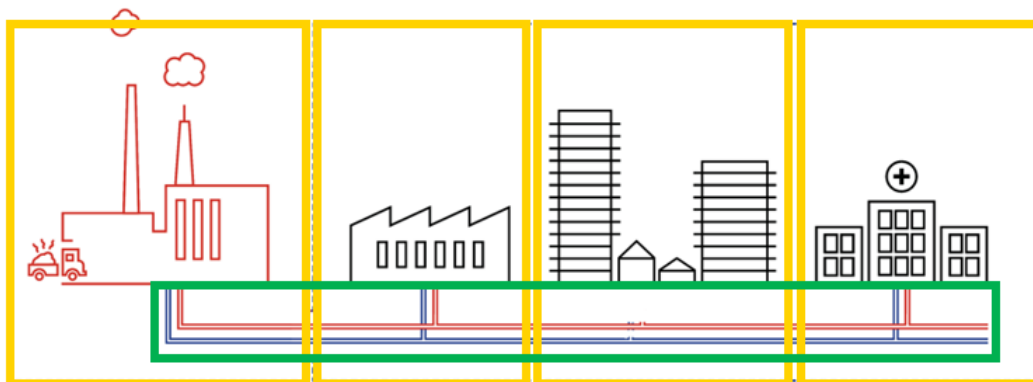
Lokale overheden kunnen de uitrol van warmtenetten niet enkel faciliteren aan de hand van ruimtelijke instrumenten en in de fase van de vergunningverlening. Ook met betrekking tot het eigen patrimonium (overheidsgronden en overheidsgebouwen) kunnen steden en gemeenten de uitbouw van warmtenetten optimaliseren, namelijk bij het ter beschikking stellen van hun (grond)eigendom voor de aanleg van warmtenetinfrastructuur. Het is essentieel om de problematiek van het grondgebruik te onderscheiden van de vergunningsproblematiek; een (vrijstelling van) (omgevings)vergunning betreft louter het stedenbouwkundige aspect van de warmtenetinfrastructuur en 'bevrijdt' domeinbeheerders er niet van om de beoogde gronden op juridisch correcte wijze in gebruik te geven.

Om te vermijden dat de aanlegger van de warmtenetinfrastructuur het eigendomsrecht daarop zou verliezen, is het van belang dat de domeinbeheerder-grondeigenaar afstand doet van de zogenaamde verticale onroerende natrekking. In het Belgische (goederen)recht geldt namelijk het principe dat constructies die op, boven of onder de grond van iemand anders worden aangelegd, in eigendom toebehoren aan de grondeigenaar (Figuur 1). Vanaf het ogenblik dat constructies in andermans grond worden aangelegd zonder de nodige afspraken daaromtrent, treedt immers de natrekking in. Dat geldt niet alleen voor het buizen- en leidingennetwerk, maar ook voor bijvoorbeeld opslaginstructuur, back-upinstallaties en andere toebehoren van het warmtenet.



Figuur 1
Visualisatie van de verticale onroerende natrekking: eigendomsrecht op de warmtenetinfrastructuur wordt opgesplitst tussen de 4 betrokken grondeigenaars.

Om het scenario zoals weergegeven op figuur 1 te vermijden, moet de verticale onroerende natrekking doorbroken worden met als resultaat dat de aangelegde (warmtenet) infrastructuur eigendom is (blijft) van de aanlegger (Figuur 2).



Figuur 2
Visualisatie van het doorbreken van de verticale onroerende natrekking: eigendomsrecht op de warmtenetinfrastructuur (groen omkaderd) ligt volledig bij de aanlegger.

Om de verticale onroerende natrekking te doorbreken, bestaan er verschillende juridische instrumenten. Naar die juridische instrumenten wordt verwezen aan de hand van het begrip 'leg- en ligrechten': de betrokken aanlegger moet in eerste instantie de bevoegdheid krijgen om infrastructuur aan te leggen (legrecht) en vervolgens moet het legrecht als het ware overgaan in een ligrecht, met name de bevoegdheid om de aangelegde infrastructuur in de grond te hebben én houden. Zoals we verderop nog zullen verduidelijken, is het opstalrecht (zelfstandig of accessoir) bij elk van die leg- en ligrechten essentieel om de beoogde eigendomssplitsing tussen grond(en) en warmtenetinfrastructuur tot stand te brengen.

