



ADVIES KLIMAAT EN WONEN

Advies 2019-11 / 13.11.2019



INHOUD

1	Inleiding - context	3
2	Klimaatdoelstellingen 2030 - 2050	4
2.1	Op Europees niveau	4
2.2	Een vertaling op Vlaams niveau	5
3	Betekenis Vlaams Klimaatbeleidsplan voor wonen	6
3.1	Woningen	6
3.1.1	Nieuwbouw	7
3.1.2	Renovatie	7
3.1.3	Sociale huisvesting	8
3.2	Ruimtelijke ordening en mobiliteit	8
3.3	Klimaatvriendelijke fiscaliteit	9
4	Transitietraject klimaat en wonen: enkele randvoorwaarden	9
4.1	Sociaal rechtvaardig klimaatbeleid	10
4.2	Differentiatie naar deelmarkt en groep	11
4.3	Ruimtelijke ordening als onderlegger voor een duurzaam locatiebeleid	13
4.4	Bouw als belangrijk speerpunt	15
4.5	Hernieuwbare energie in het woningpark	17
4.6	Een transversale uitdaging en aanpak	18
	Bibliografie.....	19

1 INLEIDING - CONTEXT

Wetenschappers, en in hun kielzog een aantal actiegroepen, wijzen al jaren op de gevolgen van de klimaatverandering. Hoewel de bezorgdheid niet door iedereen (even sterk) gedeeld wordt, neemt de aandacht voor het klimaat toe en is klimaat(verandering) steeds vaker onderwerp van debat, zowel maatschappelijk als politiek. De vraag om acties af te stemmen en te coördineren over verschillende domeinen heen klinkt steeds luider, en dit om de vooropgestelde klimaatdoelstellingen te bereiken. Minder eensgezindheid is er echter over de concrete uitwerking. In het bijzonder brengen haalbaarheid en betaalbaarheid diverse vragen met zich mee. Op het vlak van wonen bijvoorbeeld zal vooral de verbetering van de energiezuinigheid van het (verouderde) Belgische woningenpark kunnen bijdragen aan het behalen van de ambitieuze doelstellingen. Zo blijkt dat meer dan de helft van de Vlaamse woningen voor 1980 is gebouwd, waardoor de energieprestaties van deze woningen dus vaak te wensen over laten (geen hernieuwbare energie of minstens dubbele ramen, geen isolatie in daken of muren) (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Kortom, deze woningen moeten tegen 2050 een – vaak diepgaande – verbetering van de energiezuinigheid ondergaan, wat uiteraard een bepaald kostenplaatje zal inhouden. Daarnaast houdt dit ook in dat de renovatiegraad van het woningpatrimonium drastisch verhoogd moet worden.

Het is echter niet enkel onduidelijk welke kost hiertegenover staat maar het is ook niet duidelijk wie wat moet bijdragen. Binnen het debat wordt ook meer en meer de vraag gesteld ‘of mensen die het nu al niet breed hebben niet het kind van de rekening zullen worden’. Nochtans hoeven armoede en klimaat geen tegenpolen te zijn (Geukens e.a., 2019). De ‘sociale component’ van de klimaatproblematiek komt ook op het vlak van wonen duidelijk naar voor. Op basis van de Woonsurvey 2018 stellen Heylen en Vanderstraeten (2019) vast dat de energieomslag - die volop opgestart is op de Vlaamse woningmarkt - minder zichtbaar is bij kwetsbare huishoudens. Hun woningen zijn minder vaak geïsoleerd in vergelijking met het Vlaamse gemiddelde. Bij deze huishoudens worden ook minder systemen van hernieuwbare energie aangetroffen. Daarnaast blijven kwetsbare gezinnen achterop hinken op het vlak van woonkwaliteit. Het comfort in hun woningen is minder goed dan in vergelijking met het Vlaamse gemiddelde en ze wonen meer in woningen met een gebrek aan ruimte. Kortom, indien op een verantwoorde manier wordt geïnvesteerd en ondersteund in de verbetering van het woningpatrimonium, vallen er winsten te boeken, zowel op sociaal vlak als op het vlak van klimaat.

Hoewel energie en klimaat beleidsvelden vormen met geïntegreerde doelstellingen, kunnen en mogen ze niet los staan van het wonen en het woonbeleid. De opzet van dit advies is dan ook om de link wonen en klimaat/energie op de voorgrond te zetten, stil te staan bij de betekenis van de klimaatuitdagingen voor het wonen en hoe hierop kan en moet worden ingespeeld vanuit het beleidsveld wonen. Hoewel zowel het federale¹ als gewestelijke niveau bevoegd is voor het klimaatbeleid leggen we in dit advies vooral de klemtoon

¹ Zo hoopt het federaal klimaatbeleid in het bijzonder de Belgische reductiedoelstellingen voor de uitstoot van broeikasgassen te verwezenlijken via maatregelen die betrekking hebben op de fiscaliteit (zoals belastingverminderingen voor particulieren voor de aankoop van een elektrische motorfiets of voor de plaatsing van dakisolatie), transport en energie. De federale overheid voert ook acties voor de aanpassing (adaptatie) aan de klimaatverandering, die de nefaste gevolgen van de klimaatverandering moeten beperken



op het Vlaamse niveau. Vooraleer in te gaan op de geformuleerde klimaatdoelstellingen door Vlaanderen beschrijven we kort deze op het Europese vlak. Vervolgens gaan we dieper in op het Vlaamse Klimaatbeleidsplan en lichten er de doelstellingen en maatregelen uit die betrekking hebben op wonen. Na deze beschrijving formuleren we enkele randvoorwaarden noodzakelijk voor de realisatie van een transitietraject klimaat en wonen.

