

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 780

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2021

De afgelopen kabinetsperiode is er door verschillende partijen hard gewerkt aan de uitvoering van de afspraken van het Klimaatakkoord voor de gebouwde omgeving (hierna: Klimaatakkoord). Het zwaartepunt heeft daarbij gelegen op het realiseren van de randvoorwaarden voor het in gang zetten en opschalen van de energietransitie. *Haalbaar en betaalbaar* zijn hierin voor het kabinet belangrijke aandachtspunten.

Om de betaalbaarheid van de energietransitie te verbeteren zijn er diverse maatregelen genomen, zoals de schuif in de energiebelasting die investeringen in verduurzaming rendabeler maakt, de inzet op kostenreductie door opschaling via verschillende innovatieregelingen, het creëren van aantrekkelijke lange termijn financieringsmogelijkheden voor alle woningeigenaren en VvE's met het oprichten van het Warmtefonds en het inrichten van diverse subsidie-instrumenten zoals de Subsidieregeling Energiebesparing Eigen Huis (SEEH), de Regeling Reductie Energiegebruik (RRE), de Subsidieregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH) en de Regeling Vermindering Verhuurderheffing Verduurzaming (RVV-V). Vrijwel al deze regelingen zijn overtekend. De sector is volop aan het innoveren en de samenleving is aan het verduurzamen. Gemeenten zijn inmiddels bezig met de transitievisies warmte waardoor er vanaf begin 2022 duidelijkheid komt over de wijkplannen en opschaling via de wijkaanpak verder vorm zal krijgen.

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd om nog beter inzicht te krijgen in de betaalbaarheid en haalbaarheid. Het gaat om het Dashboard Eindgebruikerskosten voor het aardgasvrij maken van woningen, ontwikkeld door TNO, dat gemeenten inzicht geeft in de kosten voor eindgebruikers voor de verschillende warmtestrategieën; een onderzoek

uitgevoerd door Ecorys¹ naar de financiële haalbaarheid van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord in opdracht van de voorzitter van het uitvoeringsoverleg gebouwde omgeving; en een onderzoek naar de effecten van verduurzaming op de woningwaarde geïnitieerd vanuit het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW). De uitkomsten van deze drie onderzoeken zal ik hier kort samenvatten.

Met deze brief geef ik invulling aan de motie van de leden Nijboer en Moorlag² waarin wordt gevraagd te onderzoeken in welke mate er verschillen in investeringskosten voor bewoners optreden; ga ik in op de motie van het lid Beckerman³ waarin wordt gevraagd om een garantie op woonlastenneutraliteit bij het aardgasvrij maken van alle woningen; en voldoe ik aan verschillende toezeggingen waaronder de vraag van de heer Van der Lee om inzichtelijk te maken wat de invloed is van verduurzamingsmaatregelen op de woningwaarde.

Onderzoeken naar de betaalbaarheid van de energietransitie

1. Onderzoek Dashboard Eindgebruikerskosten voor aardgasvrij maken woningen

In navolging van het Klimaatakkoord is afgesproken dat er nader onderzoek wordt verricht naar de eindgebruikerskosten voor de verschillende warmtestrategieën uit de Startanalyse⁴. In opdracht van BZK, EZK en de VNG heeft TNO in samenwerking met PBL het Dashboard Eindgebruikerskosten⁵ ontwikkeld. Dit is een hulpmiddel om goed onderbouwde transitievisies warmte en uitvoeringsplannen op te stellen en te beoordelen of een voorgenomen wijkaanpak haalbaar en betaalbaar is. Ook voor bewoners die de overstap naar aardgasvrij willen maken is het van belang inzicht te hebben in de kosten en baten. Gemeenten kunnen vanaf afgelopen week het Dashboard gebruiken ter ondersteuning van het opstellen van de transitievisies warmte.

In dit onderzoek gaat het om de gemiddelde kosten voor een individuele eindgebruiker van het aardgasvrij maken van verschillende woningtypen door middel van verschillende warmtestrategieën. De eindgebruikerskosten zijn hierin berekend als het saldo van de geraamde jaarlijkse verandering van de kosten en baten op het moment van investeren ten opzichte van de huidige situatie waarbij met aardgas wordt verwarmd; het gaat hier om een woonlastenbenadering in strikte zin. Daarin worden bijvoorbeeld positieve effecten op de woningwaarde – wat verderop in de brief naar voren komt – niet meegenomen.

