

Advies

Besluit REG-ODV en renovatiepremie

Minaraad, Brussel, 12 september 2013 (2013 | 044)

SERV, Brussel, 16 september 2013

Adviesvraag: ontwerpbesluit REG ODV netbeheerders aangaande sociale energemaatregelen ter stimulering van rationeel energieverbruik
Adviesvrager: Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie
Ontvangst adviesvraag: 29 juli 2013
Adviestermijn: 30 kalenderdagen
Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring SERV-Commissie: 6 september 2013
Bekrachtiging raad: eerstvolgende bijeenkomst
Goedkeuring Minaraad: 12 september 2013

Mevrouw Freya Van den Bossche
Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en
Sociale Economie
Martelaarsplein 7

B-1000 BRUSSEL

contactpersoon
Peter Van Humbeeck
pvhumbeeck@serv.be

ons kenmerk
SERV_BR_20130912_REG-ODV_pvit

Brussel
16 september 2013

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het energiebesluit en het besluit tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een woning

Mevrouw de minister

Op 29 juli 2013 vroeg u de SERV en Minaraad om advies over bovenvermeld ontwerpbesluit. Hierbij vindt u het advies onder voorbehoud van bekrachtiging door de SERV-Raad op zijn eerstvolgende bijeenkomst.

Daarin verwelkomen de raden een hele reeks aanpassingen die worden voorgesteld, maar formuleren ze ook bemerkingen bij onder meer het gebrek aan (eenduidige) informatie over de concrete impact van voorstellen op de beoogde doelgroepen en beoogde doelstellingen, op de distributienettarieven en op het overheidsbudget.

Zo wordt in het ontwerpbesluit voorgesteld om de doelgroep voor zowel energiescans als sociale dakisolatieprojecten uit te breiden met natuurlijke personen die een huurprijs van maximaal 450 of 500 euro per maand betalen. Maar het is onduidelijk in hoeverre de beoogde doelgroep wel zal worden bereikt tegen de vooropgestelde huurprijzen, zeker in grootsteden en centrumsteden waar de huurprijzen meestal hoger liggen. Bovendien lijkt het aannemelijk dat woningen met een lage huurprijs in veel gevallen beter af zijn met een grondige renovatie of volledige vernieuwing. Een focus op enkel dakisolatie brengt tijdelijk en beperkt soelaas en moet gekaderd worden in een totaal-aanpak in functie van energiebesparing, betaalbaarheid en woonkwaliteit.

De raden wijzen verder in hun advies op enkele onduidelijkheden en legistieke gebreken in het ontwerpbesluit.

Hoogachtend

Ann Vermorgen
voorzitter SERV

Bert De Wel
voorzitter Minaraad

Advies

1. Situering

De SERV en Minaraad werden op 29 juli 2013 om advies gevraagd over een ontwerpbesluit houdende de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de kosten bij de renovatie van een woning en van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de openbardienstverplichtingen (ODV's) van de distributienetbeheerders of de beheerders van het plaatselijke vervoersnet van elektriciteit aangaande de sociale energiemaatregelen en ter stimulering van het rationeel energiegebruik.

Het ontwerpbesluit bevat inhoudelijk drie delen:

- Wijzigingen aan het besluit betreffende de **renovatiepremie**;
- Wijzigingen aan het Energiebesluit betreffende de **sociale openbardienstverplichtingen**;
- Wijzigingen aan het Energiebesluit betreffende de **REG openbardienstverplichtingen**.

De **renovatiepremie** heeft tot doel de renovatie tot kwaliteitsvolle woningen te stimuleren. Doordat in de huidige regelgeving is bepaald dat de woning waarvoor de premie moet worden aangevraagd 25 jaar oud moet zijn, kan de premie tot op heden niet aangevraagd worden bij een functiewijziging van een gebouw naar woning, ongeacht de ouderdom van het gebouw. Met de voorgestelde wijziging wordt nu ook bij een bestemmingswijziging een renovatiepremie voorzien.

De wijzigingen inzake de **sociale ODV's** hebben betrekking op de aanmaningsprocedure bij wanbetaling door klanten die beleverd worden door de netbeheerders. Ze hebben tot doel de geschatte kosten van 5,4 miljoen euro (waarvan 3,18 miljoen doorgerekend aan de klanten zelf en 2,22 miljoen toegekend in de netvergoedingen) ten gevolge van het werken met herinneringsbrieven en aangetekende ingebrekestellingen te reduceren.

