

Federale Raad voor duurzame ontwikkeling (FRDO)

Advies over de vermindering van het energieverbruik in gebouwen

- op vraag van de minister van Klimaat en Energie, de heer Magnette, in een brief van 28 oktober 2008
- Voorbereid door de werkgroep *energie en klimaat*
- goedgekeurd door de algemene vergadering op 25 februari 2011 (zie bijlage1)
- de originele taal van dit advies is het Frans.

Inhoudstafel

Samenvatting	3
Stand van zaken: zeer slechte energieprestaties van onze gebouwen	3
Een prioritaire strategie, vol kansen	3
Een globale strategie invoeren	4
Kansen voor werkgelegenheid en innovatie	5
De fiscaliteit	5
Investeringsvergemakkelijken	6
Woonmobiliteit verbeteren en meer collectieve woonvormen bevorderen	7
Voor huur of leasing ter beschikking gestelde woningen en gebouwen: de relatie eigenaars/huurders	7
De sociale aspecten	8
Lokalisatie van gebouwen	9
Over de juiste gegevens en correcte statistieken beschikken	10
1. Context en kader van het advies	11
2. Staat van het Belgische gebouwenbestand en mogelijkheden tot verbetering	13
2.1. Slechte energieprestaties van gebouwen	13
2.2. Nieuwe gebouwen: streven naar nulenergie	18
2.3. Renovatie: een prioriteit	19
3. Algemene aanbevelingen	22
3.1. Aanbevelingen over de normalisatie, sensibilisering en informatieverstrekking	22
3.2. Aanbevelingen die verband houden met werkgelegenheid	24
Krachtlijnen	25
3.3. Aanbevelingen over het fiscaal beleid	27
3.4. Het specifieke probleem van de investeringsfinanciering	28
3.4.1. Over de belastingaftrek	29
3.4.2. De derde investeerder	29
3.4.2.1. De energiedienstenbedrijven (ESCO)	30
3.4.2.2. Het FRGE	30
3.4.3. De groene leningen voor privépersonen	31
3.4.4. Groene leningen voor tertiaire gebouwen	31
3.4.5. Inwerken op de hypothecaire lening	32
3.4.6. Verminderings op de factuur	32



3.4.7.	Kanalisering van middelen voor investeringen in energiebesparing in gebouwen	32
3.5.	De woonmobiliteit verbeteren	34
3.6.	Drempels die nieuwe woonvormen in de weg staan verwijderen	34
4.	<i>Aanbevelingen die verband houden met specifieke problemen</i>	36
4.1.	Voor huur of leasing ter beschikking gestelde woningen en gebouwen: de relatie eigenaars/huurders	36
4.1.1.	Wat stelt het huurwoningenbestand in België voor	36
	Percentage gezinnen die eigenaar zijn van hun woning voor enkele Europese landen	36
4.1.2.	Probleemschets	37
4.1.3.	Tijdens de huurperiode: hoe de lasten te verdelen tussen huurder en eigenaar	37
4.1.4.	Bij wijziging van het huurcontract: het energieprestatiecertificaat	39
4.2.	De sociale aspecten	40
4.2.1.	Probleemschets	40
4.2.2.	Aanbevelingen	42
4.3.	Lokalisatie van gebouwen	43
4.3.1.	Probleemschets	43
4.3.2.	Aanbevelingen	43
4.4.	Over de juiste gegevens en correcte statistieken beschikken	45
4.4.1.	Probleemschets	45
4.4.2.	Aanbevelingen	45
<i>BIJLAGE 1. Stemgerechtigde leden van de algemene vergadering die deelnamen aan de stemming over dit advies</i>		47
<i>BIJLAGE 2. Voorbereidende vergadering voor dit advies</i>		47
<i>BIJLAGE 3. Mensen die hebben meegewerkt aan de voorbereiding van dit advies</i>		48

Samenvatting

- [a1] In dit advies heeft de FRDO zich gebogen over de energieprestaties van gebouwen in België en de mobiliteitsvraag die hun lokalisatie met zich meebrengt. De zeer slechte energieprestaties van het Belgische gebouwenpark zijn verontrustend, maar ze bieden ook kansen op het vlak van economische ontwikkeling, werkgelegenheid, toegang tot kwaliteitswoningen en milieubescherming.
- [a2] De FRDO raadt aan een zeer uitgebreide strategie in te voeren die een beroep doet op uiteenlopende instrumenten en die de inspanningen van de verschillende beleidsniveaus **integreert, coördineert en optimaliseert**. De FRDO somt zijn aanbevelingen op in dit advies.
- [a3] De FRDO formuleert een reeks aanbevelingen die verband houden met **normen, informatieverstrekking, fiscaliteit, investeringsfinanciering, woonmobiliteit en nieuwe, meer collectieve woonvormen**. Daarna buigt de raad zich over belangrijke problemen zoals **de sociale aspecten, de relaties eigenaars-huurders, de gevolgen van de lokalisatie van gebouwen** en de nood aan kwaliteitsvolle **gegevens en statistieken**.
- [a4] Deze strategie moet België helpen om zich te engageren in een **transitie naar een koolstofarme economie**, waarmee het tegelijk ook zijn afhankelijkheid van fossiele brandstoffen kan verminderen en zijn verantwoordelijkheid kan opnemen in de bestrijding van de klimaatveranderingen. Dankzij dit beleid moeten wij makkelijker onze doelstellingen halen op het vlak van vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, de bevordering van hernieuwbare energiebronnen en de verhoging van de energie-efficiëntie die voorzien zijn in het pakket *energie klimaat*. Dit beleid moet het eveneens mogelijk maken de factuur van alle verbruikers te verminderen, waaronder ook deze van de meest achtergestelde gezinnen.

Stand van zaken: zeer slechte energieprestaties van onze gebouwen

- [a5] Het energieverbruik van onze gebouwen vertegenwoordigt ongeveer 35% van de primaire energieconsumptie van België. Onze gebouwen verbruiken gemiddeld 72% meer dan het gemiddelde van de landen van de Europese Unie. Verscheidene factoren kunnen deze slechte prestaties verklaren:
- een oud gebouwenbestand: 78% van de gebouwen dateert van vóór 1981
 - een hoog percentage eengezinswoningen: 75% van de gezinnen woont in eengezinswoningen
 - bijzonder lage en weinig efficiënte warmte-isolatiënormen.

Een recente studie van McKinsey vermeldt trouwens een theoretisch besparingspotentieel van 48% van het primair energieverbruik in gebouwen tegen 2030.

Een prioritaire strategie, vol kansen

- [a6] Een sterke vermindering van het energieverbruik in gebouwen moet om verscheidene redenen een prioritair beleid vormen:
- De gebouwen hebben een bijzonder lange levensduur en dus zal de aard van de investeringen waarover vandaag wordt beslist een impact op zeer lange termijn hebben.
 - Investerings in energie-efficiëntie en, ruimer genomen, een energie-efficiëntiebeleid in het gebouw hebben een stimulerend effect op heel de economie, met een aanzienlijk gunstig multiplicatoreffect op economisch, sociaal en ecologisch gebied.
 - De energiekwestie staat centraal in het overheidsbeleid, in het bijzonder in het huisvestingsbeleid (verwarming, isolatie). Het gaat om een hoofdelement in termen van sociale samenhang, zelfs van veerkracht van de bevolking, tegenover de energie- en klimaatuitdagingen.



- Het gaat erom het iedereen (in het bijzonder de meest kansarmen) mogelijk te maken de energiekosten op te vangen en zich voor te bereiden op een verhoging van deze kosten.
- De technische oplossingen waarmee het energieverbruik in gebouwen aanzienlijk kan worden verminderd, bestaan en zijn voorhanden.
- Het energieverbruik in gebouwen verminderen verlaagt niet alleen de CO₂-uitstoot, maar verbetert de handelsbalans van het land en vermindert de energieafhankelijkheid.
- Verbeteringen aanbrengen aan gebouwen kan innovatieve technologieën en nieuwe bedrijfstakken doen ontstaan die groene en waardige banen creëren.
- De toegang tot energiezuinige en kwaliteitsvolle woningen moet worden verzekerd.

[a7] Wat de nieuwe gebouwen betreft, passiefgebouwen verbruiken nagenoeg geen energie meer voor hun verwarming en het is technisch mogelijk actieve woningen te bouwen die de energie produceren die zij verbruiken en/of die deze energie weer terug leveren aan het elektriciteitsnet. Bovendien zullen volgens de nieuwe richtlijn over de energieprestatie van gebouwen – om te zetten tegen 2012 – **alle gebouwen gebouwd na 2020 bijna-energie neutrale gebouwen moeten zijn.**

[a8] **De grote taak die ons te wachten staat is zonder twijfel de massale verbetering van de energie-efficiëntie in bestaande gebouwen** die de grootste mogelijkheid op een verbruiksverlaging bieden. De ouderdom van het Belgische gebouwenbestand en de zeer slechte gemiddelde energie-efficiëntie ervan kunnen kansen bieden.

Een globale strategie invoeren

[a9] De FRDO formuleert verscheidene aanbevelingen over enerzijds de normalisatie en wetgeving en anderzijds de sensibilisering, vorming en informatieverstrekking:

Normalisatie

- De overheden moeten op alle niveaus als eigenaar of als bouwheer een **voorbeeldfunctie** opnemen en zij moet geleidelijk de passiefnorm invoeren voor de gebouwen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Zo moeten bijvoorbeeld de **sociale woningen** uitgroeien tot voorbeelden, tot modellen van energie-efficiëntie, wat *win-win*-situaties creëert vanuit sociaal en ecologisch standpunt.
- De gemeenten moeten de mogelijkheid hebben op hun grondgebied strengere normen te bevorderen dan deze die op gewestelijk niveau zijn vastgelegd. Deze normen moeten gepaard gaan met gepaste sociale maatregelen, waarbij er tegelijk wordt op toegezien dat dit de woonomstandigheden in de betrokken gemeenten niet benadeelt.
- Zo moeten de normen in alle gewesten snel worden aangepast op een coherente manier zodat de **huidige bouw kan overstappen naar optimale prestaties**. Voor dit beleid moeten immers alle bestuursniveaus samenwerken.
- In bepaalde gevallen moeten de lokale wetten worden aangepast (met name om gevels te kunnen isoleren met voldoende dik isolatiemateriaal).

Sensibilisering, opleiding en vorming

- De sensibilisering, opleiding en bijscholing in alle beroepen in de bouw (bouwvakkers, aannemers, architecten...) moeten worden verbeterd. Dit moet des te dringender gebeuren omdat ons land de nieuwe richtlijn over de energieprestaties van gebouwen moet uitvoeren.
- Het zou goed zijn vanaf het verplicht onderwijs een algemene informatieverstrekking uit te werken over de energieconcepten en de uitdagingen ervan.
- De informatie die aan de energieconsument wordt verstrekt moet duidelijk en transparant zijn zodat die zijn of haar verbruik kan verminderen.

Controle en certificatie

- De FRDO dringt erop aan dat de kwaliteit van de uitgevoerde werken wordt nagegaan, vooral op het vlak van warmte-isolatie. De FRDO is er dus voorstander van de uitgevoerde controles te intensiveren en efficiënter te maken.

Administratieve organisatie

- De FRDO dringt erop aan **unieke loketten** te installeren die als verbindingspunt zouden fungeren tussen de burgers en de bedrijven enerzijds en de verschillende instanties die premies en subsidies toekennen voor energie-investeringen anderzijds. Zij zouden een duidelijk beeld kunnen geven van alle steunmaatregelen die de verschillende bestuursniveaus bieden (federaal, gewesten, provincies, gemeenten) en ook alle administratieve formaliteiten hiervoor centraliseren. Zij zouden eveneens het initiatief moeten nemen om burgers, bedrijven en investeerders proactief te contacteren.

Kansen voor werkgelegenheid en innovatie

[a10] De FRDO vraagt om **de kansen op het vlak van groei en banen** ten volle te grijpen die kunnen liggen in een ambitieus project gericht op duurzaam bouwen en energiebesparende renovaties. De FRDO vraagt om snel de intentie te concretiseren om maatregelen van het type **“alliantie werk-leefmilieu”** in te voeren. De FRDO vraagt dat opleiding en professionele vorming prioriteiten worden op het vlak van investeringen, aangezien verschuivingen van jobs zullen plaatsvinden en nieuwe kwalificaties zullen gevraagd worden van de werknemers.

[a11] Voor de FRDO hangen de snelle overgang naar een zogenaamde ‘groene’ economie en de gepaste begeleiding die deze transitie vereist af van de **gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren**. Toch is het hoofdzakelijk – maar niet uitsluitend – aan de overheden om zo snel mogelijk de verschillende maatregelen in te voeren waarmee de ondernemingen - en in het bijzonder de KMO's - in de beste omstandigheden en zonder dat hun concurrentiekracht erdoor wordt gewijzigd, een beroep kunnen doen op schone technologieën en processen, inclusief wat betreft human resources en sociale samenhang.

Om de overstap naar een koolstofarme economie volledig te doen slagen, zullen enerzijds het bestaan van **economisch concurrentiekrachtige** ondernemingen en anderzijds een **maatschappelijk rechtvaardige transitie** vereist zijn. Enkel wanneer de ondernemingen concurrentiekrachtig zijn en zij in een internationale omgeving kunnen handelen die gezonde concurrentie garandeert, zullen zij hun noodzakelijke ecologische omvorming kunnen uitvoeren. Bovendien zal deze omvorming pas maatschappelijk aanvaard worden indien de werknemers zich, binnen het kader van ons bestaande sociale zekerheidsstelsel, tegelijk ook correct voorbereiden op de professionele veranderingen die de technologieën en processen op zich met zich meebrengen.

[a12] **Innovatie** is een belangrijke pijler om een energie-efficiënte economie te creëren. De FRDO wijst erop dat er zich op federaal niveau enkele belangrijke hefboomen (bv. wetenschappelijke ondersteuning, normalisatie, faciliteren van proefprojecten, duurzame overheidsaankopen, enz..) bevinden om bedrijven, onderzoekscentra en wetenschappelijke instellingen aan te moedigen te innoveren.

De fiscaliteit

[a13] Wanneer het effectief en efficiënt is om de gegeven milieudoelstellingen te behalen, vergeleken met andere instrumenten, en rekening houdend met reguleringinstrumenten, normerende, vrijwillige (convenanten), sociale (labels, ...) en economische instrumenten (emissiequota, ...) is de FRDO van mening dat **fiscaliteit een belangrijk instrument kan zijn om de energieprestaties van gebouwen te verbeteren**:



- Werken op de energieprijzen om de mensen en de bedrijven aan te zetten minder energie te verbruiken en om energiebronnen met een lagere CO₂-uitstoot te gebruiken.
- Werken op de fiscaliteit van de onroerende goederen zelf om de bouw of herbouw van energie-efficiënte woningen aan te moedigen (bv. via fiscale stimuli en subsidies, onroerende voorheffing of de BTW).

[a14] Wat betreft de energieprijzen verwijst de FRDO naar zijn advies over het CO₂-prijssignaal waarin er op gewezen werd dat een CO₂-prijssignaal een tool kan zijn om de overstap naar meer wenselijke productie- en consumptiepatronen aan te moedigen. De FRDO vraagt te overwegen om de onroerende voorheffing te laten variëren naargelang van de energieprestaties van het onroerend goed en vraagt ook maatregelen te bestuderen die ouderen kunnen aanmoedigen om hun woning te renoveren, met name op het vlak van energetische prestatie.

[a15] Zeer concreet, voor wat betreft de mogelijke verlenging na 2010 van het verlaagde BTW-tarief voor renovatie- en afbraak/heropbouwwerken is de FRDO van oordeel dat men de mogelijkheid moet onderzoeken om dat tarief uit te breiden naar herbouwde gebouwen bestemd voor de verkoop en dat men zoveel mogelijk rekening moet houden met de energetische waarde van het gebouw, met als doel de lage-energie- en passiefnormen te bevorderen. De raad vindt ook dat het nodig is rekening te houden met de budgettaire kost van deze maatregel.

Investerings vergemakkelijken

[a16] Om investeringen in betere energieprestaties van een gebouw te vergemakkelijken bestaan er verscheidene instrumenten of mechanismen om te toegang tot kapitaal te vergemakkelijken waarvan het wenselijk is dat ze geoptimaliseerd of geactiveerd worden.

[a17] De FRDO is van mening dat de **belastingaftrek** (en de premies) moeten worden gehiërarchiseerd volgens de energie-efficiëntie van de investeringen die zij moeten helpen financieren. Er moet echter over worden gewaakt dat de minder goedgezinnen, die over het algemeen in slecht geïsoleerde huizen wonen, niet benadeeld worden. Er moet zonder uitstel een grootschalig investeringsplan aan deze groep worden gewijd. Als het niet te ingewikkeld blijkt, kan worden overwogen de aftrek, de premies of andere financiële tegemoetkomingen te laten variëren naargelang van het gezinsinkomen, waarbij er tegelijk wordt op toegezien het totale investeringsbedrag zo groot mogelijk te maken.

[a18] De FRDO is van mening dat het wenselijk is dat de kredietinstellingen bij de toekenning van een **hypothecair krediet** rekening houden met de energie-efficiëntie van het gebouw, en dat volgens het kredietbeleid dat ze hanteren.

[a19] De FRDO raadt aan de eventuele invoering van een het **principe van derde betaler** te bestuderen. Dit principe gaat ervan uit dat de steunmaatregelen (premies, fiscale voordelen, enz.) rechtstreeks in mindering worden gebracht op de factuur van de klant (diegene die de energiebesparende investering doet). Een dergelijk systeem is pas denkbaar indien de termijn voor het terugbetalen van de door de handelaar voorgesloten vermindering aanvaardbaar is voor deze handelaar en indien deze termijn in ieder geval gelijk is aan de betalingstermijn van de factuur door de klant.

[a20] Over het **systeem van de derde investeerder** stelt de FRDO zich de vraag of dit systeem kan worden toegepast bij kleine projecten in de privéhuishuizing en vraagt in dat verband speciale aandacht voor de sociale huishuizing. De FRDO steunt daarnaast de ontwikkeling van de markt van ESCO's (energiedienstenbedrijven die de rol van derde investeerder op kunnen nemen).

