

Energiebesparingsbeleid gebouwde omgeving geëvalueerd

# Energie besparen gaat niet vanzelf

Dankzij gericht overheidsbeleid voldoen nieuwbouwwoningen aan steeds scherpere energienormen. Energiebesparing in bestaande gebouwen blijft echter achter bij de gestelde doelen, ondanks de vele goede initiatieven die zijn ontwikkeld, blijkt uit onderzoek van het PBL. Er zijn meer dwingende beleidsmaatregelen nodig om bestaande woningen en gebouwen sneller energiezuinig te krijgen.

Energie besparen in gebouwen verlaagt de woonlasten en vermindert de emissie van broeikasgassen. Daarnaast levert het werkgelegenheid voor een sector die hard is getroffen door de crisis. De overheid maakt al sinds de energiecrises van de jaren zeventig beleid voor energiebesparing. Ondanks dit beleid en de genoemde voordelen gaat de energiebesparing in de gebouwde omgeving niet snel genoeg om de beleidsdoelen te realiseren. Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken evalueerde het PBL, als onafhankelijk instituut, het energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving over de periode 2010-2014. Dat is gedaan op drie onderdelen: de mate waarin de beleidsdoelen worden gehaald; toetsing van de belangrijkste instrumenten aan de literatuur en criteria van 'good governance'; interviews met beleidsambtenaren, vertegenwoordigers van koepelorganisaties, verhuurders en bouw- en installatiebedrijven, en twee enquêtes gehouden onder 2200 bewoners van huur- en koopwoningen en 1000 gebouwbeheerders in de utiliteitssector.

## Tempo

In de gebouwde omgeving wordt al veel energie bespaard. Toch blijkt uit de Nationale Energieverkenning 2014 (NEV) dat het energiegebruik en de bijbehorende CO<sub>2</sub>-uitstoot voor de gebouwde omgeving tot 2020 zeer waarschijnlijk onvoldoende zal dalen om het beleidsdoel te bereiken. Volgens de NEV komt de CO<sub>2</sub>-uitstoot uit de gebouwde omgeving in 2020 op 24,7 megaton. Dat is 2,2 megaton boven het beleidsdoel van 22,5 megaton. Het finale energiegebruik in de



De Stad van de Zon, Heerhugowaard. De nieuwbouwsector ligt op koers met het bouwen van steeds energiezuiniger gebouwen.  
Beeld Mediatheek Rijksoverheid/Rob Poelenjee

gebouwde omgeving in 2020 wordt in de NEV geraamd op 521 petajoule. Dat is 14 petajoule meer dan wat de Rijksoverheid en diverse marktpartijen in 2012 in het Koepelconvenant (2012) als absoluut maximum hebben afgesproken. Vooral de besparing op aardgas voor verwarming van bestaande gebouwen gaat langzamer dan verwacht, ook als de afspraken van het SER-Energieakkoord uit 2013 worden nagekomen. Overigens liggen zowel voor CO<sub>2</sub> als voor het energieverbruik

## Energiegebruik daalt, maar niet snel genoeg

de beleidsdoelen binnen de onzekerheidsbandbreedtes van de raming. In dat licht bezien lijkt het beleidstekort van 14 petajoule klein. Toch is dit beleidstekort relevant, niet alleen vanwege de moeite die het kost om 14 petajoule extra te besparen, maar vooral gezien de ambitie uit het Energieakkoord om in 2050 een energieneutrale gebouwde omgeving te hebben gerealiseerd.



Om de gestelde doelen met meer zekerheid te kunnen halen, moet het tempo van energiebesparing in bestaande gebouwen omhoog. Continuïteit en voorspelbaarheid van het beleid kunnen de effectiviteit vergroten, vooral omdat de voorbereiding van investeringsbeslissingen veel tijd vergt.