De belangrijkste wijzigingen hebben betrekking op aanpassingen aan de **REG-ODV** regelingen. Het betreft onder andere:

- De aanpassing en verruiming van de datum van aansluiting op het net, nodig om in aanmerking te komen voor een zonneboiler- en warmtepomppremies;
- Het afschaffen van de maximumbedragen per aangevraagde premie;
- Het afschaffen van een IRR-gerelateerde premiehoogte voor de steun na audit bij niet-woongebouwen;
- Uitbreiding (o.a. door gelijkschakeling) van de doelgroepen van de energie-scans en de sociale dakisolatieprojecten.

Hierna formuleren de SERV en Minaraad hun belangrijkste bemerkingen en aanbevelingen bij het ontwerpbesluit.

2. Algemeen

1. De SERV en de Minaraad verwelkomen de aanpassingen om investeringen in **energiebesparing in gebouwen** een **extra impuls** te geven: de maximumbedragen worden afgeschaft, de vereiste aansluitingsdatum voor gebouwen m.b.t. de zonneboiler- en warmtepomppremies worden verruimd, de doelgroepen voor de energiescans en sociale dakisolatieprojecten worden uitgebreid, o.a. ook ESCO's kunnen REG-premies ontvangen en herbestemmingen komen ook in aanmerking voor de renovatiepremie.

De raden hebben in eerdere adviezen¹ gewezen op de prioriteit die moet gegeven worden aan energiebesparing in het kader van het klimaatbeleid. De kosten zijn immers relatief beperkt ten opzichte van andere klimaatmaatregelen zoals hernieuwbare energiemaatregelen. Vooral energie-efficiënte maatregelen in gebouwen hebben relatief lage marginale kosten. De bestaande gebouwenstock in Vlaanderen is relatief oud en weinig energieperformant waardoor grote opportuniteiten voor verbetering bestaan. Bovendien zijn er, mits een slim beleid, goede sociaal-economische opportuniteiten die kunnen bijdragen aan de vergroening van de economie met gunstige werkgelegenheidseffecten, ook voor laaggeschoolden. De SERV en de Minaraad zijn dan ook al langer pleitbezorgers voor een ambitieus doordacht energie-efficiëntie beleid.

2. Voor de SERV en de Minaraad is de **concrete impact** van nieuwe regelgeving voor de verschillende doelgroepen steeds een belangrijk aandachtspunt. Volgens de raden moet die dan ook op systematische wijze vooraf in kaart worden gebracht bij de voorbereiding van de regelgeving, in een RIA dan wel in de nota aan de Vlaamse regering of de memorie van toelichting. Een loutere beschrijving in de nota aan de Vlaamse regering van de conclusies van het overleg tussen VEA en de netbeheerders is onvoldoende.

In dat verband vragen de raden dat duidelijker zou worden aangegeven van de verwachte impact op de nettarieven zal zijn van de voorgestelde aanpassingen². De kosten van de REG-openbaredienstverplichtingen worden vandaag in belangrijke mate doorgerekend in de distributienettarieven. Daarnaast komt de Vlaamse overheid tot op een bepaalde hoogte tussen in de kosten die de netbeheerders maken n.a.v. REG-ODV's. Hiervoor is een budget van 49,55 miljoen euro voorzien. Zo mogen de kosten voor energiescans en sociale dakisolatieverplichtingen niet doorgerekend worden in de tarieven. Aan de andere kant worden de voorziene maxima op isolatie en beglazingspremies uit artikel 6.4.1/1 van het energiebesluit geschrapt. Ook wordt de beperking van één premieaanvraag per jaar geschrapt. Een inschatting van de effecten hiervan op de tarieven in een impactanalyse ontbreekt. De nota aan de Vlaamse Regering bevat enkel een summier overzicht van de kosten van de REG-ODV voor 2012 en een summiere inschatting van de kosten van sommige aanpassingen³. Bovendien blijkt er geen evalua-

¹ Zie onder andere: Gezamenlijk advies REG-openbare dienstverplichtingen van 6 juli 2011.