- [a21] Over het **FRGE** (Fonds ter reductie van de energiekost) meent de FRDO dat de middelen die aan het FRGE worden toegekend, moeten worden verduurzaamd – om het het Fonds mogelijk te maken de opdrachten te realiseren – en versterkt, voor zover een evaluatie bewijst dat bijkomende middelen nodig zijn voor het halen van de doelstellingen. De FRDO stelt verder een reeks concrete maatregelen voor een beter functioneren van het FRGE voor die zouden moeten geëvalueerd worden.
- [a22] De FRDO is van mening dat de relevantie van het **stelsel van de groene leningen** op energetisch, sociaal en economisch vlak moet worden geëvalueerd. Er moet met name worden onderzocht hoe hun synergie kan worden verbeterd met andere systemen die door andere bestuursniveaus zijn uitgewerkt, zoals de ecoleningen. De FRDO is van oordeel dat de groene leningen eerst ten goede moeten komen aan energiebesparende investeringen.
- [a23] Om besparende investeringen in de **tertiaire sector** te bevorderen, vraagt de FRDO een reflectie over de manier om dergelijke investeringen te bevorderen en tegelijk het risico ervan te verminderen. Dat kan door een betere expertise van de financiële instellingen (met name door het gebruik en de wetenschappelijke en onafhankelijke validatie van het instrumenten om projecten te evalueren ontwikkeld door Agoria en Febelfin), of door de toekenning van een verzekering of waarborg door een derde voor de betrokken projecten.
- [a24] In antwoord op de beslissing van de Europese Raad om een **fonds voor energie-efficiëntie** op te richten, vraagt de FRDO de noodzaak te onderzoeken van de oprichting van een dergelijk fonds en vindt het noodzakelijk dat de middelen voor energiebesparende ingrepen zoveel mogelijk gestroomlijnd worden en op een zo efficiënt mogelijke manier ingezet worden:
- De publieke middelen van verschillende bronnen dienen samengebracht te worden
 - Bijkomende inspanningen om privékapitaal te mobiliseren zijn noodzakelijk
 - Investeringsgaranties kunnen gegeven worden
 - Coördinatie tussen de verschillende subsidiemechanismen is noodzakelijk
 - Overlap van financiële instrumenten dient voorkomen te worden
 - Rapportering en analyse van financiële ingezette middelen en behaalde resultaten moeten verzekerd worden.

Woonmobiliteit verbeteren en meer collectieve woonvormen bevorderen

- [a25] De FRDO meent dat men moet proberen om de drempels die de **woonmobiliteit** afremmen weg te nemen. Het is belangrijk om daartoe de “overdraagbaarheid” van de registratierechten te veralgemenen en dat voor het hele land te doen. Het zou evenzeer goed zijn de toegang tot eigendom te stimuleren, evenals renovatieactiviteiten en het uitwerken van een toereikend aanbod aan kwaliteitshuurwoningen.
- [a26] De FRDO wil dat de drempels die de ontwikkeling van meer collectieve woonvormen in de weg staan, zouden worden verwijderd. Deze woonvormen kunnen voordelen bieden inzake energieverbruik.

Voor huur of leasing ter beschikking gestelde woningen en gebouwen: de relatie eigenaars/huurders

- [a27] Verhuurders voelen er weinig voor in hun eigendom te investeren om de energieprestaties ervan te verbeteren omdat dankzij deze investering in de eerste plaats de huurder zijn of haar energiefactuur zal kunnen verlagen. Huurders van hun kant zijn ook niet erg geneigd te investeren in een pand dat niet van hen is.
- [a28] De FRDO is van mening dat een wettelijk omkaderde procedure tot herziening van de huurprijs in de loop van het huur- of leasingcontract mogelijk moet worden gemaakt wanneer de eigenaar investeringen doet om de energieprestaties van zijn of haar pand te verbeteren. Dit kader moet op twee principes steunen:
- De verbetering van de energieprestaties moet gecertificeerd worden



- De verhoging van de huurprijs moet billijk zijn en mag niet groter zijn dan het bedrag van de winst op de energiefactuur waarvan de huurder dankzij de investering kan genieten.

Op dezelfde manier moeten investeringen die een huurder na akkoord met de eigenaar wil doen om de energieprestaties van de woning te verbeteren en waarmee hij of zij de energiefactuur kan verlagen, worden omgezet in een omkaderde verlaging van de huurprijs.

- [a29] Wanneer het pand weer op de huurmarkt komt, moet de eigenaar aan elke nieuwe huurder een **energieprestatiecertificaat** bezorgen. De FRDO is van mening dat dit certificaat een verplichte bijlage zou moeten worden bij elk huurcontract op de huurmarkt. De FRDO is van oordeel dat op basis van dit certificaat maatregelen zouden kunnen worden genomen om de eigenaar ertoe aan te zetten minimale energieprestaties van zijn of haar pand te garanderen.
- [a30] De FRDO is van mening dat in tweede instantie de wet op termijn **een minimale norm op het vlak van de energieprestaties zou kunnen eisen om een woning te huur te mogen stellen**. Het is immers belangrijk de eigenaars ertoe aan te zetten de kenmerken van hun pand te verbeteren, met op termijn het vooruitzicht om minimale energieprestaties verplicht te maken. Daarnaast moeten begeleidende maatregelen worden voorzien voor de eigenaars die niet over een toereikend investeringsvermogen beschikken.

De sociale aspecten

- [a31] Hoe lager het beschikbare inkomen, hoe groter het relatieve aandeel van de energiekost in het inkomen. De gezinnen en meer in het bijzonder de financieel minstbedeelden onder hen zijn dus gevoelig voor schommelingen van de energieprijzen en voor de gevolgen van het gevoerde energiebeleid. Bovendien wonen laatstgenoemden vaak in huizen van een lagere kwaliteit dan het gemiddelde en met slechte energieprestaties. Zij beschikken slechts over weinig middelen om deze prestaties te verbeteren, want zij zijn vaak huurder en/of zij hebben een laag, zelfs geen investeringsvermogen. Deze fenomenen dreigen groter te worden naarmate de energiekosten stijgen.
- [a32] De aanzienlijk betere isolering van woningen is een structurele maatregel waarmee de sociale gevolgen van de stijgende energieprijzen kunnen worden opgevangen, met name doordat **via de verlaagde energiefactuur de koopkracht behouden kan blijven**.
- [a33] De FRDO stelt vast dat de verschillende bestuursniveaus al verscheidene maatregelen hebben genomen en beveelt meerdere aanvullende actielijnen aan:
- de sociale impact evalueren van het klimaat- en energiebeleid, in het bijzonder op de kansarmen, om de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de geplande maatregelen te verzekeren en de begeleidende maatregelen te evalueren die zouden moeten worden genomen. In deze context zou speciale aandacht moeten worden besteed aan de aspecten in verband met de vrijmaking van de energiemarkten;
 - de kansarmen een betere toegang verlenen tot premies en stimulansen door het probleem van de prefinanciering, dat de investeringen van kansarme gezinnen in de weg staat, grondiger aan te pakken;
 - een ambitieus beleid invoeren om bestaande woningen energetisch te renoveren, rekening houdend met het inkomen en met de energie-efficiëntie van de maatregelen en met het feit dat de energiefactuur van gezinnen in een woning met betere energieprestaties zal dalen; dit kan dan weer een verhoging van de huurprijs rechtvaardigen, onder de voorwaarden die nader zijn bepaald in het hoofdstuk over de te huur gestelde panden;
 - subsidies en premies toekennen door beter rekening te houden met het inkomen (een evenredigheidssysteem garanderen), waarbij er tegelijk wordt op toegezien de totale investeringen in energie-efficiëntie zo groot mogelijk te maken;
 - een betere toegang mogelijk maken tot kwaliteitsvolle sociale woningen en doelstellingen inzake energieprestaties opnemen in het sociaal huisvestingsbeleid;

- informatie verstrekken aan de bewoners van de woningen in kwestie, zodat zij zich ervan bewust zouden worden dat zij hun gedrag moeten aanpassen. Deze instrumenten kunnen banen creëren voor bepaalde doelgroepen;
- een geschikte interface uitwerken bestemd voor de laagste inkomens en voor gezinnen die problemen hebben om hun energiefactuur te betalen. Door deze interface zouden zij alle instrumenten die op de verschillende bestuursniveaus bestaan optimaal kunnen gebruiken: gemeenten, gewesten, federale staat. Naast de informatie zou deze interface drie hoofdtaken hebben: het opsporen en vaststellen van overmatig energieverbruik, adviesverlening en follow-up voor structurele verbeteringen aan de woning en de uitrusting ervan en tot slot bijstand in de financiering van de aanbevolen maatregelen. Kansarmen zijn vaak ook minder in staat om administratieve stappen te ondernemen. Een dergelijke interface zou het op zich moeten kunnen nemen om de middelen aan te spreken en de werkzaamheden te coördineren en te financieren die de laagste inkomensgroepen niet op zich kunnen nemen. Die interface kan de vorm krijgen van een uniek loket, zoals voorgesteld in hoofdstuk 3.1
- niet vergeten in de verschillende beleidslijnen rekening te houden met minder gebruikelijke verwarmingsmethodes (steenkool, petroleumkachels...) die de gezondheid kunnen beïnvloeden en die ook het vaakst worden gebruikt door kansarmen.

Lokalisatie van gebouwen

- [a34] De FRDO is van mening dat een globaal beleid tot verbetering van de energieprestaties van gebouwen niet kan worden losgemaakt van een beleid inzake mobiliteit en ruimtelijke ordening en kwaliteit van leven. De plaats waar een gebouw zich bevindt kan immers tot toenemende mobiliteitsbehoeften leiden en ook tot investeringen in publieke infrastructuur. Het volstaat dus niet te garanderen dat een gebouw een goede warmteprestatie heeft, ook zijn lokalisatie is van essentieel belang.
- [a35] De FRDO is van oordeel dat het goed zou zijn de vraag naar mobiliteit op de weg opnieuw ter discussie te stellen en deze vraag efficiënter en rationeler te beheren. De FRDO raadt hiertoe verscheidene beleidsprioriteiten aan:
- Bewoning verdichten en geografisch hergroeperen van verschillende functies als wonen, werken, onderwijs volgen, winkelen...
 - **Vermijden dat activiteiten en de gebouwen die er verband mee houden verspreid liggen** en nieuwe inplantingen aanmoedigen op plaatsen waar openbaar vervoer beschikbaar is. Parallel daarmee openbaar vervoer bevorderen voor de bediening van bestaande inplantingen.
 - De sectorplannen geleidelijk en duidelijk gepland herzien om de verspreiding van gebouwen tegen te gaan
 - Een mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid aannemen dat het **fietsen en stappen bevordert**, en een parkeerbeleid invoeren dat gunstig is voor een modal shift.
 - Een **modal shift** naar zachte transportwijzen en openbaar vervoer bevorderen.
 - Investeren in stads- en dorpscentra om ze aantrekkelijker te maken
 - Handelsvestigingen bevorderen die zich in de bestaande centra bevinden en/of die makkelijk te bereiken zijn met het openbaar vervoer of waarvan de ligging de consument niet tot grote verplaatsingen dwingt.
 - Verscheidene pilootprojecten voor **ecowijken** opzetten in verstedelijkte gebieden om de centraliteit en de menging van functies te versterken en de provinciale centra verduurzamen tot polyvalente centra door banen beter ter beschikking te stellen
 - De mogelijkheden van telewerken vergroten binnen een ruimer kader en vaker gebruik maken van tele-/videoconferenties.télé/vidéo conférences.

***Over de juiste gegevens en correcte statistieken beschikken***

- [a36] De FRDO vraagt dat een **overzicht** zou worden gemaakt **van de maatregelen die de verschillende overheden** hebben genomen om het energieverbruik in gebouwen te verminderen. Dit zou het onder meer mogelijk moeten maken de **efficiëntie** van de genomen maatregelen te meten en **de synergie** tussen de verschillende bestuursniveaus en/of de verschillende departementen binnen eenzelfde bestuursniveau te optimaliseren.
- [a37] De FRDO vraagt ook dat de statistische overheidsinstellingen exactere cijfers zouden leveren over **de toestand van de gebouwen in België**, met name over de niveaus van het energieverbruik en de isolatie. Er moet speciale aandacht worden geschonken aan de sociale aspecten. Verder is **een goede coördinatie van de berekeningmethodes voor energieprestatie van een gebouw** in de drie gewesten belangrijk.

1. Context en kader van het advies

- [1] Minister Magnette heeft de FRDO verzocht een structureel overleg te organiseren over de stimulansen in verband met energie.¹ In antwoord op dit verzoek heeft de FRDO op 25 september 2009 een eerste algemeen advies uitgebracht over de belastingverminderingen voor energiebesparende investeringen in woningen.²
- [2] Zoals was aangekondigd vormt dit huidig advies een uitvoeriger antwoord op de vraag van de minister, wat inhoudt dat er algemener moest worden nagedacht over:
- de energieprestaties van gebouwen
 - de vraag naar mobiliteit veroorzaakt door de lokalisatie van het gebouw en de manieren waarop deze vraag efficiënter kan worden beheerd,
- De verwarmings- en koeltoestellen, de toestellen voor warmwaterbereiding evenals de toestellen die elektriciteit verbruiken zijn belangrijke onderwerpen die evenwel niet in dit advies werden behandeld.
- [3] In dit advies heeft de FRDO zich voornamelijk gebogen over de situatie van de woongebouwen en de maatregelen gericht op de gezinnen; een groot deel van deze maatregelen kan worden toegepast op de tertiaire sector.
- [4] Bovendien heeft de FRDO een studie³ gefinancierd om de raad te helpen een diagnose te stellen en aanbevelingen te formuleren.
- [5] Een beleid tot vermindering van het energieverbruik in gebouwen moet België helpen bij de overstap naar een koolstofarme economie, waarmee het tegelijk ook zijn afhankelijkheid van fossiele brandstoffen kan verminderen en zijn verantwoordelijkheid kan opnemen in de bestrijding van de klimaatveranderingen. Dankzij dit beleid moeten wij makkelijker onze doelstellingen halen die voorzien zijn in het pakket *energie klimaat* dat op 23 april 2009 formeel werd goedgekeurd door de Europese Unie.⁴ Dit beleid moet het eveneens mogelijk maken de factuur van alle verbruikers te verminderen, waaronder ook deze van de meest achtergestelde gezinnen.
- [6] Het energieverbruik in gebouwen fors verminderen moet om verscheidene redenen een prioritair beleid vormen:
- De gebouwen hebben een bijzonder lange levensduur en dus zal de aard van de investeringen waarover vandaag wordt beslist een impact op zeer lange termijn hebben,

¹ In een brief van 28 oktober 2008, gericht aan de FRDO en met als titel: structureel overleg over de stimulansen in verband met energie.

² Te raadplegen op: http://www.frdo.be/DOC/pub/ad_av/2009/2009a13n.pdf

³ Studie over het beheersen van de vraag naar energie, uitgevoerd door REGASA/ICEDD (http://www.frdo.be/DOC/pub/eng/Onderzoek_beheer_energievraag.pdf)

⁴ Ter herinnering: dit pakket draait rond drie hoofdlijnen:

- Het primaire energieverbruik in 2020 met 20% verlagen ten opzichte van een BAU-scenario, door de energie-efficiëntie te verhogen;
- In 2020 moet hernieuwbare energie een aandeel van 20 % uitmaken van het bruto finaal energieverbruik; dit aandeel wordt omgerekend per lidstaat (13 % voor België);
- In 2020 moeten de broeikasgasemissies van de Europese Unie met 20 % verlaagd zijn (30 % in geval van een internationaal akkoord) tegenover 1990 (14 % tegenover 2005), wat omgezet wordt in
 - een algemene Europese vermindering met 21 % (in 2020, tegenover 2005) voor de sector die onder het systeem van de CO2-emissiehandel valt (ETS-richtlijn) en
 - een vermindering met 10 % (in 2020, tegenover 2005) voor de andere sectoren (transport, gebouwen, landbouw, tertiaire sector, KMO's, afval...), deze vermindering wordt per lidstaat omgerekend (15 % voor België).



- Investerings in energie-efficiëntie en, ruimer genomen, een energie-efficiëntiebeleid in het gebouw hebben een stimulerend effect op heel de economie, met een aanzienlijk gunstig multiplicatoreffect op economisch, sociaal en ecologisch gebied.
- De energiekwestie staat centraal in het overheidsbeleid, in het bijzonder in het huisvestingsbeleid (verwarming, isolatie). Het gaat om een hoofdelement in termen van sociale samenhang, zelfs van veerkracht van de bevolking, tegenover de energie- en klimaatuitdagingen.
- Het gaat erom het iedereen (in het bijzonder de meest kansarmen) mogelijk te maken de energiekosten op te vangen en zich voor te bereiden op een verhoging van deze kosten.
- De technische oplossingen waarmee het energieverbruik in gebouwen aanzienlijk kan worden verminderd, bestaan en zijn voorhanden.
- Het energieverbruik in gebouwen verminderen verlaagt niet alleen de CO₂-uitstoot, maar verbetert de handelsbalans van het land en vermindert de energieafhankelijkheid.
- Verbeteringen aanbrengen aan gebouwen kan innovatieve technologieën en nieuwe bedrijfstakken doen ontstaan die groene en waardige banen creëren.⁵
- De toegang tot energiezuinige en kwaliteitsvolle woningen moet worden verzekerd.

[7] Er zullen specifieke antwoorden moeten worden verschaft volgens de situaties van diegene die de werkzaamheden tot verbetering van de energieprestaties van gebouwen op zich neemt:

- de financiële situatie en het investeringsvermogen,
- het statuut van eigenaar of huurder,
- de kennis inzake de energie- en milieuproblematiek
- de culturele en normatieve kaders.

[8] Het energieverbruik in gebouwen verminderen hangt af van verscheidene beleidsniveaus: de lokale overheden (gemeenten en provincies), de gewesten, de federale staat en de Europese Unie. De FRDO heeft zijn analyse niet willen beperken tot enkel de federale bevoegdheden. Niettemin richt de raad zijn aanbevelingen in eerste instantie aan het federale niveau.

[9] De FRDO meent dat een geheel van maatregelen moet worden genomen binnen het volgende kader:

- Het is van essentieel belang dat dit beleid vooral streeft naar energie-efficiëntie, terwijl het tegelijk waakt over de sociale rechtvaardigheid.
- De beleidslijnen die op de verschillende bestuursniveaus worden uitgezet, moeten worden gecoördineerd, zowel op het vlak van informatieverstrekking, financiering als wetgeving.
- De beschikbare middelen zijn beperkt, zij moeten zo efficiënt mogelijk worden toegekend, met een maximale return voor de samenleving. Om de efficiëntie van de toegekende middelen zo groot mogelijk te maken, moet de regering – op basis van een DOEB-analyse (duurzame ontwikkelingseffectbeoordeling)⁶ – de doelstellingen en prioriteiten bepalen die zij nastreeft.

