

Advies

Vermindering onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen

Brussel, 14 september 2012

Adviesvraag: Voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 257, 258 en 376 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 en artikel 7 van het decreet van 23 mei 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2008.

Adviesvrager: Philippe Muyters, Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

Ontvangst adviesvraag: 3 augustus 2012

Adviestermijn: 30 kalenderdagen

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring dagelijks bestuur SERV: 14 september 2012

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 10 oktober 2012

Het advies kwam tot stand in samenwerking met Minaraad die het goedkeurde(n) op 13 september 2012

De heer Philippe Muyters
Vlaams minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport
Koning Albert II-laan 19 bus 11
Phoenixgebouw

B-1210 BRUSSEL

contactpersoon
Annemie Bollen
abollen@serv.be
Mohamed Al Marchohi
Mamarchohi@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20100712_korting_OV

Brussel
14 september 2012

Advies over verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen

Mijnheer de minister,

Hierbij vindt u het advies van de SERV en de Minaraad over het ontwerp van decreet inzake de aanpassing van de verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen (VOV). Volgens de raden moeten er volgende zaken gebeuren.

Ten eerste moet de **beleidsmix** voor het stimuleren van **voorlopers** in energiezuinig bouwen **geëvalueerd** worden. Daarbij moeten ook **alternatieven voor de VOV** overwogen worden. Er zijn namelijk belangrijke bedenkingen bij de effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid van de VOV als voorlopersinstrument voor nieuwbouw.

Ingeval men de VOV als voorlopersinstrument behoudt, vragen de SERV en de Minaraad om de **steunmodaliteiten aan te passen of te differentiëren**. In ieder geval vinden de raden het een goede intentie van de Vlaamse regering om de steun blijvend aan te sluiten op de strenger wordende EPB-eisen.

Verder zijn maatregelen nodig om ook **voorlopers bij het energetisch renoveren** van bestaande woningen te stimuleren. Dat kan o.a. via een aanpassing van de renovatiepremie, via extra stimuli voor totaalrenovaties of via de uitbreiding van de VOV naar renovaties.

Uiteraard zijn wij bereid tot nadere toelichting indien u dat wenst.

Hoogachtend

Karel Van Eetvelt
voorzitter SERV

Walter Roggeman
voorzitter Minaraad

Cc aan minister Freya Van den Bossche

Krachtlijnen

De SERV en de Minaraad vinden het een goede zaak om voorlopers te stimuleren om verregaande energiebesparende maatregelen te nemen bij nieuwbouw. Maar zij vragen om de **beleidsmix voor voorlopers te herevalueren**. Bij de toekenning van financiële steun aan energetisch vooruitstrevende bouwheren, vragen de SERV en de Minaraad om **alternatieven voor de verminderde onroerende voorheffing (VOV)** grondig te onderzoeken. Bij een ideaal steunmechanisme sluit de timing van de steun zo dicht mogelijk aan bij het moment van de investeringsbeslissing, komt het steunniveau overeen met de steun die nodig is om de investering uit te lokken en wordt de steun gericht op maat van de specifieke (kwetsbare) doelgroepen die men beoogt (kansarmen, ouderen, verhuurders, voorlopers). Concrete te onderzoeken alternatieven voor de VOV zijn o.a. een nieuwe gerichte Vlaamse investerings-subsidie en de integratie van de voorloperssteun in de bestaande premies.

Alternatievenonderzoek is volgens de raden nodig omdat er belangrijke **bedenkingen zijn bij de effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid** van de VOV.

- De VOV draagt bij aan de vereiste stimulering van voorlopers in het licht van de noodzakelijke transformatie naar een klimaatneutraal gebouwenbestand. Zo heeft de VOV ongetwijfeld bouwheren ertoe aangezet om het E-peil van hun gebouw te verminderen. Maar de VOV is in heel wat gevallen onvoldoende om investeringen uit te lokken. De **effectiviteit** wordt ook beperkt doordat de VOV pas jaren na de investering verkregen wordt en de bouwheer op het moment van de investering niet zeker weet of en hoeveel steun hij zal krijgen. Ook kan het E-peil zelfs zonder betere energieprestaties dalen, bv. door de uitvoering van luchtdichtheidstesten.
- De VOV-regeling is in vergelijking met maatregelen in het bestaande gebouwenpark op korte termijn niet zo **kostenefficiënt** – gemiddeld ruim 12 keer minder efficiënt zijn dan de premies van de netbeheerders. Op langere termijn kan steun aan verdergaande investeringen wel efficiënt zijn, rekening houdend met kosten van vermeden lock-in-effecten en de primaire en secundaire baten van de transformatie naar een zoveel mogelijk klimaatneutraal gebouwenbestand. De automatische toekenning van de korting is een pluspunt.
- Er zijn twijfels bij de **rechtvaardigheid** van de VOV. Ten eerste krijgen gelijkaardige gebouwen geen gelijkaardige tegemoetkoming via de VOV. Dat komt omdat het kadastraal inkomen, de basis voor de berekening van de onroerende voorheffing, kan verschillen voor gelijkaardige gebouwen. Ook kunnen de steunbedragen voor de laagste E-peilen variëren van 27% tot 67% van het geïndexeerd kadastraal inkomen afhankelijk van de gemeente. Ten tweede zijn er aanwijzingen dat de regeling slechts een beperkt deel van de bevolking ten goede komt. Dat is logisch voor een voorlopersregeling die zich richt op zeer lage E-peilen – voor achterblijvers zijn er trouwens andere instrumenten. Minder evident is dat de regeling alleen geldt voor nieuwbouw; maximaal een kwart van de huishoudens kan ‘nieuwbouwen’. Ook geldt dat vooral vrijstaande woningen en halfopen woningen die zeer lage E-peilen kunnen bereiken en dat grote gebouwen het daarbij nog gemakkelijker hebben. Verder kunnen eigenaars de VOV mislopen als ze door andere vrijstellingen of verminderingen niet meer voldoende onroerende voorheffing betalen.

Indien men na afweging van alternatieven kiest om niettemin de **VOV als voorlopersondersteuning** te behouden, vragen de raden om de **steunmodaliteiten** aan te passen of te differentiëren om de regeling effectiever, efficiënter en rechtvaardiger te maken. Daarbij is het alvast een goede intentie van de Vlaamse regering om het ondersteuningsbeleid blijvend aan te sluiten op de strenger wordende EPB-eisen. Dat vergt wel snel duidelijkheid over het ver-

dere traject van deze eisen naar 2020. Ook lijkt voor enkele gevallen een overgangsregeling het overwegen waard.

Tot slot zijn ook maatregelen nodig om **voorlopers bij het energetisch renoveren** van bestaande woningen te stimuleren. Renovatie van het bestaande gebouwenbestand is belangrijk, omdat jaarlijks maar 1% van het gebouwenbestand wordt vervangen en veruit het grootste besparingspotentieel in het renovatiesegment te vinden is. Ondersteuning van renovatievoorlopers kan o.a. via een aanpassing van de renovatiepremie, via extra stimuli voor totaalrenovaties of via de uitbreiding van de VOV naar renovaties.

Inhoud

Krachtlijnen	4
Inhoud	6
Advies	7
1. Inleiding	7
2. Algemene aanbevelingen over het voorlopersbeleid	8
2.1. Evalueer het voorlopersbeleid en overweeg alternatieven voor de VOV	8
2.2. Stimuleer ook renovatievoorlopers.....	10
3. Aanbevelingen bij behoud van de VOV	11
3.1. Voorzie de VOV ook voor renovatie, na federaal overleg	11
3.2. Stem de VOV blijvend af op EPB-eisen en geef hierover snel duidelijkheid.....	11
3.3. Onderzoek alternatieve modaliteiten voor VOV als voorloperssteun.....	12
3.4. Overweeg een overgangsregeling	12
4. Aanzet tot evaluatie van bestaande en nieuwe regeling	13
4.1. Effectiviteit.....	13
4.2. Efficiëntie	16
4.3. Rechtvaardigheid	19
5. Bijlagen	22

Advies

1. Inleiding

Op 3 augustus 2012 ontvingen de SERV en de Minaraad een adviesvraag over een voorontwerp van decreet dat de regeling van de verminderde onroerende voorheffing (VOV) voor energiezuinige gebouwen wil aanpassen aan de strenger wordende energieprestatie-eisen voor gebouwen¹. De adviestermijn bedroeg 30 dagen maar deze periode werd gezien de verlofperiode verlengd.

De huidige regeling inzake de verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen² kent sedert aanslagjaar 2009 een **basisvermindering** toe op de onroerende voorheffing voor woningen met een E-peil van ten hoogste **E60**³ en voor andere gebouwen dan woningen met een E-peil van ten hoogste E70. Een **verhoogde vermindering** geldt als het E-peil niet hoger is dan **E40**. De verminderingen zijn enkel van toepassing op nieuwbouw, herbouw na volledige afbraak of casco verbouwing (renovatie na volledige ontmanteling).