2 KLIMAATDOELSTELLINGEN 2030 - 2050

2.1 OP EUROPEES NIVEAU

Net zoals het in Parijs afgesloten Klimaatakkoord van 2015 de evolutie naar een klimaatneutrale en klimaatbestendige wereld als verbintenis vooropstelt, vormt ook voor de EU het bestrijden van de klimaatverandering en het terugdringen van broeikasgasemissies een prioriteit². De voorbije tientallen jaren heeft de Europese Unie strakke milieunormen uitgevaardigd om zowel haar natuurlijke hulpbronnen als de gezondheid en het welzijn van haar burgers te beschermen. De EU streeft ernaar een geïntegreerd beleid voor klimaat en energie te voeren en heeft hiertoe de voornaamste doelstellingen vastgelegd in het klimaat-energiepakket van 2020 en het klimaat-energiekader van 2030 (zie verder). De Europese Commissie ontwikkelde verder een stappenplan voor een veilige, concurrerende en koolstofarme economie tegen 2050. Dit plan stelt allerlei maatregelen voor die moeten leiden tot de realisatie van de langtermijndoelstelling, namelijk de uitstoot van broeikasgassen tegen 2050 met 80 à 90% verminderen in vergelijking met het niveau van 1990.

In 2008 keurde de EU haar eerste klimaat-energiepakket goed waarin de doelstellingen voor 2020 werden uitgestippeld. In concreto gaat het om de vermindering van de broeikasgasemissies met 20%, de verhoging van het aandeel hernieuwbare energie tot 20% en de verbetering van de energie-efficiëntie met 20% (de zogenaamde 20-20-20-doelstellingen).

Vervolgens heeft de EU het klimaat- en energiekader voor 2030 opgesteld, met daarin volgende doelstellingen: ten minste 40% minder uitstoot van broeikasgassen in vergelijking met 1990, ten minste 32% van het totale energieverbruik uit hernieuwbare energie, ten minste 32,5% meer energie-efficiëntie, een interconnectiedoelstelling van 15% in de elektriciteitssector (dwz dat 15% van alle in de EU-geproduceerde

en zoveel mogelijk voordelen moeten opleveren (zie ook: Nationaal Klimaatadaptatieplan van 2016). In het kader van haar “strategische visie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling” pleit de federale regering voor de overgang naar een koolstofarme samenleving, met als doel de globale opwarming op lange termijn te beperken tot 1,5 à 2°C.

² Gebaseerd op: <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/climate-change/> ; https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_nl ; https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_nl ; <https://economie.fgov.be/nl/themas/energie/energiebeleid/europese-context/energiebeleid-van-de-eu/klimaatbeleid-van-de-europese>

energie kan worden getransporteerd naar andere EU-landen). De vooropgestelde streefcijfers en de hierbij horende maatregelen kunnen ook bijdragen tot het meer betrouwbaar en meer duurzaam maken van het energiesysteem van de EU. Het kader is ook bedoeld om investeringen in groene technologieën aan te moedigen, hetgeen banen moet helpen scheppen en het concurrentievermogen van Europa moet helpen vergroten. Ecologie biedt dan economische opportuniteiten en beide kunnen hand in hand gaan. Wat de vermindering van de broeikasgasuitstoot betreft, wordt deze als volgt verdeeld: een daling van 43% (t.o.v. 2005) in de ETS-sectoren (*Emissions Trading System* – Systeem van Verhandelbare Emissierechten) en een vermindering van 30% in de niet-ETS-sectoren. Deze doelstelling wordt verder vertaald in nationale, bindende doelstellingen voor de lidstaten. Zo heeft België een emissiereductiedoelstelling toegewezen gekregen van -35% ten opzichte van haar uitstoot in 2005 in de sectoren die niet onderhevig zijn aan emissiehandel (niet-ETS).

2.2 EEN VERTALING OP VLAAMS NIVEAU³

In lijn met de door de EU voor België opgelegde doelstelling dient Vlaanderen een Vlaams Klimaatbeleidsplan 2021-2030⁴ op te stellen. Het plan moet een stabiel langtermijnkader scheppen en het ambitieniveau van de Klimaatresolutie reflecteren. In november 2016 werd het Vlaams Klimaatbeleidsplan door een grote meerderheid in het Vlaams Parlement goedgekeurd. Hierin wordt gefocust op de sectoren die niet gevat worden door het Europees Systeem van Verhandelbare Emissierechten (EU ETS). Het is immers enkel voor deze niet-ETS sectoren - de bebouwde omgeving, transport en mobiliteit, landbouw, afval, landgebruik en bosbouw, en een klein deel van de industrie - dat lidstaten doelstellingen moeten naleven. Het voornaamste vastgelegde objectief in dit plan is om de broeikasgasemissies in Vlaanderen tegen 2030 met 35%⁵ te reduceren ten opzichte van 2005. Het plan formuleert dan ook verschillende maatregelen die nodig zijn om deze doelstelling te behalen en Vlaanderen op weg te zetten naar een koolstofarme toekomst. Tegen 2050 stelt het nieuwe Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 een vermindering van minstens 80% van de uitstoot van broeikasgassen voorop, door in te zetten op energie-efficiëntie en het verdubbelen van wind- en zonne-energie tegen 2030.

Het bereiken van de vooropgestelde doelstelling is een bijzondere uitdaging die verschillende beleidsdomeinen overspant. Het Klimaatbeleidsplan stelt dan ook terecht dat een trendbreuk noodzakelijk is.

³ Hoewel in 2012 beslist werd om een nieuw Nationaal Klimaatplan voor 2013-2020 op te stellen (als opvolger van het Nationaal klimaatplan van België 2009-2012), werd de realisatie ervan ondergeschikt aan de onderhandelingen over de lastenverdeling voor de periode 2013-2020 tussen de federale staat en de gewesten. In 2017 werd wel beslist om een geïntegreerd Nationaal Energie-Klimaatplan 2021-2030 op te stellen (een eerste ontwerp werd ingediend bij de Europese Commissie op 31/12/2018; het finale plan moet tegen 31/12/2019 ingediend worden).