Overheden moeten er rekening mee houden dat het aanpassen van bestaande gebouwen emotioneel beladen is. Financiële overwegingen zijn wel belangrijk maar niet de enige, doorslaggevende factor. Het beleid kan aan effectiviteit winnen door niet alleen rekening te houden met financiële motieven, maar ook met gedragsprocessen, zoals het overschatten van risico's, de rol van kennis, competentie en de sociale omgeving van een beslisser, en het belang van comfortwinst na een verbouwing.

### De beleidsmix

De overheid stimuleert individuen en bedrijven energie te besparen met een mix van financiële, juridische en communicatieve instrumenten. Deze instrumenten zijn vooral gericht op het bevorderen van de energetische kwaliteit van gebouwen. De ingezette instrumentenmix bevat drie typen instrumenten: financiële (de wortel), gericht op verhoging van het rendement van investeringen in energiebesparende maatregelen; juridische (de stok), die bepaalde energie-besparende maatregelen verplicht stellen; communicatie (de preek), die een betere informatievoorziening, het bevorderen van samenwerking en het stimuleren van innovatie beogen.

Elke doelgroep van het energiebesparingsbeleid heeft te maken met twee of meer typen instrumenten (zie figuur 1). De sterke kanten van verschillende instrumenten zijn daardoor te combineren tot een effectieve instrumentenmix. Zo zorgt de energiebelasting ervoor dat de energie-besparende maatregelen sneller financieel rendabel zijn en legitimeert deze belasting de EPC-normering voor nieuwbouw, terwijl labelen de markt transparanter maakt en voorziet in ontbrekende informatie bij huurders, eigenaren en kopers. Opvallend is dat in de toegepaste instrumentenmix de communicatieve instrumenten nauwelijks gericht zijn op huurders, eigenaren en kopers van utiliteitsgebouwen, en dat de juridische instrumenten niet gericht zijn op huurders, eigenaren en kopers van woningen.

Economen geven vaak aan dat het onder ideale omstandigheden economisch inefficiënt en kostbaar is om meerdere instrumenten in te zetten om hetzelfde doel te bereiken. Maar in het geval van het energiebesparingsbeleid in de gebouwde omgeving rechtvaardigen politieke beperkingen en meerdere vormen van marktfalen de inzet van een instrumentenmix. Zo worden latere opbrengsten van besparingsmaatregelen onderschat, komen de voordelen van een lagere

energierekening niet bij een investerende verhuurder terecht (het zogenaamde principe van 'split incentive') en komen de collectieve nadelen van fossiele energiebronnen niet direct voor rekening van de energiegebruiker. Om de genoemde vormen van marktfalen te corrigeren, zou een zeer hoge heffing kunnen voldoen, maar dat stuit op politieke weerstand.

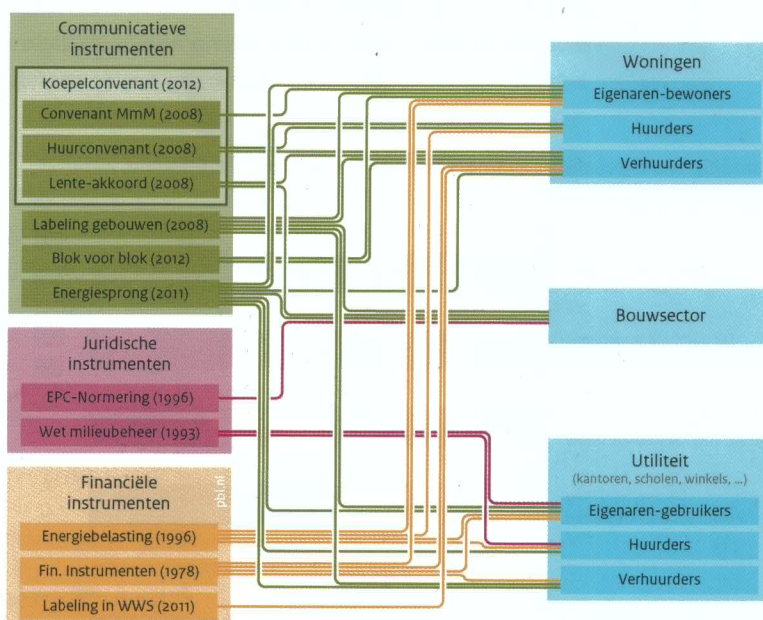
## Utiliteitssector negeert regels energiebesparing