Het voorliggend voorontwerp van decreet verlaagt de drempelwaarde voor de **basisvermindering** van E60 naar **E50** (voor gebouwen met een de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag vanaf 1 januari **2013**) en naar **E40** (voor gebouwen waarvoor de stedenbouwkundige vergunning is aangevraagd vanaf 1 januari **2014**). Voor de **verhoogde vermindering** mag het E-peil niet hoger zijn dan **E30**. Deze verstrenging wordt nodig geacht omdat de verminderde onroerende voorheffing bouwers wil stimuleren om beter te presteren dan de energieprestatie-eisen en die EPB-eisen verstrengen. Zonder aanpassingen zouden tegen 2012 alle nieuwe gebouwen die aan de EPB-norm voldoen aanspraak kunnen maken op de vermindering van de roerende voorheffing.

Het voorliggend voorontwerp heft verder het onderscheid op tussen woningen en andere gebouwen. Ook daalt de looptijd van de verminderingen van 10 tot 5 jaar en dat gaat gepaard met een (meer dan) verdubbeling van kortingspercentages; van 20% naar 50% voor de basisvermindering en van 40% naar 100% voor de verhoogde vermindering. Een kortere tijdsperiode tussen de investeringsbeslissing en de toekenning van de tegemoetkoming zou de stimulans tot energiezuinig (ver)bouwen versterken.

¹ Voluit het Voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 257, 258 en 376 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 en artikel 7 van het decreet van 23 mei 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2008.

² Ingevoerd bij decreet van 23 mei 2008 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2008 (BS 13 juni 2008).

³ Hoe lager het E-peil, hoe energiezuiniger het gebouw.

Datum stedenbouwkundige aanvraag			
	- 31/12/2012	01/01/2013 – 31/12/2013	01/01/2014 -
EPB-eisen uit energiedecreet			
	E70	E70	E60
Huidige regeling onroerende voorheffing			
Basisvermindering	20% gedurende 10 jaar Woningen ≤ E60 Andere gebouwen ≤ E70		
Verhoogde vermindering	40% gedurende 10 jaar Alle gebouwen ≤ E40		
Voorgestelde regeling onroerende voorheffing			
Basisvermindering	20% gedurende 10 jaar ≤ E60 (woningen) ≤ E70 (andere gebouwen)	50% gedurende 5 jaar ≤ E50	50% gedurende 5 jaar ≤ E40
Verhoogde vermindering	40% gedurende 10 jaar ≤ E40	100% gedurende 5 jaar ≤ E30	

In het voorliggend advies spreken de raden zich niet alleen uit over de voorgestelde wijzigingen aan de verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen, maar ook over de regeling als geheel⁴. Immers 4 jaar na de introductie lijkt een evaluatie van de regeling aangewezen. Een aanzet tot evaluatie van de regeling door de raden is opgenomen in deel 4 van dit advies. In deel 2 formuleren de raden algemene aanbevelingen over het voorlopersbeleid en de plaats van de VOV hierin. Voor het geval men na grondige evaluatie kiest de regeling inzake de VOV te behouden, doen de raden in deel 3 aanbevelingen om deze regeling effectiever, efficiënter en rechtvaardiger te maken.

2. Algemene aanbevelingen over het voorlopersbeleid

2.1. Evalueer het voorlopersbeleid en overweeg alternatieven voor de VOV

De raden ondersteunen dat de Vlaamse regering voorlopers wil stimuleren om verregaande energiebesparende maatregelen te nemen bij nieuwbouw.

Ondersteuning van **energiebesparing in de gebouwensector** is dringend nodig⁵. Energiebesparing in de Vlaamse gebouwensector is voor het klimaatbeleid cruciaal gezien het enorm en kostenefficiënt energiebesparingspotentieel in deze sector. Energiebesparende maatregelen in de gebouwensector kunnen ook een waardevolle bijdrage leveren aan de reductie van de energie- en woonkosten voor gebruikers en aan de verbetering van de woonkwaliteit. Maatregelen om **nieuwe gebouwen** energetisch zo performant te maken, zijn volgens de raden een belangrijk onderdeel van de beleidsmix voor de gebouwensector, naast de maatregelen voor de bestaande gebouwen. EPB-eisen krikken het energieprestatieniveau van alle nieuwbouw op tot het vereiste minimumniveau; stimulering van **voorlopers** zorgt ervoor dat sommige bouwheren beter presteren dan die normen. Financiële steun voor verdergaande energiebesparende maatregelen kan op korte termijn niet de meest kostenefficiënte klimaat-

⁴ De SERV heeft zich nog niet eerder over de basisregeling uitgesproken.

⁵ Voor een uitgebreide toelichting van de motieven terzake: SERV, Mineraad, Advies Actieplan BEN-gebouwen, 24 mei 2012.

maatregel lijken - toch niet in vergelijking met de relatief goedkope maatregelen bij de slecht presterende bestaande gebouwen - maar kan toch verantwoord zijn als het bijdraagt aan de voorbereiding van de sector op verdergaande EPB-eisen en aan de transformatie naar een gebouwenbestand dat zoveel mogelijk klimaatneutraal is⁶.

De raden vragen om de **beleidsmix voor voorlopers te herevalueren en de plaats hierin van de VOV te herbekijken**. Stimulering van voorlopers kan namelijk op verschillende manieren⁷, bijvoorbeeld via steun voor bouwheren, via steun voor demonstratieprojecten, via voorbeeldprojecten in de publieke sector, via innovatiesteun, via de organisatie van netwerkactiviteiten voor bouwpartners, via opleidingsactiviteiten, Cruciale vragen voor deze evaluatie zijn: Wat is er precies nodig om de sector voor te bereiden op verdergaande EPB-eisen en slaagt de VOV erin om hieraan optimaal bij te dragen? Wat is er precies nodig om bouwheren aan te moedigen om verdergaande energiebesparende maatregelen te nemen en kan de VOV dit ook realiseren en liefst op de meest effectieve, efficiënte en rechtvaardige manier? Of zijn er betere alternatieven dan financiële steunverlening aan vooruitstrevende bouwheren?

Bij het toekennen van financiële steun en incentives aan energetisch vooruitstrevende bouwheren, vragen de SERV en de Minaraad om **alternatieven** voor de verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen als voorlopersondersteuning grondig te evalueren. De raden hebben namelijk op basis van een voorlopige evaluatie (cf. deel 4) belangrijke bedenkingen bij de effectiviteit, de efficiëntie en rechtvaardigheid van de VOV en die lijken binnen het kader van de onroerende voorheffing niet of moeilijk remedieerbaar (zie tabel). De gevraagde evaluatie kan kaderen in de aangekondigde verdere stroomlijning van premies, o.a. na het wegvallen van de fiscale aanmoedigingen, die zou worden toegelicht in de beleidsbrief Energie 2012-2013⁸.

Moelijk remedieerbare beperkingen van de onroerende voorheffing

Inherenten kenmerken onroerende voorheffing	Effectiviteit	Efficiëntie	Rechtvaardigheid
<i>KI als berekenbasis</i>	Niet gerelateerd aan investeringskost: soms onvoldoende steun	Niet gerelateerd aan investeringskost: soms te veel steun	Verschillen tussen gelijkaardige gebouwen
<i>Lokale opcentiemen</i>	Onvoorspelbaarheid van steun		Verschillen tussen gemeenten
<i>Toekenning voordeel pas lang na investeringsmoment</i>	Resterende prefinancieringsdrempels		Resterende prefinancieringsdrempels
<i>Bestaande vrijstellingen en verminderingen</i>	Potentieel onvoldoende steun		Minder korting voor bepaalde doelgroepen

Bij de zoektocht naar een eventueel alternatief steuninstrument voor voorlopers-bouwheren vinden de raden het cruciaal dat

⁶ SERV, Minaraad, Advies Actieplan BEN gebouwen. 24 mei 2012.

⁷ Cf. Vlaams Energieagentschap, Actieplan Bijna-Energieneutrale gebouwen. Update maart 2012.

⁸ 'Na de begrotingscontrole 2012 en de begrotingsopmaak 2013 kunnen mogelijk nieuwe initiatieven worden ontwikkeld.' volgens Vlaams Energieagentschap, Actieplan Bijna-Energieneutrale gebouwen. Update maart 2012.

- ▀ het moment van de toekenning van de financiële steun zo **dicht mogelijk aansluit bij de investeringsbeslissing** om de investeringsbeslissing meer te beïnvloeden en om prefinancieringsproblemen op te lossen.
- ▀ de steunniveaus overeenkomen met de steun die nodig is om de investering uit te lokken. Ze zijn dus eerder gerelateerd aan de **gedane uitgaven**, dan aan de omvang of de waarde van het gebouw.
- ▀ de premies **gericht worden** op maat voor specifieke (kwetsbare) **doelgroepen** (kansarmen, ouderen, verhuurders, voorlopers). Dat kan bijvoorbeeld impliceren dat de steunbepaling rekening houdt met het inkomen of dat er in plaats van algemene premies specifieke premies voor bepaalde doelgroepen komen. Gerichte premies kunnen er mee over waken dat ondanks betere energieprestaties de betaalbaarheid van wonen niet in het gedrang komt.
- ▀ de premies **in heel Vlaanderen** voor gelijkaardige situaties **gelijk** zijn.

Concrete te onderzoeken alternatieven zijn o.a. een nieuwe gerichte Vlaamse investeringssubsidie of de (verdere) integratie van de voorloperssteun in de bestaande premies, bijvoorbeeld via de aanpassing van de bestaande REG-premies van de distributienetbeheerders, ...