⁴ Samen met het Vlaams Energiebeleidsplan 2021-2030 vormt het de Vlaamse inbreng voor het ontwerp van Belgisch geïntegreerd energie- en klimaatplan.

⁵ Er dient opgemerkt te worden dat de definitieve uitstootplafonds voor de jaren 2021-2030 pas in 2020 door de EC vastgelegd zullen worden. In afwachting van een intra-Belgische verdeling van de Belgische niet-ETS-doelstelling van -35% is bijgevolg de precieze doelstelling voor Vlaanderen nog niet gekend. De exacte emissieruimte zal pas in een latere fase definitief vastgesteld kunnen worden.

De trendbreuk zal de manier waarop we wonen, waarop we ons verplaatsen, waarop we onze welvaart creëren, beïnvloeden. Hoe op het vlak van wonen getracht zal worden om dit te bewerkstelligen, beschrijven we in volgende paragraaf. Het gaat hierbij zowel over het verderzetten van reeds bestaand beleid als over het opzetten van nieuw beleid.

3 BETEKENIS VLAAMS KLIMAATBELEIDSPLAN VOOR WONEN

In dit deel beperken we ons tot de duiding van de woongerelateerde doelstellingen van het Vlaams Klimaatbeleidsplan. We vinden deze niet enkel terug bij de sectorale bespreking van gebouwen maar ook bij mobiliteit en transport, en bij klimaatvriendelijke fiscaliteit en transversale maatregelen. We bespreken eerst die elementen die rechtstreeks van belang zijn voor het woon(kwaliteits)beleid. Vervolgens lijsten we die zaken op die indirect via andere beleidsdomeinen het woonbeleid aanbelangen, namelijk ruimtelijke ordening en mobiliteit (3.2) en klimaatvriendelijke fiscaliteit (3.3). Reflecties hierop behouden we voor het volgende deel van dit advies.

3.1 WONINGEN

Uit de *omgevingsanalyse* blijkt dat residentiële gebouwen verantwoordelijk zijn voor 76% van de niet-ETS uitstoot gebouwensector in 2016. Tegelijkertijd blijkt ook dat over de periode 2005-2016 de emissies een dalende trend vertonen en dit ondanks de toename van het aantal huishoudens in Vlaanderen. Verder wordt de omschakeling vastgesteld van brandstoffen met een hoge koolstofinhoud zoals stookolie en steenkool naar brandstoffen met een lagere koolstofinhoud zoals aardgas. In beperkte mate wordt de omschakeling naar hernieuwbare energiebronnen zoals warmtepompen en zonneboilers vastgesteld. Het is dan ook belangrijk om de dalende trend verder aan te scherpen en door te trekken enerzijds door een sterk doorgedreven renovatiebeleid en anderzijds door het verderzetten van het EPB-beleid inzake nieuwbouw.

Niet geheel verwonderlijk is dan ook dat het opgestelde *beleidsscenario* voor residentiële gebouwen zich richt op twee aspecten, namelijk een sterk doorgedreven renovatietraject ter realisatie van de doelstellingen uit het renovatiepact en het drastisch verminderen van het gebruik van fossiele brandstoffen in woningen met als streefdoel een nul-verbruik aan fossiele energie in 2050, wat in lijn ligt met het Energiepact⁶.

⁶ De doelstelling van dit pact is om in 2050 gebouwen niet langer te verwarmen met behulp van fossiele brandstoffen maar 100% gebruik te maken van koolstofarme en hernieuwbare technologieën zoals warmtepomp, warmtenet, geothermie, zonneboiler, biogas en gerecycleerde koolstofbrandstoffen.

Het Energiepact voorziet hiertoe volgende maatregelen: woningen bij nieuwe verkavelingen zullen vanaf 2021 niet meer voorzien worden van een particuliere aardgas aansluiting. Vanaf die datum geldt voor nieuwbouw E30 en kan bijgevolg de beperkte restvraag

Om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken worden verschillende *beleidsmaatregelen* genomen die we hieronder (kort) beschrijven. We bespreken de maatregelen die gericht zijn op nieuwbouw, renovatie en op sociale huisvesting.

3.1.1 Nieuwbouw

De Europese richtlijn ‘Energieprestatie van gebouwen’ legt de Europese lidstaten op dat tegen 2021 alle nieuwe gebouwen bijna-energie neutraal (BEN) moeten zijn. Acties en maatregelen die ondernomen worden om een toename van het aantal bijna-energie neutrale gebouwen te realiseren, zijn vastgesteld in het Actieplan Bijna-Energie neutrale gebouwen. Tot 2021 wordt het verplichte E-peil voor nieuwbouwwoningen stapsgewijs aangescherpt: E40 in 2018 en E35 in 2020. Vanaf 2021 moet elke nieuwe woning minstens aan de BEN-eisen⁷ voldoen. Bouwaanvragen of meldingen zullen dan onder meer maximaal E30 als E-peil behalen.

3.1.2 Renovatie

Het (reeds bestaande) renovatiepact voor residentiële gebouwen beoogt het gezamenlijk uitwerken en uitvoeren van een coherent actieplan dat leidt tot een sterke verhoging van de renovatiegraad van het Vlaams woningpatrimonium en tot het optimaliseren van de energieprestatie. Concreet zal het renovatiepact de bestaande woningen tegen 2050 op een gelijkwaardig of vergelijkbaar energieprestatieniveau brengen als nieuwbouwwoningen met vergunningsaanvraag in 2015. Hiervoor moet het gemiddelde EPC-kengetal van bestaande woningen met 75% verlaagd worden (van 400 naar 100) tussen 2020 en 2050 (daling van gemiddeld 2,5% per jaar). Voor de energieprestatie-indicator wordt gestreefd naar een energieniveau equivalent met een energiescore (EPC-kengetal) van 100 kWh/m² of E60.