### Nieuwbouw op koers

De nieuwbouwsector ligt op koers met het bouwen van steeds energiezuiniger gebouwen. De aanscherping van de EPC-norm voor nieuwbouw per 1 januari 2015 lijkt niet voor grote problemen te zorgen. Met de instrumentenmix gericht op nieuwbouw dwingt de overheid de bouwsector om kosteneffectieve en energiebesparende maatregelen te treffen. Tegelijkertijd krijgen de bouwers als partij van het Lenteakkoord in 2012 ondersteuning om aan de steeds strenger wordende EPC-normen te voldoen. In het Lenteakkoord zijn afspraken gemaakt over onderzoek, kennisoverdracht en innovatie-experimenten. Daarnaast wordt innovatie gestimuleerd met het door de overheid gesteunde programma 'Energiesprong'. Het programma probeert met de bouwsector en andere marktpartijen te komen tot vernieuwbouwconcepten voor bijna volledig energieneutrale gebouwen. De combinatie van steeds strengere normen, innovatieprogramma's en een convenant werkt hier goed. Omdat het nieuwbouvvolume gering is ten

Figuur 1 Schema instrumentenmix  
Beeld PBL

### Relatie instrumentenmix en doelgroepen





opzichte van de bestaande gebouwen, is de bijdrage aan het besparingsdoel in 2020 beperkt tot 3 petajoule. Het is vooral in de bestaande gebouwen waar de energiebesparing trager verloopt dan gewenst.

### Naleving regels

Met de ingezette instrumentenmix voor utiliteitsgebouwen (kantoren, winkels, scholen, zorginstellingen en ziekenhuizen) probeert de overheid de terugverdientijd van energiebesparende maatregelen aantrekkelijker te maken, de markt transparanter te maken en grotere energiegebruikers te verplichten energiebesparende maatregelen te treffen die voor hen kosteneffectief zijn. Dezelfde financieel stimulerende instrumenten voor de doelgroepen rond woningen zijn ook

## Te zwakke stimulansen voor koopwoningen

op de utiliteit gericht. Maar bedrijven kunnen daarnaast gebruik maken van fiscale regelingen, zoals de EIA, waarbij zij een deel van investeringen mogen aftrekken van hun fiscale winst. De eindgebruikersprijs inclusief energiebelasting ligt voor grotere energiegebruikers echter aanzienlijk lager dan voor kleinverbruikers. Er zijn geen convenantafspraken met de utiliteitssector gemaakt. Wel heeft deze sector te maken met de Wet milieubeheer (Wmb) die voorschrijft dat energiebesparende maatregelen genomen moeten worden als de terugverdientijd korter is dan vijf jaar.

De utiliteitsector heeft nog onvoldoende aandacht voor energiebesparing. De regels voor energiebesparing in de Wet milieubeheer worden – bewust en onbewust – op grote schaal genegeerd. Dat komt enerzijds door een gebrekkige handhaving en anderzijds doordat energiebesparing bij organisaties moet concurreren met vele andere prioriteiten. Bovendien hebben veel organisaties een gebrek aan kennis over de

toepasbaarheid en kosteneffectiviteit van energiebesparende maatregelen. Zij hebben vooral behoefte aan betrouwbaar maatwerkadvies.