Specifiek met betrekking tot overheidsdomein moeten we een onderscheid maken tussen openbaar domein en privaat overheidsdomein. Zakelijke en persoonlijke gebruiksrechten zijn mogelijk op openbaar en privaat domein van de overheid. Voor het openbaar domein komt daar nog de mogelijkheid van administratieve gebruiksrechten bij. In deze leidraad komen de administratieve gebruiksrechten (domeinconcessie en domeintoelating) en de zakelijke gebruiksrechten (opstalrecht en erfdienstbaarheden) aan bod.

b. Administratiefrechtelijke instrumenten

Domeintoelating

Een overheid kan haar openbaar domein in privaat gebruik geven door middel van een eenzijdige bestuurshandeling: de domeinvergunning, domeintoelating, wegenistoelating of vergunning voor privaat gebruik. Al deze begrippen dekken *grosso modo* dezelfde lading. Een domeintoelating komt neer op een gebruiksrecht tot inname van een deel van het openbaar domein. Over de duurtijd van een domeintoelating bestaat geen specifiek wettelijk voorschrift. In de praktijk is een domeintoelating bijna altijd beperkt in de tijd.

Specifiek voor de aanleg van warmtenetinfrastructuur wordt het gebruik van de domeintoelating als leg- en ligrecht in artikel 4/1.1.13, § 1 Energiedecreet naar voren geschoven:

"De warmte- of koudenetbeheerder heeft het recht het openbaar domein en de gemeentewegen te gebruiken voor de aanleg en het onderhoud van leidingen boven of onder het openbaar domein, de gemeentewegen, en de bijbehorende uitrustingen als hij over een voorafgaande domeintoelating van de domeinbeheerder beschikt. Daarbij gelden de voorwaarden die de domeinbeheerder nuttig acht bij de verlening van de domeintoelating."

Op vlak van de procedure valt een onderscheid te maken tussen twee situaties.

- Heeft een warmtenetbeheerder voor de geplande werken zowel een **omgevingsvergunning** als een domeintoelating nodig, dan wordt volgens artikel 4/1.1.13, § 2 Energiedecreet de aanvraag tot het verkrijgen van een domeintoelating samengevoegd met de aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning en treedt de vergunningverlenende overheid op als een soort 'uniek loket'. De domeinbeheerder moet binnen de 30 dagen een domeintoelating afleveren of weigeren. Weigert de domeinbeheerder expliciet de domeintoelating, dan vormt dat geen beletsel voor het verdere verloop van de stedenbouwkundige procedure. Wordt de omgevingsvergunning

alsnog afgeleverd, dan zal die, bij gebrek aan domeintoelating, evenwel niet uitvoerbaar zijn. In dergelijk geval kan de netbeheerder wel een aangepast dossier indienen om alsnog een domeintoelating te verkrijgen. Als de domeinbeheerder binnen de vooropgestelde termijnen geen beslissing neemt, dan wordt de aanvraag van de domeintoelating geacht te zijn toegestaan ('stilzwijgend verleende domeintoelating'). Het voorgaande is enkel van toepassing indien voor de geplande werkzaamheden zowel een domeintoelating als een omgevingsvergunning vereist is (procedure 'uniek loket').

- Wordt een domeintoelating gevraagd los van een **omgevingsvergunningsaanvraag** (zoals meestal het geval zal zijn), dan bestaat er geen voorgeschreven procedure en zijn er ook geen termijnen bepaald. De domeintoelating kan in deze situatie bijgevolg ook niet stilzwijgend verkregen worden.

Domeinconcessie

De domeinconcessie is de wederkerige tegenhanger van de eenzijdige domeintoelating: het is een overeenkomst waarbij de domeinbeheerder een deel van het openbaar domein in privaat gebruik geeft (tegen vergoeding). Voor domeinconcessies bestaat geen specifiek regelgevend kader; de totstandkoming en de inhoud ervan worden geregeld door de bepalingen van de overeenkomst zelf, het verbintenissenrecht en de algemene bestuursrechtelijke principes. Er bestaan geen algemene regels die de duur van een domeinconcessie vastleggen. Wel wordt algemeen aangenomen dat een domeinconcessie voor maximaal 99 jaar overeengekomen kan worden.

Het Energiedecreet haalt in artikel 4/1.1.10, § 2 de domeinconcessie wel aan als een van de mogelijkheden om het gewestelijk openbaar domein in gebruik te geven voor de aanleg en exploitatie van warmtenetinfrastructuur, namelijk via het 'gelasten' van de aangestelde domeinbeheerder. Deze procedure is slechts een back-upmogelijkheid voor het geval waarin een domeinbeheerder zelf onwillig zou zijn om gebruiksrechten toe te staan op het openbaar domein.



stad Gent – warmtenet Schipperskaai (ontwerp domeinconcessie)

c. Gemeenrechtelijke instrumenten

Opstalrecht

Een opstalrecht is een zakelijk gebruiksrecht dat omschreven wordt in het Burgerlijk Wetboek (artikelen 3.177 en volgende). Een opstalrecht verleent aan de houder ervan een eigendomsrecht op een volume op, boven of onder de grond van iemand anders met de bedoeling dat de opstalhouder op dat volume constructies bouwt en daar eigenaar van wordt voor de duur van het opstalrecht.

Een opstalrecht kan zowel op private grond en privaat domein gevestigd worden als op openbaar domein.