Verder stelt het Klimaatbeleidsplan dat ingrijpende energetische renovaties zullen worden aangemoedigd via financiële stimuli. Doel is dat de financiële stimuli verder geoptimaliseerd, versterkt en uitgebreid worden om niet alleen een verhoging van de renovatiegraad te stimuleren, maar ook te sturen naar meer grondige energetische renovaties, of zelfs sloop en hernieuwbouw (van woningen zonder erfgoedwaarde) wanneer renovatie onvoldoende potentieel heeft en/of te duur zou zijn. Bij de uitwerking van het beleid zal aandacht besteed worden aan kwetsbare groepen stelt het plan. Een terechte bekommernis die ook in het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 geformuleerd wordt.

Daarnaast bepleit het Klimaatbeleidsplan een verstrenging van de energieprestatieregelgeving. Omdat de beoogde ingrijpende (energetische) renovaties veelal gefaseerd uitgevoerd zullen worden, stelt het plan dat

aan energie eenvoudig door andere dan fossiele bronnen worden gedekt. Vanaf 2021 maken we via EPB-regelgeving het plaatsen van een stookolie- en steenkoolketels in nieuwbouw of bij ingrijpende energetische renovaties onmogelijk.

⁷ Een BEN-woning moet voldoen aan zes voorwaarden: een energieprestatieniveau van E30 of lager, een S-peil van S31 of lager, U_{max} eisen van isolatiewaarde van de constructiedelen, beperkte overhittingsindicator, ventilatie-eisen en een minimum aandeel aan hernieuwbare energie.

het aangewezen is om verplichte minimale sub-eisen op niveau van deelcomponenten (verwarming, schildelen, ...) en binnenklimaatprestaties (ventilatie, zonwering, ...) in te voeren.

3.1.3 Sociale huisvesting

Het Vlaams Klimaatbeleidsplan geeft aan dat de kwetsbaarheid en de lage financiële draagkracht van de doelgroep van de sociale huisvesting de Vlaamse overheid ertoe dwingt om, in samenwerking met de sociale huisvestingsmaatschappijen, bijkomende initiatieven te nemen om de sociale huisvesting klimaatneutraal te maken.

Hiertoe zal een actieplan sociale huisvesting worden uitgewerkt, waarbij nieuwe gebouwen vanaf 2021 BEN E30 gebouwd zullen worden, energetische renovaties vanaf 2020 standaardnorm E60 moeten behalen en waarbij alle andere gebouwen gerenoveerd zullen worden tegen 2050 zodoende EPC 100 te behalen.

3.2 RUIMTELIJKE ORDENING EN MOBILITEIT

Het Klimaatbeleidsplan stelt dat de geformuleerde principes in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen belangrijk zijn voor het behalen van de Vlaamse klimaat- en energiedoelstellingen: *“Een ruimtelijke ordening die functieverweving vooropzet (wonen nabij werk en andere activiteiten) houdt de vraag naar transport beperkt. Knooppuntontwikkeling (wonen en werken geconcentreerd rond openbare vervoersknooppunten) en het prioritair voorzien in fietspaden in plaats van autowegen faciliteert de modal shift. Gegroepeerde woningen vergemakkelijken het isoleren en het voorzien in kostenefficiënte centraal verwarmingssystemen of uit restwarmte van nabijgelegen activiteiten. Verder maakt een correct en bestemmingsneutraal locatiebeleid de vlotte inplanting mogelijk van de nodige extra capaciteit aan hernieuwbare energie. Ruimtelijke ordening kan zelfs ingrijpen via een energie-efficiënte oriëntering van woningen. Het groeperen van woonvormen zodat per levensfase verhuisd wordt naar de meest aangepaste woning reduceert het in Vlaanderen veel voorkomend energieverlies door te grote behuizing.”*

Wat het locatiebeleid betreft, stelt het Klimaatbeleidsplan voorop dat in 2030 meer dan de helft van de bevolking op goed bereikbare locaties moet wonen, en minimaal 60% van de tewerkstellingsplaatsen op goed bereikbare locaties moet liggen. Door woon- en werkplekken te voorzien langs bestaande netwerken en knooppunten en door werk te maken van een duurzame organisatie van de logistiek, schept het ruimtelijke beleid de ruimtelijke condities voor een kostenefficiënte uitbouw van vervoerssystemen. Het streefdoel is dat in 2050 meer mensen te voet, met de fiets of in de toekomst eventueel met andere duurzame vervoersmodi naar hun werk of school kunnen gaan en basisvoorzieningen vinden in de directe leefomgeving.

4.1 SOCIAAL RECHTVAARDIG KLIMAATBELEID

Diverse groepen

Het recht op wonen is een grondwettelijk verankerd recht. Heel wat huishoudens kunnen dit op eigen kracht waarmaken, en kunnen eveneens een bijdrage leveren om de klimaatdoelstellingen op vlak van wonen te realiseren. Het woonbeleid heeft weliswaar als algemeen doel de realisatie van het recht op wonen te bevorderen, maar richt zich in het bijzonder op de huishoudens die hun recht op wonen niet autonoom kunnen bewerkstelligen. Voor die groep is gerichte ondersteuning nodig niet enkel in functie van het recht op wonen maar ook in het kader van de klimaatdoelstellingen.

