

Discussiestuk energie-efficiëntie in gebouwde omgeving

Samenvatting

- 1) Richt je als overheid op het introduceren van toekomstbestendige maatregelen. Het einddoel is een (bijna) energieneutrale gebouwde omgeving; interventies moeten op dat pad liggen i.p.v. laaghangend fruit zonder potentieel om naar dat eindbeeld door te groeien.
- 2) Introduceer een mix van subsidie, eenvoudige en toegankelijke financiering en een aantal faciliterende wetgevingsaanpassingen om toekomstbestendige energetische maatregelen in gebouwen te stimuleren.
- 3) Kies niet voor een leveranciersverplichting welke de prikkel op de verkeerde wijze bij de verkeerde partijen legt.

Context en doelstelling

Om de klimaatdoelstellingen op lange termijn te halen is het onvermijdelijk dat de gebouwde omgeving (bijna) energieneutraal wordt gemaakt. Binnen het tijdsvlak tot 2050 is de grootste uitdaging daarbij de bestaande gebouwen voorraad. Hierbinnen nemen woningen het grootste deel van de energievraag voor hun rekening.

Tot voor kort waren er geen adequate oplossingen voorhanden die huidige gebouwen naar dit ambitieniveau (energie neutraal) kunnen transformeren. Conventionele oplossingen zijn niet aantrekkelijk voor woningeigenaren omdat ze veel rompslomp geven, te duur zijn, niet op transparante wijze worden aangeboden, geen kwaliteitsgarantie bieden en vooral niet aansluiten bij waar woningeigenaren door gedreven worden bij keuzes die ze maken ten aanzien van hun huis. Dit is aan het veranderen met geïntegreerde pakketten met langjarige prestatiegaranties die ook focussen op comfort en modernisering naast zeer vergaande verduurzaming. Dit is goed nieuws.

De overheid heeft een taak bij het stimuleren van interventies zich uitsluitend te richten op maatregelen die op een traject naar het einddoel liggen: een (bijna) energieneutrale gebouwde omgeving. Dan ligt de focus veel meer op richting dan volume. Rigide nastreven van tussendoelen van 2020 heeft daarbij het risico dat er alleen wordt gekeken naar tegen de laagste kosten die tussendoelen te halen. Terwijl er gekeken moet worden naar hoe de maatregelen passen in een traject naar het einddoel. Het is een reëel risico dat, met het oog op de korte termijn doelen maatregelen worden gestimuleerd die niet op dat traject naar het einddoel liggen en ook niet de juiste innovaties stimuleren. Dan creëer je een lock-out voor energetische renovaties die ver genoeg gaan, omdat door het stapelen van losse maatregelen door de tijd heen in een gebouw het gewoonweg onmogelijk is om dit niveau te realiseren.

Dat betekent dat een benadering die zich richt op “laaghangend fruit” niet per sé past in de te voeren strategie. Het gaat om stimuleren van ontwikkelingen van zeer

diepe renovaties, met een gegarandeerde gebruikersprestatie (i.p.v. technische standaarden).

Tegen die achtergrond voldoet het productaanbod van de huidige bouwsector nog niet, op een enkel geval van paar koplopers na. De nu veelal gehanteerde maatstaven zijn dan ook ontoereikend om het beleid op te baseren. Een landelijke toekomstbestendige renovatiestrategie kan alleen succesvol zijn als de overheid oplossingen stimuleert die zowel aan de wensen van klanten voldoen (comfort en modernisering) als aan het eindbeeld van de bebouwde omgeving (duurzaamheidsambities van de overheid) bijdragen.

Leveranciersverplichting legt prikkel bij verkeerde partijen

EZ lijkt op dit moment aan te sturen op een energieleveranciersverplichting voor efficiëntie maatregelen. Deze inzet is sterk gebaseerd op het idee dat huiseigenaren niet op basis van economische motieven een interventie in hun huis doen om met efficiency maatregelen geld te verdienen. Dat klopt. De gedachte is dat wanneer een bedrijf deze economische prikkel krijgt er tenminste wat gebeurt. De verplichting daartoe bij de energieleverancier leggen lijkt daarbij volgens sommigen een logische keuze. Deze keuze gaat echter voorbij aan een aantal fundamentele voorwaarden die essentieel zijn voor het realiseren van de eindoplossing: energieneutrale gebouwde omgeving en draagvlak onder gebouwdeigenaren voor benodigde interventies daartoe.