Hier kan de overheid energiebesparing stimuleren door een betere handhaving van de Wet milieubeheer en door organisaties bewust te maken van besparings-mogelijkheden en een betrouwbaar maatwerkadvies voor hen op te stellen. In het Energieakkoord zijn al afspraken gemaakt over betere handhaving. De voorgestelde Energie Prestatie Keuring kan daarbij helpen, mits die niet te vrijblijvend wordt ingevuld. Een hogere energiebelasting voor grotere energieverbruikers zal ervoor zorgen dat meer energiebesparingsmaatregelen binnen vijf jaar zijn terug te verdienen.

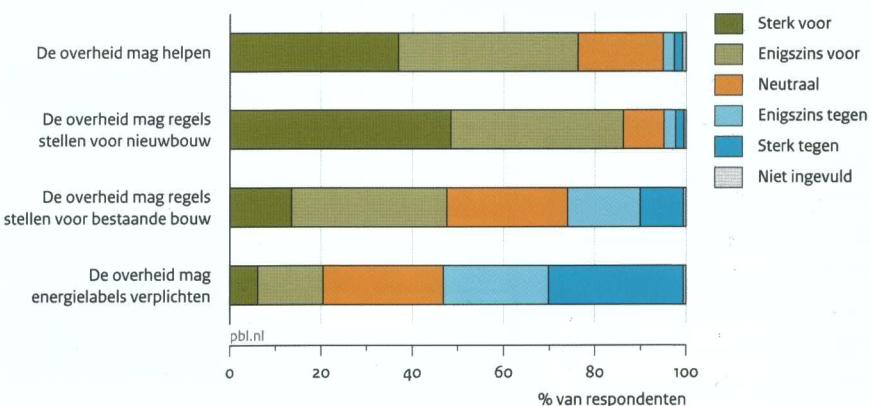
### Bestaande woningen

Met de ingezette instrumentenmix rond woningen probeert de overheid de terugverdientijd van energiebesparende maatregelen aantrekkelijker te maken, verhuurders en aanbieders deelgenoot te maken van het beleidsprobleem, het aanbod van energiebesparende mogelijkheden te verbeteren, de split incentive voor de huursector te verkleinen en de markt transparanter te maken. Voor de doelgroepen bestaan verschillende subsidieregelingen. Huurders en eigenaar-bewoners hebben te maken met de energiebelasting, waardoor investeringen in energiebesparende maatregelen zichzelf sneller terugverdienen. Eigenaar-bewoners hebben daarbij te maken met subsidies én de verplichting de woning te laten labelen bij verkoop. Vanaf 1 januari 2015 staat er een sanctie op het negeren van deze al langer bestaande verplichting. Het Convenant Meer met Minder uit 2012 heeft als doel woning-eigenaren te stimuleren meerdere energiebesparende maatregelen te treffen. Maar de eigenaren zijn niet door een convenantpartij vertegenwoordigd. Het convenant is gesloten met de bouwsector die de energiebesparende maatregelen moet verkopen aan de eigenaren.

Bij koopwoningen vordert de energiebesparing gestaag. Eigenaren-bewoners verbeteren de woning in kleine stapjes.

Maar de beleidsimpulsen zijn te zwak gebleken om voldoende eigenaren te bewegen tot het nemen van meer energiebesparende maatregelen tegelijkertijd. Het Energieakkoord voorziet in de ontwikkeling van gunstige financieringsvoorwaarden, een voorlopig energielabel voor alle woningen en meer voorlichting. Daarnaast wordt het aanbod verder ontwikkeld en uitgerold vanuit de innovatieprogramma's en de ontwikkeling van renovaties tot zeer zuinige 'nul-op-de-meterwoningen'. Het is de vraag of de prikkels vanuit

### Houding van eigenaren-bewoners ten opzichte van overheidsbeleid, 2014



Eigenaren bewoners over energiemaatregelen overheid

Beeld Veldkamp, PBL



het Energieakkoord in hun huidige vorm voldoende zijn om het energie-besparingstempo voldoende te versnellen om de doelen voor 2020 te halen.