⁵ Zie hieromtrent het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven van 16 maart 2010: *Een geslaagde overgang naar een koolstofarme economie – Tweede advies over de thematiek van de groene jobs*

⁶ Zie voor meer details de site van de Programmatorische Overheidsdienst voor Duurzame Ontwikkeling: http://www.poddo.be/NL/documentatie/duurzaamheidstest_doeb

2. Staat van het Belgische gebouwenbestand en mogelijkheden tot verbetering

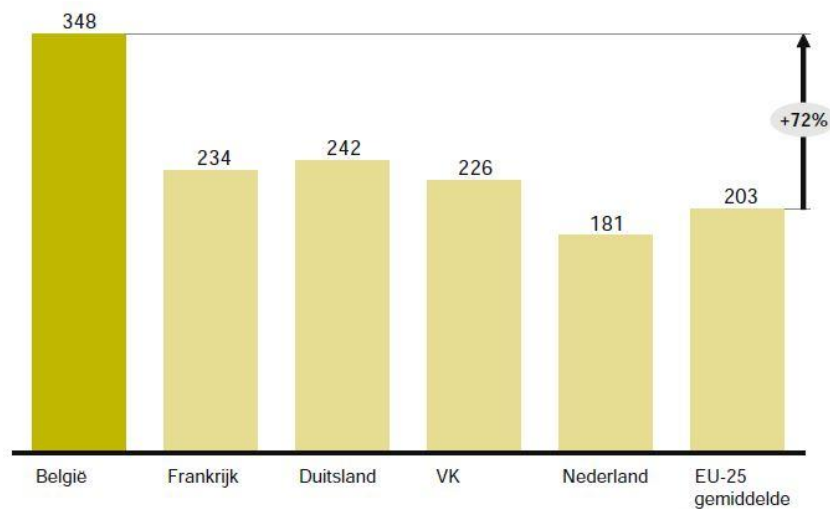
2.1. Slechte energieprestaties van gebouwen

[10] Volgens een recente studie van McKinsey vertegenwoordigt de energie, verbruikt door het Belgische gebouwenbestand, ongeveer 35% van de primaire energieconsumptie van België.⁷ De woningen komen in dat cijfer voor 73% tussen. Dit verbruik is vooral toe te schrijven aan verwarming, koeling en verlichting.

Het gemiddelde energieverbruik in woningen ligt bijzonder hoog in België: het ligt stelselmatig hoger dan bij al onze buuren en het ligt 72 % hoger dan het gemiddelde in de landen van de Europese Unie.

Gemiddeld residentieel energieverbruik

kWh/m²/jaar, 2005



Gemiddeld energieverbruik in woningen (kWh/m² jaar)⁸

⁷ Naar energie-efficiëntie van wereldklasse in België, McKinsey, 2009, beschikbaar op http://www.energyefficiency.be/files/EnergyefficiencyinBelgium_fullreport.pdf : *Het totale primaire energieverbruik – of het bruto binnenlandse energieverbruik – in België bedroeg 368 miljoen boe in 2005. Dat verbruik is hoofdzakelijk afkomstig van drie sectoren: de gebouwen (128 miljoen boe), het wegtransport (61 miljoen boe) en de industrie (144 miljoen boe). Samen vertegenwoordigen ze 90% van het totale primaire energieverbruik. In elk van die drie sectoren is de energie-efficiëntie lager dan in de buurlanden.*

⁸ Naar energie-efficiëntie van wereldklasse in België, McKinsey, 2009, beschikbaar op http://www.energyefficiency.be/files/EnergyefficiencyinBelgium_fullreport.pdf : *In het BAU-scenario blijft het energieverbruik in gebouwen stabiel rond 127 miljoen boe in 2030, ondanks een verwachte jaarlijkse groei in oppervlakte van 1 procent. Dit scenario veronderstelt verbeteringen inzake energie-efficiëntie die voortkomen uit strengere bouwnormen en het gebruik van meer energie-efficiënte apparaten en verlichting. Het BAU-scenario houdt echter geen rekening met de waarschijnlijke impact van een volledige implementering van de wetgeving, zoals bijvoorbeeld de richtlijn voor energieprestaties van gebouwen van de Europese Unie (de Energy Performance of Buildings Directive of EPBD) en andere, regionale initiatieven. Deze studie heeft in gebouwen een theoretisch energiebesparingspotentieel geïdentificeerd van 61 miljoen boe tegen 2030. Van dit totaal komt 56 miljoen boe van investeringsgerelateerde maatregelen (figuur 6), terwijl de rest het resultaat is van gedragswijzigingen. Bij een ruwe olieprijs van \$62/bbl is zo'n 92 procent van dit potentieel NPV-positief.*



- [11] Deze slechte prestaties houden ongetwijfeld verband met meerdere factoren die specifiek zijn voor België:
- een oud gebouwenbestand: 78 % van de gebouwen dateert van vóór 1981⁹
 - een hoog percentage eengezinswoningen: 75 % van de gezinnen wonen in eengezinswoningen¹⁰
 - bijzonder lage en weinig efficiënte warmte-isolatiënormen.
- [12] Het Belgische gebouwenbestand wordt ook gekenmerkt door:
- een hoog percentage aan privé-eigenaars die in hun eigen huis wonen (68 %)
 - een laag percentage aan sociale huisvesting: 6 % van het gebouwenbestand,¹¹ terwijl dat 35 % is in Nederland en 17 % in Frankrijk
 - een laag percentage aan meergezinswoningen (25 %), terwijl dat percentage 53 % bedraagt in Duitsland, 43 % in Frankrijk en 31% in Nederland
 - een toenemend aantal woningen dat door een enkele persoon wordt bewoond¹²: 23 % in 1981, 33 % in 2004 (dit cijfer is gelijkaardig in Frankrijk en Nederland, maar in Duitsland bedraagt het 37 %)
 - hoge registratierechten bij de aankoop (10 à 12.5 %).¹³
- Voor meer uitvoerige gegevens verwijzen wij op nuttige wijze ook naar de twee adviezen van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven over deze kwestie.¹⁴
- [13] Sinds 1990 lijkt het totale woninggerelateerde energieverbruik stabiel te zijn, het volgt redelijk getrouw de evolutiecurve graden-dagen¹⁵ en dit ondanks de stijging van het aantal gezinnen (+ 15 % sinds 1990).
- [14] Het elektriciteitsverbruik van de woningsector is daarentegen sterk toegenomen, zoals de volgende grafiek voor het Waalse gewest bewijst.

⁹ Kadastrale statistiek van het bestand van de gebouwen op 1 januari 2009, te raadplegen op de website van de FOD Economie:
http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/bouw_industrie/gebouwenpark/index.jsp

¹⁰ Enquête gezinnen 2001

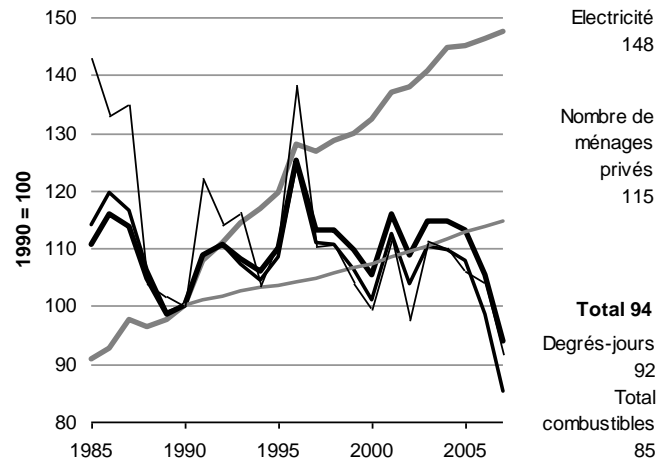
¹¹ Housing Statistics in the European Union 2005/2006 (2006) :
<http://www.cecodhas.org/content/view/29/79>

¹² Ibidem

¹³ Zij bedragen 3,5 % in Duitsland, 4,89 % in Frankrijk en 6 % in Nederland.

¹⁴ Zie hoofdzakelijk het advies over energie-efficiëntie in de woningsector in België van 21 december 2005 (<http://www.ccecrb.fgov.be/txt/nl/doc05-1391.pdf>) en vooral het aanvullende advies bij het advies van 21 december 2005 over energie-efficiëntie in de woningsector in België goedgekeurd op 19 april 2006, dat de technische nota's vermeldt.

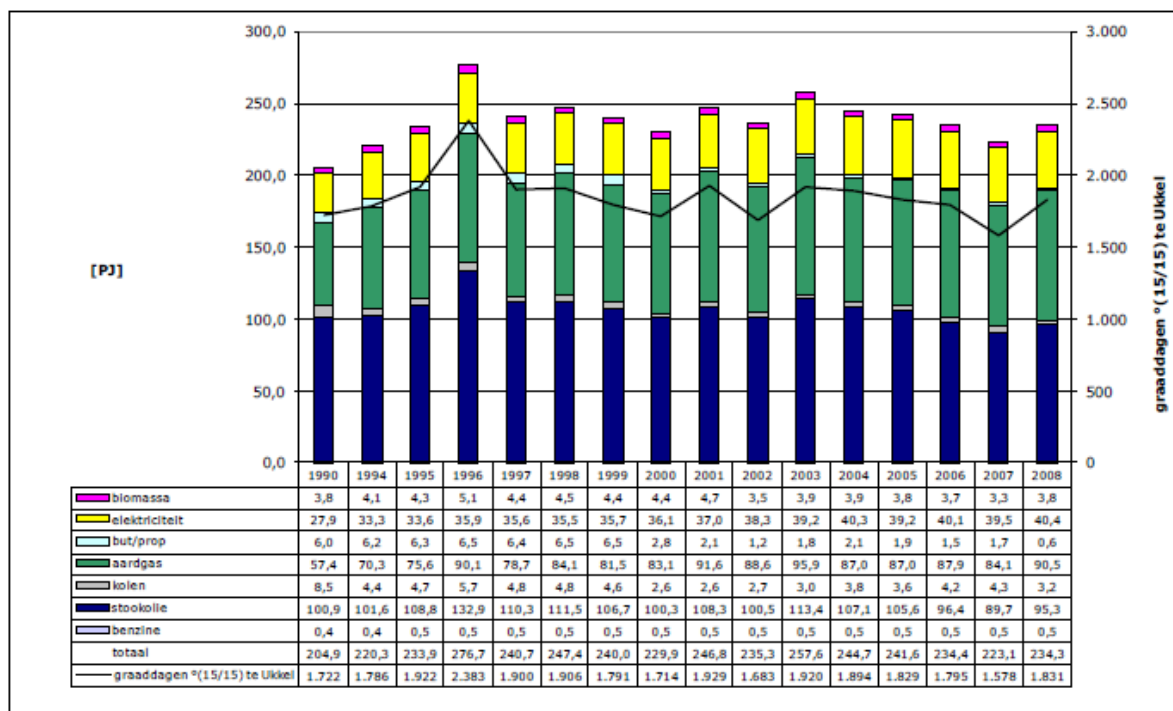
¹⁵ Hoe groter het aantal graden-dagen is, hoe strenger de winter en hoe meer men kan verwachten dat het verbruik voor verwarming zal toenemen.



Evolutie van het energieverbruik van de woningsector in het Waalse Gewest¹⁶

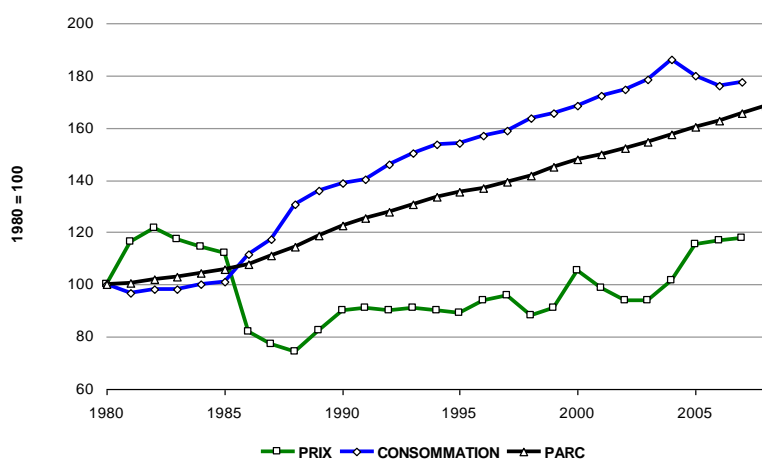
- [15] In het Vlaamse gewest is het aantal gezinnen toegenomen met 17% tussen 1990 en 2008.
- [16] De volgende grafiek toont ook voor het Vlaamse gewest een sterke correlatie tussen de niveaus van energiegebruik verbonden met verwarming en de graden-dagen, net als een verschuiving van het verbruik van de verwarmingsbronnen van stookolie en kolen naar aardgas.
- [17] Het elektriciteitsverbruik in het Vlaamse gewest is dan weer toegenomen met 44% tussen 1990 en 2008 (30% tussen 1990 en 2001), terwijl het aantal woningen waar elektriciteit wordt gebruikt als verwarmingsbron toegenomen is met 37% tussen 1990 en 2001 (sinds 2001 is dat aantal slechts met 5% toegenomen).

¹⁶ Studie over het beheersen van de vraag naar energie (studie uitgevoerd door ICEDD en REGASA voor rekening van de FRDO (http://www.frdo.be/DOC/pub/eng/Onderzoek_beheer_energievraag.pdf)).



Evolutie van het energieverbruik van de gezinnen in het Vlaamse gewest (gegevens in PJ)¹⁷

- [18] Terzelfder tijd is er daarentegen, over dezelfde periode, een sterke stijging van het verbruik van transportgerelateerde brandstoffen, zoals geïllustreerd door de volgende grafiek over het Waalse gewest.



Evolutie van het verbruik voor het transport, van de brandstofprijzen (exclusief inflatie) en van het wagenpark in het Waalse Gewest¹⁸

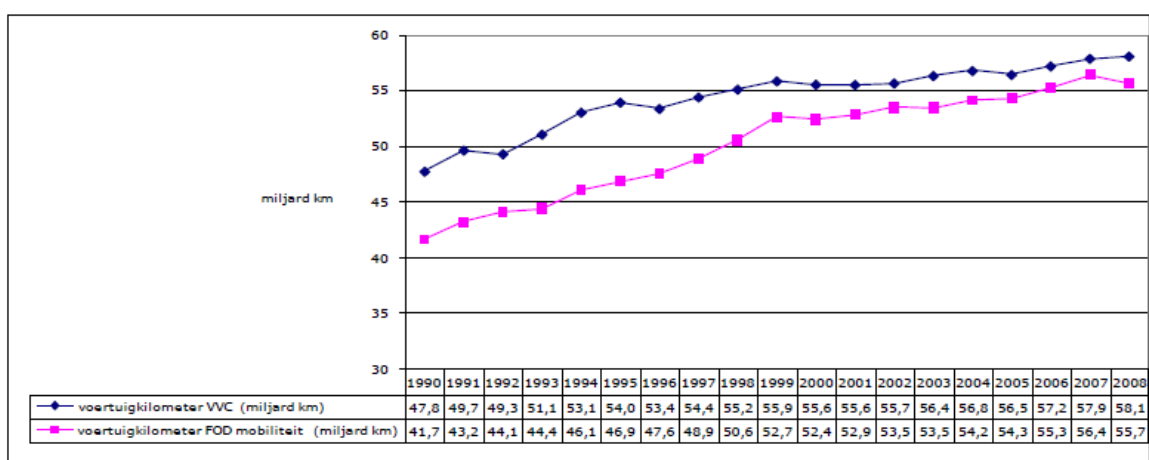
¹⁷ Zie hoofdstuk 6.1 van het *Eindrapport Energiebalans Vlaanderen 2008* K. Aernouts, K. Jespers, S. Vangeel, VITO, juli 2010 (http://www.emis.vito.be/sites/default/files/pagina/Energiebalans%202008_0.pdf)

¹⁸ Studie over het beheersen van de vraag naar energie (studie uitgevoerd door ICEDD en REGASA voor rekening van de FRDO (http://www.frdo.be/DOC/pub/eng/Onderzoek_beheer_energievraag.pdf))

- [19] In het Vlaamse gewest wijst de trend ook op een sterke stijging van de omvang van het wagenpark in de periode 1990-2008. Het aantal gereden kilometers is dan weer toegenomen met ongeveer 30% tussen 1990 en 2008.¹⁹

	Vlaanderen		evolutie %
	1990	2008	
personenwagens	2.254.705	3.049.789	+35,3
autobussen en -cars	7.429	9.302	+25,2
vrachtwagens en trekkers	219.194	441.663	+101,5
landbouwtractoren	87.719	102.509	+16,9
andere	24.242	35.654	+47,1
moto's	65.245	221.989	+240,2
totaal	2.658.534	3.860.906	+45,2

Evolutie van het aantal verschillende voertuigen in het Vlaamse gewest in de periode 1990-2008²⁰



Evolutie van het aantal gereden voertuigkilometers in het Vlaamse gewest in de periode 1990-2008 volgens het Vlaams Verkeerscentrum (VVC) en de FOD Mobiliteit (FOD)²¹

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Zie hoofdstuk 7.1.2 van het *Eindrappport Energiebalans Vlaanderen 2008* K. Aernouts, K. Jaspers, S. Vangeel, VITO, juli 2010 (http://www.emis.vito.be/sites/default/files/pagina/Energiebalans%202008_0.pdf)

²¹ Ibidem



2.2. Nieuwe gebouwen: streven naar nulenergie

- [20] De energieprestatienormen hebben vooral betrekking op nieuwe gebouwen en verschillen tussen de gewesten. Meestal zijn ze lager dan de geldende voorschriften in andere landen of regio's, zoals bv. Duitsland, Engeland, Wales of Frankrijk.²² De energieprestatienormen worden onder andere bepaald op basis van het E-peil van een gebouw. Die waarde wordt berekend op basis van verschillende parameters, zoals de ligging en de compactheid van het gebouw, het niveau van isolatie en luchtdichtheid en natuurlijk ook de verwarming. Hoe lager het E-peil, hoe minder het gebouw verbruikt. Hieronder kunt u een voorbeeld vinden van de verschillende regelgevingen van de gewesten. Er moet evenwel ook gewezen worden op specifieke modaliteiten volgens het type gebouw en het gewest, wat de vergelijkingen nog bemoeilijkt.²³

	Individuele woning	Kantoor en school
Vlaams gewest	80 (70 in 2012, 60 in 2014) ²⁴	100 (70 in 2012, 60 in 2014)
Brussels gewest	90 (70 vanaf 07/2011)	90 (75 vanaf 07/2011)
Waals gewest	100 (80 vanaf 09/2011)	100 (80 vanaf 09/2011)

EPB-eisen (maximaal toegelaten E-peil in kWu/m² voor nieuwe gebouwen in de verschillende Belgische gewesten

- [21] Tegenwoordig is het technisch mogelijk woningen te bouwen die (bijna) geen energie verbruiken. Vooral omdat er voor deze woningen een grondigere isolatie moet worden verzekerd, hebben zij meerkosten bij de bouw (overinvestering), maar maken zij winst mogelijk doordat zij minder energie verbruiken. Bijgevolg zijn deze passiefwoningen bijvoorbeeld rendabel op middellange termijn (na om en bij de 7 jaar bijvoorbeeld, volgens een vergelijkende studie uit 2008²⁵). Bovendien is het technisch mogelijk actieve woningen te bouwen die de energie produceren die zij verbruiken en/of die deze energie weer terug leveren aan het elektriciteitsnet.
- [22] Binnenkort wordt het kader voor de nieuwe gebouwen voorgeschreven door de omzetting van de nieuwe richtlijn die werd gepubliceerd op 18 juni 2010 (2010/31/EU)²⁶ en die de richtlijn 2002/91/EG herzielt van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen. Die richtlijn moet worden omgezet tegen 9 juli 2012, volgens artikel 28 van de richtlijn.