In het kader van de uitrol van warmtenetinfrastructuur is het opstalrecht een gebruiksrecht dat goed geschikt is om de gewenste eigendomssplitsing tussen infrastructuur en grond tot

stand te brengen. Verkrijgt de aanlegger van warmtenetinfrastructuur een opstalrecht, dan treedt er geen onroerende natrekking in als de aanlegger die infrastructuur op andermans grond aanlegt. Dankzij het opstalrecht mag de aanlegger de grond van de grondeigenaar gebruiken om de warmtenetinfrastructuur aan te leggen en wordt hij voor de overeengekomen duur eigenaar van die infrastructuur.



stad Gent – warmtenet Schipperskaai (ontwerp onderhandse opstalovereenkomst)

Erfdienstbaarheden

Een erfdienstbaarheid is, net als een opstalrecht, een zakelijk gebruiksrecht dat in het Burgerlijk Wetboek (artikelen 3.114 Burgerlijk Wetboek) wordt omschreven. De essentie is dat er een bepaalde last wordt gelegd op een onroerend goed ('lijdend erf') tot gebruik en nut van andermans eigendom ('heersend erf').

Er bestaan verschillende soorten erfdienstbaarheden. Voor de aanleg van nutsinfrastructuur is de (contractueel overeen te komen) erfdienstbaarheid van ondergrondse doorgang meest relevant. Deze erfdienstbaarheid is te omschrijven als het recht om ondergrondse nutsleidingen aan te leggen onder de eigendom van iemand anders.

Een specifiek kenmerk van een (contractuele) erfdienstbaarheid is dat dit recht het bestaan van twee 'erven' (percelen grond) vereist die eigendom zijn van verschillende partijen: een lijdend erf en een heersend erf.

De erfdienstbaarheid van ondergrondse doorgang voor de aanleg van de leidingen van een warmtenet kan men combineren met een zelfstandig opstalrecht voor de bouw van andere warmtenetinfrastructuur, bijvoorbeeld opslaginfrastructuur.



stad Gent – warmtenet Schipperskaai (erfdienstbaarheid voor aanleg warmteleidingen)

Overzichtstabel instrumenten grondgebruik

AARD	INSTRUMENT	RECHTSGROND
Administratiefrechtelijk – eenzijdig	domeintoelating	art. 4/1.1.13 Energiedecreet
Administratiefrechtelijk – wederkerig	domeinconcessie	gemeenrecht art. 4/1.1.10, § 2 Energiedecreet
Gemeenrechtelijk – wederkerig	opstalrecht	art. 3.177 e.v. BW
Gemeenrechtelijk – wederkerig	erfdienstbaarheden	art. 3.114 e.v. BW

d. Gemeenschappelijke elementen (openbaar en privaat overheidsdomein)

Bevoegd (intern) orgaan

Het is van groot belang dat de leg- en ligrechten worden toebedeeld door het daartoe bevoegde orgaan. Deze bevoegdheidskwestie kunnen we onderverdelen in twee fasen.

In eerste instantie moet men alle betrokken domeinbeheerders-grondeigenaars identificeren (bijvoorbeeld gemeente, provincie, Agentschap Wegen en Verkeer...). De natrekking treedt in vanaf het ogenblik dat infrastructuur wordt aangelegd in andermans grond dus het is op dat ogenblik dat de eigendomsidentificatie moet gebeuren.

Eens alle grondeigenaars zijn geïdentificeerd, moet men bovendien nagaan dat 'intern' met het daartoe bevoegde orgaan wordt gecontracteerd. Zo is het college van burgemeester en schepenen bevoegd voor (domein)concessies van meer dan 9 jaar, met uitzondering van de contractvoorwaarden waarvoor de gemeenteraad bevoegd blijft (artikel 56, § 3, 8°, b) Decreet Lokaal Bestuur). Voor een domeintoelating van meer dan 9 jaar is de gemeenteraad bevoegd (artikel 41, tweede lid, 11° Decreet Lokaal Bestuur). Op bepaalde punten kan er ook sprake zijn van een delegatie van bevoegdheden (bv. gemeenteraadsbeslissing Roeselare 27 mei 2019).

Tijdelijke eigendomssplitsing

Hét essentieel kenmerk van het zelfstandig opstalrecht is de eigendomssplitsing die ermee gerealiseerd wordt tussen de grond van de opstalgever(s) en de infrastructuur van de opstalhouder. Eenzelfde essentieel kenmerk is ook terug te vinden bij het 'accessoir' opstalrecht, namelijk een opstalrecht dat aan een ander zakelijk gebruiksrecht is verbonden. De eigendomssplitsing tussen grond en infrastructuur kan men dus ook realiseren met erfdienstbaarheden en administratieve gebruiksrechten indien de domeinbeheerder aan de begunstigde van het gebruiksrecht een bouwbevoegdheid verleent (wat bij de uitrol van warmtenetinfrastructuur bijna altijd het geval zal zijn). Net als het zelfstandig opstalrecht heeft ook het accessoir opstalrecht tot gevolg dat de begunstigde van het hoofdgebruiksrecht (bv. de domeinconcessie) voor de duur van dat recht eigenaar wordt van de infrastructuur die hij op, onder of boven de grond van iemand anders opricht.