² Zie onder andere: advies over de aansprakelijkheid van netbeheerders gas en elektriciteit van 8 juli 2013, advies over de Oprichting van een Vlaams Energiedistributienetbedrijf van 10 juni 2013

³ Zo wordt bijvoorbeeld eenvoudigweg verondersteld dat het afschaffen van maximumbedragen voor de niet-residentiële sector en het vereenvoudigen van de premie 'steun na energieaudit/studie' de budget-

tiedocument beschikbaar te zijn, dit in tegenstelling tot wat in de nota aan de Vlaamse regering staat.

De raden vragen tevens in hoeverre de uitbreiding van de doelgroep die wordt beoogd met de aanpassingen voor energiescans en sociale dakisolatieprojecten wel zal worden bereikt (zie verder).

3. Ook een **opvolging ex post** van de bereikte resultaten in functie van de beoogde doelstellingen is belangrijk. Zoals in eerdere adviezen⁴ gesteld, houdt dit onder meer in dat de effectief gerealiseerde energiebesparingen ten gevolge van de REG openbare dienstverplichtingen worden gekwantificeerd en opgevolgd en zo nodig bijgestuurd. Dit lijkt nu nog onvoldoende te gebeuren en te worden verzekerd.
4. De raden vragen een snelle en degelijke **opvolging van de implementatie** van deze regelgeving. Het faciliteren van een snelle implementatie is nodig voor het behalen van de beoogde resultaten in de praktijk. Voorbeelden zijn de communicatie vanuit VEA naar doorverwijzers en de aanpassingen van de software van de netbeheerders.

3. REG ODV

5. De SERV en de Minaraad waarderen dat er aandacht gaat naar de positie van de **sociaal zwakkere huurders** in het energiebesparingsbeleid, wat niet wegneemt dat ook andere doelgroepen baat hebben bij een beleid op maat. Inzake huurders tonen studies⁵ aan dat de onderste segment van de private huurmarkt uiterst kwetsbaar is terwijl deze groep, ondanks de relatief lage huurprijs, hoge energiekosten draagt door de lage energieprestaties van de wooneenheden die ze betrekken. Bovendien zijn ze vaak moeilijk bereikbaar voor energiebesparingspremies. Dit komt door zogenaamde split incentive, de discrepantie tussen de investeerder (meestal verhuurder) en de persoon met een lagere energiefactuur (meestal huurder). De eigenaar-verhuurder kan de vruchten van zijn investering niet zelf plukken terwijl ook de huurder niet geneigd is om te investeren in een woning waar men vaak slechts een korte tijd blijft en weinig of geen inspraak heeft.

taire impact ten gevolge van het stilvallen van het aantal niet-residentiële premieaanvragen zal compenseren. Bovendien bevat de nota aan de Vlaamse Regering wel een ruwe inschatting van de impact van de uitbreiding van de zonneboilerpremie voor recentere woningen maar ontbreekt een inschatting van de impact voor dezelfde uitbreiding voor de warmtepomp-premie. Inzake de uitbreiding van de periode om in aanmerking te komen voor de zonneboiler- en warmtepomp-premie wijzen de raden verder op de potentiële ontevredenheid en betwistingen bij afnemers met een aansluiting op het net na 1/1/2006 maar voor 1/1/2014 waarvoor de netbeheerders de premies hebben geweigerd.

⁴ Zie het gezamenlijke SERV-Minaraad advies van 6 juli 2011 over de REG-openbare dienstverplichtingen; <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-rationeel-energiegebruik-reg-openbare-dienstverplichtingen-odv>; <http://www.minaraad.be/adviezen/2011/openbare-dienstverplichtingen>

⁵ Zie onder andere: Schillebeeckx, S., dec 2010. "Huurder-verhuurder studie: uitwerking van een actieplan ter remediëring van de problematiek inzake energie-efficiënte investeringen in verhuurde woningen." BECO België NV.

Het ontwerpbesluit stelt daarom voor om de doelgroep voor zowel energiescans als voor sociale dakisolatieprojecten uit te breiden met natuurlijke personen die een huurprijs van maximaal 450 of 500⁶ euro per maand betalen. Hierdoor weten de verhuurders zelf of hun eigendom in aanmerking komt in tegenstelling tot het geval waarbij enkel de huurders tot een specifieke doelgroep behoren, en kunnen verhuurders beter worden aangesproken en gesensibiliseerd.

De SERV en de Minaraad verwelkomen de voorgestelde aanpassing, maar formuleren wel een aantal bemerkingen bij de concrete uitwerking.