2.2. Stimuleer ook renovatievoorlopers

Naast maatregelen voor voorlopers bij nieuwbouw (en herbouw en casco verbouwing) zijn maatregelen nodig om ook voorlopers bij het (niet-casco) energetisch **renoveren** van bestaande woningen te stimuleren. De SERV en de Minaraad vinden het immers minstens zo belangrijk om ook de energieperformantie van het **bestaand** verouderd en energie-intensief gebouwenpark op te krikken, gezien per jaar maar 1% van het gebouwenbestand wordt vervangen. Het energiebesparingspotentieel van die renovatie ligt bovendien veel hoger⁹. Niet alleen is het nodig om het huidige tempo van de energierenovatie - van minstens 50.000 gebouwen/jaar – op zijn minst aan te houden, het is ook nodig om het aandeel van de doorgedreven energierenovaties (of sloop en nieuwbouw naar energieneutrale woningen) daarin stelselmatig op te drijven. De meeste gebouwen worden immers maar één keer om de 30 jaar gerenoveerd. Totaalrenovaties kunnen een “lock-in” van onvoldoende gerenoveerde gebouwen vermijden.

Daarom vragen de raden om het **instrumentarium** gericht op energierenovaties **te evalueren** op lange termijn-effectiviteit, -efficiëntie en rechtvaardigheid en om het instrumentarium te **stroomlijnen** ook met het woonbeleid en om daarbij in het bijzonder oog te hebben voor **renovatievoorlopers** (mensen die doorgedreven energierenovaties uitvoeren en die daarin verder gaan dan de eisen). Zo kan o.a. een aanpassing van de huidige **renovatiepremie** overwogen worden om (doorgedreven) energierenovaties sterker te ondersteunen¹⁰. Ook de mogelijkheden van extra stimuli voor **totaalrenovaties** - naast de stimuli die nu enkel per investeringsmaatregel bestaan¹¹ - zouden nader bekeken moeten worden. Verder kan gedacht worden aan de uitbreiding van de VOV naar (niet-casco) renovaties (cf. deel 3.1.).

⁹ Het gaat over zeer veel gebouwen en het merendeel daarvan zal er nog staan in 2050.

¹⁰ Deze premie wil nu vooral (totaal)renovaties toegankelijk maken voor mensen met een beperkt budget.

¹¹ Ervaringen in Duitsland tonen aan dat het geven van een hogere ondersteuning voor totaalrenovaties zijn vruchten afwerpt. Doorgedreven totaalrenovaties van bestaande gebouwen tot een energieprestatie gelijk aan 85% van het primair energiegebruik voor nieuwe gebouwen, konden subsidies krijgen tot 105.000 euro, terwijl alleenstaande energiebesparende maatregelen maximum 3.500 euro tegemoetkoming konden krijgen. Als gevolg waren er in Duitsland in 2010 70% van de energierenovaties doorgedreven totaalrenovaties. Dit in tegen-

3. Aanbevelingen bij behoud van de VOV

Voor het geval men na afweging van alternatieven (cf. supra) kiest om de verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen te behouden, formuleren de raden enkele aanbevelingen om de effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid van deze regeling te verhogen.

3.1. Voorzie de VOV ook voor renovatie, na federaal overleg

De raden vragen om de verminderde onroerende voorheffing niet alleen te richten op nieuwbouw (en herbouw en casco-verbouwing), maar ook op (niet-casco) **renovatie**¹², op zijn minst als die EPB-aangifteplichtig is. Ingeval de VOV wordt uitgebreid naar deze andere renovatiewerken, lijkt het wel nodig de drempelwaarden voor de kortingen te differentiëren omdat het voor deze renovatiewerken doorgaans moeilijker is om dezelfde E-peilniveaus te bereiken.

Een vermindering op de onroerende voorheffing bij renovatie is volgens de raden overigens als steunmaatregel te verkiezen boven het kunstmatig laag houden van het kadastraal inkomen door de federale regel die verbiedt om na renovaties het kadastraal inkomen aan te passen¹³. Hierdoor wordt immers de normale registratie van het kadastraal inkomen van het bestaand gebouwenpark sterk verstoord. Het lijkt dan ook aangewezen hierover **met de federale overheid** te overleggen.

3.2. Stem de VOV blijvend af op EPB-eisen en geef hierover snel duidelijkheid

De SERV en de Minaraad bevestigen de intentie van de Vlaamse regering om het ondersteuningsbeleid voor nieuwbouw, herbouw en casco-verbouwing blijvend **aan te sluiten op de strenger wordende EPB-eisen**. In die zin ondersteunen de raden de voorgestelde aanpassing van de drempelwaarden én het feit dat ook in de toekomst eisen en steundrempels op elkaar afgestemd zullen worden. Financiële prikkels om klimaatredenen kunnen immers pas wanneer de bouwheer verder gaat dan de opgelegde norm, al neemt dat volgens de raden niet weg dat – zeker voor kwetsbare groepen – wordt voorzien in maatregelen om de initiële financieringslast te verminderen¹⁴.

Omwille van de voorspelbaarheid vragen de raden, net als in eerdere adviezen¹⁵, wel snel **duidelijkheid** over het **verdere traject** van de **E-peil**verlaging naar 2020 en over de verhouding met de in ontwikkeling zijnde BEN-eis (de eis voor bijna-energie neutrale gebouwen).

stelling tot bijvoorbeeld Italië en Nederland waar, net zoals in Vlaanderen, geen onderscheid wordt gemaakt in de ondersteuning voor aparte energiebesparende maatregelen of totaalrenovaties en waar veel minder totaalrenovaties werden uitgevoerd (2 resp. 3%). (Climate Policy Initiative, 2011.

zie <http://climatepolicyinitiative.org/publication/the-german-energy-concept-policies-to-support-the-thermal-retrofit-of-buildings-2/>).

¹² Voor de uitbreiding van een bestaand gebouw dat aan de E-peileis voldoet kan nu bijvoorbeeld geen vermindering van de onroerende voorheffing worden verkregen.

¹³ Met een rondzendbrief van 2010 over de regels voor herevaluering van het kadastraal inkomen bij energiebesparende werken, wou de federale overheid de onroerende voorheffing laag houden door het KI niet te herevalueren bij de vervanging van een oude verwarmingsketel, het plaatsen van een zonneboiler en zonnepanelen, enkel glas vervangen door dubbel of driedubbel glas, het isoleren van het dak, muren en vloer, het plaatsen van thermostatische kranen en renovatiewerken tot een passief huis.

¹⁴ SERV, Minaraad, Advies over het Actieplan BEN-gebouwen. 24 mei 2012.

¹⁵ O.a. recent in SERV, Minaraad, Advies over het Actieplan BEN-gebouwen. 24 mei 2012.

3.3. Onderzoek alternatieve modaliteiten voor VOV als voorloperssteun

Om de VOV als voorloperondersteuningsinstrument effectiever en efficiënter te maken of om de VOV meer te richten op de behoeften van de specifieke doelgroepen, kan het aangewezen zijn de steunmodaliteiten aan te passen of te differentiëren. Zo vragen de raden meerdere pistes te onderzoeken.

- ▀ VOV met een degressieve korting, die stapsgewijs lager wordt voor hogere KI's gekoppeld aan verdergaande E-peilen als drempels.
- ▀ VOV gekoppeld aan een belastingkrediet of een andere tegemoetkoming voor groepen die door andere vrijstellingen of verminderingen op de onroerende voorheffing in feite geen (of minder) steun ontvangen via de verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen.
- ▀ VOV gekoppeld aan de absolute netto energiebehoefte van een gebouw (netto-energiebehoefte/m² x m²) als indicator voor de steundrempels in plaats van het E-peil. Deze maatstaf houdt rekening met de omvang van het gebouw en ondersteunt zo het streven naar kleinere wooneenheden met een kleiner direct en indirect energieverbruik. Een groter gebouw moet dan energiezuiniger zijn om te zorgen voor een gelijk absoluut energieverbruik. Verder is dit een betere maatstaf van de inherente, lange termijn gebouwkwaliteit omdat ze geen rekening houdt met de eigen energieproductie van het gebouw (bv. via zonnepanelen of een zonneboiler). Bovendien lijkt ook Europa in haar herziene EPBD-richtlijn op dergelijke parameters aan te sturen.
- ▀ ...

3.4. Overweeg een overgangsregeling

De raden vragen een overgangsregeling te overwegen voor een aantal gevallen:

- ▀ Bouwheren die niet meer in aanmerking komen voor de afgeschafte federale belastingvermindering, en die nog niet kunnen genieten van de voorgestelde verhoogde steunregeling omdat ze al in 2011 of vroeger hun vergunning hadden aangevraagd.
- ▀ Gebouwen met een E-peil tussen 30 en 40: het lijkt coherenter voor gebouwen met een E-peil tussen 30 en 40 én een stedenbouwkundige aanvraag in 2013 de verhoogde vermindering van 100% toe te kennen. Zoniet zou deze categorie een kleinere vermindering dan voorheen krijgen, terwijl voor alle andere E-peilcategorieën die beter presteren dan de nieuwe verstrengde normen de korting meer dan voldoende toeneemt om de inperking van de termijn te compenseren.