De toelating om constructies (infrastructuur) op te richten en het tijdelijk eigendomsrecht voortvloeiende uit het accessoir opstalrecht, worden best uitdrukkelijk bevestigd in de overeenkomst (of eenzijdige toelating). Dat kan in een domeinconcessie bijvoorbeeld aan de hand van volgende clausule:

"Ingevolge het accessoir opstalrecht bij onderhavige concessieovereenkomst zal de concessiehouder tijdens de duur van deze overeenkomst het eigendomsrecht op de door hem opgerichte constructies behouden. Gedurende de volledige duur van onderhavige concessieovereenkomst zal de concessiehouder de enige eigenaar zijn van de constructies die hij heeft aangebracht op de in concessie gegeven grond".

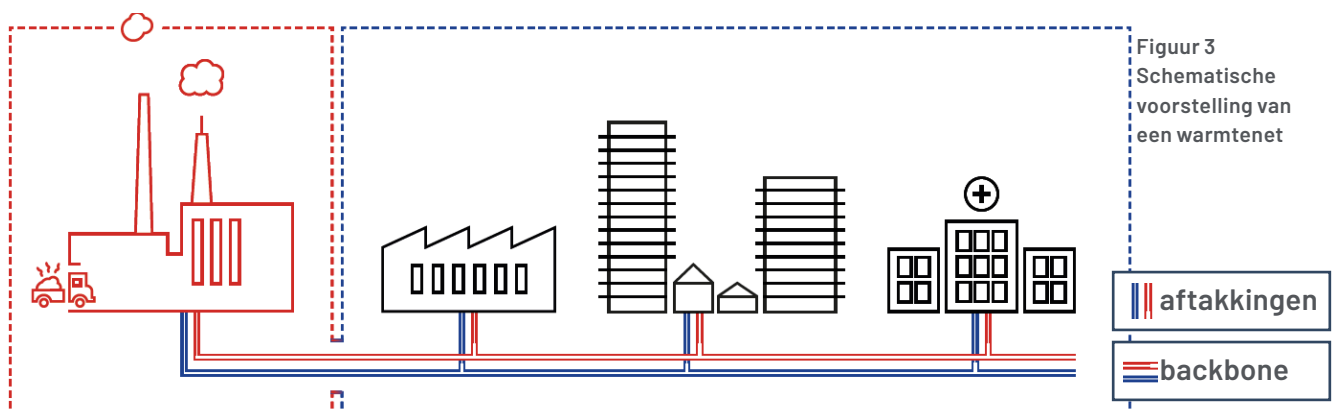
3. Factoren die de keuze voor een bepaald leg- en ligrecht kunnen beïnvloeden

a. Technische factoren

De concrete technische uitwerking van een warmtenetsysteem (Figuur 3) kan ertoe leiden dat de ontwikkelaar op het vlak van de leg- en ligrechten andere keuzes maakt (of moet maken). Daarbij denken we onder meer aan het oprichten van opslaginfrastructuur en/of een back-upinstallatie. Voor dergelijke infrastructuur is de erfdienstbaarheid van ondergrondse doorgang geen nuttig juridisch instrument.

Ook het onderscheid tussen primaire (de *backbone*) en secundaire (de aftakkingen) warmtenetinfastructuur is relevant bij de keuze op het vlak van de leg- en ligrechten. Zo verhindert de noodzakelijke aanwezigheid van een lijdend en een heersend erf dat de *backbone* van een warmtenet wordt aangelegd aan de hand van een erfdienstbaarheid.

Het aantal betrokken grondpercelen kan eveneens een invloed hebben op de keuze van leg- en ligrechten. Moet het warmtenet (zeer) veel grondpercelen doorkruisen, dan is het niet evident om al die percelen (als heersende erven) in het kader van een erfdienstbaarheid op te nemen in de notariële akte. De keuze voor een zelfstandig opstalrecht ligt dan meer voor de hand.



Figuur 3
Schematische
voorstelling van
een warmtenet

b. Juridische factoren

Op juridisch vlak moet men ten eerste rekening houden met de **kwalificatie** van een goed van de overheid als goed van het openbaar domein dan wel van het privaat domein. Enkel openbare domeingoederen kunnen immers het voorwerp zijn van administratieve gebruiksrechten (domeintoelating en domeinconcessie). Nochtans biedt het gebruik van de gemeenrechtelijke instrumenten op goederen van het openbaar domein als voordeel (ten opzichte van de administratieve gebruiksrechten) dat zij niet afhangen van de kwalificatie van het domeingood. Dat betekent dat bij desaffectatie (wanneer een (voormalig) openbaar domeingood tot het privaat overheidsdomein gaat behoren) geen nieuw gebruiksrecht gevestigd zal moeten worden.