²² Zie bv. hoofdstuk 4.3.4 van het rapport van het Vlaams Energieagentschap *Tweejaarlijkse evaluatie energieprestatieregelgeving 2010 (18 juni 2010)*

<http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/evaluatiemota2010.pdf>

²³ Voor het Waalse gewest: <http://energie.wallonie.be/fr/l-energie-dans-les-batiments-peb.html?IDC=6230>

Voor het Vlaamse gewest: <http://www.energiesparen.be/epb/energieprestatieregelgeving>

Voor het Brusselse gewest:

<http://www.leefmilieubrussel.be/Templates/Professionnels/Niveau2.aspx?id=4040&langtype=2067>

²⁴ Een principebeslissing is in Vlaanderen genomen op 17 december 2010 om de normen te verstrengen in 2012 en 2014 zowel voor individuele woningen als voor kantoren en scholen (zie <http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/nb1007/annex1wijzigingsbesluit.pdf>)

²⁵ Zie http://www.maisonpassive.be/IMG/pdf/etudecono_02.pdf (niet beschikbaar in het Nederlands ; info over passiefhuizen zie www.passiefhuisplatform.be) .

²⁶ RICHTLIJN 2010/31/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen

- [23] Volgens deze nieuwe richtlijn zullen alle gebouwen die vanaf 31 december 2020 worden opgetrokken bijna-energie neutrale gebouwen (norm “*Nearly zero energy*”) moeten zijn. Dit wil in grote lijnen zeggen “die weinig energie verbruiken en die energie gebruiken uit hernieuwbare bronnen en/of energie die ter plaatse of dichtbij uit hernieuwbare bronnen wordt geproduceerd”. Dit zal tegen 2018 gelden voor alle openbare gebouwen dankzij hernieuwbare energie (fotovoltaïsche energie, warmtepompen...) en ter plaatse geproduceerde energie en/of het gebruik van de beste isolatietechnieken (waarvan het passiefhuis de standaard is).

2.3. Renovatie: een prioriteit

- [24] Op jaarbasis vertegenwoordigen verregaande renovaties (inclusief vervanging van afgebroken woningen) niettemin slechts om en bij de 1 % van het totale gebouwenpark, terwijl slechts 22 % van de gebouwen na 1981 werd gebouwd.²⁷ Renovatie is dus essentieel, vooral door de verouderde staat van het gebouwenpark in België. De grote werkzaamheden die ons te wachten staan zijn dus ongetwijfeld het massaal verbeteren van de energie-efficiëntie, onder meer het isoleren van woningen en ruimer genomen van bestaande gebouwen. De bestaande woningen bieden de grootste kansen om het verbruik te verminderen.

	Percentage	België
Aantal gebouwen opgetrokken vóór 1900		723.031
Aantal gebouwen opgetrokken van 1900 tot 1918		351.920
Aantal gebouwen opgetrokken van 1919 tot 1945		635.661
TOTAAL (vóór 1945)	39 %	1710612
Aantal gebouwen opgetrokken van 1946 tot 1961		628.568
Aantal gebouwen opgetrokken van 1962 tot 1970		458.902
Aantal gebouwen opgetrokken van 1971 tot 1981		607.542
TOTAAL (tussen 1945 en 1981)	39 %	1695012
TOTAAL (vóór 1981)	78 %	3405624
Aantal gebouwen opgetrokken na 1981	22 %	944.725
TOTAAL		4350349

*Ventilatie van gebouwen in België volgens hun ouderdom
(Kadastrale statistiek van het bestand van de gebouwen op 1 januari 2009)²⁸*

- [25] De ouderdom van het Belgische gebouwenpark en de zeer slechte gemiddelde energie-efficiëntie ervan kunnen kansen bieden en zetten ons er in ieder geval toe aan prioritaire krachtlijnen uit te werken betreffende de renovatie van het bestaande park. Bestaande woningen kunnen worden gerenoveerd om de lage energiestandaard te halen (zie *Low Energy Housing Renovation*”, LEHR).

²⁷ Dit percentage is vergelijkbaar met dat van Frankrijk, het is lager dan dat van Nederland (30 %) en hoger dan dat van Duitsland (14 %).

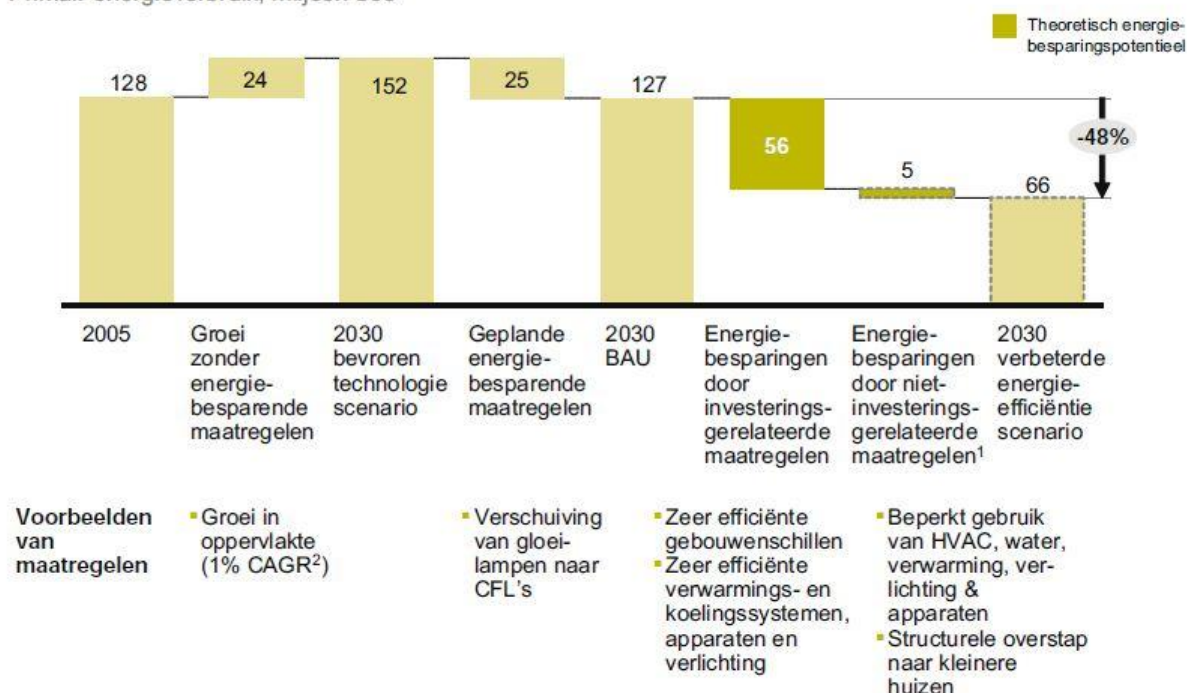
²⁸ Te raadplegen op de website van de FOD Economie:
http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/bouw_industrie/gebouwenpark/index.jsp



[26] De McKinsey-studie heeft het over een theoretisch besparingspotentieel van 48% van het primair energieverbruik in gebouwen tegen 2030 (zie hieronder).

Scenario's voor evolutie energievraag in Gebouwen in België

Primair energieverbruik, miljoen boe



¹ Omvat maatregelen inzake gedrag

² Compound annual growth rate

BRON: NTUA (PRIMES forecast 2007); McKinsey-analyse

Te nemen maatregelen om het energieverbruik te verminderen tegen 2030²⁹

[27] Deze vermindering is voornamelijk verbonden aan investeringen. Volgens de de McKinsey-studie zou België, om het volledige vastgestelde potentieel te kunnen benutten:

- “passiefhuis-normen” moeten toepassen voor zijn volledige gebouwenbestand,
- ambitieuze doelen voor energie-efficiëntie moeten vooropstellen inzake verlichting, elektrische apparaten en systemen voor verwarming, ventilatie en airconditioning, en
- het individueel gedrag moeten veranderen (bijvoorbeeld beperkter gebruik van huishoudapparaten of overstap naar kleinere huizen).

[28] Volgens deze studie zou het nastreven van deze maatregelen een totale investering vergen van € 24 miljard over de periode 2010-2030, met een gemiddelde terugverdiëntijd van 8 jaar. Bovendien zouden deze maatregelen tot 20.000 banen kunnen creëren.

²⁹ Naar energie-efficiëntie van wereldklasse in België, McKinsey, 2009, beschikbaar op <http://www.energyefficiency.be/nl/programma/>

- [29] Tot slot, en nog steeds volgens dezelfde studie, zou de realisatie van het theoretisch potentieel aan besparing van primair energieverbruik het mogelijk maken om de uitstoot van broeikasgassen in België in 2030 met ongeveer 25 MtCO₂e te verminderen tegenover het referentiescenario. Het realiseren van dit potentieel zou een geïntegreerd geheel van maatregelen vereisen. Dit geheel zou maatregelen kunnen omvatten zoals het bepalen van ambitieuze doelstellingen op het vlak van maximaal energieverbruik in nieuwe en bestaande gebouwen, zo snel mogelijk, en het verplicht maken ervan op middellange termijn. Belangrijke elementen zijn dan een tijdlijn voor de implementering, een duidelijk stelsel van incentives en effectieve systemen voor auditing en opvolging.



3. Algemene aanbevelingen

[30] Gezien de complexiteit van het probleem en de diversiteit van de betrokken bevolkingsgroepen (met name hun sociale situatie), bespreekt de FRDO in dit hoofdstuk de algemene aanbevelingen die alle situaties betreffen waarin een gebouw wordt opgetrokken of gerenoveerd.

Deze aanbevelingen betreffen tegelijk

- de normalisatie, sensibilisering en informatieverstrekking (3.1)
- de werkgelegenheid (3.2)
- het fiscaal beleid (3.3)
- de verschillende financieringsmechanismen van de investeringen (3.4.)
- de verbetering van de woonmobiliteit (3.5.)
- de nieuwe woonvormen (3.6.).

De FRDO is van oordeel dat de structuren voor energietarifiering ook een rol spelen in het aanzetten tot een verbetering van de energie-efficiëntie.

[31] In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op (4):

- de te huur gestelde woningen: de relatie eigenaar/ huurder (4.1.)
- de sociale aspecten (4.2.)
- de lokalisatie van gebouwen (4.3.)
- de gegevens en statistieken in verband met de bouw (4.4.).

3.1. Aanbevelingen over de normalisatie, sensibilisering en informatieverstrekking

[32] De FRDO formuleert verscheidene aanbevelingen over enerzijds de normalisatie en wetgeving en anderzijds de sensibilisering, vorming en informatieverstrekking:

Normalisatie

- De overheden op alle niveaus moeten als eigenaar of als bouwheer een voorbeeldfunctie opnemen en zij moeten geleidelijk de passiefnorm invoeren voor de gebouwen waarvoor zij verantwoordelijk zijn.³⁰ Zo moeten bijvoorbeeld de sociale woningen uitgroeien tot voorbeelden, tot modellen van energie-efficiëntie, wat *win-win* situaties creëert vanuit sociaal en ecologisch standpunt.
- De gemeenten moeten de mogelijkheid hebben op hun grondgebied strengere normen te bevorderen dan deze die op gewestelijk niveau zijn vastgelegd. Deze normen moeten gepaard gaan met gepaste sociale maatregelen, waarbij er tegelijk wordt op toegezien dat dit de woonomstandigheden in de betrokken gemeenten niet benadeelt.
- Zo moeten de normen in alle gewesten snel worden aangepast op een coherente manier zodat de huidige bouw kan overstappen naar optimale prestaties. Voor dit beleid moeten immers alle bestuursniveaus samenwerken. In heel het land moet bijvoorbeeld snel de norm “nearly zero energy” worden goedgekeurd, een norm die al is goedgekeurd in de vorm van de passiefnorm in Brussel en in Wallonië (tegen respectievelijk 2015 en 2017).
- In bepaalde gevallen moeten de lokale wetten worden aangepast (met name om gevels te kunnen isoleren met voldoende dik isolatiemateriaal).

³⁰ Zie hoofdstuk 15 van het advies van de FRDO over het herstelbeleid van de federale regering: *De raad onderschrijft eveneens de conclusie van de “Lente van het Leefmilieu” dat de overheid voor zijn nieuwbouw geleidelijk de passiefstandaard zou moeten introduceren, en bij renovatie de lage-energiestandaard. De raad meent dat dit ook zou moeten gelden voor de sociale woningbouw in ons land. Dit is een regionale competentie, maar ook via het federale Grootstedenbeleid dient de doelstelling van sociale huisvesting te bevorderen, gekoppeld te worden aan de doelstelling woningen te (ver)bouwen op maximaal energie-efficiënte en duurzame wijze.*

Sensibilisering, opleiding en vorming

- De sensibilisering, opleiding en bijscholing in alle beroepen in de bouw (bouwvakkers, aannemers, architecten...) moeten worden verbeterd. Dit moet des te dringender gebeuren omdat ons land de nieuwe richtlijn over de energieprestaties van gebouwen moet uitvoeren.³¹ (Om te zetten tegen 9 juli 2012, volgens artikel 28 van de richtlijn.)
- Het zou goed zijn vanaf het verplicht onderwijs een algemene informatieverstrekking uit te werken over de energieconcepten en de uitdagingen ervan.
- De informatie die aan de energieconsument wordt verstrekt moet duidelijk en transparant zijn zodat die zijn of haar verbruik kan verminderen.

Controle en certificatie

- De FRDO dringt erop aan dat de kwaliteit van de uitgevoerde werken wordt nagegaan, vooral op het vlak van warmte-isolatie. De FRDO is er dus voorstander van de uitgevoerde controles te intensiveren en efficiënter te maken.

Administratieve organisatie

- De FRDO dringt erop aan unieke loketten te installeren die als verbindingspunt zouden fungeren tussen de burgers en de bedrijven enerzijds en de verschillende instanties die premies en subsidies toekennen voor energie-investeringen anderzijds. Zij zouden een duidelijk beeld kunnen geven van alle steunmaatregelen die de verschillende bestuursniveaus bieden (federaal, gewesten, provincies, gemeenten) en ook alle administratieve formaliteiten hiervoor centraliseren. Zij zouden eveneens het initiatief moeten nemen om burgers, bedrijven en investeerders proactief te contacteren.

Slimme energiemeters

- Meer in het bijzonder wat betreft de slimme energiemeters (inclusief de functies van budgetmeter) merkt de FRDO op dat er in de verschillende gewesten proefprojecten bestaan en dringt hieromtrent aan op het belang van een maatschappelijk debat en een sociaaleconomische analyse per doelgroep. Zonder een analyse vóór eind 2012 zal het niet meer mogelijk zijn terug te komen op een beslissing van de EU om deze meters op zeer grote schaal te installeren.³²

[33] Meer specifiek wat betreft de omzetting van de nieuwe richtlijn betreffende de energieprestaties van gebouwen die werd gepubliceerd op 18 juni 2010,³³ vraagt de FRDO:

³¹ Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)

³² Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van richtlijn 2003/54/EG

³³ Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking)



- via overleg tussen de gewesten exact te bepalen wat onder de norm “Nearly zero energy” valt en wat het “Vergelijkend methodologisch kader voor het vaststellen van kostenoptimale niveaus van energieprestatie-eisen voor gebouwen en onderdelen van gebouwen” omvat. Deze definities zullen de prioriteiten van de “trias energetica”³⁴ moeten respecteren. Dit zou het mogelijk moeten maken de richtlijn op een coherente en gecoördineerde manier om te zetten in de drie gewesten
- zo snel mogelijk de richtlijn toe te passen, evenals de nieuwe richtlijn inzake het ecologisch ontwerp.³⁵ (Hoewel de problematiek van de elektrische apparaten die in gebouwen worden gebruikt belangrijk is, heeft de FRDO die vraag niet behandeld.)

3.2. Aanbevelingen die verband houden met werkgelegenheid

- [34] In zijn advies over het herstelbeleid van de federale regering benadrukte de FRDO reeds dat een algemeen beleid inzake energierenovatie essentieel was en vroeg om de intentie snel te concretiseren om maatregelen van het type “alliantie werk-leefmilieu”³⁶ in te voeren, zoals die op regionaal niveau zijn uitgewerkt.
- [35] In zijn advies over het Plan Producten wees de FRDO er in dit verband op dat de Duitse “alliantie voor werkgelegenheid en milieu” hierbij een inspiratiebron kan vormen om overheden en actoren samen te brengen rond een ambitieus project om duurzaam bouwen en energiebesparende renovaties aan te moedigen. Er kan ook nuttig gebruik worden gemaakt van bestaande initiatieven in eigen land, zoals het project Duurzaam Wonen en Bouwen (DUWOBO) dat eind 2004 in Vlaanderen is gestart en dat in november 2007 leidde tot een “transitieagenda”.
- [36] In dit verband beklemtoonde de raad dat om in het algemeen jobs te creëren in het domein van energiebesparing, renovatie en milieuvriendelijk bouwen, een inspanning nodig zal zijn op het vlak van opleiding en bijscholing.
- [37] Die verschillende aanbevelingen blijven actueel volgens de raad.

³⁴ De trias energetica legt de prioriteiten in het energiebeleid vast:

- het energieverbruik zoveel mogelijk terugdringen door de energie-efficiëntie te verhogen
- in toenemende mate gebruik maken van de hernieuwbare energiebronnen
- het gebruik van fossiele energie beperken.

³⁵ Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandkoming van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (herschikking)

³⁶ Zie de hoofdstukken 16, 17 en 18 van het advies van de FRDO over het herstelbeleid van de federale regering (goedgekeurd door de Algemene Vergadering van 27 maart 2009). In dit domein van duurzaam bouwen kondigde de federale regering in zijn eerste relanceplan aan dat hij samen met de deelentiteiten, de sociale partners en de bouwsector een “alliantie leefmilieu-werk” zou opzetten, en zo tot maatregelen zou komen “om de investeringen in de groene economie blijvend aan te wakkeren”.