Bij kwetsbare huishoudens kan de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen immers op gespannen voet komen te staan met de realisatie van het recht op wonen. De woonsituatie van deze groep is steeds precair, wat een extra moeilijkheid vormt in de uitwerking van het klimaatbeleid. Volgens de Raad moet dan ook rekening worden gehouden met de impact van het klimaatbeleid op het recht op wonen. Vanuit het perspectief van de kwetsbare bewoners staat de realisatie van het grondrecht op wonen voorop. Het is dan ook zaak om de uitwerking van het klimaatbeleid te laten sporen met de realisatie van het recht op wonen. In het Klimaatbeleidsplan wordt voor kwetsbare groepen aandacht gevraagd wanneer het gaat over de ontwikkeling van een (energetisch) renovatiebeleid en stelt het Regeerakkoord 2019-2024 dat het Energiearmoedeprogramma verder gezet zal worden. Aandacht gaat uit naar zowel de structurele verbetering van de energieprestatie van de woning alsook naar gerichte financiële steun voor energiebesparende maatregelen en intensieve begeleiding. De 'sociale dimensie' van het klimaatbeleid (nog meer) op de voorgrond plaatsen is noodzakelijk om de vooropgestelde inclusieve samenleving, waar iedereen behoorlijk kan wonen in een kwaliteitsvolle, energiezuinige woning, te bewerkstelligen.

Bovendien zal de 'sociale dimensie' van het klimaatbeleid volgens de Raad verder reiken dan de louter traditionele doelgroep van het sociale woonbeleid. Evenzeer voor de lagere middenklasse zal de realisatie van de klimaatdoelstellingen een behoorlijke impact hebben op hun woonsituatie en de kost van het wonen. Momenteel loopt een onderzoek⁸ naar de investeringskosten om het woonpatrimonium aan te passen aan de vooropgestelde energie-doelstellingen uit het Renovatiepact. Indien de bijkomende renovatiekosten per woning ernstige financiële lasten met zich mee zouden brengen, moet in de uitwerking van het klimaatbeleid rekening worden gehouden met de (financiële) draagkracht van de diverse bevolkingsgroepen om de impact op hun woonsituatie (en bijgevolg de realisatie van hun recht op wonen) beheersbaar te houden. De transitie moet volgens de Raad dan ook voor ieder huishouden haalbaar en betaalbaar zijn, wat noopt tot een sociaal rechtvaardig klimaatbeleid.

⁸ Ryckewaert M., e.a. *Inschatting van de renovatiekosten om het Vlaamse woningpatrimonium aan te passen aan de woningkwaliteits- en energetische vereisten*. Leuven, Steunpunt Wonen (te verschijnen).

een kwalitatief minderwaardige private huurwoning. Zo stelden Vanderstraeten en Ryckewaert (2015) vast dat 3% van de Vlaamse huishoudens kunnen beschouwd worden als 'captive renters' (dit zijn ongeveer +/- 93000 huishoudens) omdat zij omwille van hun financiële middelen niet in de mogelijkheid zijn om naar een woning te verhuizen die structureel voldoet aan de Vlaamse woningkwaliteitsvereisten. Niet enkel de woningkwaliteit maar ook de betaalbaarheid, woonzekerheid komen doorgaans in het gedrang. Tevens kampen heel wat kwetsbare huishoudens met energie-armoede (waarbij het probleem wordt verzwaard door de gebrekkige kwaliteit van hun woning). Inkomenszwakkere huishoudens kunnen bovendien te maken hebben met gentrificatie wat bijkomende problemen met zich meebrengt (Vlaamse Woonraad, 2019a). Omdat de stad te duur wordt, zoeken zij dan de goedkopere (huur)woningen in de 'periferie' op, met als gevolg verderaf te wonen van de voorzieningen (met noodgedwongen niet-duurzame verplaatsingen). Verder zijn er weinig incentives om de woningen op de private huurmarkt te renoveren. Door de split incentive worden de verhuurders niet gestimuleerd om de woningen kwalitatief op te waarderen. Indien de woning toch wordt gerenoveerd, kunnen we er van uit gaan dat deze huurders niet in de mogelijkheid zijn om een gestegen huurprijs als gevolg van renovatie-uitgaven te betalen (gezien de reeds bestaande betaalbaarheidsproblemen). Met de specificiteit van de huurmarkt, en de huishoudens die erop beroep doen, moet dan ook rekening worden gehouden bij de verdere uitwerking van het klimaatbeleid. Voor inkomenszwakke huishouden dreigt op vlak van wonen vaak een neerwaartse spiraal, waarbij een ondoordacht klimaatbeleid dit enkel zou versterken. Robuuste uitgangspunten en een aangepast (klimaat)beleid voor de private huurmarkt moeten dit volgens de Raad voorkomen.

De eigendomsmarkt

Een deel van de huishoudens op de eigendomsmarkt zal de transitie naar een meer klimaataangepaste woonsituatie kunnen waarmaken. Voor anderen is dit niet of veel moeilijker weggelegd. Onderzoek stelt dat 10% van de eigenaars na het betalen van de hypotheeklast te weinig middelen overhoudt om menswaardig te leven. Aangezien volgens gegevens van de NBB de eerste drie decielen een vermogen hebben dat kleiner is dan 60.000 € (SERV, 2019) kunnen we er als hypothese van uitgaan dat deze groep eigenaars met hypotheek niet in staat zal zijn het beoogde transitietraject te doorlopen. Bovendien zijn de inkomenszwakkere huishoudens als noodkopers (doorgaans) aangewezen op (de meest) kwalitatief ontoereikende woningen (die vaak niet voldoen aan de minimale woningkwaliteitsvereisten). Voor deze huishoudens is het zonder overheidssteun (quasi) onmogelijk om de woning nog maar in overeenstemming te brengen met de minimale woningkwaliteitsnormen (cf. 'Dampoort knapt op'), laat staan dat deze huishoudens op eigen kracht de woning energetisch kunnen optimaliseren. Naast deze noodkopers heeft de Raad ook heeft gewezen op de woonproblematiek van de (oudere) eigenaars wiens woonsituatie vaak onvoldoende kwalitatief is (Vlaamse Woonraad, 2017). Bij deze inkomenszwakke eigenaars moet in eerste instantie gewaakt worden over het recht op kwalitatief wonen. In de uitwerking van het klimaatbeleid en de realisatie van de vooropgestelde klimaatdoelstellingen blijft het waarborgen van het recht op wonen het vertrekpunt en een noodzakelijke voorwaarde (zie ook hoger).