Een tweede juridische factor die relevant is, betreft de (on)mogelijkheid om de verschillende leg- en ligrechten in te zetten als **zekerheidsmechanisme** in het kader van de financiering van het warmtenet. Het gaat de doelstelling van deze leidraad voorbij om hier in detail op in te gaan, maar algemeen beschouwd kunnen we stellen dat het opstalrecht als beste van de besproken leg- en ligrechten inzetbaar is als waarborgmechanisme indien men gebruik maakt van externe financiering.

Een derde doorslaggevende juridische factor is het **recht op schadevergoeding** in geval van (voortijdige) beëindiging van het leg- en ligrecht. Voor private domeingoederen gelden de beëindigingsmogelijkheden van het gemeen recht en kan men desgevallend contractueel een schadevergoeding overeenkomen. Voor goederen die behoren tot het openbaar domein geldt het bijzondere precair karakter van de toegekende gebruiksrechten. Elke privatieve ingebruikname van openbare domeingoederen moet immers geïnterpreteerd worden als een gunst vanwege de bevoegde overheid. Die overheid kan dan ook op elk ogenblik een einde maken aan die ingebruikname indien het algemeen belang dat vereist.

- Bij de administratiefrechtelijke gebruiksrechten volgt de precariteit uit de **aard van de rechten**. Bij voortijdige beëindiging van een domeintoelating om redenen van algemeen belang is de domeinbeheerder principieel geen schadevergoeding verschuldigd. Bij voortijdige beëindiging van een domeinconcessie om redenen van algemeen belang heeft de concessiehouder in principe wel recht op schadevergoeding, tenzij dat recht op schadevergoeding expliciet werd uitgesloten in de domeinconcessieovereenkomst.
- Bij zakelijke (en persoonlijke) gebruiksrechten moet de precariteit bedongen worden. Van deze rechten wordt immers aangenomen dat zij van nature niet precair zijn. Toch kan de bevoegde overheid ook deze gebruiksrechten steeds voortijdig beëindigen ter waarborging van de openbare bestemming van het betrokken goed. Bij die gebruiksrechten, bijvoorbeeld opstalrechten of erfdienstbaarheden, moet men dan ook volgend **beding** in de overeenkomst opnemen:

“Tenzij het bestuur anders beslist, eindigt het recht op het ogenblik dat de veranderlijkheid van de openbare dienst dat vereist.”

Bij niet-administratiefrechtelijke gebruiksrechten waarvan de precariteit contractueel werd bedongen, geldt het principe van de contractsvrijheid. Dat brengt met zich mee dat partijen vrij zijn om een schadevergoeding overeen te komen voor het geval van voortijdige beëindiging om redenen van algemeen belang.



Wat zijn redenen van algemeen belang die een voortijdige beëindiging kunnen rechtvaardigen?

- De ingeroepen beweegredenen om het toegekende recht eenzijdig te beëindigen moet verband houden met nieuwe ontwikkelingen die op het ogenblik van ondertekening van de overeenkomst of het verlenen van de toelating nog niet bekend waren, bijvoorbeeld een herinrichting van het openbaar domein of een budgettaire noodzaak. In de praktijk is een voortijdige beëindiging om redenen van algemeen belang eerder uitzonderlijk.

Een vierde juridische factor is het **eenzijdig dan wel wederkerig karakter** van de leg- en ligrechten. Vergelijken met eenzijdige rechtshandelingen (domeintoelatingen) bieden overeenkomsten meer rechtszekerheid en investeringszekerheid. Aangezien warmtenetprojecten bijna altijd projecten op maat zijn (en vaak gefaseerd worden uitgerold), zijn contractonderhandelingen meer geschikt om tot evenwichtige voorwaarden voor beide

partijen te komen. Daarnaast biedt de verplichte tussenkomst van de notaris bij het overeenkomen van erfdienstbaarheden en opstalrechten een aanvullende kwaliteitsgarantie. Bij een domeinconcessie is een notariële tussenkomst facultatief (maar wel aan te raden).

De besproken juridische factor moet desalniettemin gecombineerd worden met de nodige dosis pragmatiek. Moet het geplande warmtetracé bijvoorbeeld slechts enkele meters openbaar domein kruisen, dan is het om pragmatische redenen doorgaans niet aangewezen om daarvoor onderhandelingen aan te gaan, wederzijdse overeenkomsten af te sluiten, een beroep te doen op de notaris... Een domeintoelating zal in dergelijke situaties meestal volstaan.

c. Marktbevraging

Situering

Overheden mogen zelden vrij bepalen met welke partner zij in zee gaan om een bepaalde opdracht te laten uitvoeren. Dat is bij de aanleg en exploitatie van warmtenetten niet anders. Zowel bij het in gebruik geven van openbaar als privaat overheidsdomein is het van belang om stil te staan bij het concept 'marktbevraging'.

