

Vergaderjaar 2018–2019

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 391

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 10 september 2019

Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft een rapport uitgebracht waarin de doorrekening van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ten aanzien van het Ontwerp Klimaatakkoord¹ tegen het licht wordt gehouden. Tijdens het Kamerdebat over het Klimaatakkoord van 3 juli 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 101, item 15) heb ik u toegezegd om een reactie op het rapport te geven waar het de gebouwde omgeving betreft. Deze treft u bijgaand aan.

Daarnaast bied ik u de kernpublicatie Energiemodule WoON 2018 aan, waarbij ik kort in ga op de resultaten en de voortgang die in de energieprestatie van woningen wordt geboekt.²

Tot slot, geef ik u nadere informatie over de toezegging ten aanzien van de aanpak vertraging aansluiting nutsvoorzieningen gedaan in het Algemeen overleg Energiebesparing en energieprestatie van gebouwen d.d. 21 februari 2019³.

EIB-rapport doorrekening Ontwerp Klimaatakkoord

Het EIB zet in haar rapport vraagtekens bij een drietal aannames van het PBL en de wijze waarop deze worden gebruikt bij het berekenen van de onder- en bovenwaarde van de doorrekening. Het EIB vindt elk van deze gehanteerde aannames voor het vaststellen van de bovenwaarde optimistisch, en in combinatie onrealistisch.

Het gaat om de volgende aannames:

Forse kostendalingspercentages bij bouw- en installatieactiviteiten;
Woningeigenaren hanteren een horizon van 30 jaar bij investeringen;
Stijgende gasprijzen op de wereldmarkt.
Hieronder ga ik kort in op deze aannames.

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 306

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 30 196, nr. 637

De kostenreductie in de bouw is een belangrijk onderdeel uit het Klimaatakkoord voor de Gebouwde Omgeving (hierna: Klimaatakkoord) voor de betaalbaarheid van de energietransitie, maar ook voor andere opgaven zoals de woningbouw en de circulaire bouweconomie. PBL heeft voor haar berekeningen ten aanzien van de kostendaling gebruik gemaakt van onderzoek van het Ingenieursbureau DGMR. Dit bureau heeft in opdracht van PBL de gemiddelde initiële investeringskosten van drie warmtetechnieken, uitgesplitst naar koop- en corporatiewoningen, berekend door gebruik te maken van de steekproef met 4800 woningen uit de WoON 2012 Energiemodule. Voor elk van de woningen uit de steekproef is vastgesteld welke maatregelen genomen moet worden om op de verschillende warmtetechnieken over te stappen. Daarnaast heeft PBL gebruik gemaakt van de door de werkgroep Arrangementen van de Sectortafel Gebouwde Omgeving afgesproken kostenreductiepercentages die voor verschillende maatregelen mogelijk is, indien de beleidsinstrumenten uit het Klimaatakkoord ingezet gaan worden. Het PBL komt door het combineren van de maatregelen die nodig zijn bij de verschillende warmtetechnieken bij koop- en corporatiewoningen tot een gemiddelde kostenreductie van 18–30% in 2030 in de bovenwaarde⁴. Daar staat een kostenreductie van 0% tegenover in de berekening van de onderwaarde, omdat er volgens het PBL geen garanties zijn dat die kostendaling daadwerkelijk zal optreden. In het Klimaatakkoord zijn er meerdere beleidsinstrumenten opgenomen die innovatie en opschaling in de bouw stimuleren, en waardoor naar verwachting kostenreductie zal gaan optreden. Hieronder vallen onder andere het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), de meerjarige missie gedreven innovatieprogramma's (MMIP's), de Renovatieversneller en de Startmotor. In het najaar zal ik u een Kamerbrief sturen waarin deze (en flankerende) projecten en beleidsinstrumenten nader uiteengezet worden en hoe die in relatie met elkaar en in de context van de bouwsector tot de beoogde kostenreductie moeten leiden.

Investeringshorizon eigenaar-bewoners

Het EIB stelt dat de investeringshorizon en rendementseisen die de consument geacht wordt te hanteren niet realistisch zijn. Volgens het EIB wordt er door het PBL, ten onrechte, alleen uitgegaan van financieringskosten in hun berekening, zonder daarbij rekening te houden met risicopremies en andere rendementseisen. Het EIB vindt dit optimistisch voor de gehanteerde investeringshorizon van 15 jaar, en onrealistisch voor de investeringshorizon 30 jaar.