Een aangepast instrumentarium

Het bovenstaande toont aan dat per deelmarkt aangepaste maatregelen aangewezen zijn. Zo kunnen voor de inkomenszwakke eigenaars leningen met uitgestelde betaling worden overwogen (cf. een algemeen fonds). Binnen de sociale huisvesting kunnen winsten liggen in meer collectieve gerichte infrastructuurwerken (bv. warmtenetten) of een collectieve aanpak van hernieuwbare energie (appartementengebouwen). Maar ook op de private huurmarkt moet worden getracht meer wijkgericht en collectief te werken (wat veronderstelt een aantal barrières te overwinnen – zie verder). Het renovatiepact zet hiertoe diverse stappen, over de beleidsvelden heen en met oog voor de zwakkere inkomensgroep (cf. energiebesparende maatregelen). De Raad pleit hierbij voor een ingrijpende wijziging van instrumentarium, aanpak en financiering. Het (woon)beleid maakt doorgaans gebruik van individuele premies (cf. renovatiepremie en verbeteringspremie) en fiscale stimuli. Dergelijke (individueel gerichte) instrumenten moeten volgens de Raad worden bevestigd op hun effectiviteit om op ruimere schaal de transitie en renovatie van het woningpatrimonium te bewerkstelligen. Een aangepast instrumentarium en andere financieringsmodellen dienen ervoor te zorgen dat zowel een doorgedreven verbetering van het woonpatrimonium als een ruimere energiezuinigheid en hernieuwbare energie wordt gerealiseerd, in het bijzonder ook voor de inkomenszwakkere groepen. In dit verband vraagt de SERV (2019) een algemeen kader op te stellen dat de noodzakelijke investeringen kan stimuleren en financieren via publieke middelen⁹. De Raad ondersteunt deze aanbeveling. Tenslotte vraagt de Raad om mogelijke obstakels in de regelgeving te willen wegwerken, onder meer om collectieve hernieuwbare energie op ruimere schaal mogelijk te maken.

4.3 RUIMTELIJKE ORDENING ALS ONDERLEGGERS VOOR EEN DUURZAAM LOCATIEBELEID

Een duurzaam locatiebeleid

Volgens de Raad is het uitwerken van een ruimtelijk adequaat beleid een noodzakelijke stap om de klimaatdoelstellingen te bewerkstelligen. Het ruimtelijk beleid vormt dan het medebepalende structurerend kader die de projectrealisaties naar wenselijke richting en vorm kan dirigeren. Een gericht locatiebeleid (kernversterking, knooppunten), het compacter en aaneengeschakeld bouwen met de nodige densiteit, en vernieuwde bouwconcepten en woonvormen verhogen niet enkel het ruimtelijk rendement maar ook het ecologische rendement. In het Klimaatbeleidsplan wordt terecht verwezen naar het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BVR) (en het plan onderschrijft de daarin vastgelegde principes). Hoewel het BVR richtinggevend kan werken, dient tegelijk te worden benadrukt dat dit enkel een visietekst betreft (geen bindende kracht). Tevens laat het BRV zich niet uit over de manier waarop kwalitatieve (stedelijke) verdichtingsprojecten dienen te gebeuren. Zonder een degelijk ruimtelijk kader worden volgens de Raad

⁹ Er dient wel opgemerkt te worden dat op het moment van schrijven van dit advies er lopend onderzoek is naar de kosten van renovatie. Onder andere binnen het Steunpunt Wonen loopt een onderzoek die een inschatting maakt van de renovatiekosten om het Vlaamse woningpatrimonium tot de vereiste woningkwaliteit en de geambieerde energetische kwaliteit te brengen.



(teveel) onnodige lasten gelegd op de ruimtelijke en ecologische draagkracht, en worden wonen en mobiliteit vanuit klimaatdoelstellingen niet optimaal ingevuld. Zo bevestigt recent onderzoek (Vastmans, 2019) dat nieuwbouwrealisaties naar knooppuntwaarde en voorzieningenniveau¹⁰ niet steeds optimaal liggen. Volgens de Raad moet het ruimtelijk beleid een duurzaam klimaatbeleid ondersteunen en hiertoe moet het ruimtelijk beleid deels worden geheroriënteerd (zie ook Vlaamse Woonraad, 2012).

Compacter bouwen

Er wordt vastgesteld dat het compact bouwen de laatste jaren in de lift zit, wat effectief ten goede komt van de klimaatdoelstellingen. Het compacter bouwen draagt immers bij tot minder ruimtegebruik en een betere energie-efficiëntie van de woningen. Dit valt in hoofdzaak toe te schrijven aan het overgrote aandeel van appartementen in de nieuwbouw (Vastmans, 2019). Deze trend is echter meer het resultaat van economische wetmatigheden dan van een gericht beleid. Volgens Vastmans zorgen verschillende factoren, veelal met de lage interestvoeten als achterliggende verklaring, ervoor dat de woningmarkt (ten dele) vanzelf verdicht. Zo leiden de sterk gestegen bouwgrondprijzen, en een hoger aandeel van bouwgrond in de kost van een nieuwbouwproject, tot *land-capital substitutie-effecten* (men gaat dan binnen eenzelfde budget kiezen voor meer 'woning' en minder 'grond', wat automatisch leidt tot verdichting). Hoewel dergelijke trends de klimaatdoelstellingen ondersteunen, is het aangewezen te anticiperen en een beleidskader te ontwikkelen die de gewenste evolutie kan versterken. Er wordt immers nog teveel op een (niet-duurzame) traditionele manier gebouwd, en vernieuwende bouwconcepten en woonvormen blijven relatief schaars. Ramingen tonen aan dat minimaal 50 woongelegenheden per hectare nodig zijn om het klimaatbeleid en de -maatregelen kostenefficiënt te krijgen (zie o.a. Expertise Centrum Warmte, sd; Neyens e.a., 2018). Naast een globale visie moet bijgevolg deze ook ruimtelijk operationeel worden vertaald onder meer om gerichte verdichtingsgebieden af te bakenen (en andere als luw aan te stippen). Verdichten moet evenwel doordacht gebeuren met de nodige aandacht voor woonkwaliteit, voldoende openbare ruimte en groen, en mogelijkheden voor zachte mobiliteit (zie ook Vlaamse Woonraad, 2019c).