- Ten eerste is het onduidelijk in hoeverre de beoogde doelgroep wel zal worden bereikt, zeker in grootsteden en centrumsteden. Een beperkte steekproef leert dat er weinig wooneenheden op de huurmarkt beschikbaar zijn tegen de vooropgestelde huurprijzen⁷.
 - Ten tweede lijkt aannemelijk dat woningen met een lage huurprijs in veel gevallen beter af zijn met een grondige renovatie of volledige vernieuwing. Een focus op enkel dakisolatie brengt dan tijdelijk en beperkt soelaas, maar dient gekaderd te worden in een totaalaanpak in functie van energiebesparing, betaalbaarheid en woonkwaliteit.
 - Ten derde kan het volgens de raden niet de bedoeling zijn dat de uitbreiding met een nieuwe doelgroep de verdringing van de initiële doelgroepen voor gevolg heeft. Dit risico lijkt te bestaan doordat het VEA trimestrieel de cijfers van energiescans en sociale dakisolatieprojecten zal monitoren en zal meedelen aan de distributienetbeheerders hoeveel middelen voor beide maatregelen nog beschikbaar zijn⁸.
6. De SERV en Minaraad vinden het een **goede zaak** dat inspanningen worden geleverd om de categorieën kwetsbare doelgroepen voor energiescans en sociale dakisolatie **gelijk te schakelen**. De twee maatregelen zijn complementair waardoor synergiën kunnen worden benut en administratieve vereenvoudiging mogelijk is.
 7. De raden verwelkomen ook de maatregelen om contact op te nemen met kwetsbare afnemers die typisch moeilijk bereikbaar zijn en geactiveerd worden maar menen dat daarnaast een soort **automatisch aanbod**⁹ van deze rechten een meerwaarde zou hebben.
 8. Inzake de **zonneboilers** merken de raden op dat de REG-premie een ondersteuning voorziet per m². Er wordt dus geen rekening gehouden met het rende-

⁶ 450 euro, te vermeerderen met 50 euro voor woningen gelegen in grootsteden, centrumsteden of een gemeente behorende tot het Vlabinvest werkingsgebied.

⁷ Consultatie immoweb in augustus 2013 gaf volgende resultaten: provincie Antwerpen: 490 huurwoningen, waarvan 3 met een huurprijs lager dan 500 euro; Oost-Vlaanderen: 436, waarvan 9 met een huurprijs lager dan 500 euro; West-Vlaanderen: 317, waarvan 13 met een huurprijs lager dan 500 euro, Limburg: 86 huurwoningen, waarvan 2 met een huurprijs lager dan 500 euro, Vlaams-Brabant: meer dan 500 huurwoningen, waarvan geen enkel in aanmerking komt.

⁸ Wel stelt de nota aan de Vlaamse Regering dat met betrekking tot de sociale dakisolatieprojecten in 2012 slechts 66.000 euro van het ingeschatte budget van 6 miljoen euro is besteed, waardoor dit risico in de praktijk niet groot lijkt te zijn.

⁹ Bijvoorbeeld bij de plaatsing van een budgetmeter. De klant moet wel de scan kunnen weigeren.

ment van de installatie. Bovendien lijkt de ondersteuning voor zonneboilers, door het toegepaste plafond, enkel gericht op de productie van sanitair warm water en niet op ruimteverwarming. Zowel een afstemming van de ondersteuning op het rendement als een ondersteuning voor ruimteverwarming zouden onderzocht moeten worden.