Het EIB en het PBL hanteren verschillende benaderingen, die moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Het PBL gaat in haar berekeningen niet uit van een klassieke investeringsbeslissing, waarbij rekening wordt gehouden met risicopremies en beoogde rendementen, maar van een woonlastenbenadering. Hierbij is het uitgangspunt dat bij een investering in verduurzaming de maandelijkse financieringslasten daarvan voor huishoudens niet hoger zijn dan de besparingen op de energierekening. Daarbij wordt voor bouwkundige aanpassingen een termijn van 30 jaar, vergelijkbaar met die bij de hypotheekfinanciering, niet als onrealistisch gezien. Om dit uitgangspunt van woonlastenneutraliteit te kunnen realiseren zijn in het Klimaatakkoord afspraken opgenomen over verbetering van financieringsmogelijkheden, zoals het Warmtefonds en de gebouwgebonden financiering. Deze financieringsmogelijkheden hebben, zowel in de benadering van woonlastenneutraliteit als in die van een

⁴ Nico Hoogervorst, Marijke Menkveld en Casper Tigchelaar (2019), Achtergronddocument Effecten Ontwerp Klimaatakkoord: Gebouwde omgeving, Den Haag: PBL, p. 27

investeringsbeslissing zoals het EIB die hanteert, een positieve uitkomst op de businesscase van woningeigenaren. Hierdoor zullen naar verwachting meer huishoudens tot verduurzaming overgaan. In het najaar zal ik u een Kamerbrief sturen waarin deze financieringsmogelijkheden verder worden toegelicht.

Gasprijzen

Het EIB stelt dat de verwachting van de gasprijsontwikkeling onzeker is en door het PBL hoog wordt ingeschat. Het PBL heeft in de basisdoorrekening gebruik gemaakt van data uit de NEV2017. Daarbij heeft het Kabinet het PBL gevraagd om de effecten van het ontwerp klimaatakkoord ook te berekenen bij de actuele energieprijzen. Die heeft het PBL gebaseerd op de World Energy Outlook 2018 van het IEA (International Energy Agency). In dat rapport van het IEA wordt in de verschillende scenario's uitgegaan van een stijgende gasprijs. Het rapport van het IEA is de beste mondiale marktverwachting die momenteel beschikbaar is. Daarin stijgen de gasprijzen weliswaar minder snel dan PBL in het basispad veronderstelde maar ze beginnen op een hoger niveau. Uit de doorrekening van het PBL blijkt dat het effect van andere gasprijzen op de CO₂-reductie t.o.v. de basisdoorrekening zeer beperkt is (0 – 0,1 Mton in 2030).

De doorwerking van het Klimaatakkoord op de CO₂-reductie kent meerdere mogelijke scenario's die zich door onzekerheden niet op voorhand laten voorspellen, maar die we wel, waar mogelijk, kunnen beïnvloeden en bijstellen. We streven naar de berekende bovengrens van de CO₂-reductie. Dat is waar we ons de komende jaren voor inzetten, en daarmee is het doel ook binnen bereik. Daarbij worden de maatregelen en de uitwerking daarvan gemonitord door de uitvoeringstafel zodat de ontwikkelingen nauwgezet in de gaten gehouden worden, en wanneer nodig ook bijgestuurd kunnen worden.

Energiemodule WoON 2018

Hierbij doe ik u de kernpublicatie WoON 2018 Energiemodule van ABF in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toekomen. Dit onderzoek wordt eens per zes jaar uitgevoerd en geeft daardoor de mogelijkheid tot vergelijking over een periode vanaf 2006. Daarnaast biedt de Energiemodule bij de energietransitie betrokken organisaties – zoals het PBL en RVO – relevante en rijke data voor diepgaande analyses. Dit levert nieuwe inzichten op voor het Klimaatakkoord en het daaruit voortvloeiend beleid in de Gebouwde Omgeving.

Op basis van de publicatie zie ik dat de energetische kwaliteit van de woningvoorraad fors is verbeterd, niet alleen sinds 2006, maar ook de afgelopen periode. Bij zowel koop- als huurwoningen is het aandeel woningen met een gunstig energielabel toegenomen en het aandeel met een onzuinig label sterk gedaald. Daarmee samenhangend is ook het energieverbruik gedaald. Woningeigenaren hebben meestal meerdere redenen om te investeren in energiebesparende maatregelen. Meest genoemd wordt dat de investering zich terugverdient door een lagere energierekening (64%), dat de maatregel ook nodig was vanwege onderhoud (63%), het verbeteren van het wooncomfort (56%) en het milieu (51%). De interesse in verdere verduurzaming blijkt uit de bestaande voornemens tot het (nog) beter isoleren van de woning en tot de inzet van hernieuwbare energie en/of alternatieven voor de traditionele CV-ketel.

Op basis van deze bevindingen concludeer ik dat we op de goede weg zijn, maar uiteraard is er nog meer nodig. Met de maatregelen uit het

Klimaatakkoord nemen we stappen richting verdere intensivering op het gebied van energiebesparing en verduurzaming. Op 2 september jl. is bijvoorbeeld de Subsidieregeling energiebesparing eigen huis (SEEH) weer opengesteld, waarmee het treffen van energiebesparende maatregelen in bestaande koopwoningen verder wordt gestimuleerd.

Trage aansluiting nutsbedrijven

Ten slotte kom ik in deze brief tegemoet aan de toezegging gedaan in het Algemeen overleg Energiebesparing en energieprestatie van gebouwen d.d. 21 februari 2019⁵ om de Kamer te informeren over de aanpak vertraging bij aansluiting nutsvoorzieningen. De problematiek rond vertraging bij aansluitingen van gas en elektra zal door de Minister van EZK worden meegenomen in de nieuwe Energiewet, die eind 2019 wordt geconsulteerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁵ Kamerstuk 30 196, nr. 637