Woonwensen en slim wonen en leven

Verder is het volgens de Raad van belang om het verdichten, compacter wonen en vernieuwde woonvormen in lijn te brengen met de woonwensen. Zo toont de Woonsurvey 2018 dat de meerderheid van de Vlamingen een open of halfopen woning verkiest (72%), 10% zou het liefst een rijwoning betrekken en 17% een appartement of studio (Heylen & Vanderstraeten, 2019). Daarenboven stipt slechts één op drie huishoudens de stad of dorpskern als de favoriete woonplaats aan. Er is bijgevolg een sturing en mentaliteitswijziging vereist in functie van de klimaatdoelstellingen en een ander woonmodel. Een meer duurzame toekomstvisie op wonen en goede praktijken van leefbare stedelijke verdichting (met voldoende oog voor ruimte en groen)

¹⁰ Het onderzoek hanteert volgende definities: "De knooppuntwaarde wordt onder meer bepaald door de transportmodus (trein, metro, tram, bus), de frequentie van het vervoersaanbod, de vervoerscapaciteit, aansluitings- en (multimodale) overstapmogelijkheden en aansluiting op fiets- en wandelnetwerken." (Vito 2016 in opdracht van Ruimte Vlaanderen). Voor het voorzieningenniveau wordt een combinatie gemaakt van 3 types voorzieningen: basis-, regionale en metropolitane voorzieningen.

kunnen effectief resulteren in een kantelmoment op het terrein (en kunnen een meer wenselijk woonmodel aanmoedigen). Ook in het transitietraject ‘Slim Wonen en Leven’ moeten Vlaamse huishoudens in 2050 kunnen kiezen voor een duurzame en leefbare woning op een slimme locatie. De doelstellingen op de diverse beleidsdomeinen moeten dan ook noodzakelijkerwijs coherent samen sporen (om de vooropgestelde ambities te kunnen realiseren). Dit geeft aan dat de wijziging in de manier van wonen gepaard moet gaan met wijzigingen op vlak van ruimtelijke ordening, energie en mobiliteit (met fiscaal aangepaste instrumenten).

4.4 BOUW ALS BELANGRIJK SPEERPUNT

Nieuw- en vervangingsbouw

Wat de nieuw- en de vervangingsbouw betreft moet de reeds ingeslagen weg worden verdergezet. Het aanpassen en stapsgewijs verstrengen van de technische normen met betrekking tot isolatie, het E-peil komen rechtstreeks de klimaatdoelstellingen ten goede. Bovendien kunnen de vooropgestelde eisen door de bouwsector effectief op het terrein worden gerealiseerd.

Volgens de Raad is de vervanging van het woonpatrimonium fundamenteel vanuit klimaat oogpunt (een hoog rendement aan woningkwaliteit wordt dan gekoppeld aan een hoog ecologisch rendement). Een deel van het woonpatrimonium verkeert momenteel in slechte staat, en vervanging is vanuit ecologisch rendement de meest optimale oplossing. Het is hierbij van belang het onderscheid te kunnen maken wanneer sloop effectief is aangewezen (de ontwikkeling van een indicatief instrument kan hiertoe nuttig zijn).

Verder kunnen een aantal aandachtspunten worden geformuleerd. Zo resulteren hogere normen voor nieuw- of vervangingsbouw onvermijdelijk in een hogere bouwkost van 10%. Deze gevolgen moeten voor ogen worden gehouden, bijvoorbeeld kan de hogere bouwkost de betaalbaarheid van het wonen op de private huurmarkt beïnvloeden. Technisch kan worden opgemerkt dat de normen voor het E-peil en de EPC-waarden uitgaan van verbruik per vierkante meter. Dit bevoordeelt grotere gebouwen, terwijl (kleinere) woningen in absolute waarden minder uitstoten. Dit kan resulteren in een rebound effect waarbij de bewoner zijn energetisch handelen aanpast, wat een aandachtspunt vormt bij de verdere operationalisering van het beleid.

Renovatie

Hoewel de woningkwaliteit de afgelopen decennia stelselmatig verbeterd is, moeten nog steeds ernstige inspanningen worden geleverd om het woonpatrimonium grondig te renoveren (op vlak van woningkwaliteit en energie). Heylen en Vanderstraeten (2019) stellen dat een aanzienlijk deel van de woningen in matige tot slechte staat verkeert, respectievelijk 12% en 11% van het Vlaamse woonpatrimonium. Om het bestaand woonpatrimonium te verbeteren op beide punten moet rekening worden gehouden met diverse moeilijkheden. Zo houdt de individuele eigendomsstructuur een mogelijke belemmering in voor een meer doorgedreven of grootschalige aanpak. Na kostenoverweging opteert de individuele eigenaar niet altijd voor de meest aangewezen optie (bijvoorbeeld wordt gekozen voor een gedeeltelijke renovatie). De individuele eigendomsstructuur belemmert eveneens een gelijktijdige, wijkgerichte aanpak. Er moet worden nagegaan hoe dit kan worden doorbroken en of de overheid hier een versterkte rol kan opnemen, zowel naar het

ontwikkelen van een meer planmatige aanpak als naar een individuele begeleiding en aanpak. Er kan bijvoorbeeld sterker worden ingezet op de kantelmomenten die zich voordoen, onder meer kunnen bij overerving of aankoop van de woning renovaties worden gestimuleerd.