	Datum stedenbouwkundige aanvraag		
	- 31/12/2012	01/01/2013 – 31/12/2013	01/01/2014 -
Voorgestelde regeling onroerende voorheffing			
Basisvermindering (voorontwerp)	20% gedurende 10 jaar ≤ E60 (woningen) ≤ E70 (andere gebouwen)	50% gedurende 5 jaar ≤ E50	50% gedurende 5 jaar ≤ E40
Verhoogde vermindering (voorontwerp)	40% gedurende 10 jaar ≤ E40	100% gedurende 5 jaar ≤ E30	
Verhoogde vermindering (suggestie raden)	40% gedurende 10 jaar ≤ E40	100% gedurende 5 jaar ≤ E40	100% gedurende 5 jaar ≤ E30

4. Aanzet tot evaluatie van bestaande en nieuwe regeling

De raden hebben getracht om de effecten van de huidige verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen (VOV) te evalueren, evenals de voorgestelde wijzigingen aan deze regeling. Dat was niet eenvoudig omdat er weinig informatie over de bestaande regeling beschikbaar is en omdat de effecten van de voorgestelde regeling niet beschreven en becijferd zijn¹⁶. Achtereenvolgens bespreken de raden de effectiviteit, de efficiëntie en de rechtvaardigheid van de regeling.

4.1. Effectiviteit

De VOV-regeling draagt bij aan de vereiste stimulering van voorlopers in het licht van de noodzakelijke transformatie naar een klimaatneutraal gebouwenbestand¹⁷. Zo heeft de regeling ongetwijfeld bouwheren aangezet om hun E-peil te verminderen tot (vlak) onder de drempelwaarden. Maar de gegeven ondersteuning is niet gerelateerd aan de investeringskosten en kan sterk verschillen (o.a. tussen de gemeenten). In een aantal gevallen is de gegeven ondersteuning dan ook onvoldoende om verregaande investeringen uit te lokken. Ook verminderen de onzekerheid over de verkrijgbare steun en de timing van die steun - gemakkelijk tot 8 jaar na de investering - wellicht de effectiviteit. De voorgestelde verhoging van de steun zal wellicht onvoldoende zijn om de hogere kosten door de verstrengde drempelwaarden te compenseren. De effectiviteit zal bijgevolg vermoedelijk in de toekomst verminderen.

Er zijn volgens de raden bovendien indicaties dat de werkelijk gerealiseerde energiebesparing beperkt zijn - zeker in verhouding tot die van maatregelen gericht op renovatie. Dat houdt verband met de trage vernieuwingsgraad en de beperkte additionaliteit ten opzichte van de verstrengende EPB-eisen. Bovendien komen lagere E-peilscores niet automatisch overeen met een lager absoluut energieverbruik: een grote woning met een laag E-peil kan absoluut meer verbruiken dan een kleine woning met een hoger E-peil. Ook kunnen luchtdichtheidstesten E-peilscores verminderen zonder dat het energieverbruik vermindert. Deze observaties inzake de effectiviteit worden in onderstaande kader nader toegelicht.

¹⁶ De bijgevoegde memorie van toelichting bevat weinig concrete data over de voorgestelde regeling en een reguleringssimpactanalyse (RIA) is niet voorhanden.

¹⁷ SERV, Mineraad, Advies actieplan BEN-gebouwen. 24 mei 2012.

Effectiviteit: enkele indicaties

Investeringseffectiviteit

- Het is **onduidelijk** voor **hoeveel** gebouwen de afgelopen jaren verminderingen op de onroerende voorheffing werd toegekend¹⁸.
- Het is **niet onderzocht** in welke mate de bouwheren die genieten van de VOV ook werkelijke lagere E-peilen nastreefden omwille van deze VOV of omwille van andere redenen. Ook is het niet duidelijk in welke mate de VOV leidde tot de plaatsing van hernieuwbare energie-installaties, zoals zonneboilers, warmtepompen, PV-installaties of combinaties daarvan, dan wel tot betere isolatie, luchtdichtheid, warmteterugwinning op ventilatie,
- Doordat de verminderde onroerende voorheffing pas wordt toegekend gedurende 10 jaar na de vestiging van het KI van het gebouw, is de effectiviteit vermoedelijk beperkt bij bouwheren met **prefinancieringsproblemen**. Rekening houdend met een standaard verloop van 2 à 3 jaar tussen de startverklaring en de EPB-aangifte, kan er al gauw 12 jaar verlopen tussen de investering en de toekenning van de laatste steunschijf. Het voorliggend voorstel bevat wel een **verbetering** op dit punt omdat de korting zal worden toegekend gedurende 5 jaar in plaats van 10 jaar. Toch blijft de tijdspanne tussen de investering en de toekenning van de premie daarmee lang, zeker in vergelijking met de situatie bij de **netbeheerderspremies** die al binnen enkele maanden na de investering worden toegekend. De initiële investeringsdrempel blijft dus in belangrijke mate bestaan.
- Het investeringsincentive van de regeling kan beperkt worden door **onzekerheid** over het al dan niet **verkrijgen** van de **vermindering** en over de **omvang** ervan. Voor de effectiviteit is het aangewezen dat de bouwheer – liefst zo vroeg mogelijk in het bouwproces – de extra investeringskosten voor een lager E-peil kan vergelijken met de te ontvangen steun. Maar die steun is onzeker door onzekerheid over
 - het **E-peil**. Het uiteindelijke E-peil is niet perfect bij de start van de werken te voorspellen en kan afhankelijk zijn van de kwaliteit van de uitgevoerde werken. Zo kan het E-peil afhankelijk zijn van de luchtdichtheidstest. Eén E-peilpunt verschil kan het verschil betekenen tussen wel of geen vermindering of tussen een halvering en een volledige vrijstelling van de onroerende voorheffing.
 - het **kadastraal inkomen (KI)**. Het KI dat de grondslag vormt voor de berekening van de onroerende voorheffing¹⁹, is bij de start van de werken niet gekend. Het wordt pas na de ingebruikname van het gebouw toegewezen.
 - de absolute omvang van de **lokale opcentiemen**: De omvang van de VOV hangt sterk af van de omvang van de provinciale en vooral de gemeentelijke **opcentiemen** en ook die is onvoorspelbaar. De lokale besturen kunnen immers jaarlijks beslissen over de opcentiemen. En dat terwijl er gemakkelijk 2 tot 3 jaar verstrijkt tussen de startverklaring en de aangifte²⁰.
- De onroerende voorheffing is **niet gerelateerd aan de investeringskosten** en kan zelfs voor eenzelfde gebouw **sterk verschillen** over de diverse bouwheren, afhankelijk van:
 - de geldende **lokale opcentiemen**: Die opcentiemen van de provincies en de gemeenten kunnen sterk verschillen (cf. infra), waardoor de verminderde onroerende voorheffing voor eenzelfde

¹⁸ De Vlaamse belastingdienst die de onroerende voorheffing int, publiceert nog geen gegevens over het aantal toegestane verminderingen, noch over het bedrag van deze verminderingen.

Ter indicatie: een **kwart** van de aangiftes voor *eengezinswoningen* (de VOV geldt evenwel ook voor andere gebouwen) waarvan de vergunningsaanvraag werd gedaan in 2010 voldoet aan huidige drempelwaarden voor het E-peil die gelden de basisvermindering op de onroerende voorheffing, maar die kunnen niet allemaal genieten van de VOV (cf. infra). Van deze aangiftes voor 2010 zou bijna 20% voldoen aan de voorgestelde verstrengde eisen vanaf 2013 en ruim 10% aan de vereisten die gelden vanaf 2014 (zonder rekening te houden met het energieprestatieverhogend effect van de regeling). 5% zou van de verhoogde vermindering kunnen genieten die in feite een vrijstelling is geworden. Er is wel een potentiële onderrapportage van onvoldoende presterende aangiftes, aangezien hiervoor een boete geldt.

¹⁹ De onroerende voorheffing bestaat uit een heffing voor het Vlaams Gewest van 2,5% op het geïndexeerd kadastraal inkomen (1,6% voor eigendommen die als sociale woningen worden verhuurd) en de provinciale en gemeentelijke opcentiemen daarop.