Uit het onderzoek blijkt dat in veel situaties de jaarlijkse financieringslasten *op het moment van investeren* nu nog hoger liggen dan de jaarlijkse besparingen op de energierekening, ondanks de verbeterde prikkels via de schuif in de energiebelasting en subsidie- en financieringsmogelijkheden die de afgelopen jaren zijn doorgevoerd. Dit komt mede door de daling in de gasprijs tijdens de Coronacrisis waardoor minder besparingen kunnen worden gerealiseerd en investeringen zich moeilijker terugverdienen. De recente stijging van de gasprijs – die het rendement op duurzame investeringen vergroot – is in deze studie niet meegenomen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 32 813, nr. 480

³ Kamerstuk 3 2813, nr. 601

⁴ <https://www.klimaatkoord.nl/gebouwde-omgeving/documenten/publicaties/2019/06/28/brief-minister-ollongren-aan-vng>

⁵ Het Dashboard Eindgebruikerskosten is beschikbaar gesteld via <https://energy.nl/dashboard-eindgebruikerskosten/>

2. Onderzoek naar onrendabele top energietransitie gebouwde omgeving

In de Reflectie op één jaar Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving⁶ zijn door de betrokken partijen bij het klimaatakkoord gebouwde omgeving zorgen geuit over de betaalbaarheid en financiering van de gemaakte afspraken. Om hiervan een beter beeld te krijgen heeft Ecorys berekeningen uitgevoerd in opdracht van de voorzitter van het uitvoeringsoverleg gebouwde omgeving (UGO).

Er is berekend dat met de huidige middelen en afspraken de CO₂-uitstoot niet volledig kan worden teruggebracht tot 15,3 Mton in 2030. Ook is berekend hoeveel aanvullende middelen nodig zijn om -gegeven het streven naar woonlastenneutraliteit- het doel van het Klimaatakkoord, te weten 15,3 Mton CO₂-restemissie in 2030⁷, te halen. Daarnaast is berekend hoeveel er nodig is om nog één extra Mton CO₂-reductie te realiseren in het kader van de verhoogde Europese ambitie naar 55% CO₂-reductie⁸. Daarbinnen zijn telkens twee scenario's doorgerekend; een scenario met een focus op aardgasvrij via een collectieve aanpak en een scenario met een focus op het verduurzamen door middel van meer hybride warmtepompen en isolatie.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een grote stap gezet gaat worden met het huidige afspraken uit het klimaatakkoord en het instrumentarium dat in ontwikkeling is, maar om de doelen uit het Klimaatakkoord – nagenoeg woonlastenneutraal – te halen blijft er een onrendabele top⁹ bestaan. In de appreciatie van de voorzitter van het uitvoeringsoverleg, die ik u tevens bijgaand¹⁰ aanbied, wordt een viertal aanbevelingen gedaan om de doelen voor 2030 te halen: (1) het verbeteren van de condities voor opschaling van collectieve warmtenetten, (2) het starten van een landelijke programma voor de toepassing van isolatie en hybride warmtepompen, (3) het extra beprijzen van CO₂-uitstoot met een «slimme schuif» in de energiebelasting en (4) het verbeteren van de investeringscapaciteit bij woningcorporaties.

3. Onderzoeken effecten verduurzaming op woningwaarde

Er zijn twee meerjarige onderzoekstrajecten gestart over de thematiek van woningwaarde en verduurzaming in de koopwoningmarkt, geïnitieerd vanuit het PAW. Het eerste onderzoek betreft een promotiestudie over de effecten van verduurzaming op de woningwaarde. Het tweede is een verkenning die samen met stakeholders in de koopketen wordt uitgevoerd naar hoe deze waarde beter kan worden benut. Van de verkenning is inmiddels de eerste onderzoeksmodule¹¹ afgerond. Deze gaat in op duurzaam waarden en biedt daarvoor praktische handvatten voor taxateurs. De verkenning geeft wetenschappelijk onderbouwd inzicht in de effecten van verduurzaming op de koopwoningmarkt. Het beeld dat hieruit naar voren komt, komt overeen met recente metingen van

⁶ <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2020/09/17/reflectie-op-een-jaar-klimaatakkoord-go>

⁷ Het doel van het Klimaatakkoord was een additionele reductie van 3,4 Mton bovenop een vastgesteld basispad van 5,7 Mton, resulterend in een restemissie van 15,3 Mton in 2030

⁸ In het rapport van Studiegroep invulling Klimaatopgave Green Deal (*Kamerstuk* 32 813, nr. 664) worden twee alternatieven geschetst; deze veronderstelling ligt tussen de mogelijke varianten in.