Het antwoord op de vraag of men bij de aanleg en/of exploitatie van een warmtenet een marktbevraging moet organiseren, hangt af van diverse factoren. Zo is het onder meer relevant of het gaat om de aanleg van een nieuw warmtenet dan wel om de uitbreiding van een bestaand warmtenet. Ook het al dan niet aansluiten van overheidsgebouwen op het warmtenet kan een bepalend element zijn.

Om de problematiek enigszins te duiden, zetten we hieronder de belangrijkste checks op een rijtje. Eerst geven we een beknopte toelichting van de overheidsopdrachten- en concessieregelgeving en vervolgens van de algemene principes van goed bestuur.

Overheidsopdrachtenregelgeving en concessieregelgeving

Zowel de overheidsopdrachten- als de concessieregelgeving dekt een ruim assortiment aan opdrachten (werken, leveringen, diensten). Of een bepaalde transactie een overheidsopdracht of concessie uitmaakt, moet men geval per geval beoordelen.

Betrokkenheid van de overheid bij de totstandkoming van een warmteproject impliceert niet automatisch de toepassing van de overheidsopdrachten- of concessieregelgeving. In eerste instantie moet men het toepassingsgebied van de beide regelgevingen aftoetsen. Het is daarbij onder meer van belang dat het initiatief uitgaat van de overheid, wat bij de uitrol van warmtenetten niet steeds even duidelijk te achterhalen is. Toepassing van de overheidsopdrachtenregelgeving veronderstelt dat het exploitatierisico bij de initiatiefnemende overheid ligt. Dat zal bij de uitrol van warmtenetten doorgaans niet het geval zijn. Draagt de overheid het exploitatierisico niet, dan kan wel de concessieregelgeving nog van toepassing zijn.

Onder de beide regelgevingen kan het lokale bestuur een opdracht plaatsen zonder voorafgaande bekendmaking wanneer slechts één bepaalde ondernemer over de vereiste (technische) kennis beschikt om de werken, leveringen of diensten uit te voeren. Dat is de

wettelijke uitzondering van 'exclusiviteit door techniciteit van de opdracht'. In dat geval is mededinging namelijk onbestaande. Om op die uitzondering een beroep te kunnen doen, mag er geen sprake zijn van een kunstmatige beperking van de voorwaarden van de opdracht. Een grondig onderzoek naar eventuele alternatieven op de markt draagt er in elk geval toe bij om kunstmatigheid te vermijden.

Principes (beginselen) van goed bestuur: gelijkheid, transparantie en correcte mededinging

Is de overheid niet de initiatiefnemende partij van het project maar wordt zij daarentegen als domeinbeheerder gevraagd een domeintoelating, domeinconcessie, zakelijk gebruiksrecht... te verlenen, dan speelt de overheidsopdrachten- en concessieregelgeving in principe niet. Wel zal men rekening moeten houden met de algemene principes van gelijkheid, transparantie en correcte mededinging.

Het toestaan van een bepaald gebruiksrecht aan één bepaalde partij (ook al is dat in theorie geen exclusief recht), geeft die partij het alleenrecht om in een bepaalde geografische zone een warmtenet te exploiteren. Het is immers ondenkbaar dat een andere partij binnen dezelfde zone een parallel warmtenet gaat ontwikkelen. Op basis van de algemene principes van goed bestuur moet de lokale overheid in dergelijke gevallen toch een beperkte (niet-gereguleerde) mededinging organiseren.

Uiteraard zal in veel gevallen een afwijking van het beginsel van correcte mededinging mogelijk zijn, namelijk als de gemeente het recht op grondgebruik van het openbaar domein verleent aan iemand die de enige geschikte kandidaat daarvoor is en mededinging feitelijk gezien dan ook onmogelijk is. Dat zal bijvoorbeeld het geval zijn als een partij al een warmtenet aan het uitbouwen is en op een bepaald ogenblik een deel openbaar domein moet kruisen met de infrastructuur. Belangrijk is wel dat die afwijking (namelijk slechts met één kandidaat in zee gaan) steeds goed gemotiveerd wordt en dat er absolute zekerheid bestaat dat mededinging onmogelijk is. Dergelijke zekerheid wordt verworven door voorafgaand aan het verlenen van het gebruiksrecht dat voornemen publiek kenbaar te maken.