9. De SERV en Minaraad vinden de voorziene regeling voor gedwongen **mede-eigendom** verwarrend. De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat artikel 21 van het ontwerpbesluit o.a. een verduidelijking beoogt inzake de **maximumpremies**. De totale maximumpremie voor de gemeenschappelijke delen is met name gelijk aan de maximumpremie per wooneenheid vermenigvuldigd met het aantal wooneenheden. Het voorgestelde nieuwe artikel 6.4.1/2 stelt dat *“bij woongebouwen in gedwongen mede-eigendom komen de premies, vermeld in artikel 6.4.1/1 en 6.4.1/1/1, toe aan ... waarbij de vermelde maximumpremies per wooneenheid vermenigvuldigd worden met het aantal wooneenheden”*, terwijl artikel 19 van het ontwerpbesluit de voorziene maxima uit het artikel 6.4.1/1 schrapt. De maxima waarover sprake in artikel 21 lijken dus enkel betrekking te hebben op zonneboiler- en warmtepomppremies.
10. Het ontwerpbesluit (art. 24) heft de bestaande § 5 van art. 6.4.1/5 op. Hierdoor moet de energiestudie of energieaudit die nodig is om de premies voor niet-woongebouwen na audit of investeringssteun te bekomen (op basis van de primair bespaarde energie) niet langer opgesteld worden door een **erkende of aanvaarde energiedeskundige**. De raden merken op dat deze schrapping er komt nadat deze verplichting minder dan een jaar geleden werd ingevoerd, wat niet getuigt van stabiel beleid. De voorziene steekproefsgewijze inhoudelijke en technische controles die VEA moet uitoefenen op de energieaudits of energiestudies die bij een premieaanvraag zijn gevoegd, moet voldoende frequent gebeuren en effectief zijn om misbruiken tegen te gaan en fouten of vergissingen op te sporen.
11. Tot slot vragen de raden om de keuze van de **datum van de laatste factuur** voor de bepaling van de van toepassing zijnde premiebedragen en premievoorwaarden te **herzien** (art. 25). De voorgestelde regeling kan namelijk tot ongenoegen leiden bij klanten aangezien ze dan soms bij het tekenen van de offerte nog niet weten van welke premie ze zullen kunnen genieten. De premievoorwaarden kunnen veranderen tussen de datum van de eerste en de laatste factuur. De raden stellen daarom voor om eerder de datum van de eerste factuur te kiezen voor de bepaling van de van toepassing zijnde premiebedragen en –voorwaarden.

Verder lijkt het cijfer “5” te ontbreken in Art. “25” van het ontwerpbesluit.

4. Sociale ODV

12. De voorgestelde aanpassingen van de aanmaningsprocedures zouden volgens de berekeningen in de nota aan de Vlaamse Regering een besparing van 2,22 miljoen in de nettarieven betekenen. Naast het wegvallen van de kosten betekent het voorstel ook een verlenging van de betaaltermijn wat de afnemer meer marge

geeft. Naast deze voordelen menen de raden wel dat met het wegvallen van aangetekende zendingen ook het **rechtsbewijs bij onenigheid** wegvalt. Bovendien zou een aangetekende zending, naast een bewijs van verzending, ook fungeren als 'alarmbel' bij de betrokken afnemers.

13. De raden stellen een aantal **onduidelijkheden** vast in het ontwerpbesluit op het vlak van de nieuwe aanmaningsprocedures. Zo is de formulering van artikel 9 van het ontwerpbesluit inzake de plaatsing van een budgetmeter verwarrend. Het is onduidelijk of de termijn van 60 dagen voor de plaatsing van de budgetmeter begint te lopen vanaf de betalingsherinnering of vanaf de betalingsherinnering plus 21 dagen.
14. Ook de formulering en opeenvolging van de paragrafen 1, 2 en 3 van het nieuwe art. 5.3.1 wordt best herbekeken zodat een meer duidelijke en logische tekst ontstaat. Verder merken de raden op dat het bestaande artikel 5.3.1 van het Energiebesluit vervangen wordt waarbij paragrafen 4 t.e.m. 8¹⁰ lijken geschrapt te zijn. De raden vragen om de schrapping, indien die effectief wordt beoogd, te motiveren.

5. Renovatiepremie

15. Er is onduidelijkheid over de **budgettaire impact** van de aanpassingen aan de renovatiepremie. De raden stellen vast dat de nota aan de Vlaamse regering spreekt over jaarlijks 5 tot 10 dossiers met bestemmingswijziging waardoor de toekenning van de renovatiepremie aan een dergelijke hoeveelheid dossiers weinig tot geen budgettaire impact zal hebben. Dit terwijl de nota van de Inspectie van Financiën spreekt over 1000 bijkomende aanvragen in haar berekeningen. De SERV en Minaraad vragen om deze grote discrepantie te duiden.

¹⁰ De paragrafen behandelen onder andere: plaatsing van autonome stroombegrenzer, gebrek van toegang tot plaatsen budgetmeter, hulpkrediet, ter beschikking te stellen informatie, lijst actieve budgetmeters, ... Deze bepalingen lijken ook relevant in de nieuwe regeling.