- [38] Onder meer uit de studie "*Climate change and employment*"³⁷ blijkt immers dat een klimaatbeleid niet noodzakelijk negatief hoeft te zijn voor de werkgelegenheid, maar dat het zelfs een licht positief effect kan hebben. Hoe dan ook zullen evenwel verschuivingen van jobs plaatsvinden – onder meer in de bouw-, energie- en transportsector. Hierbij zullen nieuwe kwalificaties gevraagd worden aan de werknemers, wat investeringen in opleiding en professionele vorming tot een prioriteit maakt.³⁸

Krachtlijnen

- [39] De FRDO stelt vandaag vast dat er voor de kwestie van de verbanden tussen werkgelegenheid en leefmilieu almaar meer aandacht is van het beleid en dat dat vraagstuk in heel wat debatten centraal staat.³⁹ In hun gezamenlijk advies van 16 maart 2010 over groene jobs⁴⁰ brachten de Nationale Arbeidsraad (NAR) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) trouwens analysemethodes en krachtlijnen naar voren tegenover de uitdaging van de transitie naar een koolstofarme economie en het feit dat deze noodzakelijkerwijs verbonden is aan het tewerkstellingsbeleid.
- [40] Met onder meer deze krachtlijnen als inspiratiebron wil de FRDO hieronder zijn eigen krachtlijnen uiteenzetten.
- [41] Net zoals de twee andere raden vermeldt de FRDO dat deze grondige hervorming van het productieapparaat *"een complex proces is dat niet alleen de ontwikkeling en de opkomst van nieuwe economische sectoren behelst, maar ook de verspreiding van nieuwe technologieën en van nieuwe processen in de meeste traditionele sectoren van de economie. De overgang naar een koolstofarme economie met talrijke groene jobs impliceert niet alleen een technologische, maar ook een economische en sociale ontwikkeling. Deze veelvormige gedaanteverwisseling dreigt met name te leiden tot het verdwijnen van bepaalde activiteiten en jobs, maar kan ook de creatie van nieuwe activiteitsvormen in de hand werken. In die zin is deze omschakeling – zoals destijds de overgang naar de informatiemaatschappij – een bron van tal van nieuwe groei- en werkgelegenheidsmogelijkheden. Met andere woorden, de verspreiding van de schone technologieën en processen en de vele arbeidsplaatsen die eraan verbonden zijn,*

³⁷ Deze studie werd uitgevoerd in 2007 en is te raadplegen op de site van ETUC:
<http://www.etuc.org/a/3676>

³⁸ Voor een verdere uitwerking van dit thema en verwante aspecten verwijst de raad naar de adviesraden CRB en NAR, die twee adviezen hebben uitgebracht over "green jobs" (De CRB en de NAR hebben sindsdien dit advies uitgebracht op 14 juli 2009 (1^{ste} advies) en op 16 maart 2010 (2^{de} advies).

³⁹ Op 28 en 29 september 2010 werd in het kader van het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie een ministerconferentie georganiseerd over de "groene jobs". Samen met Europees commissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, László Andor, lanceerde Vice-eerste minister en minister van Werk Joëlle Milquet een voorstel voor een eerste Europees plan voor de creatie van jobs in "groene" sectoren en voor de "vergroening" van de economie en van de arbeidsmarkt. De voorbereiding van de arbeidsmarkten op een overgang naar een koolstofarme economie en een duurzame groei werd tot nu toe nooit behandeld binnen de Europese Unie, terwijl het om een fundamentele economische uitdaging op wereldvlak gaat. Het Belgische voorzitterschap van 2010 had er een van zijn prioriteiten inzake werkgelegenheid van gemaakt. Commissievoorzitter J. M. Barroso heeft trouwens in september de doelstelling vastgelegd om "3 miljoen green jobs" te creëren tegen 2020. De ministerconferentie van 28 en 29 september waarop verschillende ministers, deskundigen van internationale organisaties (OESO, IAO), vertegenwoordiger van de sectoren uit de zogenaamde groene economie (bouw, hernieuwbare energie, enz.), de sociale partners en de tewerkstellingsactoren werden bijeengebracht, had tot doel de concrete actielijnen voor te bereiden van een Europees plan voor de creatie van groene jobs die een fundamentele uitdaging vormt die moet worden aangegaan. Meer informatie op:
<http://www.werk.eutrio.be/eutrio/defaultEutrio.aspx?id=31170> .

⁴⁰ Advies beschikbaar op <http://www.cnt-nar.be/ADVIES/advies-1727.pdf> .



kunnen aldus de negatieve effecten van de vorming van een economie die zich losmaakt van de fossiele energievormen meer dan compenseren.”

- [42] Innovatie is een belangrijke pijler om een energie-efficiënte economie te creëren. De FRDO wijst er op dat er zich op federaal niveau enkele belangrijke hefboomen (bv. wetenschappelijke ondersteuning, normalisatie, faciliteren van proefprojecten, duurzame overheidsaankopen, enz..) bevinden om bedrijven, onderzoekscentra en wetenschappelijke instellingen aan te moedigen te innoveren.
- [43] Volgens de Europese Commissie kan de nieuwe EPBD-richtlijn zorgen voor 280.000 tot 450.000 nieuwe jobs tegen 2020.⁴¹ Andere inschattingen, zoals een studie van het Europees Vakverbond schatten dat er tegen 2030 2,59 miljoen jobs kunnen gecreëerd worden in de bouwsector. De Vlaamse Confederatie bouw verwacht bijvoorbeeld dat door de uitvoering van het Vlaams energierenovatieprogramma 2020, 5.000 nieuwe jobs in de Vlaamse bouwsector zullen gecreëerd worden. Een transitie naar een energiezuiniger gebouwenbestand kan echter niet alleen zorgen voor duizenden nieuwe jobs, maar zal bovendien ook zorgen voor een vergroening van de bestaande jobs.
- [44] Dus voor de FRDO:
- Is het van belang om, met name in het kader van de verbetering van de energie-efficiëntie van gebouwen, de kansen op het vlak van groei en banen ten volle te grijpen – niet alleen voor de nieuwe of beginnende ondernemingen, maar ook voor de bestaande ondernemingen.
 - De snelle overgang naar een zogenaamde ‘groene’ economie en de gepaste begeleiding die deze transitie vereist, hangen af van de gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren. Toch is het hoofdzakelijk – maar niet uitsluitend – aan de overheden om zo snel mogelijk de verschillende maatregelen in te voeren waarmee de ondernemingen - en in het bijzonder de KMO's - in de beste omstandigheden en zonder dat hun concurrentiekracht erdoor wordt gewijzigd, een beroep kunnen doen op schone technologieën en processen, inclusief wat betreft human resources en sociale samenhang.
 - Om de overstap naar een koolstofarme economie volledig te doen slagen, zullen enerzijds het bestaan van economisch concurrentiekrachtige ondernemingen en anderzijds een maatschappelijk rechtvaardige transitie vereist zijn. Enkel wanneer de ondernemingen concurrentiekrachtig zijn en zij in een internationale omgeving kunnen handelen die gezonde concurrentie garandeert, zullen zij hun noodzakelijke ecologische omvorming kunnen uitvoeren. Bovendien zal deze omvorming pas maatschappelijk aanvaard worden indien de werknemers zich, binnen het kader van ons bestaande sociale zekerheidsstelsel, tegelijk ook correct voorbereiden op de professionele veranderingen die de technologieën en processen op zich met zich meebrengen.
 - De overheden moeten de genomen maatregelen coördineren, met name op het vlak van het industriebeleid – op de verschillende bestuursniveaus, zowel in België tussen de federale staat en de deelstaten als op supranationaal niveau, tussen de Europese overheden en de lidstaten.

⁴¹ “Communication Staff Working Document. Accompanying document to the Proposal for a Recast of the Energy Performance of Buildings Directive (2002/91/EC). Impact Assessment (Brussels, 2008), pp. 2, 13.

3.3. Aanbevelingen over het fiscaal beleid

- [45] De “studie over het beheer van de energievraag”⁴² die werd uitgevoerd in opdracht van de FRDO stelt : *“wij kunnen enkel voorstellen na te denken over de concrete invoering van een energiefiscaliteit waarvan de doelstelling duidelijk ecologisch zou zijn (...) een ambitieus en efficiënt energiebeleid op Belgisch niveau kan niet anders dan alle aspecten op te nemen die vermeld zijn in de verschillende gewestelijke en federale plannen en er de specifieke maatregelen aan toe te voegen inzake de energieprijzen”*
- [46] Wanneer het effectief en efficiënt is om de gegeven milieudoelstellingen te behalen, vergeleken met andere instrumenten, en rekening houdend met reguleringinstrumenten, normerende, vrijwillige (convenanten), sociale (labels, ...) en economische instrumenten (emissiequota, ...) is de FRDO van mening dat fiscaliteit een belangrijk instrument kan zijn om de energieprestaties van gebouwen te verbeteren:
- Werken op de energieprijs om de mensen en de bedrijven aan te zetten minder energie te verbruiken en om energiebronnen met een lagere CO₂-uitstoot te gebruiken.
 - Werken op de fiscaliteit van de onroerende goederen zelf om de bouw of herbouw van energie-efficiënte woningen aan te moedigen (bv. via fiscale stimuli en subsidies, onroerende voorheffing of de BTW).
- [47] Wat betreft de energieprijs verwijst de FRDO naar zijn advies over het CO₂-prijs signaal⁴³ waarin er op gewezen werd dat een CO₂-prijs signaal een tool kan zijn om de overstap naar meer wenselijke productie- en consumptiepatronen aan te moedigen. In dit advies stelde de FRDO dat het omwille van de verantwoordelijkheid, de sociale rechtvaardigheid en de economische efficiëntie van belang is een juiste prijs te geven aan de CO₂-uitstoot, waarin de externe kosten (ten minste gedeeltelijk) zijn opgenomen.
- [48] In hetzelfde advies stelde de FRDO: “van de verschillende instrumenten die ressorteren onder het prijs signaal lijkt de CO₂-taks een interessante optie om te onderzoeken”. Tevens stelde de FRDO dat een CO₂-taks niet als afzonderlijk gegeven mag worden overwogen, maar dat zij deel moet uitmaken van een algemenere en meer geïntegreerde strategie.
- [49] Bovendien stelde de FRDO dat de invoering van een CO₂-taks die betrekking zou hebben op de gezinnen op Belgisch niveau onderzocht zou kunnen worden, indien dit relevant blijkt, meer bepaald in functie van een eventuele taks op Europees niveau. De taks zou de gezinnen ertoe moeten aanzetten minder energie te verbruiken door hun gedrag te wijzigen en door terug te grijpen naar duurzame alternatieven. Om deze overgang te vergemakkelijken moeten de gezinnen kunnen rekenen op subsidies, premies en belastingverminderingen voor energiebesparende investeringen.
- [50] In dit advies wees de FRDO erop dat, indien een dergelijke taks zou worden overwogen, deze meerdere complementaire doelstellingen zou moeten omvatten:
- Ertoe bijdragen om de doelstellingen van het pakket energie-klimaat te behalen door de energie-efficiëntie te verhogen, de CO₂-uitstoot te verlagen, het aandeel van hernieuwbare energie uit te breiden en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen
 - De concurrentiekracht versterken van de Belgische economie, die zorgt voor werkgelegenheid en toegevoegde waarde
 - Onderzoek en innovatie aanmoedigen

⁴² ICEDD en Regassa, 18 mei 2010.

⁴³ Advies over het CO₂-prijs signaal, goedgekeurd door de algemene vergadering van 26 maart 2010 ([2010a04](#))



- Bijdragen tot een rechtvaardige transitie door de sociale samenhang te versterken.

[51] In hetzelfde advies benadrukte de FRDO het feit dat deze taks aan verscheidene toepassingsvoorwaarden moest voldoen. Het is bijgevolg van essentieel belang deze taks zichtbaar, aanvaardbaar en begrijpelijk te maken bij de gezinnen en ondernemingen, wat verscheidene acties inhoudt:

- Vooraf informeren over de invoering, met een rechtvaardiging en een doelstelling die vanaf het begin worden aangekondigd
- Een progressiviteit in de tijd garanderen op korte, middellange en lange termijn (bijvoorbeeld 2020, 2030, 2050)
- De maatregel begeleiden, met name door alternatieven te voorzien
- Het aanpassingsvermogen van de actoren aanmoedigen, met name op het vlak van de investeringen
- Informatie verstrekken over alternatieven, zowel wat betreft consumptie- en productiepatronen als inzake transport of verwarming.

[52] Wat betreft de vastgoedfiscaliteit raadt de FRDO overigens aan om:

- te overwegen om de onroerende voorheffing te laten variëren volgens de energiestatistiek van het onroerend goed^{44 45}
- Voor wat betreft de mogelijke verlenging na 2010 van het verlaagde BTW-tarief voor renovatie- en afbraak/heropbouwwerken is de FRDO van oordeel dat men de mogelijkheid moet onderzoeken om dat tarief uit te breiden naar herbouwde gebouwen bestemd voor de verkoop en dat men zoveel mogelijk rekening moet houden met de energetische waarde van het gebouw, met als doel de lage-energie- en passiefnormen te bevorderen. De raad vindt ook dat het nodig is rekening te houden met de budgettaire kost van deze maatregel.
- de energiebesparende maatregelen te hiërarchiseren in functie van hun efficiëntie en de fiscale aftrekken en subsidies eerst en vooral toe te kennen voor de prioritaire investeringen (zie verder 3.4.0)
- maatregelen te bestuderen die ouderen kunnen aanmoedigen om hun woning te renoveren, met name op het vlak van energetische prestatie.

3.4. Het specifieke probleem van de investeringsfinanciering

[53] Zodra de beslissing is genomen om te investeren in betere energiestatistiek van een gebouw loopt de investeerder het risico geconfronteerd te worden met het probleem om aan startkapitaal te geraken.

⁴⁴ Zie § 45 Advies van 27 november 2009 over een vergroening van de fiscaliteit in het kader van duurzame ontwikkeling: (...) spreekt de FRDO haar voorkeur uit voor een correctie op de onroerende voorheffing, gerelateerd aan het energiestatistiekniveau van de woning. Zij wijst er evenwel op dat de onroerende voorheffing een complex gegeven vormt, waarbij verschillende overheden betrokken zijn (federaal, regionaal, provincie, gemeente). De federale overheid is verantwoordelijk voor het vastleggen van het K.I. en voor de inning (behalve voor Vlaanderen) van de onroerende voorheffing die evenwel een bevoegdheid van de gewesten en lokale overheden is. Er is derhalve nood aan een goede afstemming tussen de diverse overheden, waarbij eenieder de korting/modulering consequent moet toepassen. Verder dient men eenzelfde methode in de drie gewesten te hanteren indien men met het energiestatistiekniveau rekening wenst te houden. Deze afstemming tussen de diverse niveaus is des te meer nodig daar beslissingen op het hogere niveau (de gewesten), via het systeem van opcentiemen, steeds een budgettaire impact zullen hebben op het lagere niveau. Zie ook § 22 van het advies van 27 maart 2009 over het herstelbeleid van de federale regering.

⁴⁵ De verlaagde onroerende voorheffing die in Vlaanderen wordt toegepast voor lage energie woningen (E60 en E40) gaat alvast in die richting.

3.4.1. Over de belastingaftrek

- [54] De FRDO is van mening dat de belastingaftrek (en de premies) moeten worden gehiërarchiseerd volgens de energie-efficiëntie van de investeringen die zij moeten helpen financieren. Er moet echter over worden gewaakt dat de minder gegoede gezinnen, die over het algemeen in slecht geïsoleerde huizen wonen, niet benadeeld worden. Er moet zonder uitstel een grootschalig investeringsplan aan deze groep worden gewijd. Als het niet te ingewikkeld blijkt, kan worden overwogen de aftrek, de premies of andere financiële tegemoetkomingen te laten variëren naargelang van het gezinsinkomen, waarbij er tegelijk wordt op toegezien het totale investeringsbedrag zo groot mogelijk te maken.
- [55] Er moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de termijn van één tot twee jaar tussen de investering en de terugbetaling van deze aftrekbare som via een belastingkrediet of een premie voor bepaalde belastingbetalers problemen kan veroorzaken (zie hoofdstukken 3.4.1 en 3.4.5).
- [56] De FRDO wijst nogmaals op de aanbevelingen die de raad had geformuleerd in een vorig advies⁴⁶ over de modaliteiten van toekenning van belastingverminderingen voor energiebesparende investeringen in woningen, namelijk:
- Voordat enige aanvraag tot belastingvermindering wordt ingediend, zou er een energieaudit van de woning in kwestie moeten worden uitgevoerd. Er moet voor mechanismen worden gezorgd om deze audit voor alle categorieën van gezinnen toegankelijk te maken.
 - Deze audit zal een hiërarchie van de investeringen moeten opstellen waarmee de energieprestaties van het gebouw kunnen worden verbeterd. Dat gebeurt door deze investeringen te rangschikken volgens hun efficiëntie (verhouding tussen de bespaarde energie en/of vermeden CO₂-uitstoot enerzijds en de investeringskost anderzijds, zonder rekening te houden met premies en verminderingen).
 - De belastingverminderingen moeten eerst en vooral worden toegekend aan de investeringen met de hoogste efficiëntie.
- [57] Er bestaan verscheidene financieringsmechanismen om deze hindernis weg te nemen, zoals bijvoorbeeld de groene leningen of het systeem van de derde investeerder.

3.4.2. De derde investeerder

- [58] In bepaalde gevallen waar de investeerder niet over de nodige geldmiddelen of capaciteiten beschikt, is de FRDO van mening dat de investering makkelijker zal gebeuren indien een derde tussenbeide komt om:
- in te staan voor de prefinanciering van de investering
 - deze prefinanciering gespreid te laten terugbetalen door de investeerder.
- [59] De huidige ervaringen tonen aan dat het systeem van de derde investeerder veeleer toegepast wordt bij grote projecten (tertiaire gebouwen en gebouwen met een grote oppervlakte). De FRDO stelt zich de vraag of dit systeem kan worden toegepast bij kleine projecten in de privéhuusvesting en vraagt zich af welke manieren de toepassing ervan in dit domein kunnen vergemakkelijken:
- door de investeringen die nodig zijn bij verscheidene kleine projecten, bijvoorbeeld voor gecoördineerde renovaties (per straat of per wijk), bijeen te brengen, waardoor de financieringen en dus de risico's op eventuele achterstallige betalingen kunnen worden verdeeld,
 - door ze te richten op investeringen waarvan de energie-effecten het best kunnen worden gemeten.

⁴⁶ Advies over de belastingverminderingen voor energiebesparende investeringen in woningen ([2009a13n](#)) - 25 september 2009



- De FRDO vraagt in dat verband speciale aandacht voor de sociale huisvesting.