Specifiek met betrekking tot goederen van provincies (artikel 185, tweede lid Provinciedecreet) en gemeenten (artikel 293, eerste lid Decreet Lokaal Bestuur) is decretale regelgeving van toepassing die eigenlijk een wettelijke verankering vormt van het gelijkheids- en transparantiebeginsel. Beide decretale bepalingen worden verder geconcretiseerd in Omzendbrief KB/ABB 2019/3 van 3 mei 2019. De voorschriften van deze Omzendbrief zijn van toepassing op alle transacties met betrekking tot onroerende goederen zoals een verkoop, een aankoop, een ruil, een recht van opstal, een erfpacht, een verhuur, een huur of een concessie. De Omzendbrief vereist onder meer dat elke gemeentelijke en provinciale overheid in een procedure voorziet met voldoende openbaarheid en transparantie, waarbij het bestuur minstens voldoende en gepaste publiciteit moet voeren om de mogelijk geïnteresseerden te bereiken. Van de verplichtingen die voortvloeien uit het transparantiebeginsel kan men afwijken wanneer dwingende redenen van algemeen belang voorhanden zijn. Het bestuur moet dat wel voldoende motiveren. De uitzonderingsmogelijkheden die opgenomen zijn in de Overheidsopdrachtenwet en de Concessiewet (waaronder de 'exclusiviteit door techniciteit van de opdracht') zijn van overeenkomstige toepassing op overeenkomsten die onder toepassing van Omzendbrief KB/ABB 2019/3 worden gesloten.

4. Inhoud van de overeenkomst/toelating

Welk leg- en ligrecht men ook kiest, over enkele aspecten is het altijd nuttig om een regeling te treffen.

- In een bestemmings- of specialiteitsbeding kan het lokale bestuur nauwkeurig omschrijven voor welk doel de begunstigde het gebruikte goed mag gebruiken en welke activiteiten hij wel of niet mag uitoefenen.
- Lot van de constructies en eventuele vergoedingsplicht bij het ten einde komen van het gebruiksrecht. Specifiek bij de aanleg van nutsinfrastructuur bepaalt men als beëindigingsregeling vaak dat de grondeigenaar het recht heeft om alle infrastructuur te laten wegnemen op kosten van de voormalige begunstigde van het gebruiksrecht (doorgaans de netbeheerder).
- Is het de bedoeling dat bij de verwijdering van de warmtenetinfrastructuur de grond hersteld wordt in zijn oorspronkelijke toestand, dan is het nuttig om samen met het leg- en ligrecht een tegensprekelijke plaatsbeschrijving op te maken om discussies achteraf te vermijden.
- Het garanderen van de continuïteit van de dienstverlening in het geval van falen. De domeinbeheerder kan de verplichting opleggen aan de warmtenetbeheerder om al een voorakkoord te sluiten met een nutsbedrijf dat, indien de initiële warmtenetbeheerder de exploitatie zou (moeten) stopzetten, de exploitatie verder zou kunnen waarnemen.
- In het leg- en ligrecht kan het lokale bestuur een aansluitings- of afnameverplichting integreren. De verplichting om op het warmtenet aangesloten te blijven, kan niet zonder meer gelijkgesteld worden met de verplichting om daadwerkelijk (een bepaalde hoeveelheid) van het warmtenet af te nemen. Het opstellen van aansluitings- en afnameverplichtingen vereist alleszins juridisch maatwerk.
- Het afbakenen van zogenaamde 'zones *non aedificandi*' in functie van onderhouds- en herstelwerkzaamheden. Dit zijn zones aan weerszijden van de as van de leidingen waarop en waaronder geen constructies aangebracht zullen worden.
- Technische aangelegenheden: afstandsregels, aanlegdiepte...



Overzicht van de aangehaalde wetgeving

1. Europees

Richtlijn Hernieuwbare Energie (Richtl. EP en Raad nr. 2018/2001, 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking), Pb.L. 21 december 2018, afl. 328, 82)

2. Federaal

Gaswet (Wet 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen, BS 7 mei 1965, 5.260)

Wet op de elektriciteitsvoorziening (Wet 10 maart 1925 op de elektriciteitsvoorziening, BS 25 april 1925, 2.319)

Wet op de organisatie van de elektriciteitsmarkt (Wet 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, BS 11 mei 1999 (ed. 2), 16.264)

Koninklijk besluit 21 september 1988 (KB 21 september 1988 betreffende de voorschriften en de verplichtingen van raadpleging en informatie bij het uitvoeren van werken in de nabijheid van installaties van vervoer van gasachtige en andere produkten door middel van leidingen, BS 8 oktober 1988, 14.109)

Overheidsopdrachtenwet (Wet 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten, BS 14 juli 2016)

Concessiewet (Wet 17 juni 2016 betreffende de concessieovereenkomsten, BS 14 juli 2016)

Koninklijk besluit 5 mei 2022 (KB 5 mei 2022 tot vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers, BS 24 mei 2022)