Een dergelijke verplichting heeft de volgende tekortkomingen:

1) De opgave wordt neergelegd bij een partij met als kennelijk beoogd resultaat, de kernactiviteit van deze partij overbodig te maken c.q. te marginaliseren. De kans op succes is niet evident. Net zoals Kodak de digitale camera nooit tot een succes heeft gemaakt. Innovatiekracht en motivatie komt uit organisaties die daar in geloven, die mensen



aantrekken die dit tot een succes willen maken, die zich hiermee willen identificeren. Deze mensen worden ook niet uitsluitend gedreven door financiële prikkels. De structuren en cultuur van de energieleveranciers passen niet op wat nodig is. Dit is geen louter rationeel economisch spelletje. Dit gaat over slimme nieuwe dingen bedenken. De energieleverancier is geen natuurlijke partij om in te schakelen om dit op te lossen. Ervaringen in andere landen waar dit al is geprobeerd (zoals Frankrijk) ondersteunen dat beeld. De prikkel dient bij de aanbieder van de oplossing liggen. Leg die prikkel daar dus ook gewoon direct neer en creëer niet een soort nationaal gedwongen ESCO structuur van partijen die daar niet per sé voor geschikt zijn noch willen worden.

2) Stel, de verplichting zou worden vormgegeven zodat alleen oplossingen die wel op het juiste traject liggen mogen meetellen. Dus geen HR ketels, spouwmuurisolatie of dubbel glas, maar interventies die het huis naar energieneutraal (kunnen) tillen. Op dat moment gaat de overheid de snelheid van die innovatie dicteren. Want er komt een volumeverplichting (in MWH bespaard en/of duurzaam opgewekt) per jaar. Dat betekent dat een partij die de innovatie niet maakt en niet koopt, wel de marktintroductiesnelheid dicteert. Dit gaat dus wringen. Er komt krapte aan de aanbiederskant en er komt dus een hoge prijsprikkel. Aanbieders worden door commerciële belangen (veel geld verdienen) gestimuleerd om kwalitatief onvoldoende doorontwikkelde oplossingen in de markt te zetten die dit nog niet echt wil. Gevolg: ontevreden mensen en een onhoudbaar model mede omdat beloofde prestaties niet worden gehaald.

3) Met de leveranciersverplichting bepaalt de energieleverancier -die het aanbod niet maakt- welk aanbod hij in de markt zet. Het aanbod dat voor hem financieel het gunstigst is, zal maximaal worden gepushed. Het is in dit licht tekenend dat de energieleveranciers vooral pleiten voor een verplichting die alleen gaat over de opwekking van duurzame elektriciteit en niet over vraagreductie. De volledig ontsprende netwerkkosten (indien vraagreductie niet wordt meegenomen), zijn immers niet hun probleem. Voor de particulier ontstaat zo in de praktijk minder keuzevrijheid: alternatieven die voor zijn woning wellicht passender zijn, zijn minder zichtbaar of minder voordelig. Dit wordt versterkt doordat bij aanbieders/installateurs de situatie ontstaat dat het erom gaat een goede deal te maken met energieleveranciers om hun diensten over de Bühne te brengen.

Introduceer een mix van (initiële) subsidie, laagdrempelige financiering en faciliterende wetgeving

Hoe moet het dan wel met dit complexe vraagstuk van irrationeel besluitende actoren, met zulk verschillende contexten waarin een toekomstbestendige interventie moet plaatsvinden? Welke maatregelen zullen de markt aanmoedigen tot productinnovatie die leidt tot het binnen bereik brengen van de duurzaamheidsdoelstellingen? Wij stellen een mix van drie maatregelen voor die gericht zijn op eenvoud; economisch gerichte en stuurbare prikkels en een aantal conditionerende randvoorwaarden:

1) De rijksoverheid geeft subsidie op specifieke maatregelen/ontwikkelingen:

- a. op maatregelen die een toekomstperspectief hebben op huisniveau (en dus geen losse maatregelen die niet verder stapelbaar zijn tot een voldoende hoog ambitieniveau)
- b. op maatregelen die een gegarandeerde prestatie kunnen leveren (geen technische ontwerpspecificaties, maar functionele prestaties 'gebruikersgarantie')
- c. op maatregelen die zich mogelijk nog niet 100% van het einddoel kunnen realiseren op dit moment, maar die wel de juiste innovatierichting/ potentie hebben en bijdragen aan het verbeteren van een combinatie van bovenstaande oplossingen