3.4.2.1. De energiedienstenbedrijven (ESCO)

- [60] De energiedienstenbedrijven (ook wel ESCO's genoemd) zijn bedrijven die op basis van een analyse van de energetische prestaties van het gebouw van hun cliënt technische oplossingen voorstellen en doorvoeren die het mogelijk maken de energieconsumptie te verminderen en dus te besparen op de energiefactuur. Die besparingen worden gebruikt om de investeringen terug te betalen die werden uitgevoerd in het kader van een contract. De derde investeerder kan de ESCO zijn of een andere partij.
- [61] De FRDO is van oordeel dat de energiedienstenbedrijven een belangrijke rol spelen in het realiseren van het potentieel aan vermindering van energieconsumptie van gebouwen. De FRDO is voorstander van de ontwikkeling van de markt van dergelijke bedrijven, zoals ook het Europees Parlement dat vraagt in de recente resolutie over het actieplan voor energie-efficiëntie.⁴⁷
- [62] FEDESCO⁴⁸ heeft een rol als ESCO en als derde investeerder voor de federale openbare gebouwen. De FRDO verheugt zich over het feit dat FEDESCO als nieuwe missie van de federale regering heeft gekregen om bij te dragen aan de ontwikkeling van de markt van energiedienstenbedrijven in België, met name door de eigen ervaringen te delen. De FRDO is ook van oordeel dat goede praktijken zouden moeten worden verzameld en daarna ruchtbaarheid krijgen. Er zou voor moeten gezorgd worden dat dit mechanisme ruimer bekend wordt, zowel bij opdrachtgevers als bij financierende entiteiten.

3.4.2.2. Het FRGE

- [63] Het Fonds ter reductie van de globale energiekost (FRGE) streeft ernaar de energiekosten te verlagen in woningen bezet door privépersonen en dienstig als hoofdverblijfplaats, met een speciale aandacht voor de doelgroep van de meest behoeftigen. Het Fonds geeft deze doelstelling concrete vorm door goedkope leningen toe te kennen voor structurele energiebesparende maatregelen. Dit gebeurt via lokale entiteiten die zijn aangeduid door steden en gemeenten in overleg met het OCMW. Het Fonds heeft een maximale schuldpositie van 250 miljoen euro. Een eerste schijf van 50 miljoen euro werd in 2007 verzameld door middel van de uitgifte van obligaties op naam met fiscaal voordeel. Dit kapitaal moet – als een rollend fonds – dienen voor de energiebesparende investeringen in woningen (max. 10.000 euro per woning). Gezien het feit dat het geheel van die eerste schijf van 50 miljoen euro inmiddels is toegewezen voor het dekken van de financieringsbehoeften van de 17 erkende 'lokale entiteiten', heeft de raad van bestuur van het FRGE het voorafgaand akkoord gevraagd en gekregen van het federaal ministerie van financiën om in te schrijven op een nieuwe lening met het oog op de ontwikkeling van de eigen activiteiten.
- [64] De FRDO meent dat de middelen die aan het FRGE worden toegekend, moeten worden bestendig – om het het Fonds mogelijk te maken de opdrachten te realiseren – en versterkt, voor zover een evaluatie bewijst dat bijkomende middelen nodig zijn voor het halen van de doelstellingen.
- [65] De FRDO vraagt de volgende punten te evalueren:
- De noodzaak om het aantal lokale entiteiten te verhogen om een groter gedeelte van het land te dekken, want het FRGE dekt nu slechts een klein gedeelte van het land.

⁴⁷ Resolutie van 15 december 2010 van het Europees Parlement over de herziening van het Actieplan voor energie-efficiëntie.

⁴⁸ www.fedesco.be

- De noodzaak om de lokale entiteiten te versterken, in samenwerking met de lokale sociale organisaties, om zo de minstbedeelden beter te kunnen bereiken en te kunnen zorgen voor de follow-up van de financierings- en investeringsdossiers.
- De mogelijkheid voor de lokale entiteiten om uit te groeien tot de verbindingsinstantie tussen de beoogde bevolkingsgroepen en de verschillende instrumenten die de regionale en federale overheden hebben ingevoerd. In deze zin zouden deze lokale entiteiten rekening moeten houden met de toekomstige terugbetalingen in verband met fiscaal aftrekbare bedragen of belastingkredieten om de bedragen te verminderen van de maandelijkse afbetalingen voor de terugbetaling van de leningen die in het kader van het FRGE zijn toegekend.
- De noodzaak om de maximale terugbetalingstermijn langer te maken dan 60 maanden, wat een te korte termijn lijkt voor minderbedeelde gezinnen.
- De noodzaak om voorschotten op de energiefactuur aan te passen volgens de uitgevoerde investeringen, om zo het verlaagde energieverbruik sneller weer te geven. De lokale entiteit zou de gezinnen bij deze aanvraag begeleiden.

3.4.3 De groene leningen voor privépersonen

- [66] Een groene lening is een lening die *uitsluitend* dient om een reeks welbepaalde energiebesparende uitgaven te financieren. Onder bepaalde voorwaarden kan een dergelijke lening recht geven op de volgende voordelen die door de staat worden toegekend:
- een interestkorting (interestbonificatie) van 1,5 %;
 - een belastingvermindering van 40 % op de door de kredietnemer gedragen interesten, na aftrek van de interestkorting of interestbonificatie.
- [67] De groene lening is een tijdelijke maatregel die deel uitmaakt van de economische herstelwet van 27 maart 2009. De maatregel is enkel van toepassing op de leningovereenkomsten die vanaf 1 januari 2009 tot 31 december 2011 zijn afgesloten. De toepassingsvoorwaarden voor de interestbonificatie zijn bepaald bij koninklijk besluit van 12 juli 2009, gepubliceerd in de tweede editie van het Belgisch Staatsblad van 31 juli 2009. Dat koninklijk besluit bevat een overgangsregeling voor de leningovereenkomsten die zijn gesloten tussen 1 januari 2009 en 31 juli 2009.
- [68] De FRDO is van mening dat de relevantie van het systeem van de groene leningen op energetisch, sociaal en economisch vlak moet worden geëvalueerd. Er moet met name worden onderzocht hoe hun synergie kan worden verbeterd met andere systemen die door andere bestuursniveaus zijn uitgewerkt, zoals de ecoleningen.
- [69] De FRDO is van oordeel dat de groene leningen eerst ten goede moeten komen aan energiebesparende investeringen, in dezelfde zin van het principe van de *trias energetica* dat bepaalt dat een lening niet mag worden toegekend voor de installatie van zonnepanelen op een onvoldoende geïsoleerd gebouw.

3.4.4 Groene leningen voor tertiaire gebouwen

- [70] Om hun energieconsumptie te verminderen moeten bedrijven investeringen uitvoeren en daarvoor hebben ze nood aan kapitaal. Banken beschikken over voldoende financieringscapaciteit, alleen is het voor hen soms niet eenvoudig om bij kredietaanvragen de besparingsopbrengsten van dergelijke investeringen te beoordelen. Deze evaluatie is nochtans van vitaal belang aangezien kredieten voor energiebesparende investeringen, net omwille van de toekomstige besparing, zichzelf terugverdienen en zodoende een minimale impact hebben op de terugbetalingscapaciteit en andere (geplande) investeringen van de kredietnemer.



- [71] Daarom ontwikkelden Agoria en Febelfin een referentietool⁴⁹ die banken helpt om kredietaanvragen voor energie-efficiënte investeringen en de gerelateerde besparingsopbrengsten makkelijker te evalueren. Door deze tool beschikbaar te stellen kunnen dergelijke kredietaanvragen ook vlotter behandeld worden. Deze referentietool is samengesteld op basis van wetenschappelijke en technische studies en praktijkervaring van de technologische bedrijven. Naast de referentietool stellen de federaties eveneens een energieperformantiecontract met garantie ter beschikking waarmee leveranciers en energiedienstenbedrijven de energiebesparing ook contractueel kunnen garanderen. Het contract dat wordt gehanteerd is het Agoria model-Escocontract (Energy Service Company) met performantiegarantie.
- [72] De FRDO vraagt een reflectie over de manier om dergelijke investeringen te bevorderen en tegelijk het risico ervan te verminderen. Dat kan door een betere expertise van de financiële instellingen (met name door het gebruik en de wetenschappelijke en onafhankelijke validatie van de genoemde tool), of door de toekenning van een verzekering of waarborg door een derde voor de betrokken projecten.

3.4.5. Inwerken op de hypothecaire lening

- [73] De FRDO is van mening dat de eigenaar die een gebouw met zeer goede energieprestaties neerzet energie zal kunnen besparen, waardoor hij of zij theoretisch beter in staat zal zijn een hypothecaire lening af te betalen. Er bestaat evenwel geen zekerheid hierover door het feit dat de eventuele gerealiseerde besparing afhangt van externe factoren.
- [74] De FRDO is van mening dat het wenselijk is dat de kredietinstellingen bij de toekenning van een hypothecair krediet rekening houden met de energie-efficiëntie van het gebouw, en dat volgens het kredietbeleid dat ze hanteren.

3.4.6. Verminderingen op de factuur

- [75] De FRDO raadt aan de eventuele invoering van het principe van derde betaler te bestuderen. Dit principe gaat ervan uit dat de steunmaatregelen (premies, fiscale voordelen, enz.) rechtstreeks in mindering worden gebracht op de factuur van de klant (diegene die de energiebesparende investering doet).
- [76] Een dergelijk systeem is pas denkbaar indien de termijn voor het terugbetalen van de door de handelaar voorgeschoten vermindering aanvaardbaar is voor deze handelaar en indien deze termijn in ieder geval gelijk is aan de betalingstermijn van de factuur door de klant.

3.4.7. Kanalisering van middelen voor investeringen in energiebesparing in gebouwen

- [77] De FRDO verheugt zich over de recente oprichting van een Europees fonds voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie.⁵⁰ Dat fonds zou moeten helpen bij het opzetten van projecten op lokaal niveau. De FRDO roept ertoe op dat:
- dit fonds zou gefinancierd worden op een structurele basis
 - het bestaan van dit fonds beter zou gekend zijn bij de potentiële gebruikers ervan, met name de regionale en lokale autoriteiten.

⁴⁹ Voor alle info over dit initiatief, zie : www.agoria.be/greenbuildingplatform

⁵⁰ European Energy Efficiency and Renewable Energy Fund : Dit fonds zal door de Europese Unie a rato van 146 miljoen € worden gespijst, wat overeenkomt met het restsaldo van het "Europees herstelplan voor energie". Het zal tevens worden aangevuld door inbreng van de Europese Investeringsbank (EIB) en de bankgroep KfW, die partners zijn van het project. De lokale en gewestelijke overheden zullen vanaf 1 januari 2011 hun dossier kunnen indienen. (<http://www.eutrio.be/nl/pressrelease/groen-licht-voor-europees-fonds-voor-energie-efficientie-en-hernieuwbare-energie>)

- [78] De oprichting van een energie-efficiëntiefonds wordt aanbevolen in de Europese energiedienstenrichtlijn (2006/32/EG).⁵¹ De richtlijn stelt in artikel 11 (par. 1 en 2) het volgende. "...(de lidstaten) kunnen (...) één of meer fondsen oprichten voor de subsidiëring van de levering van programma's ter verbetering van de energie-efficiëntie en van andere maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie en voor de stimulering van de ontwikkeling van een markt voor maatregelen ter verbetering van de energie-efficiëntie. Deze maatregelen omvatten de stimulering van energieaudits, financiële instrumenten voor energiebesparing en, indien van toepassing, verbeterde meteropnemings technieken en transparante facturering. De fondsen zijn ook gericht op sectoren van eindverbruik met hogere transactiekosten en hogere risico's. // De fondsen kunnen na hun oprichting subsidies, leningen, financiële garanties en/of andere vormen van financiering aanbieden waarmee resultaten worden gegarandeerd."
- [79] In haar rapport over het aangekondigde nieuwe Europese energie-efficiëntieactieplan⁵² riep het Europees parlement nog op om nationale energie-efficiëntiefondsen op te zetten (par. 71 en 77). (Het Europees Parlement) "verzoekt de Commissie een verslag in te dienen over de noodzaak van meer financiële ondersteuning om de energie-efficiëntie in het bestaande gebouwenbestand te vergroten, met een evaluatie van de bestaande financiële instrumenten; is van mening dat de Commissie voorstellen moet indienen over de manier waarop een EU-kader van roulerende financiële instrumenten ter ondersteuning of garantie van aanvullende maatregelen op het gebied van energie-efficiëntie, bestaande nationale regelingen en distributiekanaalen (bijvoorbeeld door risicodeling) kan worden ingesteld en om de invoering en verbetering van regelingen inzake energie-efficiëntie in de lidstaten aan te moedigen; vraagt de Commissie in het kader van het actieplan voor energie-efficiëntie beleidsopties voor te stellen met betrekking tot de manier om ervoor te zorgen dat energie-efficiëntiefondsen op nationaal, regionaal of lokaal niveau voorhanden zijn; is van mening dat deze fondsen, bijvoorbeeld via financiële tussenpersonen, een belangrijke rol kunnen spelen voor de ontwikkeling van de bedoelde instrumenten, die financieringsmogelijkheden zouden verstrekken aan particuliere eigenaars, kmo's en leveranciers van energiediensten; steunt de idee dat deze instrumenten meer steun voor krachtigere energiebesparingsmaatregelen bevorderen; // erkent dat het ontbreken van voorfinanciering een grote belemmering is voor de renovatie van gebouwen in de residentiële en de kmo-sector en verzoekt de Commissie een lijst van innoverende oplossingen en beste praktijken voor de oplossing van dit probleem op te stellen, bijvoorbeeld succesvolle "pay-as-you-save"-mechanismen, roulerende fondsen en groene investeringsbanken (naar het model van de KfW in Duitsland en de Caisse des Dépôts in Frankrijk);"
- [80] De FRDO vraagt de noodzaak te onderzoeken van de oprichting van een energie-efficiëntiefonds en vindt het noodzakelijk dat de middelen voor energiebesparende ingrepen zoveel mogelijk gestroomlijnd worden en op een zo efficiënt mogelijke manier ingezet worden:
- De publieke middelen van verschillende bronnen dienen samengebracht te worden
 - Bijkomende inspanningen om privékapitaal te mobiliseren zijn noodzakelijk
 - Investeringsgaranties kunnen gegeven worden
 - Coördinatie tussen de verschillende subsidiemechanismen is noodzakelijk
 - Overlap van financiële instrumenten dient voorkomen te worden

⁵¹ Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van Richtlijn 93/76/EEG van de Raad

⁵² Bendtsen rapport (18 november 2010):
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0331&language=NL>



- Rapportering en analyse van financiële ingezette middelen en behaalde resultaten moeten verzekerd worden.

[81] Voor wat betreft de industriële en dienstensector onderzocht de Belgische financiële sector reeds het idee om een *Special Purpose Vehicle* (een *green bank* of fonds) op te zetten in België om investeringen te financieren in energie-efficiëntie in gebouwen en industriële processen. Men kwam tot de conclusie dat een dergelijk instrument niet wenselijk is gezien de banken over voldoende financiële capaciteit beschikken voor de financiering van energie-efficiënte investeringen.⁵³

3.5. De woonmobiliteit verbeteren

[82] In België is een relatief hoog percentage van de gezinnen eigenaar van hun woning (zie § 12). Dit hoge percentage kan negatieve gevolgen hebben op de woonmobiliteit, met name indien de registratiekosten niet “overdraagbaar” zijn. Dit leidt dan weer bv. tot lang pendelen tussen thuis en het werk (of tot het weigeren van een betrekking ver van huis), tot een ongelijke verhouding tussen de omvang van de woning en de grootte van het gezin dat erin woont.

[83] In deze omstandigheden is het goed te proberen de drempels te verwijderen die de woonmobiliteit in de weg staan en een woningaanbod te promoten dat het best beantwoordt aan de behoeften van de gezinnen. Met andere woorden, de FRDO formuleert de volgende aanbevelingen:

- Het is van belang de “overdraagbaarheid” van de registratierechten te veralgemenen en dat voor het hele land te doen;
- Het zou evenzeer goed zijn de toegang tot eigendom te stimuleren, evenals renovatieactiviteiten en het uitwerken van een toereikend aanbod aan kwaliteitshuurwoningen.

3.6. Drempels die nieuwe woonvormen in de weg staan verwijderen

[84] Geleidelijk aan ontwikkelen zich meer collectieve woonvormen. Deze omvatten onder meer:

- Verscheidene generaties onder een dak
- Participerende woonvormen
- Ecowijken.

[85] Deze nieuwe woonvormen kunnen voordelen bieden inzake energieverbruik, want zij maken makkelijker schaalvoordelen mogelijk, zoals bijvoorbeeld:

- Een gecentraliseerde verwarming, bijvoorbeeld via een warmtekrachteenheid
- Een beter gebruik van de ruimte, want er wordt een geringere ruimte ingenomen per persoon
- Een onderlinge verdeling van investeringen
- Het delen van verschillende installaties
- Een gezamenlijke tuin of moestuin.

[86] De FRDO raadt de verschillende overheden aan om meer collectieve woonvormen te vergemakkelijken en de drempels die dit soort van initiatieven in de weg staan weg te nemen.

⁵³ Zie *Green Banking Attitudes, Resultaten van uitgevoerde werken door de heer Karel De Boeck voor het VBO*: http://vbo-feb.be/media/uploads/public/_custom/Dossier/Energyenvironment/GreenBankingattitudes_presentatiel.pdf

- [87] De FRDO meent bovendien dat het op de markt brengen van woningen die zijn geconcipieerd in een langetermijnperspectief en die zich kunnen aanpassen aan de veranderende behoeften van de bewoners (modulariteit) moet worden gestimuleerd.



4. Aanbevelingen die verband houden met specifieke problemen

4.1. Voor huur of leasing ter beschikking gestelde woningen en gebouwen: de relatie eigenaars/huurders

4.1.1. Wat stelt het huurwoningenbestand in België voor

Land	Percentage gezinnen die eigenaar zijn van hun woning
België	67
Duitsland	46
Frankrijk	58
Nederland	56
Verenigd Koninkrijk	71

Percentage gezinnen die eigenaar zijn van hun woning voor enkele Europese landen⁵⁴

Land	Percentage sociale huurwoningen ten opzichte van het totale woningenpark	Percentage sociale huurwoningen ten opzichte van het volledige huurwoningenpark
België	7	24
Duitsland	6	12
Frankrijk	17	40
Nederland	34	77
Verenigd Koninkrijk	20	65

Percentage sociale woningen voor enkele Europese landen⁵⁵

Gewest	Aantal sociale woningen	Kandidaten voor een sociale woning
--------	-------------------------	------------------------------------

⁵⁴ Federcasa - Italian Housing Federation and Ministry of Infrastructure of the Italian Republic (2006), [Housing Statistics in the European Union 2005/2006](#)

⁵⁵ Federcasa - Italian Housing Federation and Ministry of Infrastructure of the Italian Republic (2006), [Housing Statistics in the European Union 2005/2006](#)

Vlaanderen	142 368	75 735
Wallonië	102.425	31.910
Brussel	39.010	36.867

Stand van zaken over sociale huisvesting in de verschillende Belgische gewesten⁵⁶

- [88] In België zijn bijna 7 gezinnen op 10 eigenaar van hun woning. Van hun kant wonen 24 % van de huurders in een sociale woning.