Koninklijk besluit 7 april 2023 (KB 7 april 2023 houdende de intrekking van het koninklijk besluit van 5 mei 2022 tot vaststelling van sociale maximumprijzen voor de levering van warmte aan beschermde residentiële afnemers, BS 21 april 2023)

3. Gewestelijk

KLIP-decreet (Decr.VI. 14 maart 2008 houdende de ontsluiting en de uitwisseling van informatie over ondergrondse kabels en leidingen, BS 6 mei 2008)

Energiedecreet (Decr.VI. 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid, BS 7 juli 2009)

Decreet Diepe Ondergrond (Decr.VI. 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond, BS 7 juli 2009)

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO 15 mei 2009, BS 20 augustus 2009)

GIPOD-decreet (Decr.VI. 4 april 2014 houdende de uitwisseling van informatie over een inname van het openbaar domein in het Vlaamse Gewest, BS 7 juli 2014)

Omgevingsvergunningsdecreet (Decr.VI. 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 23 oktober 2014)

Decreet 10 maart 2017 (Decr.VI. 10 maart 2017 houdende wijziging van het decreet van 20 december 1996 tot regeling van de rol van de lokale adviescommissie in het kader van het recht op minimumlevering van elektriciteit, gas en water en van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regulerend kader voor warmte- of koudenetten, BS 13 april 2017)

Decreet Lokaal Bestuur (Decr.VI. 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018)

Vrijstellingsbesluit (B.VI.Reg. 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, BS 10 september 2010)

Energiebesluit (B.VI.Reg. houdende algemene bepalingen over het energiebeleid, BS 8 december 2010)

Projectenbesluit (B.VI.Reg. 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, BS 4 maart 2015)

Besluit Ruimtelijke Beleidsplannen (B.VI.Reg. 30 maart 2018 houdende nadere regels voor de opmaak, de vaststelling en de herziening van ruimtelijke beleidsplannen, BS 25 april 2018)

Besluit Vlaamse Regering 1 februari 2019 (B.VI.Reg. 1 februari 2019, houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 september 1997 betreffende de samenstelling en de werking van de lokale adviescommissie omtrent de minimale levering van elektriciteit, gas en water en van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de distributie en levering van thermische energie, BS 29 maart 2019)

Referentielijst

DEFOORT, P.-J., *Handboek ruimtelijke uitvoeringsplannen*, Brugge, die Keure, 2022, 270 p.

DEPARTEMENT OMGEVING VAN DE VLAAMSE OVERHEID, *Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen: een beknopte leidraad*, 16 augustus 2021, 6 p. 

DEPARTEMENT OMGEVING VAN DE VLAAMSE OVERHEID, *FAQ lokale beleidsplanning*, versie april 2022, 26 p. 

LEENDERS, I., TOLLENAERE, V., COOPMAN, O., VANHERCK, K., VAN ASSCHE, P., DE WOLF, G., JOPPEN, L., VANSANT, P. en DEJONGHE, M., *Zakboekje ruimtelijke ordening*, Mechelen, Kluwer, 2023, 1700 p.

MARTENS, C., "Het criterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij het beoordelen van omgevingsvergunningsaanvragen", *T.Gem.* 2023, 3-24

Neyens, J., Haertjens, E., Heiremans, M. en Druyts, D., *Leidraad warmtenetten voor lokale besturen*, 2018, 59 p. 

REYNEBEAU, M., *Warmtenetten in het Vlaamse Gewest. Een juridische en praktijkgerichte analyse van grondgebruik voor de uitrol van warmtenetinfrastructuur*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 756 p.

Ruimtelijke leidraad voor warmtenetten, Provincie Limburg, 2022 (op aanvraag)

VAN MELLO, E. en NEYENS, J., "Groene warmte", *MER* 2022, 198-204

VVSG, *Warmtegids. Praktisch naar succesvolle toekomstgerichte projecten*, 2022, 87 p. 

Contact

Voor meer informatie

www.vvsg.be

of contacteer

mr| Maja Reynebeau
lc | legal consulting

maja.reynebeau@gmail.com

vvsg netwerk
klimaat

netwerkklimaat@vvsg.be



www.warmtenetwerk.be



kristien.lefeber@limburg.be

david.michiels@limburg.be

Over de VVSG

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw is het steunpunt, de belangenbehartiger en de beweging van de lokale besturen. Alle 300 gemeenten en OCMW's in Vlaanderen zijn lid, naast vele politiezones en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Een huis van vertrouwen dat zijn leden advies en begeleiding verleent, informatie op maat geeft, opleiding en vorming verzorgt, ontmoetingsdagen organiseert en andere ondersteunende diensten biedt. Meer dan 10.000 politici en ambtenaren volgen elk jaar een studiedag of een opleiding bij de VVSG.

Een uitgave van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

VVSG vzw • Bischoffsheimlaan 1-8 • 1000 Brussel
augustus 2023

VVSG