⁹ Een investering heeft een onrendabele top als deze (inclusief subsidies) tot hogere kosten leidt (gedurende de levensduur) dan de referentie investering – in dit geval verwarmen op aardgas. Hierin worden besparingen ook meegenomen. Wanneer er sprake is van een onrendabele top wordt de meerinvestering (ten opzichte van aardgas) dus niet volledig «terugverdiend».

¹⁰ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹¹ <https://www.tias.edu/item/is-een-groene-daad-echt-goud-waard/>

Calcasa¹², waaruit blijkt dat vergelijkbare woningen met een beter energielabel gemiddeld een bijna 4% hogere verkoopprijs hebben. Bij een gemiddelde woningwaarde van € 378.000 gaat het, aldus Calcasa, om een verschil van ongeveer € 14.000.

Belang van een betaalbare en eerlijke energietransitie

In het Dashboard Eindgebruikerskosten en het onderzoek van Ecorys staat een strikte uitleg van de woonlastenbenadering centraal. Het Ecorys-onderzoek hanteert het uitgangspunt dat woningeigenaren pas verduurzamen als de woonlasten door de transitie niet stijgen; de besparingen op de energierekening moeten gelijk zijn aan – of groter zijn dan – de financieringslast op het moment van investeren. Een woonlastenbenadering maakt de kosten en baten van verduurzaming voor een woningeigenaar of huurder concreet en hanteerbaar door ze terug te brengen tot woonlasten per maand of jaar. Een aanbod waarbij de financieringslast kan worden betaald uit de besparing op de energierekening zal naar verwachting positief worden ervaren. Daarom is woonlastenneutraliteit als belangrijk streven in het klimaatakkoord opgenomen.

Het uitgangspunt van het kabinet is ook om voor zoveel mogelijk huishoudens de transitie woonlastenneutraal te kunnen laten plaatsvinden. Inzet op kostenreductie en aantrekkelijke subsidie- en financieringsmogelijkheden via het Nationaal Warmtefonds (met een lange looptijd en lage rente) spelen daarbij een belangrijke rol. Daarbij is er in het bijzonder aandacht voor huurders en eigenaar-bewoners die (financieel) niet in staat zijn om op eigen kracht deel te nemen aan de energietransitie. Binnen het breed toegankelijke Nationaal Warmtefonds is daarom voor woningeigenaren die op basis van hun inkomen niet (extra) kunnen lenen een additioneel financieringsproduct met zachte voorwaarden ontwikkeld. Voor hen is daarmee betaalbaarheid ook geborgd aangezien de maandlasten passen bij hun financiële mogelijkheden en er geen risico bestaat op restschuld. Voor huurders in corporatiewoningen is in het Sociaal huurakkoord woonlastenneutraliteit in strikte zin geborgd met de afspraak dat de vergoeding die een huurder betaalt aan zijn verhuurder wordt gebaseerd op de reële gemiddelde besparing van energielasten die huurders realiseren na een energieverbetering aan hun woning.

Ook voor de koplopers in de wijkgerichte aanpak geldt dat woonlastenneutraliteit een belangrijk aspect is voor het realiseren van voldoende draagvlak. Waar burgers gevraagd wordt voorop te lopen en daardoor met hogere kosten worden geconfronteerd, ligt het voor de hand dat de overheid ondersteuning en ontzorging biedt. Deze koplopers maken de transitie voor de rest goedkoper en eenvoudiger. Zoals aangegeven in het rapport van De Nederlandse Bank¹³, moet nu wel een start worden gemaakt en moet er worden opgeschaald teneinde de nodige kostenreducties te bewerkstelligen. Langer wachten leidt tot hogere kosten voor de maatschappij.