4.1.2. Probleemschets

- [89] Verhuurders voelen er weinig voor in hun eigendom te investeren om de energieprestaties ervan te verbeteren omdat dankzij deze investering in de eerste plaats de huurder zijn of haar energiefactuur zal kunnen verlagen. Huurders van hun kant zijn ook niet erg geneigd te investeren in een pand dat niet van hen is.
- [90] Het probleem bestaat er dus in te weten hoe wij investeringen tot verbetering van de energieprestaties kunnen stimuleren in een situatie met tegengestelde belangen, door die om te buigen tot een situatie met overeenstemmende belangen: het comfort verbeteren en de energiefactuur verlagen voor de bewoner, de huurwaarde van het pand verhogen voor de eigenaar. Dit probleem is zowel in de woningsector als in de tertiaire sector aan de orde. Waarschijnlijk zullen naargelang van de sector verschillende tools moeten worden gebruikt. Zo moeten twee punten worden beantwoord:
- hoe moet de beslissing tot investeren worden aangemoedigd en hoe moet de eigenaar worden gemotiveerd
 - hoe moet de investering worden verzekerd en hoe moet het rendement op de investering worden gegarandeerd.
- [91] Er moet ook een onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende momenten waarop de investering kan gebeuren:
- tijdens de huurperiode zelf: hoe moeten de lasten worden verdeeld tussen huurder en eigenaar, rekening houdend met de voordelen teweegebracht door de gerealiseerde investeringen
 - bij verandering van huurder, wanneer het pand weer wordt beschikbaar gesteld voor huur of leasing.

4.1.3. Tijdens de huurperiode: hoe de lasten te verdelen tussen huurder en eigenaar

- [92] Wij kunnen ons inspireren op voorbeelden uit het buitenland over hoe de lasten worden verdeeld tussen de huurder en de eigenaar. Deze systemen werden ingevoerd in landen waar de huurprijzen gecontroleerd worden.⁵⁷ Zo wordt in Nederland een maximumhuurprijs vastgelegd op basis van het niveau van comfort en van de energieprestatie. Zwitserland en Duitsland hebben een lijst opgesteld van werken waardoor de eigenaar de huurprijs mag verhogen in de loop van het huurcontract.

⁵⁶ Zie voor de details van deze cijfers de site van Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting:
http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_sociale_huisvesting.htm

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld brief nr. 18 gepubliceerd door het ADEME (<http://www2.ademe.fr> : *Réhabilitation du parc locatif privé, Avec les nouveaux mécanismes de financements issus du Grenelle, un système gagnant-gagnant propriétaire-locataire*)



- [93] In België wordt de huurprijs vrij bepaald tussen de eigenaar en de huurder. In de loop van het huurcontract mag de huurprijs enkel op bepaalde momenten worden gewijzigd indien de verhuurder bewijst dat de huurwaarde van zijn of haar pand met minstens 10 % is gestegen.⁵⁸
- [94] De FRDO is van mening dat een wettelijk omkaderde procedure tot herziening van de huurprijs in de loop van het huur- of leasingcontract mogelijk moet worden gemaakt wanneer de eigenaar investeringen doet om de energieprestaties van zijn of haar pand te verbeteren. Dit kader moet op twee principes steunen:
- De verbetering van de energieprestaties moet gecertificeerd worden
 - De verhoging van de huurprijs moet billijk zijn en mag niet groter zijn dan het bedrag van de winst op de energiefactuur waarvan de huurder dankzij de investering kan genieten.⁵⁹
- [95] Op dezelfde manier moeten investeringen die een huurder na akkoord met de eigenaar wil doen om de energieprestaties van de woning te verbeteren en waarmee hij of zij de energiefactuur kan verlagen, worden omgezet in een omkaderde verlaging van de huurprijs.

⁵⁸ Zie : http://www.belgium.be/nl/huisvesting/huren_en_verhuren/huur_en_lasten/herziening_van_huurprijs/ind_ex.jsp

Voor huurcontracten die gesloten zijn vanaf 28 februari 1991 kan de huurprijs onder bepaalde voorwaarden herzien worden. Een herziening kan zowel een verhoging als een verlaging zijn. Een herziening is niet hetzelfde als een indexatie en kan slechts gebeuren aan het einde van elke driejarige periode. Zowel de huurder als de verhuurder kunnen een herziening vragen aan de andere partij. Dat kan enkel tussen de negende en de zesde maand die aan de einddatum van de lopende driejarige periode voorafgaan.

Na een verzoek om herziening zijn er twee mogelijkheden:

- De partijen gaan akkoord over het principe van de herziening en het bedrag ervan.
- De partijen bereiken geen akkoord.

Blijft een akkoord uit, dan kan de vragende partij zich tot de vrederechter richten. Dat moet gebeuren tussen de zesde en derde maand die aan de einddatum van de lopende driejarige periode voorafgaan. De rechter kan de herziening in twee gevallen toestaan:

Hij kan een verhoging of verlaging van de huurprijs toestaan als de vragende partij bewijst dat de huurwaarde door nieuwe omstandigheden ten minste 20% hoger of lager ligt.

Hij kan een verhoging van de huurprijs toestaan als de verhuurder bewijst dat de huurwaarde met ten minste 10 % is gestegen door de werken die hij in de woning heeft uitgevoerd.

Alleen als de vragende partij de bewijzen kan voorleggen, zal de vrederechter de verhoging of verlaging toekennen. De aanvrager moet kunnen aantonen dat het verschil tussen de huurwaarde en de betaalde huurprijs minstens 10 of 20 % bedraagt. De rechter zal dan een billijke uitspraak doen. Als hij een herziening van de huurprijs toestaat, wordt die van kracht vanaf de eerste dag van de volgende driejarige periode.

⁵⁹ Zie bv. paragraaf 44 van het decreet van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 (Besluit van de Vlaamse Regering tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode): *De minister kan een correctie vaststellen voor de energieprestatie van de woning. Voor een woning die duidelijk sterker presteert dan de instructies, die de VMSW hanteert bij het ontwerp van sociale woningen, kan een prijsverhoging worden toegepast. Voor een woning die duidelijk zwakker presteert, kan een vermindering worden toegepast. Hiervoor kan een onderscheid gemaakt worden tussen nieuwbouw en renovatie. Die correctie is de energierectie. De bepaling van de energierectie wordt door de minister vastgelegd, na overleg met de Vlaamse minister van Energie en na mededeling aan de Vlaamse Regering. Hij streeft er daarbij naar dat de energierectie nooit groter is dan de helft van het voor- of nadeel dat de huurder ondervindt op zijn energiefactuur door de betere of zwakkere energieprestatie van de woning.*

- [96] De principes van het “*renovatiecontract*”⁶⁰ (voor particulieren) en van “*Green Leasing*” (voor de tertiaire sector)⁶¹ zouden moeten worden uitgewerkt en gepromoot, om voldoende rechtszekerheid te garanderen voor alle partijen in dergelijke situaties.

4.1.4. Bij wijziging van het huurcontract: het energieprestatiecertificaat

- [97] Wanneer het pand weer op de huurmarkt komt, moet de eigenaar aan elke nieuwe huurder een energieprestatiecertificaat bezorgen.⁶² Dit certificaat is momenteel louter informatief. De FRDO is van mening dat dit certificaat een verplichte bijlage zou moeten worden bij elk huurcontract op de huurmarkt.
- [98] De FRDO is van oordeel dat op basis van dit certificaat maatregelen zouden moeten worden genomen om de eigenaar ertoe aan te zetten minimale energieprestaties van zijn of haar pand te garanderen en dus de energiekenmerken ervan eventueel te verbeteren wanneer het pand opnieuw te huur wordt gesteld.
- [99] De FRDO is van mening dat in tweede instantie de wet op termijn minimale energieprestaties zou kunnen eisen om een woning te huur te mogen stellen. Het is immers belangrijk de eigenaars ertoe aan te zetten de kenmerken van hun pand te verbeteren, met op termijn het vooruitzicht om minimale energieprestaties verplicht te maken.
- [100] In die context vraagt de FRDO zich bovendien af of het niet aangewezen is om de energiedimensie in te voeren in het begrip onbewoonbaarheid.⁶³
- [101] De FRDO meent dat we moeten vermijden dat deze mechanismen ertoe leiden dat panden uit de huurmarkt worden genomen, met als ongewenst gevolg dat er almaar minder panden te huur worden gesteld of dat almaar meer panden buiten het wettelijk kader worden verhuurd. Daarom zal dit beleid moeten worden ondersteund door verschillende begeleidende maatregelen. Het zal nodig zijn de te huur gestelde panden intensiever te controleren.

⁶⁰ Dit zou een uitbreiding zijn van het reeds bestaande concept van het renovatiecontract http://www.belgium.be/nl/huisvesting/huren_en_verhuren/huurovereenkomst/renovatiecontract/index.jsp

⁶¹ In een “green leasing” overeenkomst zijn eigenaar en huurder het met elkaar eens over de normen en doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling en spreken zij af dat elk van hen deze doelstellingen zal halen. Bovendien wordt rekening gehouden met toekomstige behoeften, zodat de leasingovereenkomst kan worden aangepast, dit wil zeggen:

- Op elk moment beschikken over een eco-efficiënt gebouw ten opzicht van de op dat moment geldende normen en standaarden;
- monitoring, op alle niveaus, van hun energieverbruik en voortdurende informatie over de mogelijke verbeteringen om het verbruik te verminderen.
- Hiertoe kan de overeenkomst bijvoorbeeld bepalen dat de gezamenlijk afgesproken investeringen inzake energie-efficiëntie of duurzaamheid volgens een bepaalde verdeelsleutel zullen worden uitgevoerd, of dat de gerealiseerde winst volgens een bepaalde sleutel zal worden verdeeld tussen de eigenaar en de huurder

⁶² Volgens het wettelijk kader van de omzetting van de Europese richtlijn inzake de energieprestaties van gebouwen is het voorzien van een energieprestatiecertificaat bij de verhuur van een woning reeds verplicht in het Vlaamse gewest. Die verplichting komt er ook in het Waalse gewest voor woningen die te huur worden gesteld vanaf 1 juni 2011. De nieuwe Europese richtlijn over de energieprestatie van gebouwen (die nog moet worden omgezet) zal de verplichting tot bekendmaking van dat certificaat verplicht maken.

⁶³ Zie bv. de aankondiging door de Vlaamse minister van de verplichting voor verhuurders om het dak van hun woningen te isoleren vanaf 2020 (die verplichting zou worden opgenomen in de *Vlaamse Wooncode*)



[102] Daarnaast moeten begeleidende maatregelen worden voorzien voor de eigenaars die niet over een toereikend investeringsvermogen beschikken. Zij zouden bijvoorbeeld een beroep kunnen doen op de sociale verhuurkantoren,⁶⁴ waarbij wordt toegezien op het huurrendement.

4.2. De sociale aspecten

4.2.1. Probleemschets

[103] Het gewicht van de energie-uitgaven op het gezinsbudget varieert van het ene inkomensdeciël tot het andere. Hoe lager het beschikbare inkomen, hoe groter het relatieve aandeel van de energiekost in het inkomen. De gezinnen en meer in het bijzonder de financieel minstbedeelden onder hen zijn dus gevoelig voor schommelingen van de energieprijzen en voor de gevolgen van het gevoerde energiebeleid.⁶⁵ Bovendien wonen laatstgenoemden vaak in huizen van een lagere kwaliteit dan het gemiddelde en met slechte energieprestaties. Zij beschikken slechts over weinig middelen om deze prestaties te verbeteren, want zij zijn vaak huurder en/of zij hebben een laag, zelfs geen investeringsvermogen. Tot slot kunnen zij meer problemen ervaren inzake de toegang tot basismobiliteit, terwijl zij niet noodzakelijk de middelen hebben om dicht bij het werk of de dienstencentra te wonen.

[104] Deze fenomenen dreigen groter te worden naarmate de energiekosten stijgen, des te meer omdat het armoederisico de laatste jaren toeneemt en alsmaar meer mensen uit de middenklasse treft.⁶⁶ De aanzienlijk betere isolering van woningen is een structurele maatregel waarmee de sociale gevolgen van de stijgende energieprijzen kunnen worden opgevangen, met name doordat via de verlaagde energiefactuur de koopkracht behouden kan blijven.

[105] De discussies over deze aspecten zijn verbonden aan het debat over het begrip "energiearmoede" dat op verscheidene bestuursniveaus wordt gehouden.⁶⁷

[106] Zoals onderstaande grafiek aantoont, stijgt het energieverbruik in absolute cijfers naarmate het inkomen. In relatieve termen daarentegen daalt het in percentage van het beschikbare inkomen. Om de verklaring van de Hoge Raad van Financiën aan te halen: *"uitgedrukt in absolute bedragen stijgt het budget dat aan energie wordt uitgegeven, samen met het inkomen. Uitgedrukt als percentage van het beschikbare inkomen is er evenwel een duidelijk negatief verband"*.

⁶⁴ Voor een beschrijving van de sociale verhuurkantoren, zie:

- voor Brussel : <http://www.fedsvk.be/nl/>
- voor Vlaanderen : www.sociaalverhuurkantoor.be
- voor Wallonië : <http://www.flw.be/agences-immobilieres-sociales>

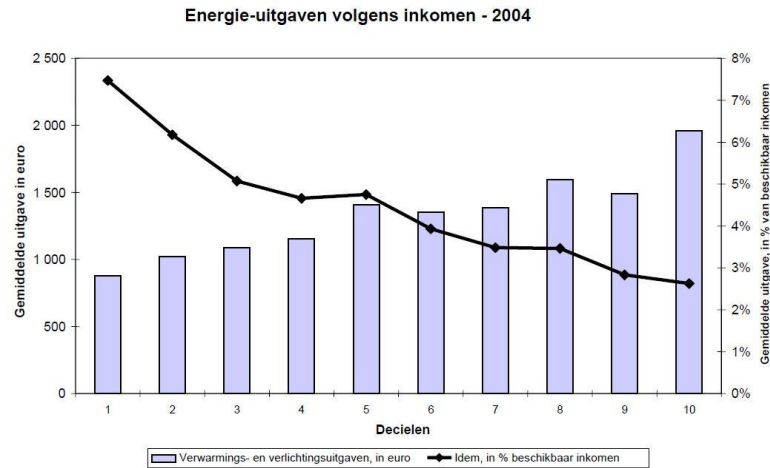
⁶⁵ Zie: *Climate change mitigation and social justice in Europe: striking the right balance – Ideas for Action, Result of a six-month stakeholder debate with experts in climate change and social justice* (2010); georganiseerd en gepubliceerd door de Koning Boudewijnstichting (<http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=266300&LangType=1033>)

⁶⁶ Zie bv. het jaarverslag van de CREG : <http://www.creg.info/pdf/Ra/2009/rep2009nl.pdf>

⁶⁷ Zie bv. voor een overzicht van de stand van zaken in Europa de publicatie van de Europese denktank Pour la solidarité : Qu'est-ce que la précarité énergétique ?, 2009 http://www.pourlasolidarite.eu/IMG/pdf/DD_PolitiqueVille_Quest-ceLaPrecariteEnergetique.pdf

Zie ook in Groot-Brittannië de UK Fuel Poverty Strategy: http://www.decc.gov.uk/en/content/cms/what_we_do/consumers/fuel_poverty/strategy/strategy.aspx

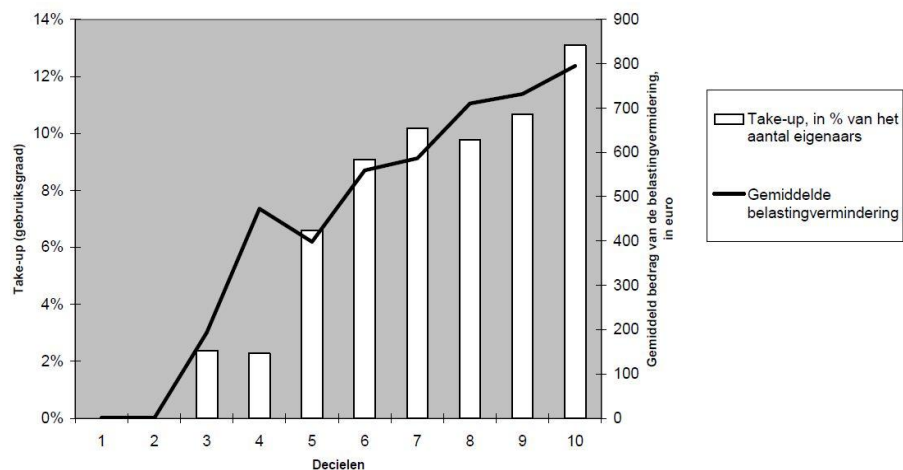
Zie ook hoofdstuk 4 van de studie naar het beheer van de energievraag, uitgevoerd door REGASA/ICEDD (http://www.cfdd.be/DOC/pub/eng/Onderzoek_beheer_energievraag.pdf)



Energie-uitgaven (verwarming en verlichting, 2004) naargelang van het inkomen⁶⁸

- [107] Er moet worden opgemerkt dat de toegang tot belastingaftrek duidelijk ongelijk is verdeeld naargelang van de inkomsten, zoals blijkt uit onderstaande grafiek. Dit kan verklaard worden door het feit dat de gezinnen met de laagste inkomens vaker een woning huren, niet voldoende inkomsten hebben om toegang te hebben tot fiscale aftrekken en over een lager, zelfs onbestaand investeringsvermogen beschikken.

Belastingverminderingen voor energiebesparende uitgaven, per deciel, 2006



De belastingverminderingen voor energiebesparende uitgaven (percentage van personen die er een beroep op doen, take-up en gemiddeld bedrag van de toegekende belastingvermindering), per decielen 2006⁶⁹

⁶⁸ Het belastingbeleid en het leefmilieu (september 2009), Hoge Raad van Financiën, afdeling "Fiscaliteit en Parafiscaliteit" (http://www.docufin.fgov.be/intersalgn/hrfcsf/adviezen/PDF/HRF_fisc_milieu_2009.pdf)

⁶⁹ Het belastingbeleid en het leefmilieu (september 2009), Hoge Raad van Financiën, afdeling "Fiscaliteit en Parafiscaliteit" (http://www.docufin.fgov.be/intersalgn/hrfcsf/adviezen/PDF/HRF_fisc_milieu_2009.pdf)



4.2.2. Aanbevelingen

[108] De FRDO stelt vast dat de verschillende beleidsniveaus al verscheidene maatregelen hebben genomen⁷⁰ en beveelt meerdere aanvullende actielijnen aan:

- de sociale impact evalueren van het klimaat- en energiebeleid, in het bijzonder op de kansarmen, om de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de geplande maatregelen te verzekeren en de begeleidende maatregelen te evalueren die zouden moeten worden genomen. In deze context zou speciale aandacht moeten worden besteed aan de aspecten in verband met de vrijmaking van de energiemarkten;
- de kansarmen een betere toegang verlenen tot premies en stimulansen door het probleem van de prefinanciering, dat de investeringen van kansarme gezinnen in de weg staat, grondiger aan te pakken;
- een ambitieus beleid invoeren om bestaande woningen energetisch te renoveren, rekening houdend met het inkomen en met de energie-efficiëntie van de maatregelen en met het feit dat de energiefactuur van gezinnen in een woning met betere energieprestaties zal dalen; dit kan dan weer een verhoging van de huurprijs rechtvaardigen, onder de voorwaarden die nader zijn bepaald in het hoofdstuk over de te huur gestelde panden (§ 94);
- subsidies en premies toekennen door beter rekening te houden met het inkomen (een evenredigheidssysteem garanderen), waarbij er tegelijk wordt op toegezien de totale investeringen in energie-efficiëntie zo groot mogelijk te maken;
- een betere toegang mogelijk maken tot kwaliteitsvolle sociale woningen⁷¹ en doelstellingen inzake energieprestaties opnemen in het sociaal huisvestingsbeleid;
- informatie verstrekken aan de bewoners van de woningen in kwestie, zodat zij zich ervan bewust zouden worden dat zij hun gedrag moeten aanpassen. Deze instrumenten kunnen banen creëren voor bepaalde doelgroepen;
- een geschikte interface uitwerken bestemd voor de laagste inkomens en voor gezinnen die problemen hebben om hun energiefactuur te betalen. Door deze interface zouden zij alle instrumenten die op de verschillende bestuursniveaus bestaan optimaal kunnen gebruiken: gemeenten, gewesten, federale staat. Naast de informatie zou deze interface drie hoofdtaken hebben: het opsporen en vaststellen van overmatig energieverbruik, adviesverlening en follow-up voor structurele verbeteringen aan de woning en de uitrusting ervan en tot slot bijstand in de financiering van de aanbevolen maatregelen. Kansarmen zijn vaak ook minder in staat om administratieve stappen te ondernemen. Een dergelijke interface zou het op zich moeten kunnen nemen om de middelen aan te spreken en de werkzaamheden te coördineren en te financieren die de laagste inkomensgroepen niet op zich kunnen nemen. Die interface kan de vorm krijgen van een uniek loket, zoals voorgesteld in hoofdstuk 3.1 (§ 32).
- niet vergeten in de verschillende beleidslijnen rekening te houden met minder gebruikelijke verwarmingsmethodes (steenkool, petroleumkachels...) die de gezondheid kunnen beïnvloeden en die ook het vaakst worden gebruikt door kansarmen.

⁷⁰ Zie hoofdstuk 4 van de studie over het beheer van de energievraag, door REGASA/ICEDD (http://www.cfdd.be/DOC/pub/eng/Onderzoek_beheer_energievraag.pdf)

⁷¹ Eind 2006, begin 2007 bedroeg de gemiddelde wachttijd voor een sociale woning 858 dagen in Vlaanderen, 6 jaar in Wallonië en tussen 1 en 6 jaar in Brussel (http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_sociale_huisvesting.htm)

4.3. Lokalisatie van gebouwen

4.3.1. Probleemschets

- [109] De plaats waar een gebouw zich bevindt kan tot toenemende mobiliteitsbehoeften leiden en ook tot investeringen in infrastructuur (wegen, water- en gasleidingen, elektriciteitsnet...). Het volstaat dus niet te garanderen dat een gebouw een goede energieprestatie heeft. Er moet worden op toegezien dat de lokalisatie van dit gebouw efficiënte en voldoende alternatieven voor de auto mogelijk maakt en een goede toegankelijkheid biedt tot zachte vervoerswijzen en tot openbaar vervoer en een goede toegankelijkheid tot verschillende functies:
- Woonomgeving
 - Werk
 - Onderwijs (verschillende niveaus)
 - Handelszaken
 - Gezondheidsinfrastructuur
 - Overheden
 - Sport, ontspanning en cultuur.
- [110] De lokalisatie houdt grotendeels verband met:
- De aanwezigheid van jobs voor de werknemers
 - De aanwezigheid van scholen voor de gezinnen
 - De aanwezigheid van gezondheidsinfrastructuur voor ouderen.
- [111] In de jaren 60 en 70 kenden wij in België een fenomeen waarbij stadskernen op regionale schaal werden uitgebreid (*artificialisatie* en *suburbanisatie* van het grondgebied). De kleine provinciesteden verloren ook werkgelegenheid, terwijl scholen en lokale handelszaken verdwenen. Tegelijk nam de lengte van het wegennet met 60% toe (tussen 1970 en 2000).⁷² Dat net is nu een van de meest ontwikkelde van Europa.
- [112] Tot slot moeten ook sociologische ontwikkelingen worden vastgesteld: de meeste gezinnen zijn tweeverdienersgezinnen en er zijn meer echtscheidingen en scheidingen, wat tot situaties heeft geleid met een verhoogde vraag naar mobiliteit.
- [113] Bij tweeverdieners kan het moeilijk, zelfs onmogelijk, zijn om de banen geografisch bijeen te brengen naargelang van de plaatselijke arbeidsmogelijkheden.
- [114] Tot slot houdt de evolutie van de grondprijzen geen rekening met de kosten die voor de gemeenschap zijn gemaakt (met name milieukosten), gezien de noodzakelijke investeringen in de publieke infrastructuur.

4.3.2. Aanbevelingen

- [115] Om deze redenen is de FRDO van mening dat een globaal beleid tot verbetering van de energieprestaties van gebouwen niet kan worden losgemaakt van een beleid inzake mobiliteit en ruimtelijke ordening en verbetering van de levenskwaliteit.
- [116] De FRDO is van oordeel dat het goed zou zijn de vraag naar mobiliteit op de weg opnieuw ter discussie te stellen en deze vraag efficiënter en rationeler te beheren. De FRDO raadt hiertoe verscheidene beleidsprioriteiten aan:
- Stads- en dorpskernen verdichten om er woningen dichter bijeen te vestigen en er verschillende activiteiten zoals wonen, werken, onderwijs volgen, winkelen... geografisch dicht bij elkaar te brengen. Energie-efficiëntie is minder duur om te realiseren bij compacte bebouwing dan bij een meer verspreide bebouwing.

⁷² Zie hoofdstuk 5.5 van het kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling (2004a02, 19 februari 2004): http://www.frdo.be/DOC/pub/ad_av/2004/2004a02n.pdf



- Vermijden dat activiteiten en de gebouwen die er verband mee houden verspreid liggen en nieuwe inplantingen aanmoedigen op plaatsen waar openbaar vervoer beschikbaar is. Parallel daarmee openbaar vervoer bevorderen voor de bediening van bestaande inplantingen.
- De sectorplannen geleidelijk en duidelijk gepland herzien om de verspreiding van gebouwen tegen te gaan en een concentratie van de bebouwde kernen te bevorderen in de zin van een meer rationeel beheer van het grondgebied
- Een mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid aannemen dat het fietsen en stappen bevordert,⁷³ met name door infrastructuur aan te leggen waarbij voetgangers en fietsers minder gevaar lopen en die een betere verdeling van de ruimte op het openbare wegennet mogelijk maakt. De veiligheid van voetgangers en fietsers moet worden gegarandeerd.
- Een parkeerbeleid invoeren dat gunstig is voor een modal shift.
- Een modal shift naar zachte transportwijzen en openbaar vervoer bevorderen door de kwaliteit te verbeteren van de alternatieven voor een mobiliteitsvorm die volledig via het wegvervoer verloopt⁷⁴ en aanvullend door de intermodaliteit tussen verschillende aanvullende transportwijzen te verbeteren.⁷⁵
- Investeren in stads- en dorpscentra om ze aantrekkelijker te maken, zodat zowel mensen als ondernemingen ertoe worden aangespoord naar die centra terug te keren (renovatie van openbare ruimten, oprichten van recreatieruimten, rationaliseren van parkeerplaatsen, verhoogde veiligheid...);
- Handelsvestigingen bevorderen die zich in de bestaande centra bevinden en/of die makkelijk te bereiken zijn met het openbaar vervoer of waarvan de ligging de consument niet tot grote verplaatsingen dwingt.
- Verscheidene pilotprojecten voor ecowijken opzetten in verstedelijkte gebieden om de centraliteit en de menging van functies te versterken.⁷⁶
- De provinciale centra verduurzamen tot polyvalente centra door banen beter ter beschikking te stellen
- De mogelijkheden van telewerken vergroten (thuis of in regionale centra) binnen een ruimer kader dat ook sociale kwesties (impact op de werkkwaliteit...) en andere kwesties omvat (eventueel overmatig verbruik thuis...) en vaker gebruik maken van tele-/videoconferenties.

⁷³ In hoofdstuk 6.3.2 van het kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling werd een reeks concrete aanbevelingen geformuleerd om het mobiliteitsaandeel van stappen en fietsen te ontwikkelen (2004a02, 19 februari 2004): http://www.frdo.be/DOC/pub/ad_av/2004/2004a02n.pdf

⁷⁴ In de hoofdstukken 6.3.1. en 6.3.3. van het kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling werd een reeks concrete aanbevelingen geformuleerd over de overstap naar andere transportwijzen (2004a02, 19 februari 2004): http://www.frdo.be/DOC/pub/ad_av/2004/2004a02n.pdf

⁷⁵ In hoofdstuk 6.3.7. van het kaderadvies voor mobiliteit verenigbaar met duurzame ontwikkeling werd een reeks concrete aanbevelingen geformuleerd over de intermodaliteit (2004a02, 19 februari 2004) : http://www.frdo.be/DOC/pub/ad_av/2004/2004a02n.pdf

⁷⁶ Deze wijken streven er tegelijk naar het energieverbruik te verlagen (zelfs tot zelfvoorziening), de verplaatsingen te rationaliseren, het afval beter te beheren, het waterverbruik te verminderen, met name door meer collectieve installaties te gebruiken; deze wijken streven er ook naar het participatief beheer van het project en een sociaal-culturele mix en een mix van generaties te bevorderen + Referentie (zie BBL)

[117] De FRDO is van mening dat de Belgische gemeentebesturen de dimensie zouden moeten opnemen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en van de gevolgen ervan die de beslissingen inzake ruimtelijke ordening met zich meebrengen. Een ambitieus beleid op lange termijn zal niet lang sterke acties inzake mobiliteit, transport en dus ruimtelijke ordening achterwege kunnen laten. De manier waarop gemeenten worden gefinancierd mag in dit verband niet contraproductief zijn.

4.4. Over de juiste gegevens en correcte statistieken beschikken

4.4.1. Probleemschets

[118] Er zijn absoluut recente gegevens nodig waarvan de evolutie beschikbaar is om een correcte diagnose op te stellen over de situatie en haar verloop, maar ook om de relevantie van het gevoerde beleid te evalueren.

[119] Er zijn heel wat gegevens nodig om bijvoorbeeld het volgende beter te bepalen:

- De kenmerken van het Belgische woningbestand,
- vooral het verzamelen en de permanente follow-up van de energiekenmerken van de gebouwen: bijvoorbeeld het niveau van het primaire energieverbruik (niveau E) van alle types van gebouwen in de drie gewesten voor alle bestaande gebouwen, nieuwe gebouwen en renovaties, alsook de huurmarkt
- De profielen inzake energieverbruik in de woonsector (per persoonscategorie) en in de tertiaire sector,
- De maatschappelijke impact van het klimaat- en energiebeleid, vooral op de kansarmen.

[120] De energiestatistieken in verband met gebouwen zijn in hoofdzaak gericht op het gas- en elektriciteitsverbruik. Over het verbruik van steenkool, stookolie en hout voor verwarming is weinig gekend.

4.4.2. Aanbevelingen

[121] Om deze gegevens te verkrijgen raadt de FRDO aan het administratief gebouwenregister⁷⁷ te verbeteren en beveelt de raad de regering aan dat zij het via een KB mogelijk maakt een enquête te houden die beantwoordt aan de vernoemde doelstellingen.

[122] De FRDO vraagt dat een overzicht zou worden gemaakt van de maatregelen die de verschillende overheden hebben genomen om het energieverbruik in gebouwen⁷⁸ te verminderen. Dit zou het onder meer mogelijk moeten maken de efficiëntie van de genomen maatregelen te meten (een raming van de impact van deze maatregelen op het energieverbruik) en de synergie tussen de verschillende bestuursniveaus en/of de verschillende departementen binnen eenzelfde bestuursniveau te optimaliseren.

[123] De FRDO verzoekt in het bijzonder om gegevens voor de drie gewesten over de efficiëntie van de fiscale maatregelen en van de subsidies (per doelgroep en per technologie) in termen van:

- bespaarde energie,

⁷⁷ Beheerd door de FOD Financiën.

⁷⁸ Zie hieromtrent de aanbevelingen die zijn geformuleerd in *Federaal klimaatbeleid, Uitvoering van het Kyoto-protocol*, Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 20 mei 2009 (http://www.ccrek.be/docs/Reports/2009/2009_12_Kyoto_NL.pdf): *Er is geen afdoende rapportering en vooralsnog is er geen evaluatie van het federale klimaatbeleid. Over sommige maatregelen is partiële informatie beschikbaar, maar er bestaat nergens een totaaloverzicht van de kosten, de mate van uitvoering en de effecten van het federale klimaatbeleid.*



- vermeden CO₂-uitstoot en
- geproduceerde hernieuwbare energie.

- [124] De FRDO is van mening dat deze gegevens verzameld en vastgesteld moeten worden in het kader van het nationaal klimaatplan, het nationaal energie-efficiëntieplan en het nationaal *actieplan voor hernieuwbare energie*.
- [125] De FRDO vraagt ook dat de statistische overheidsinstellingen exactere cijfers zouden leveren over de toestand van de gebouwen in België, met name over de niveaus van het energieverbruik en de isolatie. Er moet speciale aandacht worden geschonken aan de sociale aspecten.
- [126] Aangezien de bevoegdheden inzake huisvesting en gebouwen en meer in het bijzonder deze inzake energie zowel op gewestelijk als op federaal niveau liggen, zou een goede coördinatie van werkwijzen moeten worden verzekerd, vooral bij het bepalen van de energieklassen van het gebouw. Voor de vakmensen uit de bouwsector is het ook belangrijk dat de berekeningsmethodes die in de drie gewesten worden gebruikt op elkaar zijn afgestemd.
- [127] De FRDO acht het nuttig dat alle informatie over de energieprestaties van een pand (opgesteld bij de verkoop of bij het ter beschikking stellen voor huur of leasing) opgenomen zouden worden in een centrale databank, die het bovendien mogelijk zou maken indicatoren te bezorgen over de evaluatie van de energiekenmerken van het bestaande woningenpark. De energiegegevens van een pand zouden op vrijwillige basis openbaar moeten worden gemaakt.

BIJLAGE 1. temgerechtigde leden van de algemene vergadering die deelnamen aan de stemming over dit advies

- de 4 voor- en ondervoorzitters:
T. Rombouts, A. Panneels, *J. Turf, I. Callens*
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:
S. Leemans (WWF), J. Miller (IEW), *L. Cloots (BBL)*
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:
J. Dalemans (Broederlijk Delen), B. Gloire (Oxfam), G. Vandermosten (VODO), N. Van Nuffel (CNCD)
- 0 van de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen
- de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:
A. De Vlamincx (ACV-CSC), B. De Wel (ACV-CSC), C. Rolin (CSC-ACV), S. Storme (FGTB), D. Van Oudenhoven (CGSLB), D. Van Daele (FGTB)
- de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:
I. Chaput (Essenscia), A. Defourny (Fédération des entreprises belges), A. Deplae (UCM), A. Nachtergaele (Fevia), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers),
- 0 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:
D. Lesage (UGent), J.P. van Ypersele de Strihou (UCL), E. Zaccà (ULB)

Totaal: 26 van de 38 stemgerechtigde leden

Opmerking: de namen van leden die nog niet bij wet benoemd zijn, staan in cursief

BIJLAGE 2. Voorbereidende vergadering voor dit advies

Een begeleidingscomité voor het onderzoek vergaderde op 25 november en 2 december 2009.

De werkgroep energie klimaat vergaderde op 14 september, 13 november 2009, 9 februari, 25 februari, 25 mei, 7 september, 20 oktober, 8 november, 17 en 20 december 2010, 11, 17 en 25 januari, 14 februari 2011 om dit advies voor te bereiden.

**BIJLAGE 3. Mensen die hebben meegewerkt aan de voorbereiding van dit advies****Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers**

- Prof. Jean-Pascal van YPERSELE (UCL; voorzitter van de werkgroep energie en klimaat)
- M. Luc BRAET (VBO)
- M. Arnaud COLLIGNON (Greenpeace)
- Dhr Bert DE WEL (ACV)
- M. Arnaud DEPLAE (UCM)
- Mme Anne DE VLAMINCK (CSC)
- Mevr. Birgit FREMAULT (VBO)
- Mevr. An HEYERICK (VODO)
- Mme Brigitte GLOIRE (Oxfam)
- M. Jean-Pierre LIEBAERT (Confederatie Bouw)
- M. Sébastien STORME (FGTB)
- M. Julien VANDEBURIE (IEW)
- Dhr Sam VAN DEN PLAS (WWF)
- M. Olivier Van der MAREN (FEB)
- Dhr Freddy VANDAELE (AGORIA)
- Mevr. Sara VAN DYCK (BBL)
- Dhr Luc VAN NUFFEL (Electrabel)
- Mme Diana VAN OUDENHOVEN (CGSLB)
- M. Gregoire WALLENBORN (ULB)
- Mme Gaelle WARNANT (IEW)

Waarnemende leden

- M. François BRASSEUR (DG Energie)
- M. Stéphane MARCHAND (DG Energie)
- Mme Anne-France RIHOUX (Kabinet Minister Magonne)

Uitgenodigde experts

- Mme Françoise BARTIAUX (UCL)
- M. Jacques BAVEYE (Hoge Raad van Financiën)
- M. Pierre Etienne DURIEUX (UCM)
- Mevr Isabelle HAEST (FRGE)
- M. Olivier JUSNIAUX (OCMW Charleroi)
- Mme Noëlle MABILLARD (OCMW Charleroi)
- M. Yves PEIGNEUR (OCMW Charleroi)
- M. Christian VALENDUC (Hoge Raad van Financiën)

Onderzoek

- Dhr Johan COUDER (REGASA)
- M. Didier GOETGHEBUER (ICEDD)
- M. Yves MARENNE (ICEDD)
- Prof; Aviel VERBRUGGEN (REGASA)

Secretariaat

- Dhr. Marc DEPOORTERE
- Dhr. Jan DE SMEDT