### Dwang en vrijheid

Om de beleidsdoelen te halen, liggen dwingender beleidsmaatregelen voor de hand. Uit de gehouden enquêtes blijkt dat de helft van de ondervraagde woningeigenaren vindt dat de overheid een stap verder mag gaan en vóór regels is om bestaande woningen energiezuiniger te maken. Het invoeren van normen botst echter tegelijkertijd met het belang dat eigenaren-bewoners hechten aan juist zelf te beslissen wanneer en hoe zij aan energiebesparing doen. Het is dus zoeken naar een evenwicht tussen dwang en vrijheid. Een mogelijke beleidsoptie is bestaande woning- en energie-gerelateerde belastingen te differentiëren op basis van het energielabel, zonder de gemiddelde belastingdruk te verhogen. Bewoners behouden daarbij hun autonomie en kunnen zelf beslissen of ze wel of geen energiebesparende maatregelen nemen. Zo'n differentiatie zou onderdeel kunnen zijn van een toekomstige brede belastingherziening die het kabinet nu voorbereidt.

Corporaties willen wel energiebesparende maatregelen in huurwoningen nemen, maar zij zien hun financieringsruimte en het meekrijgen van huurders als grote belemmeringen. Zittende huurders moeten toestemming geven voor het uitvoeren van de energiebesparende maatregelen en de daarmee gepaard gaande huurverhogingen.

## Gebrek aan bindende afspraken huursector

Corporaties onderschrijven wel het doel van het convenant Energiebesparing huursector dat door hun koepel Aedes werd ondertekend, maar zij bepalen zelf in welke mate zij daar aan willen of kunnen bijdragen. Opname van het energielabel in het woning-waarderings-stelsel (WWS) heeft het voor verhuurders aantrekkelijker gemaakt om te investeren in energiebesparende maatregelen. Mede daardoor zal de gemiddelde Energie-Index van huurwoningen tot 2020 fors dalen. In het convenant is een Index van 1,25 als doel gesteld voor 2020. Met het huidige tempo waarin de corporaties energiebesparende maatregelen nemen, wordt dat doel echter niet gehaald.

Om huurwoningen sneller energiezuiniger te maken, lijkt het raadzaam dat bijvoorbeeld gemeenten bindende afspraken maken met individuele corporaties (in plaats van met hun koepelorganisaties) over de te behalen doelen. Ook de Stroomverstelling voor de huursector, een deal tussen bouwers en corporaties die tot 2020 11.000 (en bij succes 111.000) huurwoningen willen renoveren tot nul-op-de-meter, kan bijdragen



Het invoeren van normen botst echter tegelijkertijd met het belang dat eigenaren-bewoners hechten aan juist zelf te beslissen wanneer en hoe zij aan energiebesparing doen.

*Beeld Mediatheek Rijksoverheid/Tineke Dijkstra*

aan het dichterbij brengen van de doelen. De corporaties kunnen daarnaast proberen de weerstand bij huurders weg te nemen door een klantgerichte benadering, betere voorlichting en geloofwaardige garanties dat de woonlasten inclusief energiekosten niet stijgen door de energiebesparende maatregelen.

Particuliere verhuurders tonen weinig animo voor energiebesparing. Zij nemen relatief weinig maatregelen, ondanks de ondertekening van het Convenant Huursector door koepelorganisatie Vastgoedbelang. Daarin is afgesproken dat 80 procent van de particuliere huurvoorraad in 2020 een label C of beter zal hebben. Om deze groep in beweging te krijgen, zijn dwingender beleidsinstrumenten nodig, net als voor de koopsector.

### Kees Vringer, Manon van Middelkoop, Nico Hoogervorst

*Een gedetailleerde beschrijving van de opzet is te vinden in Vringer, K., M. van Middelkoop, N. Hoogervorst (2014) Energie besparen gaat niet vanzelf. Evaluatie energiebesparingsbeleid voor de gebouwde omgeving. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag, december 2014.*