Het is daarom verstandig om te beginnen in die wijken waar de (maatschappelijke) kosten het laagst zijn en de middelen goed zijn te richten op de plekken waar ze het meeste effect hebben. Gemeenten hebben hierin de regie met de wijkgerichte aanpak en dragen daarmee de verantwoordelijkheid om te bezien waar betaalbaarheid zo goed mogelijk ingevuld kan worden. De Startanalyse en het Dashboard Eindgebruikerskosten bieden hiervoor concrete handvatten aan gemeenten. Wanneer gemeenten in hun transitievisies warmte toch af willen wijken van de

¹² <https://www.calcasa.nl/wox-kwartaalbericht>

¹³ De financiering van transitie: kansen grijpen voor groen herstel. De Nederlandse Bank (2021).

optie met de laagste maatschappelijke kosten, moeten ze dit goed beargumenteren in de transitievisie warmte. Immers, juist voor deze burgers – de koplopers in de transitie – is een, in beginsel, woonlasten-neutraal aanbod van groot belang, omdat hen gevraagd wordt als eerste collectief stappen te zetten. Uit de proeftuinen komt naar voren dat voldoende middelen en het borgen van betaalbaarheid belangrijke voorwaarden zijn voor het verder opschalen van de wijkaanpak.

Woonlastenneutraliteit als individuele garantie

Zoals ook eerder in de brief staat vermeld, staat haalbaarheid en betaalbaarheid voorop voor het kabinet bij het uitvoeren van het Klimaatakkoord. Het streven is daarbij om woonlastenneutraliteit voor steeds meer huishoudens, bedrijven en situaties binnen bereik te brengen. Er zijn daarom verschillende instrumenten ingezet. Het kabinet is zich er van bewust dat er nog aanvullende stappen nodig zijn om de betaalbaarheid van de energietransitie in de gebouwde omgeving verder te verbeteren. In die zin werkt het kabinet aan de uitvoering van de motie Beckerman¹⁴ die door de Kamer is aangenomen. Wel is van belang daarbij te onderkennen dat toepassing van woonlastenneutraliteit in strikte zin als individuele garantie voor alle situaties tot onrechtvaardige uitkomsten en verdelingseffecten leidt. Ik zal dat hieronder verder toelichten.

Een garantie op woonlastenneutraliteit voor iedereen in alle situaties leidt tot inefficiënte keuzes ten aanzien van nationale kosten en het energiesysteem. Dan valt immers de prikkel weg om voor de goedkoopste of meest kosteneffectieve optie te kiezen. Daarmee wordt de transitie duurder en komt uiteindelijk ook de betaalbaarheid voor de samenleving in het gedrang, aangezien de rekening hiervan landt bij de belastingbetaler. Hierdoor ontstaat bovendien een verschuiving van de lasten naar lagere-inkomensgroepen, omdat zij in de regel minder subsidie nodig hebben om de transitie woonlastenneutraal te maken en de rekening van huishoudens die dit op basis van hun inkomen of vermogen niet nodig hebben ook gedekt wordt vanuit deze garantie.

Woonlastenneutraliteit in strikte zin ongeacht de uitgangssituatie leidt daarbij tot onrechtvaardige uitkomsten en verdelingseffecten. Neem als voorbeeld twee huishoudens die wonen in een vergelijkbare woning met dezelfde benodigde investering voor verduurzaming maar met verschillende energierekeningen – als gevolg van een verschil in huishoudensgrootte of in (stook)gedrag. Deze twee huishoudens zullen een verschillende onrendabele top hebben, omdat de een meer terugverdient door verduurzaming dan de ander. De een zal met dit criterium dus een lagere tegemoetkoming (subsidie) ontvangen dan de ander – hetgeen door haar/hem als onrechtvaardig zal worden beschouwd omdat zij immers in dezelfde soort woning wonen en hetzelfde investeringsbedrag aan de voorkant nodig hebben.

Eenzelfde onrechtvaardigheid kan ontstaan bij het afdekken van de onrendabele top bij verduurzaming van verschillende typen woningen, bijv. een appartement en een monumentaal grachtenpand. Eigenaar-bewoners van oude, grote woningen zullen daarvoor immers meer subsidie nodig hebben vanwege een hogere onrendabele top, dan eigenaar-bewoners van kleine woningen zoals appartementen – terwijl verwacht kan worden dat eigenaar-bewoners van een grachtenpand over het algemeen meer financiële ruimte hebben dan eigenaar-bewoners in kleinere woningen.

¹⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 601

Het hanteren van woonlastenneutraliteit in strikte zin laat ook een aantal factoren die relevant zijn voor de afweging van eigenaar-bewoners bij verduurzaming buiten beschouwing. Te denken valt aan het vermijden van toekomstige effecten van de schuif in de energiebelasting en stijging van energieprijzen na het moment van investeren, lagere hypotheekkosten in verband met doorgaans lagere rente voor een woning met beter energielabel, toegenomen wooncomfort en een stijging van de woningwaarde. Zouden al deze factoren wél worden meegenomen en verdisconteerd dan wegen de baten in veel meer situaties op tegen de lasten. Dat mensen deze factoren meenemen in hun afwegingen is evident; nu wordt er immers ook volop verduurzaamd, zonder dat alle investeringen op het moment van investeren op maandbasis woonlastenneutraal zijn.