Bovendien is de renovatiegraad in Vlaanderen met jaarlijks 1% van het woningbestand eerder laag. Een ruimere renovatiegraad is aangewezen, er wordt gesteld dat deze zou moeten verdrievoudigen om de klimaatdoelstellingen te halen¹¹. Naast een aangescherpt sloop- en vervangingsbeleid en een meer planmatige aanpak op schaal moet dan ook via het renovatiepact een ruimere renovatiegraad worden gerealiseerd. Zoals hoger gesteld is de opwaardering en renovatie van het bestaande woningpatrimonium ook verweven met de sociale problematiek (cf. de private huurmarkt en het precair eigenaarschap). Deze moeilijkheden tonen dat de opwaardering van het woningpatrimonium als beleidsuitdaging heel wat dimensies kent, en noodzakelijkerwijs een brede aanpak vereist.

Verder heeft onderzoek de energiezuinigheid van de bestaande woningen in kaart gebracht¹². Zo hebben quasi alle Vlaamse woningen (96%) isolerend glas. Het aandeel woningen met dakisolatie nam toe van 78% in 2013 naar 86% in 2018, het aandeel met muurisolatie van 56% naar 64% en het aandeel woningen met vloerisolatie steeg van 40% naar 47%. Het is de vraag of de vastgestelde vooruitgang voldoet aan de vooropgestelde normen (verstrenging EPC-normen). Naast ingrijpende instrumenten is er bijgevolg ook hier nood aan begeleiding en een stapsgewijze aanpak (cf. buitenlandse voorbeelden - aanpak Baden Württemberg, zie ook: Vlaamse Woonraad, 2015). Tenslotte meent de Raad dat het beleid gericht op ruimere energiezuinigheid in de woningen steeds moet worden gekoppeld aan een beleid gericht op de verbetering van (de minimale) woningkwaliteit. De verhoging van de energie-efficiëntie zonder opwaardering van de noodzakelijke woningkwaliteit is in geval van ontoereikende woningkwaliteit weinig zinvol (zie ook verder).

Anders bouwen en ontwerpen

Verder dient de bouwsector volgens de Raad bij te dragen tot een slim en energiezuinig bouwproces. Duurzaam bouwen houdt een doordacht gebruik van materialen in, het circulair bouwen¹³ waarbij materialen zoveel als mogelijk wordt hergebruikt en gerecycleerd en dit met een zo hoog mogelijk behoud van waarde. Het streven naar een circulaire bouweconomie steunt op drie hoofdprincipes: circulair, materialenpaspoort en veranderingsgericht. Het concept van een materialenpaspoort registreert alle materialen in een gebouw op een digitaal platform. Het opmaken van een gedocumenteerde historiek van materialen kan bijdragen tot het opnieuw gebruiken van deze materialen. Het is de vraag in welke mate de overheid in samenspraak met de bouwsector hier extra stappen kan zetten.

Veranderingsgericht ontwerpen en bouwen is een ontwerp- en bouwstrategie die er van uitgaat dat de noden en wensen van gebruikers en de maatschappij zullen blijven veranderen. Het doel is dan ook gebouwen te

¹¹ Zie:

<https://www.energiesparen.be/sites/default/files/atoms/files/Studiedag%204%20Jaar%20Renovatiepact%20overkoepelende%20presentatie.pdf>

¹² Dit werd nagegaan aan de hand van volgende indicatoren: de aanwezigheid van een energiezuinige centrale verwarming, het gebruik van hernieuwbare energie en de mate waarin de woningen geïsoleerd zijn.

¹³ Gebaseerd op: <https://vlaanderen-circulair.be/nl/kennis/bouwen-in-de-circulaire-economie>

4.6 EEN TRANSVERSALE UITDAGING EN AANPAK

Bovenstaande toont aan dat het klimaatbeleid niet los kan staan van andere beleidsvelden. Beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening, mobiliteit, fiscaliteit en economie worden door het klimaatbeleid rechtstreeks gevat. Maar ook andere domeinen zoals armoede moeten betrokken worden bij het klimaatbeleid (mensen in armoede wonen vaak in slecht geïsoleerde woningen en kunnen vaak de noodzakelijke renovatie niet bekostigen). In het klimaatbeleid moet hier extra aandacht naar uitgaan. Ook in het beleidsveld wonen dienen, zoals hoger aangegeven, diverse instrumenten en maatregelen bij te dragen tot de realisatie van de klimaatdoelstellingen, maar dient de sociale dimensie het beleid extra te kleuren. In het Klimaatbeleidsplan wordt terecht de transversale aanpak benadrukt. De realisatie van de klimaatdoelstellingen is dan ook een opgave voor de verschillende beleidsdomeinen (wat evenwel de ontwikkeling van maatregelen vanuit sectoraal beleid niet in de weg staat, zoals bijvoorbeeld het aanscherpen van het E-peil bij nieuwbouw). De Vlaamse bevoegdheden zijn ruim omvattend en laten dergelijke transversale aanpak toe. Daarbij is afstemming tussen de verschillende beleidsdomeinen en coördinatie noodzakelijk om de nodige samenhang in de aanpak van het klimaatbeleid te bewerkstelligen (zie ook SERV, 2019). Zo moet de zorg voor kwaliteitsvolle en betaalbare woningen samengaan met de doelstellingen uit het ruimtelijk beleid (waaronder verdichting en hoger ruimtelijke rendement), en kan de fiscaliteit dit ondersteunen (onder meer op vlak van wonen en mobiliteit). Daarnaast blijft het essentieel te overleggen met de verschillende overheden en het maatschappelijke veld (economisch en sociaal). Bijgevolg zijn de transversale aanpak, betrokkenheid en overleg volgens de Raad cruciale randvoorwaarden in de realisatie van het klimaatbeleid.

