

Vergaderjaar 2014–2015

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 256

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2014

In deze brief geef ik namens het kabinet een reactie op de studie «Op weg naar een klimaatneutrale woningvoorraad in 2050» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Deze reactie heb ik toegezegd aan Kamerlid de Vries (PvdA) in het AO Energiebesparing van 1 juli 2014. Daarnaast geef ik antwoord op de vraag van de heer Van der Linde (VVD) of de subsidieregelingen Stimuleringsregeling Energieprestatie Huurwoningen en het Fonds Energiebesparing Huursector ook gelden voor nieuwbouwwoningen die in de plaats komen van gesloopte woningen. Dit antwoord heb ik eveneens in het AO van 1 juli 2014 toegezegd. Tenslotte meld ik u in deze brief de voortgang met het Fonds Energiebesparing Huursector.

Kabinetsreactie PBL-rapport «Op weg naar een klimaatneutrale woningvoorraad in 2050»

Op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het PBL vier investeringsroutes geanalyseerd voor het realiseren van een klimaatneutrale woningvoorraad in 2050. Aanleiding is de noodzaak om een beter beeld te krijgen van de lange termijn investeringsopgave voor energiebesparing in de gebouwde omgeving. De investeringsopgave is relevant in het kader van de maatschappelijke doelstellingen van het Energieakkoord en voor de uitvoering en ontwikkeling van het Europese klimaat- en energiebeleid.

In het Energieakkoord voor duurzame groei hebben maatschappelijke partijen afgesproken om te streven naar een energieneutrale gebouwde omgeving in Nederland in 2050. De tussendoelstelling is om in 2030 de gebouwenvoorraad naar gemiddeld energielabel A te brengen. In het Energieakkoord is ook afgesproken dat de betrokken partijen in 2016 de voortgang evalueren en zo nodig nadere maatregelen uitwerken om de doelstellingen te realiseren. Voor het uitvoeren van deze actie uit het Energieakkoord is een goed beeld van de investeringsopgave nodig. Het PBL-rapport draagt hier aan bij.

Afbakening van het Onderzoek

Voor een goede duiding van het rapport is het van belang te realiseren welke afbakening het PBL heeft gekozen voor deze studie. Het PBL richt zich in op de reductie van CO₂-uitstoot van de warmtevraag. Dat gebeurt primair via energiebesparing door isolatie. De mate van energiebesparing door isolatie bepaalt in de gekozen benadering vervolgens hoeveel aanvullende maatregelen nodig zijn om een klimaatneutrale woningvoorraad te bereiken. De aanvullende maatregelen zijn in deze studie gebiedsmaatregelen, zoals gebruik van warmtenetten, geothermie, restwarmte, warmtekrachtkoppeling en de inzet van groen gas. Zonne-energie wordt in deze studie als sluitpost ingezet om als compensatie te dienen als energiereductie en duurzame lokale opwekking van warmte onvoldoende zijn om tot een klimaatneutrale woningvoorraad te komen.

Investeringsroutes

Het PBL concludeert dat de CO₂-uitstoot van de warmtevraag met 50–80% kan worden gereduceerd. Daartoe onderzocht het PBL vier investeringsroutes, waarvan twee routes uitgaan van diepgaande renovatie. In deze beide routes worden alle woningen in de periode tot 2050 diepgaand gerenoveerd met een zo groot mogelijke energieverbetering. Daardoor is de warmtebehoefte in deze woningen zo laag geworden dat ze per saldo in de eigen warmtebehoefte kunnen voorzien met elektrische warmtepompen en zonnepanelen.

In de eerste investeringsroute vinden isolatie en de investeringen in de installaties gelijktijdig plaats. In de tweede investeringsroute wordt de investering in de installaties op een later moment gedaan. Omdat de verwachting is dat de technieken goedkoper worden in de tijd, zorgt dit voor lagere investeringskosten vanwege de goedkoper geworden technieken.

Beide investeringsroutes met diepgaande renovatie laten zien dat een grote vermindering van CO₂ uitstoot (75 tot 80%) van het huidige aardgasgebruik van de bestaande woningvoorraad is te realiseren in 2050. Het PBL heeft berekend dat deze routes nu nog financieel voordelig zijn. Het PBL heeft ook een investeringsroute onderzocht waarbij minder diepgaand wordt gerenoveerd per ingreep. In deze investeringsroute wordt tot een op dit moment gebruikelijk niveau geïsoleerd (2 labelstappen, tot label B), maar in een hoger tempo dan nu gebruikelijk is (300.000 woningen per jaar). Deze investeringsroute laat zien dat veel CO₂ uitstoot is te reduceren in 2050 (50%) met meerdere kleine investeringen per woning en een hoog investeringstempo. Deze investeringsroute is bovendien financieel voordelig voor een meerderheid van de woningeigenaren (eigenaar-bewoners en verhuurders).