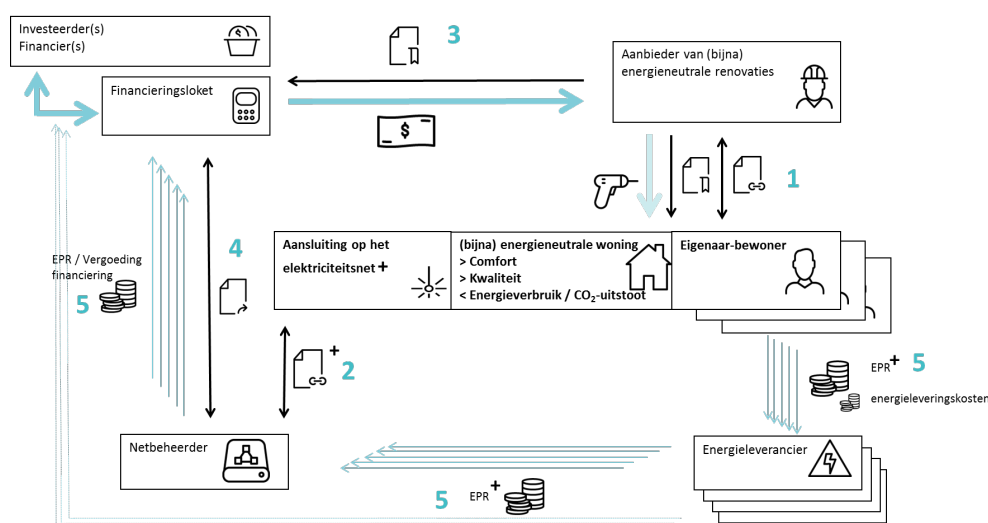
2) De rijksoverheid creëert de wettelijke kaders voor een laagdrempelige financieringsmethode voor huiseigenaren

De gezochte ingrepen vragen om relatief hoge aanvangsinvestering, waarvoor in de meeste gevallen spaargeld (de reguliere bron voor investeringen in woningaanpassing) onvoldoende is. Dat maakt participeren in de energietransitie van de gebouwde omgeving voor velen niet vanzelfsprekend. Een laagdrempelige financieringsoplossing is dus noodzakelijk. Het doel van deze financieringsoplossing is dat particuliere woningeigenaren hun woning kunnen verduurzamen tegen min of meer gelijkblijvende maandlasten (energierekening besparing wordt omgezet in een periodieke afbetaling van de investering). Om deze oplossing laagdrempelig te maken moet deze:

- 1) Eenvoudig zijn (aangeboden bij het renovatiepakket)
- 2) De up-front investeringskosten (grotendeels) wegnemen
- 3) Geen financieringsbottlenecks kennen zoals loan-to-income controles welke irrelevant zijn bij gelijkblijvende maandlasten.
- 4) Het restschuld risico of gepercipiëerde 'split incentive' wegnemen door de periodieke (af)betalingsplicht in geval van verhuizing automatisch over te laten gaan op de volgende bewoner (vergelijk met erfpacht, de kosten voor aansluiting op water of netwerkkosten voor energie).

De oplossing dient ook landelijk opschaalbaar te zijn: brede herkenbaarheid en uniformiteit in (en dus vertrouwen van) de woningmarkt en groot volume voor investeerders tegen laagst mogelijke (systeem)kosten en risico's.

Onderstaande schets geeft een beeld van een model dat aan deze voorwaarden voldoet. Varianten van de uitwerking en hun implicaties voor benodigde wettelijke kaders worden onderzocht en willen we graag bespreken.