Het is dus belangrijk te onderkennen dat een strikte uitleg en toepassing van het begrip woonlastenneutraliteit, als er daarbij alleen gekeken wordt naar de financieringslasten en besparing op de energierekening op het moment van investeren, voor iedereen in elke situatie leidt tot een scheve en onrechtvaardige verdeling van subsidiegelden. In een deel van de gevallen leidt het ook tot oversubsidiëring, waardoor de transitie in zijn geheel duurder wordt.

Verkennen vervolgstappen

Het kabinet heeft in de afgelopen kabinetsperiode verschillende instrumenten ontwikkeld om de betaalbaarheid te verbeteren en woonlastenneutraliteit voor een steeds groter wordende groep huishoudens (én bedrijven) dichterbij te brengen. Tevens wordt geëxperimenteerd met een haalbare en betaalbare wijkaanpak in de proeftuinen. Een van de leervragen is wat een betaalbare aanpak inhoudt. Ook bewonerstevredenheid speelt hierin mee: er zijn immers eigenaar-bewoners die tevreden zijn met het betalen van een eigen bijdrage aan het aardgasvrij maken van hun woning. Om de betaalbaarheid van de wijkaanpak buiten de proeftuinen te verbeteren zijn nog extra stappen nodig.

Een rechtvaardige verdeling van de kosten van de energietransitie en de betaalbaarheid van het huidige en mogelijke toekomstige energiebeleid blijven belangrijke voorwaarden voor het behouden van draagvlak voor de transitie. Het IBO Financiering Energietransitie¹⁵ geeft een aantal beleidsopties voor het adresseren van de financieringsknelpunten, die door het volgende kabinet nader verkend zouden kunnen worden. Hierbij gaat het onder meer om de ondersteuning van energie-infrastructuur – waaronder warmtenetten – die lage nationale kosten, maar relatief hoge eindegebruikerskosten kennen; de ondersteuning van hybride opties zoals een (hybride) warmtepomp waardoor kostenreducties op dat vlak bereikt kunnen worden; en een verdere schuif in de energiebelasting. Ook de voorzitter van de uitvoeringstafel gebouwde omgeving doet hiervoor een aantal goede voorstellen. Verder zijn de aanbevelingen van de Studiegroep Klimaatopgave Green Deal¹⁶ hier relevant. Daarin wordt in kaart gebracht wat nodig is om een hogere ambitie van 55% CO₂-reductie te realiseren.

Een kernelement in de aanpak voor de komende jaren is dat gebouw-eigenaren worden aangemoedigd om hun gebouwen en woningen te isoleren om de warmtevraag te reduceren en daarmee ook de energierekening te verlagen. Bij de verdere voortgang van de transitie zal een goed geïsoleerd en duurzaam verwarmd huis de nieuwe norm worden. Het verduur-

¹⁵ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 689

¹⁶ Kamerstuk 32 813, nr. 664

zamen van de woning op natuurlijke momenten loont dan vrijwel altijd. De ontwikkelde standaard voor woningisolatie kan hierbij als uitgangspunt en handelingsperspectief dienen. Ten slotte blijkt uit de onderzoeken dat kostenreductie door opschaling via innovatie dé sleutel is om tot een betaalbare transitie te komen. De verschillende innovatieregelingen vanuit het Rijk helpen de marktpartijen hierbij, zodat zij nu die reducties kunnen gaan realiseren.

Tot slot

Er heeft de afgelopen maanden intensief overleg plaatsgevonden met verschillende partijen over de manier waarop betaalbaarheid en woonlastenneutraliteit geoptimaliseerd kunnen worden. Nog niet alle dilemma's en knelpunten zijn opgelost, maar er zijn wel flinke stappen gezet. Additionele maatregelen zijn naar verwachting nodig, in het bijzonder voor degenen die als eersten bewegen in de energietransitie en daardoor met hogere kosten worden geconfronteerd. Hoe de betaalbaarheid van de energietransitie verder zal worden ingevuld, de lasten van de transitie worden verdeeld en hoe woonlastenneutraliteit voor een steeds groter wordende groep huishoudens binnen bereik wordt gebracht, is aan een nieuw kabinet.

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