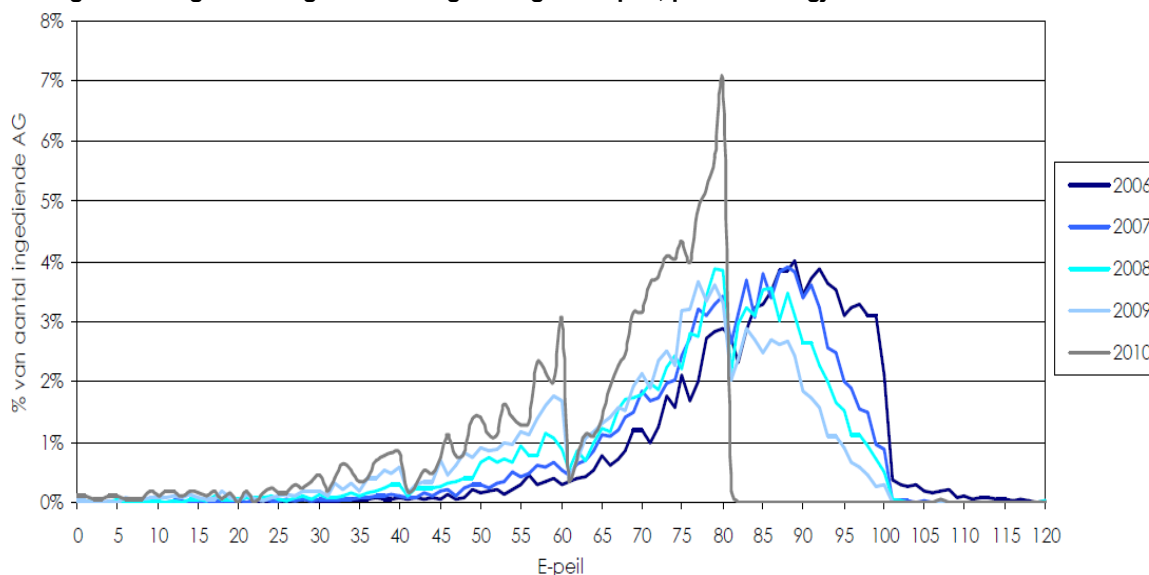
²⁰ <http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/EPBincijfers-2006-2011.pdf>

de gebouw in de ene gemeente wel en in de andere gemeente niet effectief zal zijn.

- de mate waarin de bouwheer van **andere vrijstellingen**²¹ en **verminderingen**²² kan genieten. Bijvoorbeeld bij bescheiden woningen of een hoge kinderlast kan het bijkomend voordeel van de verminderde OV te beperkt zijn om effectief te zijn.

- De regeling lijkt vooral **bouwers met een E-peil net boven het vereiste E-peildrempelwaarden** voor een verlaagde onroerende voorheffing aan te zetten om een **(beperkte) extra E-peilverlagingsinspanning** te leveren van enkele tot een tiental E-peilpunten. Vlak voor de drempelwaarden E60 en E40 is er in onderstaande figuur immers telkens een kleine piek die gevolgd wordt door een dal.

Spreiding EPB-aangiften eengezinswoningen volgens E-peil, per aanvraagjaar²³



- De **effectiviteit van de regeling dreigt sterk te verminderen** vanaf 1 januari 2014 omdat de vermindering van de OV dan enkel geldt bij **zeer lage E-peilen**. Gezien de stijgende meeruitgaven voor verdere verlagingen van het E-peil en gezien de schrapping van de belastingvermindering voor de bouw van een passiefwoning (kwam overeen met ongeveer 850 euro per jaar gedurende 10 jaar²⁴), is de kans reëel dat zelfs het

²¹ Er zijn vrijstellingen voor o.a. monumenten, onroerende goederen met bepaalde bestemming (bv. hospitalen, rusthuizen, scholen), eigendommen van vreemde staten op voorwaarde van wederkerigheid (bv. ambassades), nationale domeingooden gebruikt voor een openbare dienst, verbouwen van een handelspand tot woning, rooveren van een verwaarloosde of onbewoonbare woning (gedeeltelijke vrijstelling), vrijstellingen die vastgelegd zijn in bijzondere wetgevingen, doorgaans van niet fiscale aard, bv. de wetten die bepaalde instellingen oprichten; Voorbeelden: de vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de Nationale Kas voor Beroepskrediet, de Nationale Maatschappij der Waterleidingen, ... Bepaalde maatschappijen zijn alleen vrijgesteld van provinciale en gemeentelijke belastingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Nationale Maatschappij voor Belgische Spoorwegen (NMBS), ... (www.onroerendevoorheffing.be).

²² Er zijn verminderingen voor bescheiden woningen (KI =< 745 euro - 25 tot 50%), kinderen (2 of meer kinderen: forfaitair bedrag), gehandicapte (forfaitair bedrag), grootoorlogsverminkte (20%), proportionele vermindering (leegstand, geen inkomsten, ...).

²³ Vlaams Energieagentschap (2012) Cijferrapport energieprestatieregelgeving. Procedures en resultaten, geometrische en energetische karakteristieken van het Vlaamse gebouwenbestand - periode 2006 – 2011. EPB in cijfers. <http://www2.vlaanderen.be/economie/energiesparen/epb/doc/EPBincijfers-2006-2011.pdf> april 2012.

²⁴ De belastingvermindering bedraagt 600 euro per belastbaar tijdperk (geïndexeerd bedrag voor aanslagjaar 2012 - inkomstenjaar 2011 bedraagt 850 euro) en per woning en wordt verleend gedurende 10 opeenvolgende belastbare tijdperken vanaf het belastbaar tijdperk waarin is vastgesteld dat de woning een passiefhuis is. (certificaat vereist). Woningen die pas in 2012 een EPB aangifte indienen, kunnen niet meer van deze maatregel genieten. Deze belastingvermindering stopt vanaf 1/1/2012. Voorwaarden: De totale energievraag voor ruimteverwarming en koeling moet beperkt blijven tot 15kWh/m² geklimatiseerde vloeroppervlakte; Bij een luchtdichtheidsproef (volgens NBN EN 13829) met een drukverschil tussen binnen- en buitenomgeving van 50 pascal is het luchtverlies niet groter dan 60% van het volume van de woning per uur (n50 niet groter dan 0,6/uur).

verhoogde vermindering van de onroerende voorheffing onvoldoende zal zijn om investeringen uit te lokken. Zeer ruwe cijfers bevestigen dit: zo zouden de meerkosten van de investering in een E35-woning ten opzichte van een E60 woning 20.628 euro bedragen²⁵. De totale steun via de (verhoogde) vermindering van de onroerende voorheffing zou slechts 2.389 euro bedragen, verspreid over vijf jaar²⁶. De steun via de netbeheerder voor een verlaagd E-peil bedraagt 2.050 euro²⁷. Het zou dan 24 jaar duren (zonder verdiscontering) eer de bouwheer zijn investering zou hebben terugverdiend via de verminderde energiekosten.

Additionaliteit

- Het is een **goede** zaak voor de additionaliteit van de VOV dat de drempels voor de toekenning van VOV worden **aangepast aan de strenger wordende EPB-eisen** (cf. supra).
- De verminderde onroerende voorheffing zorgt voor een beperkt aantal gebouwen voor een beperkte **vervroeging** van de realisatie van betere energieprestatieniveaus ten opzichte van de EPB-eisen die sowieso in uitvoering van Europese regelgeving strenger zullen worden.

Klimaateffectiviteit

- De VOV-regeling draagt bij aan de vereiste **stimulering van voorlopers** in het licht van de noodzakelijke transformatie naar een klimaatneutraal gebouwenbestand²⁸.
- De verminderde onroerende voorheffing voor energiezuinige woningen zou tegen 2016 het finaal energieverbruik met **80 GWh** verminderen. Deze vermindering is **beperkt** in vergelijking tot bijvoorbeeld het effect van de dakisolatiepremies die de netbeheerders voorzien (4.461 GWh), o.a. gezien de trage vernieuwingsgraad van het gebouwenpark.
- De regeling zorgt voor verlaagde E-peilen, maar dat betekent niet altijd dat er ook een **werkelijke absolute energiebesparing** wordt gerealiseerd.
 - een **luchtdichtheidstest** kan het E-peil gemakkelijk met een tiental E-peilpunten verminderen, terwijl daardoor de energieprestaties van het gebouw niet veranderen²⁹. Het gebruik van deze test is sterk toegenomen sedert 2006. Bij de woongebouwen met een E-peil van E60 wordt in één op vijf gevallen een luchtdichtheidsmeting uitgevoerd. Vanaf E40 liet 70% of meer een meting uitvoeren.
 - de E-peilen zijn een **relatieve indicator** van het energieverbruik per m². Zo komt een lager E-peil niet automatisch overeen met een lager absoluut energieverbruik: een grote woning met een laag E-peil kan absoluut meer verbruiken dan een kleine woning met een hoger E-peil.

4.2. Efficiëntie

De kostenefficiëntie van de regeling is **op korte termijn** in vergelijking met maatregelen gericht op renovatie van bestaande gebouwen relatief beperkt omdat de regeling zich richt op verregaande - en daardoor dure - energiebesparende maatregelen en doordat het meeneemeffect wellicht groot is. De VOV zou zelfs 12 keer minder efficiënt zijn dan de premies van de netbeheerders. In vergelijking met sommige andere klimaatmaatregelen buiten de

²⁵ Voorbeeld van een alleenstaande, compacte kubusvormige woning met een bewoonbare oppervlakte van 200 vierkante meter. Uitgerekend met de e-calculator van de VCB.

<http://ode.be/ode/publicaties/nieuwsbrief/10-ode/548-woning-met-e-peil-van-35-is-meest-rendabel>

²⁶ http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=DMF20120805_00247977

²⁷ Woningen E41-E50: 1400 euro voor E50 (+ 40 euro per E-peilpuntverbetering)
 Woningen E0-E40: 1800 euro voor E40 (+ 50 euro per E-peilpuntverbetering)
 Appartementen E41-E50: 600 euro voor E50 (+ 20 euro per E-peilpuntverbetering)
 Appartementen: E0-E40: 800 euro voor E40 (+ 30 euro per E-peilpuntverbetering)
 De volgende jaren zal de E-peileis verder verstrengen (E60 vanaf bouw aanvragen in 2014) en worden de premies ook aangepast.