- 1) *De woningeigenaar kiest vrij een aanbieder met een pakket voor de energetische renovatie die voldoet aan bepaalde nader te bepalen prestatiegaranties*
De woningeigenaar en aanbieder komen tot overeenstemming over de uitvoering van een vergaande energetische renovatie, met een (geborgd) prestatiecontract.
- 2) *De woningeigenaar vraagt, voorzien van het prestatiecontract en opdrachtbevestiging, een “energieprestatierekening” (EPR) gekoppeld aan zijn energieaansluiting aan.*
Het uitgangspunt is dat deze EPR geen (negatief) effect op de cashflow-situatie van de woningeigenaar (betalingsstromen zijn gelijk aan bespaarde kosten op energielevering).
- 3) *De aanbieder doet een aanvraag bij het financieringsloket, voorzien van de opdrachtbevestiging van de woningeigenaar en het (geborgde) prestatiecontract.*
- 4) *De EPR wordt geactiveerd en het financieringsloket transfert het geld voor de verbouwing naar de aanbieder (3).*
- 5) *De woningeigenaar voldoet zijn energierekening, met daarop de EPR. De EPR wordt - al dan niet via de netbeheerder - periodiek doorgezet naar het financieringsloket (en van daar naar de financier). Bij verhuizing gaat de betalingsverplichting voor de EPR, gekoppeld aan de elektriciteitsaansluiting van de betreffende woning, voor de resterende periode over naar de volgende gebruiker. De eindgebruiker behoudt volledige vrijheid in de keuze voor energieleverancier en type contract.*

Op dit moment heeft niet iedereen in gelijke mate toegang tot betrouwbare, duurzame en betaalbare energie(besparing). Er ontstaan sociaalgeografische verschillen, die de markt niet wegneemt. Met de EPR ontstaat meer regie en handelingsperspectief om hier op in te grijpen. Met de EPR verwachten we de energietransitie in meerdere opzichten te socialer en toegankelijker te maken.

De behoefte aan een dergelijk instrument is blootgelegd: er zijn bewoners, aanbieders en overheden waarvoor de EPR de enige manier is om mee te doen met de energietransitie. Een nadere uitwerking in pilots kan duidelijk maken hoe een dergelijke oplossing in de praktijk werkt.

Daarnaast, zou bij nieuwbouw/woningsaanschaf een volledige hypotheekruimtedifferentiatie naar energiekosten van de woning een logische stimulans zijn om te komen tot verantwoorde financiering van de woning. Voor zittende bewoners die de woning willen verbeteren biedt dit echter weinig soelaas.

3) De rijksoverheid geeft een ondubbelzinnige garantie in deze fase dat de salderingsaanpassing geen ingrijpende financiële consequentie heeft voor bestaande verregaande renovaties met energieprestatiegaranties.

Op dit moment worden NOM renovaties ontwikkeld en toegepast waarvoor de business case langjarig wordt opgebouwd op basis van de huidige regels voor stimulering van besparing en duurzame energie. De grootste toekomstige onbekende, en risico vanuit het perspectief van de bewoner, hierin is de toekomst van salderen. Het is de verwachting dat er een generieke aanpassing op deze regel zal komen vanaf 2020. Het is echter noodzakelijk voor de huidige innovatiefase van integrale renovatiepakketten met langjarige prestatiegaranties, dat deze kunnen worden gefinancierd op basis van een business case over de periode waar de prestatienorm voor geldt (e.g. 30 jaar). Een overgangsregeling voor deze

investeringen is dus essentieel om de huidige investeringsbereidheid te waarborgen. Het wordt voorzien dat na 2020, nieuwe integrale renovatiepakketten zowel goedkoper zijn geworden als ook een opslagcapaciteit zullen krijgen waardoor de impact van een aanpassing van de salderingsregeling opgevangen kan worden.

4) De rijksoverheid creëert nog een aantal aanvullende wettelijke kaders om de transitie verder te helpen:

- a. juiste vormgeving EPV: prestatiegerichte ruimte voor innovatie en vrijwaren van aanpakken die afhankelijk zijn van aardgas of andere fossiele lock-in opties.
- b. fiscaal aftrekbaarheid financiering NOM renovatie bij aanbieder en/of vrager,
- c. beperken aansluitplicht gas en herzien afsluitkosten gas, mogelijkheid tot aanbieden aansluiting met variatie in capaciteit met bijbehorende variabele kostenstructuur.
- d. stimuleren vraagreductie warmte, naast verduurzaming warmtebron warmtenetten. Beperken afsluitkosten warmteaansluitingen. Bij nieuwbouw met warmteaansluiting het minimaal verplichte isolatieniveau verhogen
- e. omgevingswet, (integrale planvorming door gemeenten, netwerkbedrijven en warmtebedrijven op gebied van warmtevoorziening bebouwde omgeving): mogelijkheid hogere nieuwbouw energieprestatie-eisen dan landelijke ondergrens, ruimte voor transitie naar gasloze wijken in bestaande bouw (afsluitrecht gas).