Aannames

Zoals in elke scenariostudie worden ook in deze studie aannames gedaan. Zo wordt niet gekeken naar de waarschijnlijkheid dat de energiebesparing gerealiseerd gaat worden. Er wordt aangenomen dat energiebesparende maatregelen bij de gehele woningvoorraad tot stand komen. Dit kunnen maatregelen zijn die onrendabel zijn voor de eigenaar, bijvoorbeeld omdat hij weinig in de woning aanwezig is. Daarnaast leert de ervaring dat veel rendabele investeringen in energiebesparing in de praktijk niet tot stand komen. Er is vaak een gebrek aan bewustzijn van de voordelen van energiebesparing en er bestaat een diversiteit in woningeigenaren en woningen. Dit is bijvoorbeeld gebleken uit de blok-voor-blok projecten (zie evaluatierapportage blok-voor-blok bijlage bij kamerstuk 30 196, nr. 249). Inspelen op de specifieke wensen van woningeigenaren en kenmerken van gebouwen, zoals bijvoorbeeld door het inzetten van instrumenten uit

de gedragswetenschap (zoals nudging), blijft een belangrijke uitdaging om de juiste prikkels te geven. Anderzijds wordt in het onderzoek alleen rekening gehouden met energiebesparende technieken die nu bekend zijn, terwijl het waarschijnlijk is dat in de toekomst nieuwe innovaties meer en/of goedkopere energiebesparing mogelijk maken. Het PBL brengt de onzekerheid omtrent de daling van de kosten in de gevoeligheidsanalyse van de investeringsroutes naar voren. Bij een optimistische inschatting kunnen volgens het PBL de investeringskosten voor diepgaande renovatie bij bestaande technologieën ver genoeg dalen om de route voor eindgebruikers en de maatschappij als geheel financieel voordelig te maken. Dat een kostendaling onverwacht snel kan gaan, blijkt uit de recente ontwikkelingen van de kosten van zonnepanelen. Dit soort ontwikkelingen kunnen renovatieconcepten zoals nul-op-de-meter woningen al op korte termijn aantrekkelijk maken.

Lessen voor toekomstig beleid: omgaan met onzekerheden

Het is van belang bij de vorming van toekomstig beleid goed om te gaan met onzekerheden. Daarvoor dienen een aantal uitgangspunten te worden gehanteerd. Zo moet voorkomen worden dat investeerders of consumenten gaan wachten op nieuwe technieken die efficiënter beloven te zijn. Anders kunnen de in het Energieakkoord geformuleerde doelen niet worden gerealiseerd. We moeten daarbij echter ook verstandig omgaan met onze middelen. Er moet maximaal ingezet worden op doelen die met huidige technieken efficiënt gerealiseerd kunnen worden. Tegelijkertijd moet in het beleid niet onnodig aan oude technieken worden vastgehouden. Er moet een goede balans gevonden worden tussen continuïteit en vernieuwing; tussen zekerheid bieden en ruimte scheppen voor verandering.

Om tot een klimaatneutrale woningvoorraad te komen gaat het tot slot niet alleen om innovaties op het gebied van energiebesparing of hernieuwbare energieopwekking. Ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld energieopslag, energietransport, slimme netten hebben invloed op de optimale keuzes rond energiebesparing en -opwekking. Een goede balans tussen de verschillende middelen is noodzakelijk. Deze balans is verder afhankelijk van ontwikkelingen en beleid in aanpalende domeinen zoals bijvoorbeeld de wereldprijs van grondstoffen en de leveringszekerheid van energie.

Het kunnen omgaan met onzekerheid en dynamiek in een lange termijn aanpak pleit in ieder geval voor een beleid volgens een stap-voor-stap benadering. Bij een stap-voor-stap benadering is het lange termijn doel duidelijk maar is de route waarlangs die gerealiseerd moet worden onzeker. De samenwerking tussen overheid, markt en wetenschap is daarbij cruciaal om onderlinge strategieën maximaal op elkaar af te stemmen.

Het PBL heeft een goede stap gezet bij de analyse van een ingewikkeld onderwerp. Het onderzoek van het PBL is voor het kabinet een eerste en belangrijke bouwsteen voor de actie uit het Energieakkoord om beleidsmatig verder invulling te geven aan de langere termijn ambities. Ik gebruik de periode tot eind 2015 om de kansen, belemmeringen en opties samen met de relevante stakeholders verder te verkennen, en om onderlinge strategieën maximaal op elkaar af te stemmen. Begin 2016 stuur ik de Tweede Kamer alsmede de Borgingscommissie Energieakkoord de resultaten van deze verkenning toe.

Sloopnieuwbouw en stimuleringsregelingen voor energiebesparing

In het Algemeen Overleg van 1 juli 2014 is een antwoord toegezegd op de vraag van de heer van der Linde (VVD) of de subsidieregelingen (met name de Stimuleringsregeling Energieprestatie Huurwoningen en het Fonds Energiebesparing Huursector) ook gelden voor nieuwbouwwoningen die in de plaats komen van gesloopte woningen.