²⁸ SERV, Minaraad, Advies actieplan BEN-gebouwen. 24 mei 2012.

²⁹ De luchtdichtheidstest van ongeveer 300 euro laat toe dat in de berekening van het E-peil de hoge waarde bij ontstentenis voor de luchtdichtheid niet mee telt.

gebouwensector scoort de kostenefficiëntie dan weer beter. Op **langere termijn** kan steun aan verdergaande investeringen wel efficiënt zijn, rekening houdend met kosten van vermeden lock-in-effecten en de primaire en secundaire baten van de transformatie naar een zoveel mogelijk klimaatneutraal gebouwenbestand³⁰. De administratieve efficiëntie is waarschijnlijk wel relatief hoog door de automatische toekenning van de korting, al zijn de operationele kosten hiervan onbekend.

Efficiëntie: enkele indicaties

- De vermindering van de onroerende voorheffing voor energiezuinige gebouwen kost de Vlaamse overheid nu jaarlijks **3 miljoen euro**³¹, al verwacht men dat de jaarlijks kosten van de maatregel kan oplopen tot 10 miljoen euro³². Het is niet duidelijk of men een verhoging van het budget verwacht door de verhoogde kortingspercentages. Ter vergelijking: het totaal jaarlijks Vlaams energiegerelateerd klimaatbeleid kost volgens een ruwe schatting van de raden nu 1.300 mio euro per jaar, waarvan ongeveer 150 mio voor energie-efficiëntie en de rest voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie. De federale fiscale aftrek voor energiebesparende investeringen was goed voor ongeveer 270 mio euro voor energiebesparende investeringen in Vlaanderen, maar deze regeling is nu sterk ingeperkt.
- De **korte termijn kostenefficiëntie** van de VOV is in vergelijking met maatregelen gericht op renovatie van bestaande gebouwen **relatief beperkt**. Zo kost een GWh bespaard via de VOV 125 euro, terwijl **premies van netbeheerders maar 10 euro** per bespaarde GWh finaal energieverbruik kosten (zie tabel). Premies van de netbeheerders **zijn dus 12 keer efficiënter**. Dat is logisch omdat de VOV zich richt op verdergaande **reducties met hogere marginale kosten** (zie figuur), terwijl de premies van de netbeheerders zich vooral richten op maatregelen met lagere marginale kosten. In vergelijking met sommige andere klimaatmaatregelen buiten de gebouwensector, zoals de ondersteuning van bepaalde vormen van hernieuwbare energie of de aankoop van zuinige wagens scoort de kostenefficiëntie van de VOV als klimaatmaatregel dan weer beter.
- De VOV kan via de ondersteuning van meer verregeande energiebesparingen als klimaatmaatregel op de **lange termijn kostenefficiënt** zijn, rekening houdend met de vermeden kosten van lock-in effecten en de primaire en secundaire baten van de noodzakelijke transformatie naar een klimaatneutraal gebouwenbestand³³.

³⁰ SERV, Minaraad, Advies actieplan BEN-gebouwen. 24 mei 2012.

SERV, Minaraad, Advies Evaluatie en aanpassing EPB-regelgeving. 24/25 februari 2011.

SERV, Minaraad, Briefadvies van 1 maart 2012 over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen.

³¹ Inventaris 2011 van de vrijstellingen, aftrekken en verminderingen die de ontvangsten van het Vlaamse Gewest beïnvloeden. Begroting 2012. Vlaams Parlement stuk 14 (2011-2012)) Nr. 1. Totaal bedrag fiscale uitgaven in het Vlaamse gewest, incl. compensatie voor de gedeerde opcentiemen van art. 7 van decreet van 23 mei 2008. De Vlaamse overheid compenseert immers de minder inkomsten voor de provincies en gemeenten als gevolg van de VOV.

³² Volgens Dirk Van Mechelen – bespreking Vlaams Parlement, Stuk 1608 (2007-2008) – Nr. 4) Voor de financiering van deze belastingvermindering wordt een fonds opgericht dat jaarlijks met 1 miljoen euro zal aangroeien tot 10 miljoen euro.

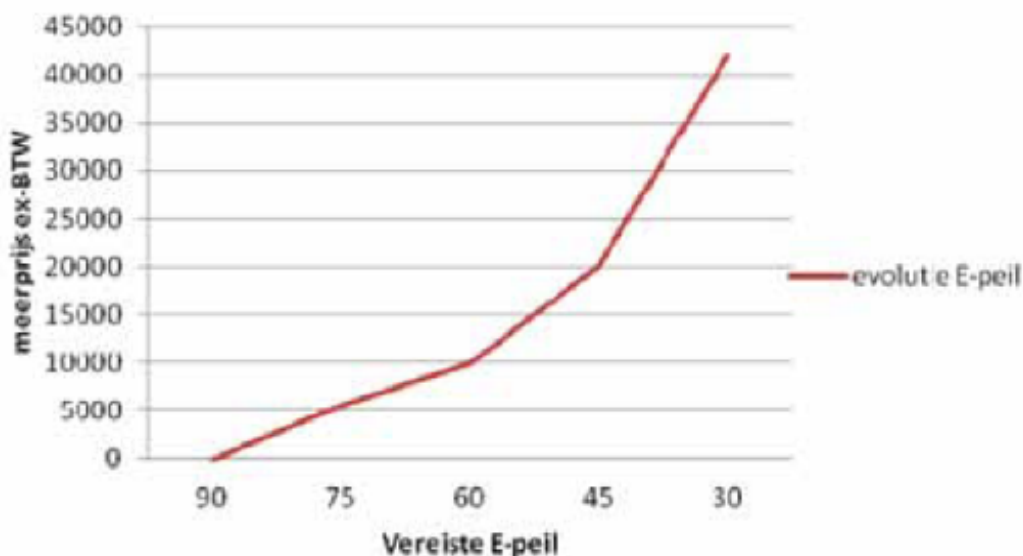
³³ SERV, Minaraad, Advies Actieplan BEN-gebouwen, 24 mei 2012.

SERV, Minaraad, Advies Evaluatie en aanpassing EPB-regelgeving. 24/25 februari 2011: "De raden verwijzen naar een onlangs verschenen publicatie [Verbruggen et al., 2011. The anatomy of investing in energy efficient buildings. Energy and Buildings 43 (2011) 905–914] waarin drie belangrijke aspecten worden aangehaald bij de economische analyse van energie-efficiënte investeringen m.b.t. gebouwen : (1) het tijdsinterval, (2) onzekerheden en (3) onomkeerbaarheden. Bij de evaluatie van massieve gebouwen (eigen aan de Vlaamse bouw-cultuur) zou men rekening moeten houden met de zeer lange levensduur van de gebouwen (> 80 jaar), de onzekerheden (bijv. de evolutie van de energieprijzen) en de onomkeerbaarheid van verscheidene investeringen (zoals bijv. spouwmuurisolatie, vloerisolatie, enz.). Eens men initieel gekozen heeft voor een isolatiegraad bij dergelijke bouwelementen, zijn de kosten om deze te wijzigen enorm hoog. Men zit als het ware vast aan de beginkeuze."

Vergelijking energiebesparingspotentieel en kosten van diverse maatregelen³⁴

Maatregel	Besparing finaal verbruik GWh 2010	Verwachte besparing finaal verbruik 2016	Kosten 2011 (in duiz. Euro's)
Onroerende voorheffing	24	80	3.000
EPB	1727	3674	
Premies netbeheerders	5.037	10.500	51.400 (2009)
Dakisolatie	1453	4461	
Glas	571	1247	
Muurisolatie	169	490	
Kelder/vloerisolatie	6	50	
Stookketel	2043	2477	
Zonneboiler	38	690	
Verlaagd E-peil	34	60	
Spaardouche	24	29	
Koelkast en wasmachines	0,3	68	
Relighting	160	1,1	
Toerentalregeling	460	278	
Ventilatie	79	548	

Meerkosten op de bouwkosten als gevolg van lager E-peil voor (groot) nieuwbouwproject³⁵



SERV, Mineraad, Briefadvies van 1 maart 2012 over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen.

SERV, Mineraad, Advies Evaluatie en aanpassing EPB-regelgeving. 24/25 februari 2011: "De raden verwijzen naar een onlangs verschenen publicatie [Verbruggen et al., 2011. The anatomy of investing in energy efficient buildings. Energy and Buildings 43 (2011) 905–914] waarin drie belangrijke aspecten worden aangehaald bij de economische analyse van energie-efficiënte investeringen m.b.t. gebouwen : (1) het tijdsinterval, (2) onzekerheden en (3) onomkeerbaarheden. Bij de evaluatie van massieve gebouwen (eigen aan de Vlaamse bouw-cultuur) zou men rekening moeten houden met de zeer lange levensduur van de gebouwenschil (> 80 jaar), de onzekerheden (bijv. de evolutie van de energieprijzen) en de onomkeerbaarheid van verscheidene investeringen (zoals bijv. spouwmuurisolatie, vloerisolatie, enz.). Eens men initieel gekozen heeft voor een isolatiegraad bij dergelijke bouwelementen, zijn de kosten om deze te wijzigen enorm hoog. Men zit als het ware vast aan de beginkeuze."

³⁴ Besparing op basis van Tweede Actieplan Energie-efficiëntie Vlaams Gewest, 17/06/2011.

Kosten VOV: cfr. Supra. Premies netbeheerders: op basis van data van VEA.

³⁵ Johan Albrecht, Rob Van Hoofstat (2011) Huisvesting in tijden van schaarste. Naar een renovatie van het woonbeleid. Itinera Institute.

- Op **microniveau** is het **onduidelijk** hoe de gemiddelde omvang van de VOV³⁶ zich verhoudt tot de gemiddelde omvang van de te maken **marginale kosten**³⁷ om bijkomend E-peilscores te verlagen. Hoe beter de steun aansluit bij deze kosten, hoe efficiënter (en effectiever) de VOV is. De Memorie van toelichting onderbouwt terzake de (verhoogde) kortingspercentages niet.
- Het **meeneemeffect** van de regeling lijkt groot, gezien de beperkte effectiviteit. De regeling lijkt in sommige gevallen (cf. supra) onvoldoende om aan te zetten tot energiebesparing maar is wel mooi meegenomen voor degenen die om andere redenen dan toch in energiebesparing investeerden.
- De regeling kan niet uitsluiten dat in sommige gevallen de **hoogte van de tegemoetkoming** (eventueel gecumuleerd met andere tegemoetkomingen) **hoger is dan de vereiste investering**. Die kans is groter naarmate het gebouw in een gemeente staat met hoge lokale opcentiemen en groter is. Indien bijvoorbeeld enkel de uitvoering van een luchtdichtheidstest³⁸ (eenmalige kostprijs ongeveer 300 euro) voldoende is om de kloof tussen het initiële E-peil (bereikt zonder het effect van de VOV) en de drempelwaarde te doen dichten, dan zal deze test als 'maatregel' door de VOV in de meeste gemeenten overgesubsidieerd worden, toch zeker bij een gebouw met een geïndexeerd kadastraal inkomen van minstens 1.000 euro. Een gebouw met een geïndexeerd KI van 1.000 euro zal bij een verhoogde vermindering immers 270 - 670 euro per jaar VOV krijgen gedurende vijf jaar en dat geeft een totaal voordeel van 1.350 tot 3.350 euro. Ingeval van een basisvermindering is dat 135 tot 335 per jaar VOV gedurende 5 jaar hetgeen een totaal voordeel van 675 tot 1.675 euro betekent.
- De regeling kent een **wellicht hoge administratieve efficiëntie** door de automatische toekenning ervan, al is het niet duidelijk welke inspanningen nodig zijn voor de koppeling van de kadastragegevens aan de EPB-databank.

4.3. Rechtvaardigheid

De raden hebben belangrijke twijfels bij de rechtvaardigheid van de regeling. Ten eerste omdat gelijkaardige gebouwen met gelijkaardige investeringskosten geen gelijkaardige tegemoetkoming krijgen, enerzijds door verschillen in de lokale opcentiemen en anderzijds omdat het kadastraal inkomen (de basis voor de berekening van de onroerende voorheffing) verschilt voor gelijkaardige gebouwen. Ten tweede zijn er aanwijzingen dat de regeling slechts een beperkt deel van de bevolking ten goede komt. Dat is wel logisch voor een voorlopersregeling die zich richt op zeer lage E-peilen - voor achterblijvers zijn er trouwens andere instrumenten. Minder evident is dat de regeling alleen geldt voor nieuwbouw, herbouw en casco-verbouwing; maximaal een kwart van de huishoudens kan 'nieuwbouwen'. Ook geldt dat vooral vrijstaande woningen en halfopen woningen die zeer lage E-peilen kunnen bereiken en dat grote gebouwen het daarbij nog gemakkelijker hebben. Ook zijn de absolute toegekende voordelen hoger bij hogere KI's, omdat de korting procentueel wordt bepaald en omdat in geval van vrijstellingen of verminderingen op de onroerende voorheffing, bv. voor bescheiden woningen, een eventueel misgelopen korting niet gecompenseerd wordt. Tot slot benadeelt de looptijd tussen de investering en de kortingtoekenning (tot 8 jaar in de toekomst) actoren met prefinancieringsproblemen.

³⁶ Er zijn geen gegevens beschikbaar over de gemiddelde toegekende VOV voor de diverse types gebouwen en hun E-peil.

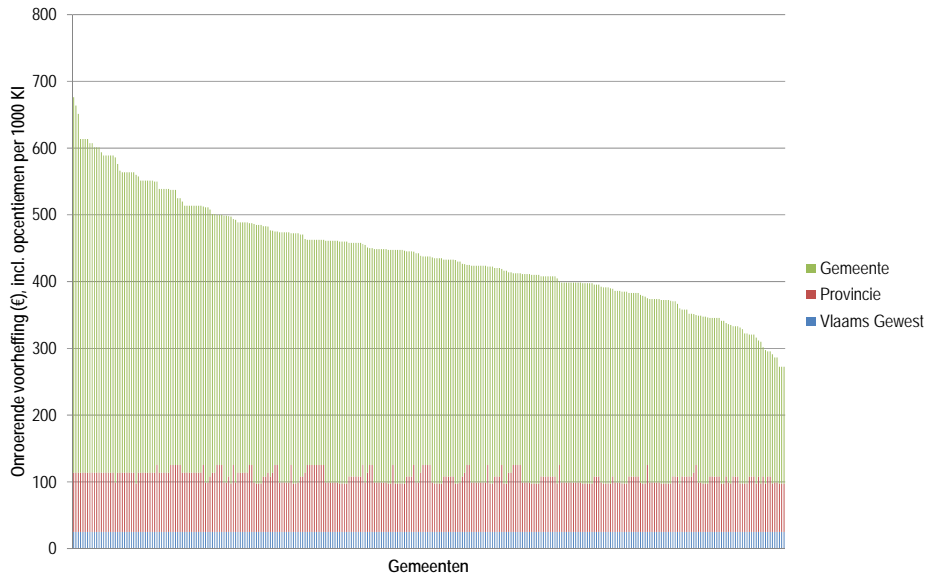
³⁷ Er is echter geen gemiddelde marginale kostencurve beschikbaar voor de diverse types gebouwen die aangeeft hoeveel de bijkomende kosten bedragen voor extra E-peilpuntverlagingen.

³⁸ Een luchtdichtheidstest geeft al vlug een tiental E-peilpunten verschil, met name door de vervanging van de hoge waarde bij ontstentenis.

Rechtvaardigheid: enkele indicaties

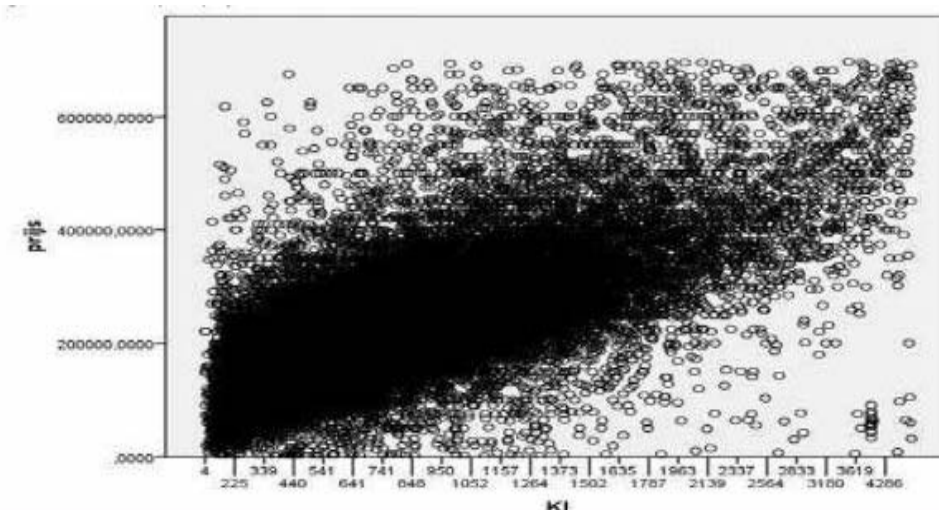
- **Gelijkaardige woningen** geven **niet altijd recht op een gelijkaardige tegemoetkoming**, terwijl men kan vermoeden dat de investeringskosten wel gelijkaardig zijn. Deze verschillen gaan in tegen de tendens om te streven naar uniforme maatregelen in heel Vlaanderen (cf. uniformisering van de premies van de net-beheerders inzake REG).
 - De onroerende voorheffing (en dus ook de procentuele korting hierop) verschilt van gemeente tot gemeente door de **verschillen in de lokale opcentiemen**. Zo kan de OV verschillen van 27% van het geïndexeerd KI in Wommelgem tot 68% van het geïndexeerd KI in Alveringem; een verschil van meer dan 400 euro per schijf van 1000 euro geïndexeerd KI).

Onroerende voorheffing per schijf van 1000 euro geïndexeerd KI in de diverse gemeenten



- Woningen die op de woningmarkt gelijk gewaardeerd worden (dezelfde verkoopprijzen), hebben zeer **uiteenlopende kadastrale inkomens**. Onderstaande figuur toont dat er geen nauwe band is tussen het KI (gebaseerd op een (fictieve) verhuurwaarde) en de verkoopwaarde van de gebouwen. Het KI is dus geen goede indicator meer van de waarde van een gebouw³⁹.

Verkoopprijzen woningen en hun kadastraal inkomen⁴⁰



³⁹ De Administratie van het Kadaster kent het KI toe op basis van de **nettohuur** die men zou hebben kunnen bekomen per 1 januari 1975. Soms wordt het kadastraal inkomen bepaald door te vergelijken met gelijkaardige

- De toegestane korting gaat wellicht **vooral naar hogere inkomensgroepen/eigenaars van gebouwen met een hoog KI en stimuleert vooral hen om nog energiezuiniger te worden**. De regeling bereikt kwetsbare groepen niet zo goed.

 - De korting is **alleen voor nieuwbouw, herbouw en casco-verbouwing en niet voor gewone renovaties**. De vermindering wordt alleen toegekend worden voor nieuwbouw, herbouw na volledige afbraak of casco verbouwing met een beschermd volume dat groter is dan 3000 m³, waarbij de dragende structuur van het gebouw behouden blijft, maar de installaties om een specifiek binnenklimaat te verkrijgen, en minstens 75% van de gevels wordt vervangen. Niet alle gezinnen zijn in staat te bouwen, te herbouwen na afbraak of casco te verbouwen. Slechts 5,6 tot 24,4% van de huishoudens zou voldoende inkomen hebben om te kunnen nieuwbouwen⁴¹. ¼ van de EPB-aangiften kan wellicht niet genieten van de verminderde onroerende voorheffing omdat het gaat over gedeeltelijke herbouw of uitbreiding of over verbouwingen (zie bijlage).
 - **Renovaties waarvoor geen EPB-eisen gelden en waarvoor geen EPB-aangifte** hoeft te gebeuren, kunnen sowieso niet genieten van de VOV. Er bestaan weinig gegevens over deze renovaties.
 - **Grote gebouwen** hebben het **relatief gemakkelijker om een lager E-peil** te bereiken (door de eigenheid van de EPB-methodiek), terwijl hun absoluut energieverbruik veel hoger kan zijn.
 - De VOV is een **procentuele vermindering** van de onroerende voorheffing, waardoor groepen met een hoog kadastraal inkomen in absolute termen veel meer tegemoetkoming kunnen krijgen dan groepen met een bescheidener KI.
 - In de praktijk situeren de laagste E-peilen die de hoogste korting krijgen zich **vooral bij vrijstaande woningen en halfopen woningen** en die worden wellicht meer worden bewoond door hogere inkomensgroepen. In de curve van 2010 behaalt ongeveer 5% van de rijwoningen E40. Bij de halfopen woningen is dat ongeveer 9% en bij de vrijstaande woningen stijgt dat percentage tot ongeveer 14%. (zie bijlage).
 - De korting wordt pas geruime tijd na de investering toegekend (tot 8 jaar later; cf. supra). De regeling lost daarmee niet de **prefinancieringsproblemen** op waarmee kwetsbare groepen kunnen kampen.
 - Eigenaars die **genieten van een vrijstelling of een vermindering van de onroerende voorheffing** (bijvoorbeeld omwille van kinderlast, bescheiden woning, gehandicapt) kunnen in absolute termen minder of zelfs steun ontvangen in de vorm van een verminderde onroerende voorheffing voor een energiezuinige woning. Dat kan **nadelig** zijn voor **sociaal zwakkeren**.
 - Het is een goede zaak dat de vermindering van de onroerende voorheffing **automatisch wordt toegekend**. Dat vermijdt uitval bij de aanvraag van de tegemoetkoming. Het is niet bekend in welke mate deze automatische toekenning in de praktijk verloopt (klachten, ...)

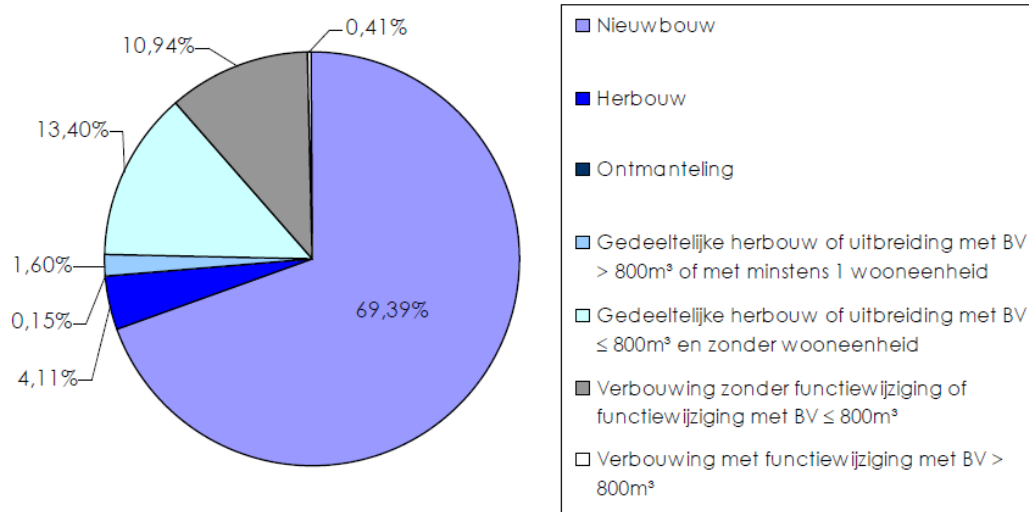
eigendommen en in uitzonderlijke omstandigheden wordt het KI vastgesteld op 5,3% van de normale verkoopwaarde op 1 januari 1975. Normaal gezien worden de KI's om de 10 jaar herschat via een zogenaamde algemene perequatie. De **laatste algemene perequatie** gebeurde met referentietijdstip 1 januari **1975**. De eerstvolgende perequatie heeft 1 januari 1994 als referentietijdstip, maar het is niet duidelijk wanneer die perequatie plaats zal vinden. Het KI is nu wel geïndexeerd, maar **niet actueel meer**. Soms het geïndexeerd KI te hoog omdat de waarde van een pand gedaald is, bijvoorbeeld omdat een buurt sedert 1975 verloederde; soms is het geïndexeerd KI dan weer te laag omdat een buurt opgeward werd.

⁴⁰ B. Heyndels, B. Mahieu, Stedelijk fiscaal instrumentarium. Luik 2: Een analyse van de relatie tussen het KI en de woningprijzen in de Vlaamse centrumsteden, Brussel, 5.12.2011
<http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/kennisbank/lopendonderzoek/Documents/presentatie%20synthese%20eindrapport%20stedelijke%20fiscaliteit.pdf>

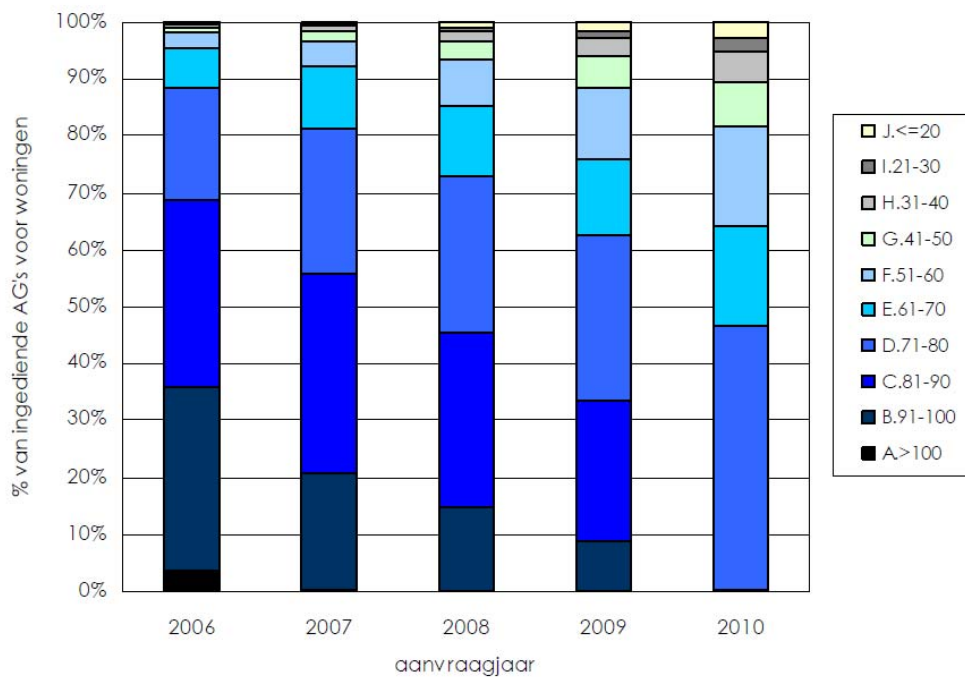
⁴¹ Itinera Institute, Presentatie Johan Albrecht, 26/10/2011.

5. Bijlagen

EPB-aangiften volgens aard van de werkzaamheden⁴²



Verdeling E-peil naar aanvraagjaar van de vergunning



Grafiek 10 – evolutie E-peil eengezinswoningen volgens aanvraagjaar

⁴² VEA, Cijferrapport EPB 2006-2011.