Vervanging van een bestaande woning met een slechte energieprestatie door een nieuwbouwwoning met een hoge energieprestatie levert op zichzelf een grote bijdrage aan de verduurzaming van de woningvoorraad. De inzet van subsidieregelingen gericht op energiebesparing is echter niet effectief. De Stimuleringsregeling Energieprestatie Huurwoningen (STEP) en het Fonds Energiebesparing Huursector (FEH) zijn daarom ook niet bestemd voor nieuwbouwwoningen die in de plaats komen van gesloopte woningen.

De STEP-regeling is, conform de afspraken in het Energieakkoord, bedoeld voor het uitfaseren van de slechte labels in de woningvoorraad. Het gaat om minstens drie labelstappen tot minimaal label B in de voorraad van corporaties en label C bij overige verhuurders. De hoogte van de subsidie (2.000 euro tot maximaal 4.500 euro) staat in verhouding tot de investeringen die nodig zijn om woningen op dat energetische niveau te brengen. Deze bedragen bleken daarbij een voldoende stimulant. Voor FEH geldt dat men voor verdergaande ambities nog een extra rentevoordeel ontvangt.

Een besluit tot het slopen van woningen wordt in de praktijk genomen op basis van een samenstel van overwegingen. Energiebesparing is hierbij een overweging maar zeker niet de enige. Het gaat om de verhuurbaarheid op de langere termijn, waarin marktomstandigheden, prijsstelling, grootte en de staat van de woning een belangrijke rol spelen. Het investeringsniveau is van een heel andere orde dan bij energetische maatregelen. Volgens een recent onderzoek¹ bedragen de gemiddelde bouwkosten voor een nieuwbouwwoning, afhankelijk van het woningtype, tussen de 80.000 en 140.000 euro. Voor sloop-nieuwbouw moet dit verhoogd worden met bijkomende kosten voor tijdelijke huisvesting, verhuiskostenvergoeding, sloopkosten etc. Het is de vraag welke subsidiebedrag de verhuurder kan bewegen tot sloop-nieuwbouw. Het is niet te verwachten dat met de huidige subsidiebedragen in de Stimuleringsregeling of in het Fonds Energiebesparing Huursector de afweging bij het besluit tot renovatie dan wel sloop-nieuwbouw zal beïnvloeden. Openstelling van de STEP-regeling voor sloop-nieuwbouw kan hiermee leiden tot ongewenste subsidiëring van projecten waarin toch al was besloten.

Voorts is er een staatssteunbezwaar, namelijk dat niet is toegestaan om projecten te subsidiëren die uitsluitend aan het wettelijk minimum voldoen. Voor nieuwbouw zijn al wettelijke eisen vastgelegd in het Bouwbesluit (per 1 januari 2015 een maximale EPC van 0,4).

Voortgang Fonds Energiebesparing Huursector

In het Woonakkoord is 75 miljoen euro ter beschikking gesteld voor een revolverend fonds voor de huursector. De rijksmiddelen moeten gepaard gaan met 225 miljoen euro private financiering. Dit fonds zal, zoals ik in de brieven van 15 november 2013 en van 20 juni 2014 heb aangekondigd

¹ Rendabel sociaal bouwen- RIGO, 28 augustus 2014.

(Kamerstukken 30 196, nrs. 223 en 249), laagrentende leningen verstrekken aan verhuurders voor het uitvoeren van renovaties met een zeer hoge energiebesparingsambitie.

In het vereiste energiebesparingsambitieniveau heb ik in goed overleg met Aedes en VastgoedBelang een aanpassing gedaan. Voor corporaties zal voor het bezit onder de liberalisatiegrens de energieprestatie geconcretiseerd blijven in de eis dat bij de projecten minimaal label A+ en vier labelstappen moeten worden gerealiseerd. Voor de corporaties voor het bezit boven de liberalisatiegrens en voor de overige verhuurders zal een lagere eis gaan gelden van minimaal label A en drie labelstappen. Uit nadere analyse is gebleken dat een hogere eis voor deze categorie huurwoningen moeilijk haalbaar is, onder meer omdat verhuurders voor dit bezit alleen ongeborgde leningen met hogere financieringskosten kunnen afsluiten. De energiebesparingseis blijft daarmee echter hoog en sluit aan bij de inzet om het fonds op koplopers te richten.

Voorts zullen alleen rechtspersonen in aanmerking komen voor de regeling en er zal een minimum projectomvang van vijf woningen en een leenbedrag van 75.000 euro gaan gelden. Daarmee hebben natuurlijke personen en verhuurders met zeer kleine renovatieprojecten geen toegang tot het fonds. Deze keuze heb ik gemaakt omdat deze groep naar verwachting maar een klein effect heeft op realisatie van de energiebesparingsopgave, terwijl de uitvoeringskosten voor deze groep relatief hoog zijn. Deze hoge uitvoeringskosten worden ook veroorzaakt doordat natuurlijke personen en verhuurders met zeer kleine renovatieprojecten vaak relatief onbekend zijn, hetgeen het risico op misbruik van de regeling groter maakt. Ik wil dit risico hiermee inperken.

In oktober 2014 zal ik de regeling Fonds Energiebesparing Huursector (FEH) in de staatcourant publiceren en kan het FEH van start gaan.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok