



# VERSLAG

CRB 2021-0325

**Diagnose van het gebouwenbestand en van  
de belangrijkste obstakels voor renovatie**

CCE  
Conseil Central de l'Economie  
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven  
CRB









2.3	Gebrek aan kennis over renovatie bij verhuurders.....	39
2.3.1	Een energieprestatiecertificaat dat niet erg efficiënt is door de tekortkomingen op de huurmarkt.....	39
2.3.2	Reboundeffect .....	40
2.3.3	Nood aan bemiddeling tussen verhuurders en huurders.....	40
2.4	Een gebrek aan financiële middelen bij huurders .....	41
2.4.1	Overheidssteun voornamelijk bestemd voor eigenaars-bewoners .....	42
2.4.2	Een allesbehalve stimulerende belasting op residentiële huurprijzen.....	42
2.4.3	Financiële en contractuele instrumenten die geen rekening houden met het 'verhuurders-huurder'-dilemma .....	43
2.4.4	De omvorming van grote percelen en gebouwen tot appartementen.....	44

### **Deel 3. Specifieke belemmeringen voor de renovatie van mede-eigendommen..... 45**

3.1	Specifieke belemmeringen voor de renovatie van mede-eigendommen.....	47
3.1.1	De vele actoren bemoeilijken de besluitvorming .....	47
3.1.2	Complexiteit van de regels die van toepassing zijn op het bestuur en de besluitvorming .....	48
3.2	Gebrek aan EPB-regelgeving voor mede-eigendommen .....	49
3.2.1	Een gebrek aan een globale visie op de EPB-eisen.....	49
3.2.2	De individualisering van de verwarmingskosten, een regelgeving die niet voldoende wordt gecontroleerd .....	49
3.3	Gebrek aan kennis bij de actoren van mede-eigendommen .....	50
3.3.1	Gebrek aan kennis bij de mede-eigenaars.....	50
3.3.2	Gebrek aan kennis bij syndici en besluitvormingsorganen .....	52
3.3.3	Gebrek aan kennis bij bouwprofessionals.....	52
3.4	De financiering van de renovatie van mede-eigendommen, een complexe onderneming .....	52
3.4.1	Gebrek aan anticipatie.....	53
3.4.2	Gering reservefonds .....	53
3.4.3	Gebrek aan geschikte financiële producten .....	53

## Inleiding

Het verbeteren van de energieprestaties van het bestaande gebouwenbestand is de grote uitdaging voor de Belgische bouwsector om te evolueren naar een bijna-energieneutraal gebouwenbestand tegen 2050. De energierenovatie van gebouwen staat dan ook centraal in het Europese herstelplan ("Next Generation EU<sup>1</sup>") en de Europese Green Deal<sup>2</sup>. De Europese Commissie heeft overigens op 14 oktober 2020 haar "Renovation Wave Strategy" gepubliceerd<sup>3</sup>. Ook hebben de federale en regionale regeringen hun strijdplan ontwikkeld om de renovatie van gebouwen te stimuleren door middel van de uitwerking van het geïntegreerd Nationaal Energie- en klimaatplan (NKEP) 2021-2030<sup>4</sup> en van gewestelijke renovatiestrategieën voor de lange termijn<sup>5</sup>. In deze context zal de energierenovatie van gebouwen een belangrijk onderdeel vormen van de nationale herstelplannen van België en de andere lidstaten.

*De verschillende bestaande en/of geplande instrumenten op Europees, federaal en gewestelijk niveau om de energierenovatie en -vernieuwing van het particuliere gebouwenbestand te stimuleren, alsook de voordelen en kosten in verband met de renovatie van het Belgische gebouwenbestand en de kenmerken en bijzonderheden van het Belgische gebouwenbestand, worden beschreven in de documentatienota's van het secretariaat van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB), die beschikbaar zijn op de website van de CRB<sup>6</sup>.*

### **De grote uitdagingen van de renovatie van gebouwen**

De renovatie van het gebouwenbestand kan vele mogelijkheden bieden en aanzienlijke voordelen opleveren voor het milieu, de maatschappij en de economie. De renovatie van gebouwen is in de eerste plaats een prioriteit in de strijd tegen de klimaatverandering en de luchtkwaliteit, door een belangrijke hefboom te zijn voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en luchtverontreinigende stoffen, en dit door de vermindering van het energieverbruik. Het is ook een grote uitdaging in de strijd tegen energiearmoede en bij het verbeteren van het comfort, het welzijn, de gezondheid en de productiviteit van de bewoners. De renovatie van gebouwen stimuleert ook de economische activiteit en het scheppen van werkgelegenheid, omdat meestal een beroep wordt gedaan op lokale arbeidskrachten. Bestaande studies<sup>7</sup> concluderen zelfs dat België een van de Europese landen zou zijn die het meest gebaat zouden zijn bij een beleid dat erop gericht is de doelstellingen van het Akkoord van Parijs te bereiken op het vlak van de werkgelegenheid en het BBP, met een bijzonder positieve impact in de bouwsector. Door zijn algemene energie-efficiëntie te verbeteren, onder meer in de bouwsector, zal ons land uiteindelijk zijn energieafhankelijkheid van andere landen kunnen verminderen.

---

<sup>1</sup>Europese Commissie (2020), Het moment van Europa: herstel en voorbereiding voor de volgende generatie, [COM 2020/456 final](#).

<sup>2</sup>Europese Commissie (2019), De Europese Green Deal, [COM 2019/640 final](#).

<sup>3</sup>Europese Commissie (2020), Een renovatiegolf voor Europa – groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit, [COM 2020/662 final](#).

<sup>4</sup>Geïntegreerd Belgisch Nationaal Energie- en Klimaatplan 2021-2030, beschikbaar via: <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/nl>.

<sup>5</sup>Service public de Wallonie (2017). Stratégie wallonne de rénovation énergétique à long terme du bâtiment ([link](#)); Leefmilieu Brussel (2019). Voorstelling van de renovatiestrategie 2030-2050 in Brussel ([link](#)); Vlaams Energieagentschap (2019). Vlaamse renovatiestrategie 2050: de weg naar energiezuinige en koolstofarme gebouwen ([link](#)).

<sup>6</sup>Link naar de website van de CRB toevoegen.

<sup>7</sup>Eurofound (2019). Future of manufacturing - Energy scenario : Employment implications of the Paris Climate Agreement, Research Report ([link](#)) ; Europese Commissie (2019); Employment and Social Developments in Europe, Sustainable growth for all: choices for the future of Social Europe, [Annual Review 2019](#); Climact, Federaal Planbureau & Oxford Economics (2016). Macroeconomics impacts of the low carbon transition in Belgium – [Final report](#).

De coronacrisis heeft bovendien attent gemaakt op het belang van de kwaliteit, het comfort en de energieprestaties van gebouwen en zal waarschijnlijk nieuwe eisen creëren met betrekking tot gebouwen (betere energieprestaties, tuinen en/of buitenruimtes, kwaliteit van de huisvesting, comfort, enz.). Vanuit dit perspectief kan de coronacrisis worden gezien als een kans om het gebouwenbestand te herdenken en te moderniseren met het oog op een overgang naar een koolstofneutrale economie en om het herstel na de crisis te ondersteunen.

De verscheidenheid van aandachtspunten is dan ook zowel een uitdaging als een kans om de vele voordelen van energierugwinning te benutten.

### ***De toestand van het Belgische gebouwenbestand***

En dit temeer omdat in België een aanzienlijk energiebesparingspotentieel in de bouwsector onbenut blijft: deze sector is verantwoordelijk voor bijna een vijfde van de uitstoot van broeikasgassen en bijna 30% van het energieverbruik. De slechte energieprestaties van de sector zijn vooral te wijten aan het oude Belgische gebouwenbestand en het historisch lage tempo waarin gebouwen gerenoveerd en vernieuwd worden. Aangezien de hoge prestaties van nieuwbouw gericht op een BEN-doelstelling niet zullen volstaan om het algemene evenwicht van het gebouwenbestand te wijzigen, is renovatie van het bestaande residentiële en tertiaire gebouwenbestand de grote uitdaging voor de bouwsector om een succesvolle overgang te maken naar een bijna-energieneutraal gebouwenbestand in 2050. Om de klimaat- en energiedoelstellingen in België te bereiken, zal het renovatie- en vernieuwingstempo van het bestaande gebouwenbestand moeten worden opgevoerd en zullen er aanzienlijke investeringen moeten worden gedaan.

Ondanks de aanscherping van de energieprestatie-eisen voor gebouwen, met name onder invloed van de Europese verplichtingen, en het stimuleringsbeleid voor renovatie van de afgelopen jaren, is het renovatietempo van het Belgische gebouwenbestand echter nog steeds veel te laag om de klimaatdoelstellingen te bereiken. Dit is het gevolg van het feit dat de renovatie nog steeds met hindernissen wordt geconfronteerd op verschillende punten in het renovatieproces, vanaf de eerste beslissing om te renoveren, via tussenfasen zoals onder meer de financiering, tot de voltooiing van het project. Om een grondige en duurzame renovatie van het gebouwenbestand op nationale schaal uit te rollen, is het noodzakelijk om de belangrijkste obstakels in alle stadia van het proces te identificeren en weg te nemen.

### ***Doel en structuur van het rapport***

Het doel van dit rapport is dan ook om de belangrijkste belemmeringen in kaart te brengen die de ingrijpende renovatie van het Belgische gebouwenbestand beperken. De diagnose van de belangrijkste hinderpalen voor de renovatie van het Belgische gebouwenbestand kan voor de leden van de CRB uiteindelijk als basis dienen om hun aanbevelingen te richten op concrete maatregelen die zo doeltreffend mogelijk zijn vanuit economisch, sociaal en milieuoogpunt om de in de bouwsector vastgestelde energie- en klimaatdoelstellingen te bereiken.

Het rapport bestaat uit drie delen: In het eerste deel worden de algemene belemmeringen geanalyseerd waarmee alle eigenaars van gebouwen te maken hebben bij energierenovatie. In de delen 2 en 3 worden de specifieke belemmeringen voor renovatie van huurwoningen en mede-eigendommen onderzocht. In deze delen wordt ook duidelijk gemaakt dat deze specifieke groepen onvoldoende aandacht krijgen van de overheid. Om de op Europees, nationaal en regionaal niveau vastgestelde klimaat- en energiedoelstellingen te bereiken, moet echter het volledige renovatiepotentieel van alle gebouwen worden benut.











### **Kader 1-2: Aandachtspunten met betrekking tot het verbod op het op de markt brengen van bepaalde energietechnologieën**

In het kader van de klimaatstrategieën (NEKP en gewestelijke renovatiestrategieën) hebben de overheden besloten om bepaalde energietechnologieën te verbieden (bijvoorbeeld een verbod op de verkoop van stookolieketels)<sup>15</sup>. Volgens de CRB is een algeheel verbod op bepaalde energietechnologieën echter niet noodzakelijk het meest geschikte instrument om een succesvolle koolstofarme transitie te bewerkstelligen. Want:

- de mate waarin een levering van volledig hernieuwbare energie mogelijk en betaalbaar is, hangt af van de situatie van het gebouw. Een algemeen verbod zou kunnen leiden tot aanzienlijke inefficiënties in een aantal gevallen waarin de mogelijkheden voor de levering van hernieuwbare energie nog beperkt zijn (bijv. in plattelandsgebieden met minder gasnetten);
- de algemene verbodsmaatregelen houden geen rekening met innovatie op het gebied van energiebronnen. Als de beschikbare hoeveelheden hernieuwbare brandstoffen (bijv. biogas) op de termijn groter worden, heeft het geen zin om verwarmingssystemen die deze brandstoffen gebruiken, te verbieden;
- de vervanging van meer koolstofintensieve technologieën door hernieuwbare systemen vereist goed geïsoleerde gebouwen om te voorkomen dat de systemen overgedimensioneerd worden;
- sommige minder bevoorrechte groepen hebben niet de middelen om hun verwarmingssysteem te vervangen en daarom meer afhankelijk zijn van minder efficiënte en meer vervuilende systemen.

Hoewel er een brede consensus bestaat over de noodzaak om aanzienlijke vooruitgang te boeken op het gebied van verwarmingssystemen, moet worden nagedacht over de instrumenten die het meest effectief kunnen bijdragen aan het koolstofvrij maken van de energiebronnen die worden gebruikt voor de productie van warmte en koeling in gebouwen, zonder:

- innovatie op het gebied van energiebronnen de facto uit te sluiten (bijvoorbeeld in het licht van de ontmanteling van bestaande infrastructuur). Temeer daar deze infrastructuur mogelijk kan worden aangepast/omgevormd voor het transport van koolstofneutrale energie (bijv. : biogas, waterstof);
- een deel van de gebouwen waarvoor geen alternatieve bevoorradingsmogelijkheden beschikbaar zijn vanwege hun ligging, buiten beschouwing te laten;
- de meest kwetsbaren, die vaak meer afhankelijk van fossiele brandstoffen, gevangen te houden in een vicieuze cirkel. Huishoudens met een laag inkomen geven meer uit aan verwarming dan meer welstellende huishoudens. En deze huishoudens beschikken niet over (en hebben geen toegang tot) voldoende financiële middelen om te investeren in het verminderen van hun energieverbruik of in alternatieve technologieën voor fossiele brandstoffen.

---

<sup>15</sup> Voor meer details over het door de federale overheid aangekondigde verbod op bepaalde technologieën heeft het secretariaat documentatienota's opgesteld ([terug te vinden op de website van de CRB](#)).

### ***Een EPB-regelgeving die niet voldoende gericht op een optimaal rendement en onvoldoende wordt toegepast***

Om een minimaal niveau van energiestaat te garanderen, zijn verwarmings- en airconditioningsystemen onderworpen aan bepaalde eisen en verschillende controles<sup>16</sup>. Hoewel de periodieke EPB-controle<sup>17</sup> en de EPB-goedkeuring<sup>18</sup> van stookolie- en gasketels moet worden uitgevoerd door een erkende technicus gasvormige of vloeibare brandstoffen binnen de drie gewesten, hebben veel bestaande en nieuw geïnstalleerde toestellen een overgedimensioneerde capaciteit. De wetgeving inzake de verplichting tot periodieke EPB-controle en tot EPB-keuring van ketels wordt niet altijd correct toegepast. Een goed geïnstalleerde, schone, onderhouden en goed afgestelde ketel verbruikt echter minder energie en heeft een langere levensduur (waardoor aanzienlijke extra investeringen op langere termijn worden vermeden) dan een slecht onderhouden installatie. Integendeel, slecht onderhouden installaties zijn over het algemeen zeer energie-intensief en vervuilend (BKG en luchtvervuiling), en kunnen ook gevaarlijk zijn voor de gezondheid van de bewoners van het gebouw.

#### **1.1.3 ... die geen rekening houdt met de scharniermomenten**

De huidige energiestaat-eisen voor renovatie gelden alleen voor nieuwe gebouwen en wanneer renovaties worden uitgevoerd. De uitvoering van een efficiënte renovatie is dus alleen afhankelijk van de eigen bereidwilligheid en het eventuele bewustzijn van de eigenaar. Deze aanpak leidt niet tot nieuwe renovatiebeslissingen om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren en versnelt dus niet het renovatietempo. Er zijn echter andere geschikte momenten om renovatieprojecten te stimuleren en zo eigenaars aan te moedigen om werken uit te voeren om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren, zoals een verandering van eigenaar (aankoop/verkoop, nalatenschap, enz.), een verandering van gebruik of, in mindere mate, een verandering van huurders. Deze zogenaamde 'scharniermomenten' zijn uitgelezen momenten voor renovatie, en wel om verschillende redenen:

- een energierenovatie is betaalbaarder als zij uitgevoerd wordt in het kader van een algemene renovatie. Welnu, dergelijke werken worden regelmatig uitgevoerd na de aankoop van een gebouw, een verandering van eigenaar en/of een verandering van gebruik<sup>19</sup>;
- in sommige gevallen worden bij een verandering van eigenaar (aankoop, schenking, nalatenschap, ...) en bij een verandering van gebruik aanzienlijke fondsen vrijgemaakt en/of beschikbaar gesteld;
- de invoering van een renovatieverplichting bij een aankoop of een wijziging van gebruik draagt ertoe bij dat de kosten van een energierenovatie worden opgenomen in het algemene financieringsplan en moedigt kopers/eigenaars aan om bij de aankoop/wijziging van gebruik nog meer rekening te houden met de energiestaat van het gebouw;

---

<sup>16</sup>Deze eisen zijn bedoeld om de verwarmings- en airconditioningsystemen vanaf het ontwerpstadium te verbeteren en te onderhouden, zodat ze optimaal functioneren en zo weinig mogelijk vervuilen, te controleren of de installaties geen gevaar opleveren zoals een risico op koolmonoxidevergiftiging en het wooncomfort van de bewoners van een gebouw te verbeteren.

<sup>17</sup> De periodieke controle van de verwarmingsketels bestaat in een reiniging van alle componenten van de ketel en van het rookafvoersysteem, de regeling van de brander en de controle van de conformiteit met de EPB-vereisten.

<sup>18</sup> De EPB-goedkeuring is een officieel document dat de goede werking van een nieuwe installatie (regeling, isolatie, trek van de schoorsteen enz.) garandeert. De EPB-goedkeuring maakt het o.m. mogelijk de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de installatie, alsook het verbruik ervan beter te beperken.

<sup>19</sup>De Vlaamse Confederatie Bouw heeft vastgesteld dat 50% van de nieuwe eigenaars (in zekere mate) binnen het eerste jaar na aankoop renoveert, en 75% binnen drie jaar (bron: [NKEP](#), p.302).

- een verandering van eigenaar of een wijziging van gebruik en een verandering van huurder zijn door de tijdelijke leegstand van het pand geschikte momenten voor het uitvoeren van energierenovaties.

Aangezien de huidige wetgeving geen rekening houdt met de scharniermomenten, moet worden nagedacht over de instrumenten en middelen die moeten worden ontwikkeld en aangewend om aan te zetten tot energierenovatie en zo de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren.

### **Kader 1-3: Vermijden dat eigenaars zich terugtrekken en dat er een vastgoedcrisis ontstaat**

Elk Gewest voorziet in zijn respectieve renovatiestrategie in de invoering van strengere energieprestatie-eisen, en zelfs van renovatieverplichtingen<sup>20</sup>. Bij het invoeren van een renovatieverplichting zijn 'begrip' en 'maatschappelijke aanvaardbaarheid' belangrijke aspecten. De invoering van een renovatieplicht kan namelijk op een aantal problemen stuiten als er geen rekening wordt gehouden met onder andere:

#### **- Het recht op eigendom**

Sommige eigenaars zijn van mening dat zij de enigen zijn die beslissingen kunnen nemen over hun onroerend goed ("recht van eigendom"). Art. 544 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt trouwens dat de eigenaar het recht heeft om op de meest volstrekte wijze van zijn goed het genot te hebben, mits hij er geen gebruik van maakt dat strijdig is met de wetten of met de verordeningen. De invoering van een renovatieplicht zou derhalve als onaanvaardbaar kunnen worden beschouwd.

Bovendien zijn sommige huiseigenaars zich niet bewust van de voordelen die zij zouden kunnen halen uit een energierenovatie en bestaat bijgevolg de kans dat zij niet wensen deel te nemen aan de dynamiek die wordt gestimuleerd door de invoering van een renovatieverplichting.

#### **- Het recht op huisvesting**

Veel eigenaars, al dan niet in een precare situatie, zijn niet in staat om de kosten te dragen in verband met de terugbetaling van de investeringen die nodig zijn voor de energierenovatie van hun gebouw en hebben onvoldoende middelen voor de prefinanciering van een lening of van de werken. Naast de eigenaars die niet de nodige middelen hebben om een renovatie te financieren, zijn sommige eigenaars-verhuurders niet bereid een renovatie te financieren en zullen zij er de voorkeur aan geven hun huurwoning te verkopen i.p.v. ze renoveren (cf. kadertekst 2-2). Het risico bestaat dat een slecht doordachte algemene renovatieverplichting eigenaars die niet in staat zijn de werkzaamheden te financieren, of die daartoe niet bereid zijn, zou dwingen hun onroerend goed te verkopen, wat in strijd is met het recht op fatsoenlijke en betaalbare huisvesting.

In een algemene context van woningschaarste zal het uit de markt nemen van bepaalde goederen en/of het waardeverlies van "energielekken" ten koste gaan van de armsten en ouderen/gepensioneerden.

De invoering van al te restrictieve regelgeving kan de steun van de bevolking voor het regelgevingsbeleid dan ook verminderen, wat kan leiden tot een uitstel van noodzakelijke werken en tot het afhaken van eigenaars. De daaruit voortvloeiende toevloed van goederen op de markt en de

<sup>20</sup>Voor meer details over de renovatieverplichtingen die door de verschillende Gewesten worden aangekondigd in hun respectieve renovatiestrategieën voor de lange termijn, heeft het secretariaat documentatienota's opgesteld ([terug te vinden op de website van de CRB](#)).

bepaalde vraag als gevolg van de kosten van de noodzakelijke energierenovatie kunnen ook leiden tot een daling van de vastgoedprijzen en een vastgoedcrisis veroorzaken.

## **1.2 Nog steeds heel wat administratieve en juridische belemmeringen**

Ongeacht de energieprestatie-eisen (zie [punt 1.1](#)) zijn er in België een aantal administratieve en wettelijke hinderpalen die de goede uitvoering van werken in de weg staan, zoals:

### **1.2.1 Te lange termijn voor het verkrijgen van vergunningen**

Onlangs de hervormingen die in elk gewest van het land werden ingevoerd<sup>21</sup>, vormen de lange termijnen voor het verkrijgen van de bouwvergunningen en de stedenbouwkundige vergunningen en de vertragingen in de gerechtelijke (beroeps-)procedures ter zake een rem op de investeringen in de bouwsector, met name voor de renovatie van bestaande gebouwen. Deze rem heeft bovendien niet alleen betrekking op kantoorprojecten of kleine of grote handelsvestigingen, maar ook alsmaar meer op woningbouwprojecten.

Volgens een enquête van september 2020 van de Beroepsvereniging van de Vastgoedsector (BVS)<sup>22</sup> wacht meer dan vijf miljoen vierkante meter bouwterrein in België op een vergunning, die niet wordt afgeleverd door langzame en complexe procedures, maar ook door tal van zaken in beroep. Volgens de enquête bedroeg de gemiddelde wachttijd voor de aflevering van een bouwvergunning (met beroep) voor de gezondheidscrisis 39 maanden in Vlaanderen (dus 3 jaar en 3 maanden), 42,5 maanden in Wallonië (dus 3 jaar en 6,5 maanden) en 62 maanden in Brussel (dus 5 jaar en 2 maanden). De gemiddelde termijn van toekenning van een vergunning zonder beroep bedroeg voor de gezondheidscrisis 31 maanden in Brussel, 20,5 maanden in Wallonië en 20 maanden in Vlaanderen, terwijl de beroepstermijn 31 maanden duurde in Brussel, 22 maanden in Wallonië en 19 maanden in Vlaanderen. De Europese Commissie<sup>23</sup> raamt dat de gerechtelijke controle in bouwvergunningzaken respectievelijk 34 maanden, 28 maanden en tussen 16 (eerste aanleg) en 26 (in hoger beroep) maanden duurt in Brussel, Wallonië en Vlaanderen. Volgens de enquête van de BVS is het aandeel van beroepsprocedures bijzonder groot in Brussel: 42%, tegenover 28% in Wallonië en 39% in Vlaanderen. Het kleine aandeel van beroepszaken in Wallonië wordt volgens de BVS verklaard door de kleinere dichtheid van gebouwen (en dus de mindere nabijheid van ontevreden burenen).

Ook moet worden opgemerkt dat de coronacrisis volgens de enquête van de BVS de termijnen nog eens heeft verlengd met 6,5 maanden in Brussel, met 5,5 maanden in Wallonië en met 5 maanden in Vlaanderen. Bij twee van de vijf dossiers (42%) die in Brussel worden ingediend, duurt het gemiddeld vijf jaar en acht maanden om een vergunning te verkrijgen, met pieken tot 11 jaar en meer.

---

<sup>21</sup> In Brussel heeft de recente hervorming van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO) geldende termijnen ingevoerd voor het onderzoek naar aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen. In Vlaanderen is de dematerialisatie van de bouwvergunningen aan de gang. In Wallonië zijn dankzij de hervorming van het wetboek van ruimtelijke ordening de termijnen voor het verkrijgen van een bouwvergunning korter geworden (bron: European Commission (2020). Country Report Belgium 2020, [SWD 2020/500 final](#)).

<sup>22</sup> Philippe Coulée (2020), Dix ans et davantage pour obtenir un permis, L'Echo, 06 octobre 2020 ([link](#)).

<sup>23</sup> Bron: European Commission (2020). Country Report Belgium 2020, [SWD 2020/500 final](#), blz. 59, 64.

Tabel 1-1: Gemiddelde tijd tussen de vergunningsaanvraag en het begin van de werken na een eventueel beroep

	Brussel	Wallonië	Vlaanderen
Vergunning	31 maanden	20,5 maanden	20 maanden
Beroep	31 maanden	22 maanden	19 maanden
% beroep	42%	28%	39%
Vertraging wegens gezondheids crisis	6,5 maanden	5,5 maanden	5 maanden
Totale duur	68,5 maanden	48 maanden	44 maanden

Bron: Enquête 2020 BVS

Deze traagheid van de procedures voor de toekenning van bouwvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen – die niet alleen de duur van veel vastgoedprojecten, maar ook de jobcreatie, de inkomsten van de staat en de zin voor ondernemerschap in België beïnvloedt – kan in hoge mate worden verklaard door een gebrek aan middelen die worden verleend aan de administratieve justitie en door een achterblijvende digitalisering van de administraties op alle procedureniveaus.

### 1.2.2 De juridische onmogelijkheid om gebouwen van buitenaf te isoleren

Het isoleren van gebouwen van buitenaf heeft echter veel voordelen<sup>24</sup> en is een van de meest efficiënte technieken om het energieverbruik van gebouwen te verminderen. In sommige delen van het land is het in veel gevallen onmogelijk om een gebouw in een stedelijk gebied van buitenaf te isoleren, omdat de isolatie een stuk van de openbare weg (trottoir) of de naburige eigendom inneemt. De werken zijn verboden op grond van stedenbouwkundige voorschriften of worden volledig schatplichtig aan de goede wil van de buurman. Dit probleem kan gedeeltelijk worden opgelost door middel van vergunningen voor het particulier gebruik van het openbare domein waardoor een eigenaar het aantal centimeters dat nodig is voor de isolatie mag innemen. Een wegvergunning kan echter om redenen van algemeen belang zonder voorafgaande kennisgeving of vergoeding worden ingetrokken. Bovendien is deze toestemming persoonlijk en wordt zij dus niet overgedragen bij een verandering van eigenaar. Ze blijft dus een onzeker alternatief voor eigenaars die de energiebalans van hun woning willen verkleinen.

### 1.2.3 De bescherming van het erfgoed

Door de regelgeving op het vlak erfgoed en de aandacht voor het gebouwenpatrimonium moeten er compromissen worden gemaakt. Zo vormen beschermde gevels nog steeds een esthetische barrière waarvoor tot op heden weinig of geen geschikte technische oplossingen bestaan. Om de energieprestaties van het Belgische gebouwenbestand te verbeteren, zullen technische oplossingen moeten worden gevonden om deze gebouwen te renoveren met behoud van hun erfgoedwaarde.

### 1.2.4 Inefficiënte en dure administratieve controleprocessen

Of het nu gaat om certificering, publicatie, EPB-eisen of EPB-regelgeving voor verwarmings- en airconditioningsystemen, de in elke gewest bevoegde administratie voert steekproefsgewijs controles uit om na te gaan of het regelgevingskader wordt nageleefd en of de kwalificaties van de erkende professionals in orde zijn. En zij legt de bijbehorende sancties op in geval van overtreding.

<sup>24</sup> Isolatie van buitenaf elimineert koudebruggen en beschermt de muur tegen vorst, schommelingen van de buitentemperatuur en het binnendringen van regen. De thermische inertie van de bestaande buurt blijft toegankelijk, wat het comfort van de bewoners verbetert, en de binnenafwerking blijft ongewijzigd.



De bevoegde administraties beschikken echter niet over voldoende financiële, personele en technologische middelen om hun opdracht uit te voeren. Zonder adequate instrumenten en middelen blijken de administratieve processen in verband met het toezicht op de naleving en de toepassing van sancties voor niet-naleving vaak ingewikkeld en kostbaar te zijn voor de bevoegde administraties. Bovendien glippen veel inbreuken door de mazen van het net en wordt de wetgeving niet altijd goed gehandhaafd.

### **1.2.5 Sloop en wederopbouw, een onduidelijk kader**

Volgens het Wetenschappelijk en Technisch Centrum voor de Bouw<sup>25</sup> (WTCB) bevindt ongeveer 5 tot 10% van het Belgische gebouwenbestand zich in een zodanige staat dat het om verschillende technische of economische redenen niet mogelijk is om na renovatie een aanvaardbare prestatie te bereiken. Het is belangrijk om te verduidelijken wat er zal gebeuren met de gebouwen waarvan de prestaties onder de vereiste eisen liggen en waarvoor slechts een minimaal voordeel kan worden behaald wanneer er renovatiewerken uitgevoerd zouden worden. Sloop/wederopbouw wordt voor deze gebouwen echter zelden aangemoedigd en het kader voor sloop/wederopbouw (bijvoorbeeld om de totale milieu-impact te verminderen) blijft in België onduidelijk.

### **1.2.6 Een gebrek aan gedetailleerde en volledige statistieken over de kenmerken van het Belgische gebouwenbestand**

Om een doeltreffende renovatiestrategie te kunnen invoeren, is een goede kennis van het gebouwenbestand van essentieel belang om te kunnen nagaan waar energie kan worden bespaard en welke renovaties ter beperking van het energieverbruik van het Belgische bestand voorrang moeten krijgen. De monitoring van de vooruitgang op het vlak van energieprestaties van gebouwen is bijvoorbeeld noodzakelijk om de evolutie van de toestand van het Belgische gebouwenbestand te volgen en de nodige maatregelen te nemen om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.

Tot op heden is de kennis van het Belgische gebouwenbestand nog steeds ontoereikend (penetratiegraad van EPB-certificaten onvoldoende, vooral wat betreft de tertiaire sector) en niet gecentraliseerd (tussen de gewesten, maar ook binnen de gewesten). Hoewel er door de overheid een begin is gemaakt met het opzetten van een kadaster van het gebouwenbestand, zijn de bestaande gegevens vaak ontoereikend, relatief onnauwkeurig en soms onbetrouwbaar.

#### ***Deze vaststelling geldt ook voor het huurbestand en de mede-eigendommen***

Deze vaststelling van een gebrek aan betrouwbare gegevens geldt zowel voor algemene kadastrale gegevens (typologie van de woning, mate van energierenovatie, omvang van de renovatie, enz.) als voor gegevens over het huurbestand en de mede-eigendommen. Er zijn weinig specifieke gegevens over het huurbestand en de mede-eigendommen beschikbaar op nationaal niveau in België en de situatie op de huurmarkt verschilt sterk van gewest tot gewest, van provincie tot provincie en van gemeente tot gemeente, wat de analyse van deze markten complexer maakt. Zo bestaat er bijvoorbeeld geen volledige nationale of gewestelijke inventaris van de energieprestaties van woningen die in België te huur worden aangeboden en laten de EPB-databanken niet toe een onderscheid te maken tussen de bestand van de woningen die bewoond worden door hun eigenaar(s) en het bestand van de huurwoningen. Bovendien bestaat er momenteel geen gecentraliseerde database die een getrouw beeld geeft van de huurmarkt (huurcontracten, huurprijzen, garanties, plaatsbeschrijving, EPB, vergunningen, verhuurdersprofiel, enz.) en de mede-eigendommen (statuut van de bewoners, plaatsbeschrijving, EPB ...). Bovendien zijn de gegevens die beschikbaar zijn voor het particuliere bestand niet altijd nauwkeurig en kunnen ze per database verschillen. Zo vertonen de

---

<sup>25</sup> CSTC. (2016). Edition spéciale : La rénovation énergétique des bâtiments. Contact, Janvier 2016, nr. 49, blz.36.

gegevens van Census 2011<sup>26</sup> een soms aanzienlijk verschil met de kadastrale gegevens<sup>27</sup> van hetzelfde jaar. Een van de verklaringen die de FOD Economie<sup>28</sup> hiervoor geeft, heeft te maken met het fenomeen 'wilde' onderverdeling (niet aangegeven in het kadaster) van woningen in verschillende appartementen, een fenomeen dat vooral in de stadscentra voorkomt.

### **1.3 Een gebrek aan informatie en begeleiding voor de eigenaars en de andere actoren wegens ...**

Voorlichting, bewustmaking en ondersteuning van alle belanghebbenden zijn de sleutels tot een succesvolle transitie naar een bijna-energie neutraal gebouwenbestand. In het kader van een energierenovatie moet elke speler (particulieren, eigenaars, huurders, professionele opdrachtgevers, ontwerpers of aannemers, architecten, notarissen, makelaars, mede-eigenaars, ...) in alle fasen van het renovatieproces een specifieke en geïndividualiseerde begeleiding kunnen krijgen. En dit, voor alle facetten van een dergelijke renovatie: technisch, administratief en financieel. Hoewel er in de drie gewesten van het land al informatie- en ondersteuningsstructuren voor particulieren, bedrijven en bouwprofessionals bestaan, is een van de belangrijkste hinderpalen voor de besluitvorming over renovatie het gebrek aan informatie en kennis van de actoren (eigenaars, huurders, bouwprofessionals, enz.) over:

- de potentiële voordelen van een energierenovatie, met name ten aanzien van comfort, levenskwaliteit, energiebesparing, lagere energierekeningen, enz. ;
- de staat van de gebouwen op het gebied van energie, duurzaamheid, enz.;
- de intrinsieke complexiteit van de renovatie: hoe te renoveren? waar te beginnen? wat voor werk moet er eerst gedaan worden?;
- de kosten en investeringen die nodig zijn voor de energierenovatie;
- de beschikbaarheid van overheidssteun.

#### **1.3.1 ... Een onvolledig en onbetrouwbaar energieprestatiecertificaat dat niet erg handig is**

Volgens de Europese Commissie<sup>29</sup> verbeteren energieprestatiecertificaten (of EPB-certificaten) en de beschikbaarheid ervan in toegankelijke databases de transparantie van de prestaties van het gebouwenbestand. Als dit instrument goed is ontworpen, kan het een fundamentele invloed hebben op de verspreiding van informatie:

- als de energieprestaties van gebouwen die te koop of te huur worden aangeboden bekend zijn, zal dit moeten leiden tot een waardevermindering op de markt van gebouwen met slechte energieprestaties, wat eigenaars ertoe kan aanzetten om werken uit te voeren om deze prestaties te verbeteren en zo hun goed rendabeler te maken;
- als de contracterende partijen worden geïnformeerd over de werken die moeten worden uitgevoerd om de energieprestaties te verbeteren, zal dit hen in staat stellen de kosten van deze werken te ramen, wat de waardevermindering van goederen met slechte energieprestaties een grotere objectiviteit verleent.

<sup>26</sup> Cf. [https://census2011.fgov.be/info/info\\_nl.html](https://census2011.fgov.be/info/info_nl.html).

<sup>27</sup> Cf. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/gebouwenpark#news>.

<sup>28</sup> FOD Economie - DG Statistiek, Workshop Census "Aanmaak van een woningendatabank".

<sup>29</sup> European Commission (2020), A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs improving live, [COM 2020/662 final](#), p.29.

Het EPB-certificaat heeft echter een aantal zwakke punten wat zijn relevantie voor en impact op de renovatie van het gebouwenbestand beperkt:

### ***Een beperkte certificeringsverplichting en een niet-verplichte energieaudit***

Artikel 11 van de Europese Richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD) bepaalt dat een EPB-certificaat verplicht is voor "*alle gebouwen of gebouweenheden die worden gebouwd, verkocht of aan een nieuwe huurder verhuurd*"<sup>30</sup>. De certificering van de energieprestatie van niet-residentiële gebouwen is vrijwillig. Deze Europese wetgeving werd in alle drie de gewesten van het land omgezet<sup>31</sup>. De residentiële gebouwen zijn dus in alle drie de gewesten onderworpen aan een certificeringsverplichting in geval van nieuwbouw, de verkoop/verhuur van bestaande goederen en bij het uitvoeren van alle soorten waarvoor al dan niet een vergunning vereist is. In sommige gewesten gaat de verplichting verder en strekt ze zich uit tot een deel van het niet-residentiële bestand. De certificeringsverplichting op het gehele Belgische grondgebied geldt hoe dan ook niet voor het hele gebouwenbestand. Als gevolg van deze beperkte certificeringsverplichting beschikken veel gebouwen in België nog niet over een EPB-certificaat.

Bovendien heeft deze verplichting alleen betrekking op het bezit van een EPB-certificaat. Een energieaudit die leidt tot gepersonaliseerde aanbevelingen voor energierenovaties die moeten worden uitgevoerd om een bijna-energie neutraal verbruik te bereiken, is momenteel niet verplicht. De energieaudit wordt in de drie gewesten van het land uitgevoerd op vrijwillige basis.

### ***Een gebrek aan betrouwbaarheid van de energiediagnose***

Een van de redenen waarom de aantrekkelijkheid van EPB-certificaten voor eigenaars van onroerende goederen beperkt blijft, is de onbetrouwbaarheid van de energieprestatie-diagnose:

- De prijzen die worden aangerekend voor de opstelling van een EPB-certificaat kunnen enorm verschillen van de ene dienstverlener tot de andere, wat kan wijzen op misbruik door de dienstverleners en het vertrouwen van de eigenaars kan verminderen;
- Soms komen eigenaars met een auditeur overeen om een standaardcertificaat op te stellen (soms zelfs zonder fysieke energieaudits, bijv. via de telefoon) om het wettelijk vereiste EPB-certificaat tegen een minder hoge kostprijs te verkrijgen;
- Het komt vaak voor dat sommige erkende operatoren hun werk delegeren aan minder gekwalificeerde en minder gecontroleerde onderaannemers;
- Bij afwezigheid van visueel contact, tests (waaronder destructieve proeven, zoals een gat in een gipsplaat om de aanwezigheid van isolatie aan te tonen) of aanvaardbare bewijzen (aanvraag van een energiepremie, lektest, originele factuur die de energieprestatie aantoont, etc.) worden bij de certificeringsprocedure standaardwaarden in aanmerking genomen, die vaak nadelig zijn. Zo krijgen twee identieke gebouwen, waarvan het ene goed gedocumenteerd is met aanvaardbare bewijzen en het andere niet, niet hetzelfde energielabel.

Het resultaat van deze praktijken is een certificaat dat de kandidaat-koper en/of -huurder geen duidelijke, volledige en objectieve informatie geeft. De kwaliteit en de variabele en oneerlijke prijsstelling van EPB-certificaten tasten daardoor het vertrouwen van de eigenaars in dit instrument aan.

---

<sup>30</sup> Op één uitzondering na, wanneer het gebouw wordt aangekocht om gesloopt te worden. In dit geval moet de ontvangstbevestiging van de aanvraag voor een sloopvergunning bij de verkoopovereenkomst worden gevoegd.

<sup>31</sup> Voor meer informatie over bestaande en toekomstige maatregelen inzake de energiecertificering van gebouwen heeft het secretariaat documentatienota's opgesteld ([terug te vinden op de website van de CRB](#)).

### ***Een onvolledige diagnose , waarbij geen rekening wordt gehouden met de bezorgdheden van de eigenaars***

Bij de beslissing om renovatiewerken uit te voeren, worden de huishoudens in wezen gemotiveerd door ambities die niet kwantificeerbaar zijn (zoals het bereiken van meer comfort, esthetische en ontwerpgerelateerde overwegingen, het streven naar prestige en welzijn), en niet door de verbeteren van de energieprestatie van het gebouw. Bovendien is het zo dat hoewel de huishoudens niet altijd bezorgd zijn over de gevolgen voor het milieu, ze wel allemaal bezorgd over de gevolgen van hun energieverbruik voor hun portemonnee.

Het EPB-certificaat richt zich in zijn huidige vorm echter bijna uitsluitend op de energieaspecten van het gebouw en besteedt geen aandacht aan aspecten die verband houden met het comfort, het welzijn en de gezondheid van de bewoners van het gebouw, noch aan de financiële aspecten van de renovatie. Dit zijn nochtans belangrijke factoren bij het nemen van beslissingen over energierenovatie.

In zijn huidige vorm bevat het energieprestatiecertificaat ook geen scenario voor duurzame renovatie<sup>32</sup>, noch een scenario voor sloop/wederopbouw.

### ***Automatische en weinig aantrekkelijke aanbevelingen***

De maatregelen ter verbetering van de energieprestatie die in het EPB-certificaat zijn opgenomen, worden automatisch door de certificeringssoftware geformuleerd op basis van de door de EPB-certificeerder gecodeerde gegevens. Als gevolg daarvan zijn deze maatregelen vaak beperkt of te algemeen en houden ze geen rekening met de levensprojecten van de eigenaars. Bovendien wordt de informatie in het EPB-certificaat gepresenteerd op een onduidelijke, moeilijk begrijpbare en weinig aantrekkelijke wijze.

### **1.3.2 ... Gedecentraliseerde, moeilijk toegankelijke informatie**

Eigenaars zien vaak niet de voordelen in van renovatieprojecten. Bovendien zien ze op tegen de technische, administratieve en logische aspecten die dergelijke werken met zich meebrengen en slagen ze er niet altijd in om de nodige financiën bijeen te brengen. Dat ze niet altijd de voordelen inzien van dergelijk project, komt door de versnippering van de steunmechanismen. De complexiteit van de verdeling tussen de verschillende overheidsniveaus en de verschillende overheidsadministraties bemoeilijkt de financiële analyse en ontmoedigt de eigenaars om over te gaan tot renovatie.

Veel gegevens en informatie over gebouwen worden verzameld (bv. EPB-certificaten, keuringsattesten voor verwarmingsinstallaties, energiesubsidies, bodemattesten en milieuvergunningen, kadastrale gegevens, stedenbouwkundige vergunningen) door verschillende administraties, binnen eenzelfde gewest of zelfs door verschillende entiteiten. Het gebrek aan gecentraliseerde informatie die de mogelijkheden verduidelijkt en vraag en aanbod op elkaar afstemt, bemoeilijkt het proces voor de burger.

De centralisatie van de historiek van een gebouw en van alle technische, administratieve en financiële informatie met betrekking tot het gebouw kan niettemin helpen om de eigenaars te informeren, te sensibiliseren en te ondersteunen tijdens hun ingrijpende renovatie, de administratieve procedures tussen de verschillende actoren (eigenaars, bouwprofessionals, administraties, enz.) te

---

<sup>32</sup>Naast het directe energieverbruik hebben gebouwen een potentieel aanzienlijke impact op het milieu, met name wat betreft het verbruik van hulpbronnen en indirecte emissies. Een scenario voor duurzame renovatie richt zich niet alleen op het verbeteren van de energieprestatie van het gebouw (en de gezondheid en het comfort van de gebruikers), maar omvat ook aanbevelingen over de milieu-aspecten van de renovatie in brede zin: beperking van de primaire hulpbronnen, impact van materialen, beheer van de watercyclus, ontwikkeling van de biodiversiteit op het perceel, enz.

vereenvoudigen, het toezicht op de naleving van bepaalde wettelijke verplichtingen te vergemakkelijken, de kennis van het gebouwenbestand te verbeteren en de besluitvorming op het vlak van de sloop/wederopbouw te vergemakkelijken.

### **1.3.3 ... Bepaalde doelgroepen worden vergeten**

De doelgroepen (kwetsbare groepen, eigenaars-verhuurders, huurders, mede-eigenaars, ...) zijn minder ontvankelijk voor klassieke communicatiecampagnes, omwille van:

#### ***Een te grote passiviteit in de informatie-, steun- en begeleidingsmechanismen***

De huidige modellen voor het informeren, ondersteunen en begeleiden van burgers op het gebied van renovatie (bijv. energieloket) waarbij men wacht tot geïnteresseerde personen overgaan tot renovatie, blijken ontoereikend te zijn: alleen de personen die het best geïnformeerd zijn over premies en andere steunmechanismen begeven zich naar de informatieloketten. Hierdoor blijft een deel van de bevolking verstoken van deze informatie en mechanismen.

Bovendien zijn de huidige instrumenten er niet op gericht alle inwoners van een straat, wijk of gemeente (ook degenen die zich niet aangesproken of geroepen voelden om te renoveren) te mobiliseren in een positieve spiraal van energierenovatie.

#### ***Een digitale kloof die nog versterkt wordt door de digitalisering van de openbare diensten***

Sommige van de nieuwe maatregelen die door verschillende regeringen worden overwogen om ingrijpende renovaties van gebouwen te stimuleren, vereisen digitale toegang (bijv. gebouwpaspoort). Sommige personen ondervinden echter moeilijkheden bij de digitale transitie omdat zij niet over de vaardigheden, middelen, mogelijkheden of voorkeuren beschikken die nodig zijn om digitale toepassingen en apparaten te kunnen gebruiken<sup>33</sup>. Dit staat bekend als de digitale kloof, die nauw samenhangt met de sociaaleconomische status van personen<sup>34</sup>.

De digitalisering van de openbare diensten voor renovatiesteun dreigt te leiden tot de sociale uitsluiting van bepaalde groepen van burgers en de digitale kloof tussen digitale 'sterkeren' en 'zwakkeren' en de sociale kloof tussen 'bevoorrechte' en 'kansarme' eigenaars bij hun renovatie-inspanningen nog te vergroten. Er worden te weinig kanalen en tussenpersonen (digicoaches) aangewezen voor personen die problemen hebben met digitale interacties.

#### ***Een bijzonder complexe en moeilijk te begrijpen energiefactuur***

Uit een studie van de Koning Boudewijnstichting<sup>35</sup> blijkt dat de gas- en elektriciteitsfactuur voor veel consumenten een bijzonder complex document is dat moeilijk te begrijpen is (eindeloze jaarlijkse facturen, onmogelijkheid om bepaalde nuttige informatie te vinden, complexiteit van de kostendetails, veelheid aan wettelijke vermeldingen van verschillend nut (verplichte vermeldingen voor de leveranciers). Consumenten die moeite hebben om hun energiefacturen te betalen, zullen deze rekeningen doorgaans veel minder dan andere consumenten als duidelijk en begrijpelijk

---

<sup>33</sup>In België heeft één op de vijf inwoners met een laag gezinsinkomen (21,5%) nog nooit internet gebruikt. In de leeftijdscategorie 55-74 jaar en onder de laaggeschoolden zou het zelfs gaan om één persoon op vier (24%), volgens de FOD Economie (2018).

<sup>34</sup>Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2020). Advies over e-government, [CRB 2020-0280](#).

<sup>35</sup>Koning Boudewijnstichting (2018), Vereenvoudiging van de energiefactuur ([link](#)). Dezelfde conclusies komen naar voren uit de studie van de Europese Commissie (2017). 2e étude de marché consommateurs sur le fonctionnement des marchés de détail de l'électricité pour les consommateurs de l'UE

beschouwen<sup>36</sup>. Het complexe karakter van de factuur maakt het moeilijker om burgers te sensibiliseren voor een beter energieverbruik.

#### **1.4 Onvoldoende economische en financiële instrumenten om het hoofd te bieden aan de hoge kosten van energierenovatie**

De hoge investeringskosten van ingrijpende energieprojecten en het gebrek aan beschikbare financiële middelen vormen echter een van de grootste obstakels voor de beslissing om energierenovaties uit te voeren. De bestaande instrumenten (premies, belastingen, financieringsinstrumenten, enz.) nemen deze belemmering voor renovatie niet weg. Mits zij goed zijn ontworpen, kunnen economische instrumenten echter doeltreffende instrumenten zijn om gedragsveranderingen en/of investeringen met betrekking tot de renovatie van bestaande gebouwen te bevorderen. Deze instrumenten kunnen de aantrekkelijkheid en de rentabiliteit van de energierenovaties vergroten - door de terugverdientijd te verkorten - en zo een prijssignaal stimuleren dat bevorderlijk is voor actie.

##### **1.4.1 De hoge investeringskosten in verband met energierenovatie en het gebrek aan beschikbare financiële middelen**

In de meeste beschikbare studies varieert de gemiddelde geschatte kostprijs van een ingrijpende renovatie tussen 47.055 en 100.000 euro<sup>37</sup>. Hoewel er nog steeds onzekerheid bestaat over het gemiddelde bedrag van een ingrijpende renovatie<sup>38</sup>, is het duidelijk dat een deel van de Belgische bevolking (economisch zwakke gezinnen, ouderen, jonge gezinnen, huurders, ...) geen toegang heeft tot voldoende financiële middelen om zich dergelijke investeringen te kunnen veroorloven. Bovendien kan een oudere persoon wel over de nodige middelen beschikken, maar ziet deze persoon misschien niet het nut in van een ingrijpende renovatie op zijn leeftijd.

Ook de voorfinanciering van gesubsidieerde werken beperkt vaak de uitvoering van energiewerken. In alle drie de gewesten neemt de premie bijvoorbeeld de vorm aan van een gedeeltelijke terugbetaling van de gedane uitgaven, waarbij ze wordt toegekend nadat de werken zijn uitgevoerd, mits bepaalde documenten worden voorgelegd. Dit betekent dat de aanvrager alle renovatiewerken, werken die vaak duur zijn, vooraf moet betalen. Sommige armere huishoudens, die dergelijke bedragen niet kunnen voorschieten, worden automatisch uitgesloten van het toepassingsgebied van de regeling. Deze huishoudens zijn echter doorgaans deze die in woningen met slechte energieprestaties wonen en het meest betalen voor energie.

Investeringen in grote renovatieprojecten worden ook gekenmerkt door een hoge terugverdientijd - in termen van energiebesparing, een lagere energiefactuur en koolstofuitstoot, verbeterd comfort en gezondheid, enz., d.w.z. dat ze alleen op de (zeer) lange termijn rendabel zijn. SERV<sup>39</sup> schat dat de

---

<sup>36</sup> Voor kwetsbare gezinnen kan het niet begrijpen van de energiefactuur leiden tot administratieve beslommingen en het niet benutten van bepaalde rechten, zoals het sociaal tarief of het contact met de ombudsdienst voor energie. (Bron : Koning Boudewijnstichting, 2018).

<sup>37</sup> Het [vierde actieplan voor energie-efficiëntie van de Vlaamse overheid](#) vermeldt € 47.055 als kost voor een totale renovatie. Steunpunt Wonen geeft een gemiddelde schatting van het renovatiebudget van ongeveer 52.000 euro. Volgens de [Belgische Nationale Bank](#) bedraagt de geschatte gemiddelde kostprijs voor de renovatie van een woning (in overeenstemming met de klimaatdoelstellingen van 2050) 60.000 euro. [Milieucentraal](#) schat de kosten voor het renoveren en koolstofneutraal maken van een 125 m<sup>2</sup> grote woning op € 80.000. Corenove schat dat een ingrijpende renovatie gemiddeld tussen de 80.000 en 100.000 euro kost.

<sup>38</sup> Dit is te verklaren doordat er veel onzekerheden zijn. De kosten van de renovatie zijn afhankelijk van het type en de staat van de woning, maar ook van de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de renovatiestrategie (zelf doen of niet, collectieve renovatie of niet, klimaatneutraal of niet, etc.), eventuele innovaties die de renovatiekosten kunnen verlagen en de marktsituatie

<sup>39</sup> SERV (2019), Klimaat- en Energiebeleid 2019-2024 van alpha tot omega, achtergrondrapport ([link](#)).

terugverdiëntijd van een groot renovatieproject voor een gemiddelde woning, zonder enige steun en/of belastingvoordeel, tussen de 45 en 64 jaar ligt.

### 1.4.2 Overheidsstimuli zijn soms slecht op elkaar afgestemd en nog te weinig bekend

De financiële overheidsstimuli voor renovatie (premies, subsidies, belastingaftrek, leningen met lage rente, enz.) die worden gebruikt om huishoudens en bedrijven aan te moedigen de energieprestaties van hun gebouwen te verbeteren<sup>40</sup> kunnen strategische hefboomen vormen in het kader van een efficiënt energie- en klimaatbeleid, op voorwaarde dat ze goed zijn uitgewerkt. In de meeste gevallen leiden de huidige overheidsstimuli echter nog te vaak tot buitenkanseffecten<sup>41</sup>, stimuleren ze onvoldoende ingrijpende renovaties of collectieve renovatieprojecten en focussen ze te weinig op de doelgroepen.

#### *... die nog te vaak tot buitenkanseffecten leiden*

Overheidsstimuli voor renovatie leiden nog te vaak tot buitenkanseffecten. Overheidssteun voor het renoveren of uitvoeren van energiebesparende werken wordt namelijk in bepaalde gevallen nog steeds verleend:

- aan personen die (sommige of alle) genoemde werkzaamheden ook zonder enige steun zouden hebben uitgevoerd. Het feit dat alleen het bruto belastbaar inkomen wordt gebruikt als factor voor de differentiëring van de steun, wakkert het ontstaan van ongewenste buitenkanseffecten nog aan. Met de loondiversificatie<sup>42</sup> die voor bepaalde werknemers werd ingevoerd, worden stimuleringsregelingen die uitsluitend gebaseerd zijn op het bruto belastbaar inkomen zelfs onrechtvaardig. Bovendien laten deze systemen ook niet toe om rekening te houden met de roerende en onroerende inkomsten van premieaanvragers;
- om werkzaamheden te financieren die de esthetiek verbeteren of leiden tot een overcomfort van het gebouw (bijvoorbeeld een gezin met een hoog inkomen dat zijn zwembad wil verwarmen met een warmtepomp). De huidige systemen zorgen er niet altijd voor dat renovaties daadwerkelijk leiden tot een aanzienlijke vermindering van het energieverbruik en niet uitsluitend tot een verhoging van het comfort.

Deze buitenkanseffecten leiden tot een inefficiënte toewijzing van overheidsmiddelen en maken het financiële stimuleringsbeleid duurder voor de overheid.

#### **Kader 1-4: Sociale reikwijdte van het buitenkans**

Het is belangrijk te benadrukken dat het buitenkanseffect niet dezelfde sociale draagwijdte heeft al naargelang de reden waarom de werken werden uitgevoerd. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen noodzakelijke werken die de gezondheid of de energieprestatie van het gebouw verbeteren (bijv. een precair huishouden waarvan de ketel moet worden vervangen omdat deze niet meer werkt) en werken die de esthetiek verbeteren of leiden tot een overcomfort van het gebouw (zie voorbeeld van zwembad hierboven). Terwijl de eerste categorie inderdaad het doelwit van de overheidssteun is, kan men zich afvragen in hoeverre de steun voor de tweede categorie relevant is. Het is inderdaad gerechtvaardigd om overheidssteun te verlenen aan huishoudens met een laag

<sup>40</sup> Voor meer details over de in België ingevoerde en ontwikkelde premiesystemen, belastingaftrek voor energiebesparende investeringen en laagrentende leningen heeft het secretariaat documentatienota's opgesteld ([terug te vinden op de website van de CRB](#)).

<sup>41</sup> Het buitenkanseffect verwijst naar het gebruik van steun voor renovatie of het uitvoeren van energiebesparende werken door mensen die deze werken ook zonder enige steun (geheel of gedeeltelijk) zouden hebben uitgevoerd. Dit leidt tot een inefficiënte toewijzing van middelen en maakt het financiële stimuleringsbeleid duurder voor de overheid.

<sup>42</sup> D.w.z. extra-legale voordelen (maaltijdcheques, ecocheques, aandelenopties, bedrijfswagen, mobiele telefoon, enz.) en nettopremies die deel uitmaken van het loonpakket en die anders worden belast.



inkomen die het financieel niet breed hebben en daardoor moeite hebben om energierendabele investeringen te financieren.

**... die niet voldoende aanzetten tot ingrijpende totaalrenovaties en tot collectieve renovaties**

Naast het elimineren van buitenkanseffecten is het ook belangrijk dat de financiële stimuli zodanig worden ontworpen dat de gesubsidieerde werken voldoen aan de door de gewesten gestelde eisen, in overeenstemming zijn met de langetermijndoelstellingen en leiden tot een hoger wooncomfort. Het heeft geen zin een premie toe te kennen wanneer de energiewinst onvoldoende is. Premiereregelingen moeten erop gericht zijn de omvang van een energierenovatie te vergroten en ingrijpende renovatieprojecten maar ook collectieve renovatieprojecten (bijv. per wijk) te stimuleren. Met deze criteria wordt echter onvoldoende rekening gehouden in de huidige voorwaarden die toegang geven tot overheidssteun.

**... die onvoldoende aandacht focussen op de doelgroepen**

De verdeling van de take-up van de financiële stimuli (percentage huishoudens dat gebruik maakt van de beschikbare stimuli) is tamelijk ongelijk. De systemen komen vooral ten goede aan de midden- en hogere inkomens. Precaire huishoudens, huurders en mede-eigenaars maken slechts in beperkte mate gebruik van - of hebben geen toegang tot - de financiële stimuli die beschikbaar zijn om energie-efficiënte renovatie van gebouwen te stimuleren. Dit volgt uit verschillende vaststellingen:

- De omvang van de administratieve taken en het niet-transparant zijn van de beschikbare informatie kunnen een rem zijn op de premieaanvragen en op de beslissing om renovatiewerken uit te voeren;
- De informatie richt zich alleen op het bestaan van overheidssteun voor renovatiewerkzaamheden en zegt niets over de verwachte effecten van de renovatie, onder meer wat betreft lagere verwarmingsfacturen en een beter comfort van het gebouw, elementen die nochtans belangrijk zijn bij het nemen van een investeringsbeslissing;
- Het voorlichtings-, communicatie- en ondersteuningsbeleid met betrekking tot financiële stimuli is alleen gericht op huishoudens en laat bouwprofessionals buiten beschouwing. Sommige aannemers zijn daardoor wellicht niet voldoende bekend met de geldende voorschriften en procedures (bv. de premieaanvraag<sup>43</sup>) en kunnen zo foute informatie verstrekken aan aanvragers.

**... die voor aanvragers en bouwprofessionals complex zijn om te begrijpen en te beheren**

De hoogte van de premies varieert van jaar tot jaar verschilt en is moeilijk te begrijpen of te vatten voor (potentiële) aanvragers en voor bouwprofessionals. Aanvragers kunnen een zeker gevoel van onrechtvaardigheid hebben wanneer zij hun dossier indienen in een jaar waarin de premies lager zijn dan in andere jaren. Onzekerheden in verband met schommelingen in de premies kunnen een rem zijn op het vermogen van ondernemingen om te anticiperen. Te frequente wijzigingen in het systeem kunnen derhalve negatieve gevolgen hebben voor aanvragers en bouwprofessionals, de steun onduidelijk maken en ontmoedigend werken om een renovatie aan te vatten.

---

<sup>43</sup>Zij kunnen bijvoorbeeld aangeven dat het bedrag van de premies afhangt van de datum van de aanvraag van de premies, terwijl de premies worden toegekend op basis van de datum waarop het volledige dossier, na de werken, wordt ingediend. Als er tijdens de werken of om administratieve redenen vertraging optreedt, is het bedrag van de premies dus niet het bedrag waarop de aanvrager dacht recht te hebben.



### 1.4.3 Een vastgoedfiscaliteit die weinig stimulerend werkt ten aanzien van energieprestaties

In de meeste gevallen en in de meeste Gewesten is de Belgische onroerende fiscaliteit niet gericht op de aankoop van energie-efficiënte gebouwen, de uitvoering van werken ter verbetering van de energie-efficiëntie bij de aankoop van een slecht geïsoleerd goed, grondige renovatie of sloop-wederopbouw, althans wanneer dit wenselijk is.

#### ***Een verouderde belastinggrondslag die geen rekening houdt met de energieprestatie en kan leiden tot perverse effecten***

Het kadastraal inkomen (KI)<sup>44</sup>, dat de basis vormt voor de inning van de onroerende voorheffing en voor de vaststelling van het belastbaar inkomen uit onroerend goed<sup>45</sup> voor de personenbelasting, levert twee grote problemen op.

- Enerzijds stelt dit een probleem vanuit conformiteitsoogpunt. Hoewel de wet voorziet in een herschatting van de kadastrale inkomens om de 10 jaar tijdens een algemene perequatie (art. 487 WIB 92), is het KI sinds 1975 niet meer herzien. Sinds het inkomstenjaar 1991 wordt de prijsevolutie in het KI weerspiegeld via de gezondheidsindex. Gemiddeld genomen zijn de momenteel geïnde huren echter hoger dan het kadastrale inkomen op basis waarvan de eigenaars nog steeds worden belast<sup>46</sup>. Ondanks het indexeringsmechanisme is het kadastraal inkomen ondergewaardeerd. Bovendien zijn de criteria van de kadastrale matrix die elk onroerend goed beschrijven sinds 1975 niet meer geëvolueerd en zijn sommige ervan verouderd.
- Aan de andere kant stelt dit een probleem van horizontale billijkheid, aangezien het belang van goede energieprestaties en modern comfort onvoldoende weerspiegeld wordt. Zo wordt geen rekening gehouden met de verbeteringen ten aanzien van huisvesting, energieprestaties en comfort die na 1975 zijn ontstaan<sup>47</sup>. Zo krijgen twee woningen in dezelfde wijk die verschillen qua energieprestaties of moderniteit van uitrusting hetzelfde kadastrale inkomen toegewezen. Ook wordt er geen rekening gehouden met de evolutie van de wijken sinds 1975. Sommige wijken zijn echter in waarde gestegen, terwijl andere wijken net in waarde gedaald zijn.

Het kadastraal inkomen kan echter worden onderworpen aan een kadastrale herziening, d.w.z. worden gewijzigd in het geval van werken, wat averechtse effecten kan hebben. Het bezoek van de administratie voor het verlenen van een bouwvergunning, die regelmatig wordt aangevraagd voor renovatiewerkzaamheden, leidt vaak tot een herschatting van het kadastraal inkomen. Hoewel sommige investeringen in energiebesparingen geen invloed hebben op het KI<sup>48</sup>, kan de vrees van de

<sup>44</sup> Het kadastraal inkomen (KI) is een fictief inkomen dat overeenstemt met het gemiddelde jaarlijkse netto-inkomen dat het onroerend goed zijn eigenaar zou opbrengen als het verhuurd zou worden, dat wil zeggen de gemiddelde jaarlijkse normale nettohuurwaarde van het onroerend goed op het referentietijdstip (art. 471 WIB 92). Tot op vandaag is dit referentietijdstip 1 januari 1975.

<sup>45</sup>De verhuurder wordt niet belast op de werkelijk ontvangen huurinkomsten, maar op basis van een percentage van het geïndexeerde KI.

<sup>46</sup>De Hoge Raad van Financiën had deze verhouding in 1996 op 3,21 vastgesteld, omdat de huren sneller waren gestegen dan de gezondheidsindex

<sup>47</sup> Bernard, N., Encadrement des loyers (grille « de référence » et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires (« bonus logement ») : développements récents, in Bernard, N. (2014), La défédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?, Larquier, Bruxelles.

<sup>48</sup> Er wordt een onderscheid gemaakt tussen verbouwingen die het wooncomfort verbeteren en energiebesparende maatregelen. De volgende investeringen, bijvoorbeeld, leiden niet tot een verhoging van het KI: de installatie van zonnepanelen, de installatie van een zonneboiler, de isolatie van het dak, de muren en de vloeren, de vervanging van enkele door dubbele of driedubbele beglazing, de installatie van een verwarmingsketel die ook elektriciteit produceert (micro-warmtekrachtkoppeling), de installatie van thermostatische kranen, de installatie van een warmtepomp, de vervanging van een oude ketel door een

eigenaars dat ze zouden worden onderworpen aan een kadastrale herziening ingevolge de opstart van (zelfs energiegerelateerde) renovatiewerken de eigenaars ontmoedigen om de kwaliteit en de energieprestaties van de woning te verbeteren. Hij kan bijvoorbeeld geneigd zijn om geen werken uit te voeren of de werken te verdoezelen, om te voorkomen dat zijn KI zou stijgen. Er kunnen ook andere averechtse effecten optreden, zoals een toename van het zwartwerk. Ook bestaat het risico dat verbouwingen die tot een waardeverandering van het goed leiden niet bij de administratie worden aangegeven, waardoor eigenaars van een woning met dezelfde waarde, die zich in dezelfde omstandigheden bevinden, niet altijd op dezelfde wijze belast worden.

#### ***Een onroerende voorheffing en overgangsrechten die geen rekening houden met energieprestaties***

Behalve in één gewest houden de roerende voorheffing, registratierechten, schenk- en successierechten geen rekening met de energieprestaties van het gebouw en werken ze geen ingrijpende renovaties in de hand.

#### ***Een fiscaal onevenwicht tussen de primaire en de secundaire markt***

Een van de belangrijkste verschillen tussen de primaire (nieuwbouw) en secundaire (bestaande bouw) markt ligt in de belasting op huisvesting. In België worden verschillende tarieven toegepast tussen de belasting op nieuwbouw en die op renovatie:

- los van de bestaande fiscaliteit in verband met de overgang van eigendom, is de bouw en aankoop van een nieuw onroerend goed (d.w.z. een onroerend goed dat binnen twee jaar na de eerste ingebruikname wordt verkocht) onderworpen aan een volledig btw-tarief van 21%;
- de aankoop van een bestaand/oud eigendom is enkel onderworpen aan registratierechten, die variëren tussen 6% en 12,5%, afhankelijk van het gewest en de situatie van de koper;
- voor renovatiewerken geldt een verlaagd btw-tarief van 6% in plaats van 21%<sup>49</sup>;
- voor sloop- en wederopbouwwerken geldt een volledig btw-tarief van 21%, behalve in 32 stadsgebieden, waar een verlaagd btw-tarief van 6% geldt. Er moet wel op gewezen worden dat het verlaagde btw-tarief van 6% dat van toepassing is op de sloop en wederopbouw van gebouwen, onder bepaalde voorwaarden, tijdelijk tot heel België is uitgebreid van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022.

De primaire markt wordt dus fiscaal benadeeld ten opzichte van de secundaire markt. De belastingdruk die op de primaire markt weegt, vertegenwoordigt ongeveer 45,1% van de totale kosten van een nieuwbouwproject. Nieuwbouw is echter onderworpen aan strengere energienormen die een betere energie-efficiëntie garanderen, maar die tot hogere prijzen leiden. De primaire markt wordt dus niet alleen fiscaal maar ook normatief benadeeld ten opzichte van de secundaire markt.

#### **1.4.4 Onaangepaste financieringsinstrumenten**

De renovatie van residentiële en tertiaire gebouwen komt voornamelijk ten laste van de privéactoren, maar vereist ook, in diverse omstandigheden<sup>50</sup>, de tussenkomst van de overheid. De onwetendheid van publieke en private actoren over de talrijke financieringsmogelijkheden op Europees niveau, alsook het ontbreken van een specifiek financieringsmechanisme voor de energierenovatie van

---

efficiëntere ketel, de verbouwing van een huis tot een energie-efficiënt passiefhuis enz. (cf. circulaire nr. 3/2010 van 22 februari 2010 betreffende de fiscale maatregelen inzake energiebesparingen en de herschatting van de kadastrale inkomens).

<sup>49</sup> Dit verlaagd tarief kan worden toegepast op elke woning die minstens 10 jaar oud is, die hoofdzakelijk als privéwoning wordt gebruikt en waarvan de uitgevoerde werkzaamheden rechtstreeks aan de eindverbruiker worden gefactureerd (eigenaar, vruchtgebruiker, huurder, ...).

<sup>50</sup> Wanneer de doelgroepen niet over voldoende financiële middelen beschikt om te zorgen voor energierenovatie, wanneer er grote schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd, wanneer de markt tekortschiet, enz.

gebouwen binnen de gewesten, zijn in dit opzicht allemaal belemmeringen voor de renovatie van het Belgische particuliere gebouwenbestand.

Er zijn ook verschillende hinderpalen die een rem kunnen zetten op particuliere investeringen bij de energierenovatie van gebouwen: zulke projecten zijn over het algemeen kapitaalintensief en hebben een lange investeringshorizon (waardoor het rendement en het risico moeilijker in te schatten zijn); de voordelen komen in de vorm van besparingen in plaats van inkomsten, en deze besparingen zijn moeilijk te meten; de projecten zijn over het algemeen klein van omvang; de projecten kunnen worden geïntegreerd in grotere projecten met andere doelstellingen (bijvoorbeeld de modernisering van gebouwen); er kan een 'split incentive' probleem optreden; ...

Bijgevolg zijn de bestaande financiële instrumenten niet altijd geschikt voor dit soort investeringen, met name niet binnen de banksector. Enerzijds kan de relatief lange terugverdientijd<sup>51</sup> van sommige energiebesparende werken een belemmering vormen voor een financiering via banklening als de maandelijkse aflossing van de lening groter is dan de gerealiseerde energiebesparing. De vastgestelde aflossingstermijnen (bijvoorbeeld voor consumentenleningen) laten immers niet altijd toe de kosten van het verkregen krediet te spreiden over de afschrijvingsperiode van de uitgevoerde werken. Anderzijds wordt bij de berekening van de leencapaciteit momenteel geen rekening gehouden met de impact van energierenovatie op de energierekening en dus op de terugbetalingscapaciteit van de huishoudens. Bovendien kunnen banken terughoudend zijn om investeringsprojecten op lange termijn te financieren, gezien de verstoringen en risico's die zulke projecten meebrengen voor hun balans.

De laatste jaren zijn er andere financiële spelers op het toneel verschenen, zoals bedrijven die energiediensten leveren ('ESCO's'). ESCO's werken via energieprestatiecontracten, waarbij zij aan de begunstigde van het contract de energieprestaties van een gebouw garanderen (door middel van financiering en de uitvoering van energiebesparende maatregelen) en worden vergoed op basis van het behaalde energieprestatieniveau. Dit innovatieve financieringsinstrument blijft echter weinig bekend en is complex (voorafgaande analyse vereist, talrijke clausules). ESCO's daarentegen zijn vaak nieuwe spelers en hebben niet veel eigen vermogen. Gezien het beperkte rendement in vergelijking met de genomen risico's (met name het risico van een rebound-effect dat de energiebesparingen<sup>52</sup> - op basis waarvan de ESCO's worden vergoed - zou kunnen tenietdoen), moeten deze bedrijven echter een kritische omvang bereiken en op grote schaal opereren om hun kosten te spreiden en om de risico's te spreiden over verschillende sites.

Over het algemeen roept de nog beperkte toevlucht tot de markt van de investering door derden (waarvan de ESCO's deel uitmaken) vragen op. Het ontbreken van een wettelijk kader voor investeringen door derden die de particuliere sector en de lokale overheden in staat zouden stellen te lenen aan particulieren en hun de nodige financiële garanties te bieden voor het uitvoeren van energie-efficiënte werken vormt een belemmering voor de ontwikkeling van dit soort initiatieven.

---

<sup>51</sup> De terugverdientijd is de tijd die nodig is om de initiële investering terug te verdienen (via energiebesparing).

<sup>52</sup> Het probleem van het rebound-effect is minder groot in de tertiaire sector, omdat verwacht wordt dat de 'begunstigden' (de werknemers, die niet aan het contract gebonden zijn) hun gedrag door de renovatiewerken niet zullen wijzigen. De reden ligt voor de hand: de werknemers betalen niet (rechtstreeks) mee aan de energierekening, zodat een daling van die rekening minder snel tot een hoger energieverbruik zal leiden.

### 1.4.5 Prijzen van fossiele brandstoffen die geen rekening houden met negatieve externaliteiten

De uitstoot van broeikasgassen heeft een kostprijs voor de samenleving<sup>53</sup> die niet wordt weerspiegeld in de huidige prijzen van fossiele brandstoffen, wat in economisch jargon 'negatieve externaliteiten' wordt genoemd. Deze externalisering van een groot deel van de kosten van energie, met name van fossiele energie, zet niet aan toe energierenovatie en tot het vervangen van verwarmings- en koelsystemen die op fossiele brandstoffen werken door schonere technologieën. Zoals echter door de Europese Commissie wordt vermeld, kan een voldoende robuuste koolstofprijs "een sterke aanjager zijn van onmiddellijke verandering en een sterk signaal geven voor koolstofarme investeringen, en dus een beslissende bijdrage leveren aan de uitrol van technologieën voor hernieuwbare energie en energie-efficiëntie"<sup>54</sup>.

In deze context is het niettemin belangrijk om de consumenten te beschermen die het meest gevoelig zijn voor sterke prijschommelingen en die niet over de financiële middelen beschikken om te investeren in minder vervuilende technologieën (zoals huishoudens die in energiearmoede leven, zie hieronder).

### 1.4.6 Aanwezigheid van een grote energiearmoede

In België is energiearmoede een maatschappelijk probleem dat ook een groot aantal huishoudens treft. De Koning Boudewijnstichting<sup>55</sup> schat dat 21,7% van de Belgische gezinnen in 2017 getroffen werd door minstens één vorm van energiearmoede<sup>56</sup>. Volgens de studie van de CREG<sup>57</sup> wordt (in 2018) ten minste 400.000 Belgische gezinnen geconfronteerd met energiearmoede. De twee studies tonen aan dat het gewicht van de elektriciteits- en aardgasrekening in het Belgische huishoudbudget bijzonder hoog is voor alleenstaanden en eenoudergezinnen, alsook voor lage inkomens.

Hoewel het verbeteren van de energieprestaties van woningen een belangrijke manier is om energiearmoede structureel te bestrijden, kan energiearmoede paradoxaal genoeg worden gezien als een belemmering voor renovatie. Dit komt omdat huishoudens in situaties van bestaansonzekerheid niet de middelen (of toegang tot financiering) hebben om te investeren in het verbeteren van de energie-efficiëntie van hun woningen en weinig controle hebben over hun energie-uitgaven (omdat ze vaak huurder zijn). Het gebrek aan middelen om de energieprestaties te verbeteren en de hoge energierekeningen waarmee huishoudens in energiearmoede worden geconfronteerd, vormen dus een vicieuze cirkel voor kwetsbare groepen.

---

<sup>53</sup> De uitstoot van broeikasgassen in verband met economische activiteiten (verbranding van fossiele brandstoffen) laat een negatieve externaliteit zien, aangezien broeikasgassen de concentratie koolstof in de atmosfeer verhogen, wat leidt tot opwarming van de aarde, wat op zijn beurt leidt tot schade voor het milieu en de economie en de samenleving.

<sup>54</sup> Europese Commissie (2020), Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal, [COM 2020/562 final](#), p. 17.

<sup>55</sup> Koning Boudewijnstichting (2019). Barometer energiearmoede 2009-2017 ([link](#)).

<sup>56</sup> Om rekening te houden met het multidimensionale karakter van dit probleem, monitort de Koning Boudewijnstichting in haar 'barometer brandstofarmoede' de evolutie van drie indicatoren:

- de gemeten brandstofarmoede: hieronder vallen gezinnen waarvan de energie-uitgaven 'abnormaal' hoog worden geacht in vergelijking met hun beschikbare inkomen (na aftrek van de kosten voor huisvesting). Dit soort armoede treft ongeveer 14% van de huishoudens in België (11,4% in Vlaanderen, 12,1% in Brussel en 19,5% in Wallonië);
- de verborgen energiearmoede: hieronder vallen gezinnen van wie een vermoeden bestaat dat hun energieverbruik 'abnormaal' laag is om te voldoen aan de elementaire behoeften. Dit soort armoede treft ongeveer 4,5% van de huishoudens in België (3,1% in Vlaanderen, 9,9% in Brussel en 3,7% in Wallonië);
- de subjectieve energiearmoede: hieronder vallen gezinnen die een welbepaald gevoel of een specifieke ervaring hebben met betrekking tot hun (financiële) mogelijkheid om hun energiefacturen te betalen. Dit soort armoede treft ongeveer 6,2% van de huishoudens in België (2,5% in Vlaanderen, 10,9% in Brussel en 9,8% in Wallonië).

<sup>57</sup> CREG (2019). Studie over het aandeel van de elektriciteits- en aardgasfactuur in het budget van de Belgische huishoudens in 2018 ([link](#)).

## 1.5 Een tekort aan geschoolde arbeidskrachten

Afgezien van het debat over de ontwikkeling van bestaande of toekomstige maatregelen om het aantal energie-renovaties te verhogen, is het van essentieel belang dat het aanbod van diensten (in het bijzonder de bouwsector) in kwalitatief en kwantitatief opzicht kan voldoen aan de eisen op het gebied van energie-efficiëntie. Er zijn echter een aantal belemmeringen die een rem vormen op de organisatie van de markt:

### 1.5.1 Een tekort aan arbeidskrachten

De bouwsector doet al enkele jaren moeite om gekwalificeerd personeel aan te trekken, wat het gevolg is van verschillende elementen: het gebrek aan opleiding of technische opleiding, de onaantrekkelijkheid van de sector, de zwaarte van het werk en het weinig aantrekkelijke loon. Volgens het Landverslag 2020 van de Europese Commissie<sup>58</sup> kampt België jaarlijks met een tekort van ongeveer 20.000 werknemers in de bouwsector. Het Memorandum van de Confederatie Bouw<sup>59</sup> schat dat in het derde kwartaal van 2018 ongeveer 16.500 vacatures in de bouwsector onbezet gebleven zijn.

Hoewel de bouwsector geenszins gespaard is gebleven van de coronacrisis (daling van de vraag, weinig nieuwe bestellingen, tijdelijke economische werkloosheid, enz.<sup>60</sup>), zal het tekort aan arbeidskrachten in de sector waarschijnlijk toenemen met de potentiële stijging van de vraag die door de sector wordt verwacht door de toename van de renovatieambities van de federale en gewestelijke overheden (namelijk een verhoging van een percentage ingrijpende renovaties ver onder de 1% naar 3% jaar). Volgens de Europese Commissie<sup>61</sup>, "*verhindert het tekort aan arbeidskrachten de bouwsector om de belangrijke rol die hij zou kunnen spelen bij het bereiken van de doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 te verminderen, door bij te dragen aan de renovatie van de Belgische voorraad van oude en energie-inefficiënte gebouwen*".

In dezelfde logica dreigt het tekort aan arbeidskrachten in de bouwsector ook een rem te zijn op de heropleving van de activiteit in de sector en het potentieel van de sector als herstelsector te beperken. Het potentieel voor het scheppen en behouden van werkgelegenheid in de bouwsector blijft dan ook groot.

### 1.5.2 Beroepsopleidingen die niet snel genoeg evolueren

In het kader van de transitie naar een koolstofneutrale duurzame bouwsector zullen banen verdwijnen of worden omgevormd en zullen nieuwe banen worden gecreëerd (specialisten in grondige renovatie, installateurs van 'slimme' technologische oplossingen, deskundigen op het gebied van hernieuwbare technologieën ...). De technieken en eisen veranderen voortdurend in de bouwsector. De sector moet bijvoorbeeld nieuwe instrumenten onder de knie krijgen (bijvoorbeeld het gebouwspaspoort<sup>62</sup>) en de beperking van de duurzaamheid integreren in elk van de componenten van de renovatieprojecten (projectbeheer, materiaalkeuze, afvalbeheer, enz.). En, zoals gespecificeerd in de Europese

<sup>58</sup>Europese Commissie (2020), Landverslag voor België 2020, [SWD 2020/500 final](#), p.71.

<sup>59</sup>Confederatie Bouw (2019), [Memorandum](#): De bouw, op het kruispunt van sociaal, economisch en milieubeleid, p. 4.

<sup>60</sup>Voor meer informatie, cf. Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2020), Conjuncturele ontwikkeling in de bouwsector - juni 2020, [CRB 2020-1266](#).

<sup>61</sup>Europese Commissie (2020), Verslag 2020 voor België - Europees Semester 2020: Beoordeling van structurele hervormingen, preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden, en resultaten van diepgaande evaluaties ingevolge Verordening (EU) nr. 1176/2011, [SWD 2020/500 final](#).

<sup>62</sup>Een digitaal platform dat voor elk gebouw alle documenten met betrekking tot het gebouw verzamelt en alle bestaande gegevens over een gebouw samenvoegt in een digitale 'kluis'.

renovatiestrategie<sup>63</sup>, is voor het ontwerp, de installatie en de werking van circulaire en koolstofarme oplossingen vaak een hoog niveau van technische kennis vereist. Het zal dan ook nodig zijn om werknemers nieuwe vaardigheden aan te leren en huidige en toekomstige banen aan te passen. Deze transitie creëert dus mogelijkheden en behoeften op het gebied van bij- en omscholing<sup>64</sup>.

De huidige opleidingen voor bouwprofessionals (aannemers, architecten, ...) bieden echter te weinig ondersteuning voor kwaliteitsvolle energierenovaties. Hierdoor is de technische kennis van de verschillende actoren in de bouwsector soms onvoldoende;

### **1.5.3 Innovatieve sectoren worden onvoldoende ondersteund**

Bouwmaterialen hebben potentieel grote gevolgen voor het klimaat en het milieu gedurende hun hele levenscyclus (van de winning via de productie tot het afvalbeheer), met name wat betreft verbruik van hulpbronnen en indirecte uitstoot. Hoewel de renovatie en de vernieuwing van gebouwen helpen om energie te besparen tijdens het gebruik van gebouwen, heeft het toegenomen materiaalverbruik ook een groeiende impact op het milieu. Om rekening te houden met de grijze energie die in recyclagematerialen zit, is het belangrijk om duurzaam bouwen en renoveren te stimuleren en te focussen op de duurzaamheidsprincipes van de circulaire economie ... En dus om de vraag naar innoverende en duurzame bouwmaterialen en -systemen te stimuleren. Hoewel deze sectoren de lokale werkgelegenheid stimuleren en inspelen op de klimaat- en milieudoelstellingen, worden Belgische bedrijven die duurzame bouwmaterialen en bouwsystemen produceren vaak geconfronteerd met een te wankele vraag, wat hen kwetsbaar maakt.

### **1.5.4 Sociale dumping en sociale fraude, nog steeds zeer aanwezig in de bouwsector**

Om ervoor te zorgen dat de renovatie en vernieuwing van het Belgische woningbestand ten goede komt aan de lokale ondernemingen en de lokale werkgelegenheid is het bovendien van essentieel belang dat de regels en wetgeving inzake de detachering van werknemers en sociale dumping worden nageleefd. Hoewel het regelgevend kader voor de bestrijding van sociale dumping en sociale fraude (uitkeringsstelsel, zwartwerk, enz.) de laatste jaren op Europees en nationaal niveau aanzienlijk werd versterkt, zijn sociale dumping en sociale fraude in België nog steeds sterk aanwezig. Volgens de Europese Commissie<sup>65</sup> bestaat tot 20% van de arbeidskrachten in de Belgische bouwsector uit gedetacheerde werknemers.

### **1.5.5 Gebrek aan vertrouwen bij de consument**

We zien een gebrek aan vertrouwen bij eigenaars door de onzekerheid van de resultaten. Eigenaars hebben namelijk soms geen vertrouwen in de kwaliteit van de energierenovatie, de knowhow van de renovatiebedrijven en de resultaten die door de energierenovatie worden behaald. Voor dit gebrek aan vertrouwen bij eigenaars kunnen verschillende redenen (lijst niet-uitputtend) worden genoemd:

- Sommige huishoudens hebben weinig of geen kennis van renovatie en weten niet tot wie zij zich moeten wenden om met hun renovatie te beginnen. In deze context kan de veelheid aan actoren die betrokken zijn bij een renovatieproces de particulier angst inboezemen;
- Sommige gezinnen zijn bang dat het de bouwprofessionals ontbreekt aan professionalisme (naleving van de termijnen, minimale overlast ...) of niet over de gepaste competenties beschikken.

---

<sup>63</sup> European Commission (2020), A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs improving live, [COM 2020/662 final](#).

<sup>64</sup> Europese Commissie (2020), Landverslag voor België 2020, [SWD 2020/500 final](#) & Europese Commissie (2019). Onderwijs- en opleidingsmonitor 2019 ([link](#)).

<sup>65</sup> Europese Commissie (2020), Landverslag 2020 voor België 2020, [SWD 2020/500 final](#), p.71.

- Eigenaars die energierenovaties laten uitvoeren, kunnen het slachtoffer zijn van oplichterij en slecht vakmanschap. Hoewel zulke gevallen een minderheid vormen, kunnen zij het vertrouwen van de eigenaars en de goede naam van de bouwprofessionals aantasten;
- Sommige huishoudens kunnen besluiten hun toevlucht te nemen tot zwartwerk (d.w.z. elk werk dat niet wordt aangegeven bij de overheid<sup>66</sup>, dat wordt uitgevoerd door een aannemer of een zelfstandige zonder factuur voor de totaliteit van de werken) omdat ze dit financieel aantrekkelijker vinden. De mogelijke risico's van zwartwerk zijn echter een slechtere kwaliteit van het werk, geen garantie op het uitgevoerde werk, geen verhaal in geval van een defect en geen bewijzen bij het opstellen van het EPB-certificaat na de werken.

## 1.6 Een tekort aan kwaliteitsvolle sociale woningen

Volgens de Koning Boudewijnstichting<sup>67</sup> hebben de sociale huisvestingsmaatschappijen<sup>68</sup> in heel België ongeveer 292.000 woningen (149.143 in Vlaanderen, 103.515 in Wallonië en 39.531 in Brussel). Dit vertegenwoordigt ongeveer 7% van het totale woningbestand (vergeleken met gemiddeld 12% in de EU, 32% in Nederland, 17% in Frankrijk). Aangezien het percentage sociale woningen ten opzichte van de totale woningmarkt in België zeer laag is, zien we een tekort aan sociale woningen en lange wachtrijen. In 2016 waren 39.464 Waalse, 142.981 Vlaamse en 39.153 Brusselse huishoudens aan het wachten op een sociale woning en de wachttijd is lang: 4 jaar en een half in Wallonië en 10 jaar in Brussel. Het aanbod is veel lager dan de vraag.

Als gevolg van dit tekort aan sociale woningen hebben de meest kwetsbaren geen toegang tot de aankoopsector noch tot sociale huisvesting. Daardoor komen ze op de particuliere huurmarkt terecht, met woningen van soms slechte kwaliteit of zelfs ongezonde woningen, die tegen hogere prijzen dan 'gemiddelde' woningen worden verhuurd (cf. [punt 2.1.2](#)).

Bovendien moet, ondanks de inspanningen van de afgelopen jaren, een zeer groot aantal sociale woningen nog steeds ingrijpend worden gerenoveerd. Volgens de Koning Boudewijnstichting<sup>69</sup>, kan van de 292.000 sociale woningen in België ongeveer 50% als 'zeer energie-intensief' worden beschouwd (63% in Wallonië, 44% in Brussel en 40% in Vlaanderen)<sup>70</sup>. Dit komt neer op tussen de 95.000 en 190.000 te renoveren woningen, een investering van 3 tot 6 miljard euro in het hele land<sup>71</sup>. Hoewel er gerenoveerd wordt, blijven de gas- en elektriciteitskosten voor de huurders in sommige gebouwen zeer hoog.

---

<sup>66</sup> Wanneer een werkgever een werknemer in dienst neemt voor een werk, moet hij een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling doen (DIMONA). Het doel van deze aangifte is de verschillende betrokken sociale administraties (RSZ, RJV, enz.) in kennis te stellen van de aanstelling van een nieuwe werknemer.

Zwartwerk is sociale fraude aangezien de werkgever de werknemer niet aangeeft en dus ook niet de verplichte socialezekerheidsbijdragen betaalt.

<sup>67</sup> Koning Boudewijnstichting (2018), De energieprestaties van sociale woningen in België verbeteren: kosten-batenanalyse en aanbevelingen ([link](#)).

<sup>68</sup> Sociale woningen zijn bedoeld voor alleenstaanden of voor huishoudens met een bescheiden inkomen. Meestal gaat het om de verhuur van appartementen tegen een redelijke prijs, maar het aanbod omvat ook de aankoop van woningen.

<sup>69</sup> Koning Boudewijnstichting (2018), Verbetering van de energieprestatie van sociale woningen in België: kosten-batenanalyse en aanbevelingen ([link](#)).

<sup>70</sup> Hoewel deze cijfers grotendeels gebaseerd zijn op gegevens uit de periode 2011-2016 en er inmiddels al inspanningen zijn geleverd, kan volgens de Koning Boudewijnstichting redelijkerwijs worden aangenomen dat de energieprestaties van een aanzienlijk deel van de voorraad aan sociale woningen nog steeds ondermaats zijn.

<sup>71</sup> Volgens de Koning Boudewijnstichting zou met een dergelijk programma de energiearmoede in de sociale woningen kunnen worden teruggebracht van 25,4% tot 11% (in de lage hypothese: investering van 3 miljard euro) of zelfs 6,5% (in de hoge hypothese: investering van 6 miljard euro).

Om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden, zijn er echter voldoende betaalbare en kwaliteitsvolle woningen nodig. Sociale woningen laten namelijk toe de discriminaties op het vlak van toegang tot een woning te bestrijden, garanties te bieden voor sociale rechtvaardigheid en het aanbod aan te passen aan de vraag (de huurprijs en de kenmerken van het goed in overeenstemming brengen met de behoeften en de financiële middelen van de huurders) en helpen bijgevolg de private huurmarkt beter te reguleren.



## **Deel 2. Specifieke belemmeringen voor de renovatie van het residentiële huurbestand**

## Inleiding

Huurdersgezinnen, die 36% van de totale Belgische huishoudens uitmaken, worden veel meer getroffen door de verschillende vormen van energie- en waterarmoede dan eigenaarsgezinnen. Deze risico's zijn respectievelijk 2,5 en 3,5 keer hoger in huurdersgezinnen dan in eigenaarsgezinnen<sup>72</sup>. Dit is bijzonder zorgwekkend, aangezien energiearmoede een enorme impact kan hebben op het leven van huurders, niet alleen financieel, maar ook op hun integratie in de samenleving en op hun welzijn. Deze situatie is met name het gevolg van het feit dat huurders een drievoudige straf opgelegd krijgen:

- De energieprestaties van gebouwen zijn vaak slechter in de huursector dan in woningen die door hun eigenaar bewoond worden, vanwege het gebrek aan investeringen door eigenaars-verhuurders die met bepaalde moeilijkheden worden geconfronteerd;
- Gewoonlijk hebben huurders een minder stevig sociaaleconomisch profiel dan eigenaars en ook een lager mediaan beschikbaar inkomen. In België is het percentage armoede bij huurders viermaal hoger dan bij eigenaars die een eigen woning betrekken;
- Huurders wonen vaker in appartementsgebouwen in mede-eigendom en worden er geconfronteerd met een veelheid aan profielen van actoren, wat een groter obstakel vormt voor de besluitvorming en het aanvangen van renovatieprojecten.

Naast de bijdrage aan de klimaat- en energiedoelstellingen zal de renovatie van de huurwoningen ook bijdragen aan de bestrijding van energiearmoede en de verbetering van de levensomstandigheden van een deel van de bevolking.

Het lage tempo van de renovatie van het huurbestand en het gebrek aan investeringen door verhuurders kan worden verklaard door het feit dat de renovatie van huurwoningen op een aantal belemmeringen stoot en complex kan zijn. Naast de klassieke belemmeringen zoals gebrek aan kennis en steun van de eigenaars (zie ook de volgende tabel). [punt 2.3](#)) en het gebrek aan financiële middelen voor de financiering van de renovatiewerken (zie [punt 2.4](#)), worden verhuurders geconfronteerd met een aantal belemmeringen die specifiek zijn voor het huurbestand:

- Bij de renovatie van een huurwoning worden de renovatiekosten gedragen door de eigenaar-verhuurder, terwijl de voordelen (lagere lasten, beter comfort, enz.) ten goede komen aan de huurder, dit staat bekend als het verhuurder-huurder dilemma of 'split incentive' (zie [punt 2.1.1](#));
- De verhuurder weet niet altijd wat te doen bij praktische huurdersproblemen, bijv. : kunnen ze in de woning blijven wonen tijdens werken? wat zijn de oplossingen om de huurders tijdens de werken tijdelijk ergens anders te huisvesten? (cf. [punt 2.1.3](#)).

In sommige geografische zones van het land wordt de huurmarkt bovendien geconfronteerd met een druk op de huurprijzen als gevolg van de demografische evolutie (toename van het aantal huishoudens), het niet op elkaar afgestemd zijn van de vraag naar en het aanbod aan woningen en de te lage productie van openbare woningen om het hoofd te bieden aan de grotere vraag (cf. [punt 2.1.2](#)).

Door deze specifieke belemmeringen kan de energierenovatie van huurwoningen nog complexer zijn (in vergelijking met woningen die bewoond worden door hun eigenaar). Dit aspect van energierenovatie krijgt ook onvoldoende politieke aandacht en wordt ter zijde geschoven ten gunste van de eigenaars-bewoners van eengezinswoningen, die de voorkeur krijgen omdat deze groep beter aansluit bij het traditionele economische model voor investeringsbeslissingen.

---

<sup>72</sup> Koning Boudewijnstichting (2020), Barometers energie- en waterarmoede 2009-2018 ([link](#)).

### **Kader 2-1: Het residentiële huurbestand en het tertiaire huurbestand, twee afzonderlijke markten**

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de bindende mechanismen en de steunmechanismen voor het residentiële huurbestand en voor het tertiaire huurbestand, aangezien de werking van beide markten fundamenteel verschilt:

- Anders dan de toegang tot fatsoenlijke en betaalbare huisvesting is de toegang tot tertiair onroerend goed geen grondrecht;
- De tertiaire markt is gevoeliger voor prijsschommelingen dan de residentiële markt. Als veel eigenaars-verhuurders hun goed van de markt halen, in plaats van de vereiste renovaties uit te voeren, zal sneller nieuw gebouwd worden. Er zal vrij snel een evenwichtsherstel optreden, wat in de residentiële sector niet het geval zal zijn.
- Eigenaars van tertiaire gebouwen zijn meestal grote vastgoedgroepen/investeerders, die verondersteld worden over voldoende financiële middelen te beschikken (of te kunnen beschikken) om aanzienlijke investeringsbedragen vrij te maken. Aan de andere kant zijn de eigenaars-verhuurders van het residentiële huurbestand meestal particulieren, die niet noodzakelijkerwijs over voldoende financiële draagkracht beschikken om grote renovatiewerken te financieren.

De Raad verduidelijkt eveneens dat onder 'residentieel huurbestand' uitsluitend woningen worden verstaan die worden verhuurd met een bestemming als hoofdverblijfplaats (verhuring van 'gemiddelde' en 'lange' duur). We kunnen ons namelijk afvragen of woningen die worden verhuurd voor commerciële doeleinden (platform van toeristische verhuur, toeristisch logies, bedrijfsappartementen ...), niet beschouwd moeten worden als een beroepsmatige handelsactiviteit met winst oogmerk en bijgevolg onderworpen moeten worden aan dezelfde regelgeving als het tertiaire huurbestand. Deze praktijken hebben immers meer weg van een niet openlijk uitgesproken economisch doel om winst te genereren dan van een valoriseren van het erfgoed om dit te behouden. Dit type verhuring past niet binnen het kader van het normale beheer van het privévermogen van een persoon. De onttrekking van woningen aan de huurmarkt met het oog op de beoefening van een rendabelere handelsactiviteit vergroot bovendien het risico dat deze goederen de crisis van de huisvesting nog doen toenemen in sommige delen van het land.

## **2.1 Specifieke belemmeringen voor de residentiële huurmarkt**

De belangrijkste belemmeringen die specifiek zijn voor de residentiële huurmarkt, en die hieronder worden beschreven, vragen om een herijking van het woonbeleid om te voorkomen dat veel Belgen steeds meer moeilijkheden ondervinden om een woning te vinden die is afgestemd op hun inkomen. Hoewel de toegang tot degelijke huisvesting in België een grondrecht is (art. 23 van de Grondwet), is de toegang tot kwaliteitswoningen tegen een betaalbare prijs voor veel huishoudens, en in het bijzonder voor huurders, zeer moeilijk geworden (zie [punt 2.1.2](#)).

### **2.1.1 Het 'verhuurder-huurder'-dilemma**

De huurmarkt wordt geconfronteerd met een 'market failure' die de beslissingen van de actoren vertekent: het 'verhuurder-huurder'-dilemma. Dit is een van de grootste obstakels voor de energierenovatie van het particuliere huurbestand, obstakel dat voortvloeit uit het feit dat de belangen van de verhuurders en de huurders niet op elkaar zijn afgestemd (ook wel bekend als de 'split incentive' of de 'principaal-agent-theorie'). In het algemeen kan de split incentive worden gedefinieerd als een situatie waarin de investerings- en winststroom niet optimaal wordt verdeeld tussen de partijen bij een transactie, waardoor investeringsbeslissingen worden vertekend.

Bij een energierenovatie in de huursector vloeit het 'huurder-eigenaar'-dilemma voort uit het feit dat de last van de investering bij de eigenaar van de woning ligt, terwijl het de bewoner - d.w.z. de huurder - is die zal profiteren van de belangrijkste voordelen van de werken, namelijk meer comfort en lagere energierekeningen<sup>73</sup>. De verhuurder heeft er dus onvoldoende belang bij om zijn huurwoning energie-efficiënt te maken, omdat het meestal de huurder is die ervan profiteert. Omgekeerd wordt de bewoner, in het geval van een huur waarin de energierekening (of "warme huur") is inbegrepen, niet aangemoedigd om energiebesparende maatregelen te nemen of te investeren in efficiënte uitrustingen, aangezien zijn totale kosten ongewijzigd zullen blijven. In de bouwsector verhindert deze problematiek vaak de uitvoering van een totaalrenovatie voor het hele gebouw.

Verhuurders en huurders worden ook geconfronteerd met een tijdelijke 'split incentive'<sup>74</sup>. Een verhuurder weet niet altijd hoe lang hij het goed in zijn portefeuille zal houden (hij kan bijvoorbeeld : al wat ouder zijn, hij kan de wens/verplichting hebben om het te verkopen, enz.) en de huurder weet vaak ook niet hoe lang hij in de woning zal blijven. Deze onzekerheid kan van invloed zijn op hun respectieve beslissingen om al dan niet te investeren in efficiënte renovaties of uitrusting, en dit zal des te meer het geval zijn omdat de verwachte voordelen over een lange periode worden gespreid (de meest ambitieuze investeringen in de verbetering van de energie-efficiëntie van gebouwen betalen zichzelf alleen op de lange of zelfs zeer lange termijn terug). Aangezien de mobiliteit van de huurders vaak hoger is dan die van de eigenaar-bewoners, wordt het 'tijdelijkheidsprobleem' in het licht van potentiële investeringsbeslissingen nog groter<sup>75</sup>.

### 2.1.2 Een tekort aan kleine, betaalbare, kwaliteitsvolle woningen

In België zien we een kloof tussen de ontwikkeling van de gezinsstructuur en de structuur van het woningbestand. Enerzijds staat België onder demografische druk met een toename van het aantal huishoudens als gevolg van de groei van het aantal inwoners en een afname van de omvang van de huishoudens (vergrijzing, dalende leeftijd bij samenwoning of huwelijk, scheiding, etc.). Volgens de vooruitzichten voor 2019 van het Federaal Planbureau en de FOD Economie<sup>76</sup> zal deze trend zich de komende jaren voortzetten. In dit verband is het belangrijk te benadrukken dat eenoudergezinnen en eenpersoonshuishoudens, die de komende jaren zullen toenemen, gekenmerkt worden door een grotere economische kwetsbaarheid en kwetsbaarder zijn voor energiearmoede. Aan de andere kant is er sinds het begin van de jaren '2000 weliswaar sprake van een aanzienlijke evolutie in het aantal appartementen, maar vertegenwoordigen de appartementen slechts een kwart (24,8%<sup>77</sup>) van het totale Belgische woningbestand, met zeer uiteenlopende situaties van de ene regio tot de andere<sup>78</sup>. Deze kloof komt tot uiting in een evolutie in de vraag naar woningen, weg van wat er op de markt beschikbaar is. Dit kan, althans in sommige demografische gebieden van het land, leiden tot een tekort aan 'comfortabele en bescheiden' woningen op de vastgoedmarkt, iets waarmee de residentiële huurmarkt sterk geconfronteerd wordt.

<sup>73</sup> Meyer, S. & Maréchal, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB nr. 16-001 ([link](#)).

<sup>74</sup> Meyer, S. & Maréchal, K. (2016). Split incentives et rénovation énergétique des logements, Policy paper CEB nr. 16-001 ([link](#)).

<sup>75</sup> Charlier, D. (2015), Energy efficiency investments in the context of split incentives among French household, Energy Policy 87, 465-479.

<sup>76</sup> Federaal Planbureau & FOD Economie (2019), Demografische vooruitzichten 2018-2070, Bevolking en Huishoudens, [Vooruitzichten van januari 2019](#).

<sup>77</sup> Cijfers 2019, bron: Statbel, Bouwen en wonen, [Gebouwenpark](#), laatst bijgewerkt op 12 oktober 2020.

<sup>78</sup> 26,4% van de Vlaamse woningvoorraad, 15,8% van de Waalse woningvoorraad en 56% van de Brusselse woningvoorraad.

Het tekort aan kleine betaalbare woningen wordt nog nijpender doordat:

- de particuliere productie zich de laatste jaren vooral geconcentreerd heeft op nieuwe woningen van hogere standing, waarvan de kosten om te bouwen volgens de huidige normen onvermijdelijk hoger zijn. Ontwikkelaars lijken minder geïnteresseerd te zijn in de productie van kleine betaalbare woningen, die investering met een lagere solvabiliteit/rentabiliteit vormen;
- de voorraad openbare sociale woningen, die in België zeer beperkt is<sup>79</sup>, de vraag naar betaalbare woningen niet meer kan opvangen. Dit gebrek aan sociale woningen heeft de vraag naar betaalbare en kwalitatief goede woningen op de particuliere huurmarkt nog doen toenemen, aangezien deze markt een markt van sociale woningen is geworden voor jonge huishoudens, alleenstaanden en eenoudergezinnen, die zich vaak in situaties van bestaansonzekerheid bevinden.

Dit tekort aan 'bescheiden en comfortabele' woningen, dat het gevolg is van een onbalans tussen vraag en aanbod, komt vervolgens tot uiting in een stijging van de vastgoedprijzen en daarmee in spanningen op de markten van de koop- en huurwoningen. Minder draagkrachtige huishoudens ondervinden steeds meer moeilijkheden om een woning te vinden die op hun inkomen is afgestemd, waardoor huur en kosten voor hen hoog oplopen. In combinatie met de lage inkomens van veel huurders vergroot het gebrek aan fatsoenlijke huisvesting van bescheiden omvang en comfort ook de spanningen die inherent zijn aan huurrelaties: strengere selectie van kandidaat-huurders, risico's op discriminatie, buitensporige huurprijzen, ontmoediging van renovatie, risico's op wanbetaling ...

### ***Evolutie van stijgende huurprijzen***

De afgelopen decennia kenden de gemiddelde huurprijzen exclusief lasten van de Belgische huishoudens die tegen marktprijs huren, inderdaad een opwaartse trend in de drie gewesten van het land, om uit te komen op 643 euro<sup>80</sup>. Uit diverse studies<sup>81</sup> blijkt ook dat het segment van de goedkope kleine woningen veel meer te lijden heeft onder deze stijgende huurtrend dan andere woningen. Deze trend is bijzonder uitgesproken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waar de laagste huren in de periode 2011-2015 met 20% zijn gestegen, tegenover 12,9% in Wallonië en 12% in Vlaanderen. Evenzo blijkt uit een studie van het IWEPS op basis van de gegevens van Immoweb dat de stijging van de huurprijzen tussen 2006 en 2016 groter was voor kleine woningen (+19% voor appartementen met één kamer of minder) dan voor grote woningen (+9% voor woningen met 4 kamers of meer).

Door de stijgende huren kunnen sommige huishoudens zich genoodzaakt zien om in woningen te blijven die niet geschikt zijn voor hun huidige situatie (locatie, grootte, comfort, gezondheid, enz.), omdat ze geen andere woningen kunnen vinden tegen een prijs die gelijk is aan hun huidige huurprijs. Deze noodzaak is des te groter aangezien de huurprijzen van de panden die toegankelijk zijn voor de meest preciaire huishoudens sterker stijgen dan die van meer 'luxueuze' woningen.

---

<sup>79</sup> De sociale huisvestingsmaatschappijen hebben over heel België ongeveer 292.000 woningen (149.143 in Vlaanderen, 103.515 in Wallonië en 39.531 in Brussel). Dit vertegenwoordigt ongeveer 7% van het totale woningbestand (vergeleken met gemiddeld 12% in de EU, 32% in Nederland, 17% in Frankrijk). Van de 292.000 sociale woningen in België kan ongeveer 50% als 'zeer energie-intensief' worden beschouwd (63% in Wallonië, 44% in Brussel en 40% in Vlaanderen). Dit zijn tussen de 95.000 en 190.000 te renoveren woningen (Bron: Koning Boudewijnstichting (2018), De energieprestaties van sociale woningen in België verbeteren: kosten-batenanalyse en aanbevelingen, [KBS](#)).

<sup>80</sup> Cijfer 2018, bron: EU-SILC 2018. De gemiddelde huurprijs bedraagt € 593 in Wallonië, € 667 in Vlaanderen en € 680 in Brussel.

<sup>81</sup> Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (2018), Le marché locatif sous la loupe – Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes. Territoire – regards statistiques n°2 ([link](#)); De Keersmaecker M.-L. (2018), Observatiecentrum van de huurprijzen - Enquête 2018, Observatiecentrum voor de huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ([link](#)); Winters S., Tratsaert K., Vastmans F., de Vries P., Helgers R. en Buyst E. (2012), Huurprijzen en richthuurprijzen, Steunpunt Ruimte en Wonen ([link](#)).

Deze vaststelling is bijzonder uitgesproken in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waar woningen van slechte kwaliteit of zelfs ongezonde woningen verhuurd worden tegen prijzen die hoger zijn dan de 'gemiddelde' woningen.

### **2.1.3 Praktische moeilijkheden bij het uitvoeren van werken in verhuurde goederen**

In het algemeen is het moeilijk om werken uit te voeren terwijl er een huurcontract loopt. De huurder heeft vaak liever dat de verhuurder wacht tot het einde van de huurovereenkomst alvorens renovatiewerken (energie of andere) uit te voeren, want deze leiden vaak tot overlast en geluidshinder. Volgens artikel 1719 van het Burgerlijk Wetboek is de verhuurder bovendien verplicht de huurder het rustig genot te doen hebben zolang de duur van de huurovereenkomst duurt. De wet bepaalt ook dat voor grote herstellingen de toestemming van de huurder vereist is. Daarom is het vaak beter om een verhuurde woning te renoveren bij een verandering van huurder, want op dat moment komt de woning tijdelijk leeg te staan.

De enige uitzondering op de verplichte toestemming van de huurder betreft dringende herstellingen die niet kunnen worden uitgesteld tot het einde van de huurovereenkomst (art. 1724 van het Burgerlijk Wetboek). Alleen in dit geval kan de verhuurder aan de huurder werken opleggen, welke ongemakken hem daardoor ook mochten worden veroorzaakt, en er is slechts een vergoeding is aan de huurder verschuldigd indien de duur van de werken meer dan 40 dagen bedraagt<sup>82</sup>. Indien de herstellingen de woning onbewoonbaar maken, heeft de huurder op basis van de huidige wetgeving zelfs het recht om de huurovereenkomst te beëindigen wegens werken met een opzeg van zes maanden voor het einde van de eerste of de tweede periode van drie jaar (enkel voor de huurovereenkomsten van 9 jaar, onder bepaalde voorwaarden). Het is belangrijk te beklemtonen dat de huurders in dat specifieke geval niet worden beschermd door de wetgeving en het risico lopen geen woning te hebben na de beëindiging van hun huurovereenkomst (cf. infra).

Zo kan bijvoorbeeld dakisolatie of vervanging van ramen worden uitgevoerd terwijl de huurders het goed bewonen, met beperkte overlast voor de huurder. Voor werken die niet kunnen wachten op een verandering van huurder en die te groot zijn om te worden uitgevoerd wanneer het goed wordt bewoond, zijn er weinig of geen oplossingen om huurders die ingrijpende renovatiewerken moeten ondergaan tijdelijk te herhuisvesten, en zo te voorkomen dat de huurders op straat komen te staan. Daar de toegang tot een fatsoenlijke en betaalbare woning voor eender wie een grondrecht is, is het essentieel om zich ervan te vergewissen dat de toepassing van een strikte energieprestatie-eisen er niet toe leidt dat de meest kwetsbare groepen geen toegang hebben tot huisvesting als gevolg van het feit dat woningen met een beperkte energie-efficiëntie worden uitgesloten van de huurmarkt of dat de eigenaar de huurovereenkomst verbreekt om grote renovatiewerken uit te voeren.

## **2.2 Een onvoldoende gereguleerde residentiële huurmarkt**

In de afgelopen jaren hebben de verschillende overheidsniveaus in België regelgevende maatregelen genomen om de renovatie van het gebouwenbestand te reglementeren te stimuleren, met name onder invloed van het Europese regelgevingskader. Momenteel is er echter weinig regelgeving die eigenaars-verhuurders verplicht om hun verhuurde woning(en) te renoveren en wordt de vaststelling van de huurprijzen overgelaten aan verhuurders. Het verhogen van de eisen die aan het huurbestand worden gesteld en het reglementeren van de huurprijzen worden in de literatuur vaak aangehaald als

---

<sup>82</sup> De vergoeding neemt dan de vorm aan van een vermindering van de huurprijs verminderd naar evenredigheid van de tijd en van het gedeelte van het verhuurde goed waarvan hij het genot heeft moeten derven.

belangrijke manieren om het 'eigenaar-huurder'-dilemma' gedeeltelijk op te lossen (zie [punt 2.1](#)) en het tekort aan betaalbare en kwaliteitsvolle woningen (zie [punt 2.2](#)).

### 2.2.1 Bijna geen EPB-eisen voor verhuurde woningen

Naast de EPB-eisen die gelden voor nieuwbouw, grote renovaties en eenvoudige renovaties, beoordelen de gewestelijke huisvestingscodes de leefbaarheid van woningen op basis van criteria met betrekking tot overbezetting, stabiliteit, dichtheid, elektrische en gasinstallaties, ventilatie, natuurlijk licht, sanitaire voorzieningen en verwarmingsinstallatie, structuur en grootte van de woning, doorgangsmogelijkheden op de vloeren en de trappen en de impact van het gebouw op de gezondheid van de bewoners. Om te kunnen worden verhuurd en als fatsoenlijk te worden beschouwd, moet een woning aldus voldoen aan strenge gezondheidscriteria die zijn vastgelegd in de Gewestelijke huisvestingscodes.

Van deze criteria zijn de eisen op het gebied van energie-efficiëntie over het algemeen eventueel zeer laag of zelfs onbestaand<sup>83</sup>. In de meeste gewesten hebben ze alleen betrekking op dichtheid, luchtstroming en luchtverversing, en hebben ze geen betrekking op het energielabel (d.w.z. energieverbruik), het klimaatlabel (d.w.z. de hoeveelheid uitgestoten broeikasgassen), de energienormen of de energiekosten voor de huurder.

Aangezien het met de huidige maatregelen bereikte renovatiepercentage echter te laag is om de klimaatdoelstellingen te halen, voorzien de verschillende renovatiestrategieën in een aanscherping van het huidige regelgevingskader. Sommige van de in dit kader voorziene maatregelen hebben specifiek betrekking op huurwoningen. Deze maatregelen zorgen echter niet altijd voor een evenwicht tussen verplichtingen en stimulansen voor eigenaars-verhuurders, en bijgevolg voor een afstemming tussen de belangen van de partijen (huurder en verhuurder). Door de onevenwichtigheid tussen de verplichtingen en stimulansen voor de eigenaar-verhuurder is het belangrijk niet uit het oog te verliezen dat, bij gebrek aan aangepaste omkaderingsmaatregelen, de invoering van eventuele bindende regelgevingsmaatregelen (bv. de invoering van een renovatieverplichting) de eigenaar-verhuurder ertoe kan brengen om ofwel het verhuurde goed niet te renoveren – wegens de hoge kostprijs – en het te verkopen, ofwel de gevraagde huur (in sommige gevallen op onrechtmatige wijze) te verhogen. Dit houdt het risico in dat de in [punt 2.1.2](#) van dit verslag beschreven problemen daardoor nog worden versterkt.

#### **Kader 2-2: Vermijden dat woningen snel uit de huurmarkt worden genomen**

Of er al dan niet bindende energienormen moeten komen die de verhuur van woningen reglementeren, is reeds lang het voorwerp van debat. De belangrijkste vrees in verband met dit debat is dat een aanzienlijk deel van de huurwoningen van de markt zal worden gehaald als gevolg van de beslissing van verhuurders om hun huurwoningen te verkopen in plaats van ze in overeenstemming te brengen met de normen en ze te blijven verhuren. De vraag is dan waar al deze huurders, die hun woning hebben verloren, opnieuw kunnen worden gehuisvest.

Bij de invoering van strenge energieprestatie-eisen voor verhuurde woningen moet bijgevolg rekening gehouden worden met een aantal elementen om de belemmeringen voor het uitvoeren van renovaties op de residentiële huurmarkt weg te nemen, en zo te voorkomen dat eigenaars-verhuurders zich terugtrekken en er op de markt van de huurwoningen, markt die reeds onder druk staat (zie [punt 2.1.2](#)), en op de vastgoedmarkt een crisis ontstaat.

<sup>83</sup> Voor meer details over de minimale eisen voor verhuurde woningen heeft het secretariaat documentatienota's opgesteld ([terug te vinden op de website van de CRB](#)).



### Het tempo van de renovatie in de woningverhuursector, een belangrijke factor

Gemiddeld verblijven de huurders minder lang in hun woning dan de eigenaar-bewoners. Volgens de beschikbare studies<sup>84</sup> bewonen de huurders hun woning gemiddeld 3 tot 4 jaar in Wallonië en 6 jaar in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Slechts een minderheid van de huurdersgezinnen bewoont de woning meer dan 20 jaar (11,8% in Wallonië en 5% in Brussel). Volgens de gegevens van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de huurders die het langst in hun woning verblijven, de personen die ouder zijn dan 64 jaar, de gezinnen met kinderen en de gezinnen met één of twee uitkeringen. Bovendien wordt de bouwsector, zoals in [punt 1.5](#) van dit rapport wordt benadrukt, al enkele jaren geconfronteerd met een tekort aan geschoolde arbeidskrachten. Enerzijds kan een te snel en te ambitieus renovatietempo gekoppeld aan een verandering van huurder eigenaars-verhuurders overvallen, waardoor ze zich dreigen terug te trekken. Als het renovatietempo daarentegen te hoog is, dreigt de bouwsector niet te kunnen volgen en zal de renovatie van gebouwen geen multiplicatoreffect hebben voor de Belgische economie (vlucht naar andere landen: buitenlandse bedrijven en gedetacheerde werknemers). Het tempo van de renovatie is dan ook een zeer belangrijke factor waarmee rekening moet worden gehouden bij het vaststellen van een eventuele verplichting tot renovatie.

### 2.2.2 Onvoldoende bescherming van de huurders en huurprijzen niet gereguleerd

Op de huurmarkt is de mate waarin de verbetering van de energie-efficiëntie een weerslag heeft op de huurprijzen bepalend voor de eigenaar om al dan niet energiebesparende investeringen te doen. De verwachte stijging van de huurprijzen als gevolg van de uitvoering van werken voor energierenovatie kan echter rampzalige gevolgen hebben voor de laagste inkomens die het moeilijk hebben om de huur te betalen en brengt het risico mee om tot een verarming van de bevolking te leiden. Momenteel bestaat er echter geen algemeen controlemechanisme (bv. een huurvergunning) voor de conformiteit van de op het Belgische grondgebied verhuurde goederen vanwege de administratieve rompslomp dat dit voor de gemeenten met zich mee zou brengen. Indien een verhuurder van mening is dat zijn goed voldoet aan de verschillende wettelijke bepalingen, kan hij het verhuren en de huurprijzen vragen die hij wil<sup>85</sup>. Dit is het gevolg van het feit dat de huurprijzen in België niet gereguleerd zijn. Hoewel de drie gewesten van het land elk een rooster van de huurprijzen hebben ontwikkeld<sup>86</sup>, is dit rooster indicatief en niet-bindend. Een verhuurder kan dus zonder problemen een goed van klasse G verhuren en de huur vragen die hij wil. Het huidige kader zorgt er niet voor dat de huurprijzen aangepast zijn aan de energiekwaliteit van de woning, wat nochtans zou vermijden dat personen met een laag inkomen geen toegang hebben tot efficiënte woningen. Door het tekort aan bescheiden en betaalbare woningen worden slechte en zelfs ongezonde woningen verhuurd tegen hogere prijzen dan woningen van goede kwaliteit.

In sommige buurlanden werden dergelijke huurcontrolesystemen ingevoerd. Deze systemen gebruiken een index van de huurprijzen als een vorm van huurcontrole om de huurders te beschermen tegen grote huurstijgingen en uitzettingen, terwijl verhuurders de verbeteringen op het gebied van energie-efficiëntie kunnen doorberekenen in de gevraagde huurprijs. Het voordeel van dergelijke systemen is dat zij de problemen in verband met stimulansen gekoppeld aan een opdeling in de tijd opvangen en dat huurders akkoord gaan met een hogere huurprijs om eigenaars te vergoeden voor hun investeringen.

<sup>84</sup> Centre d'Etudes en Habitat Durable (2014), Enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie – Résultats clés, [CEHD](#); <sup>84</sup> De Keersmaecker M.-L. (2018), Observatiecentrum van de huurprijzen - Enquête 2018, Observatiecentrum voor de huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ([link](#)).

<sup>85</sup> Indien de huurder echter van mening is dat hij geconfronteerd wordt met een ongezonde situatie, heeft hij de mogelijkheid om een administratieve en/of gerechtelijke procedure in te stellen.

<sup>86</sup> Het rooster van de huurprijzen helpt om de indicatieve huurprijs van een woning te berekenen aan de hand van een hele reeks criteria, waarvan sommige betrekking hebben op de energieprestatie van de woning.



## **2.3 Gebrek aan kennis over renovatie bij verhuurders**

Net als de eigenaar-bewoner weet de eigenaar-verhuurder niet altijd hoe hij een renovatieproces moet aanpakken en/of beschikt hij niet over de nodige technische kennis. Bij verhuurders lijkt er, nog meer dan bij eigenaars-bewoners, een gebrek aan kennis te bestaan over 'renovatie'. Hoewel er in België veel vormen van voorlichting, advies en begeleiding bestaan, focust de communicatie en ondersteuning omtrent energierenovaties de laatste jaren vooral op de bewoners van eengezinswoningen. De informatie die specifiek bestemd is voor eigenaars-verhuurders en huurders is vaak ontoereikend en onvolledig en heeft vaak de vorm van algemene informatie over renovatie, die in de eerste plaats bedoeld is voor eigenaars-bewoners. Dit gebrek aan informatie en ondersteuning voorkomt dat eigenaar-verhuurders en huurders overgaan tot energierenovatie.

### **2.3.1 Een energieprestatiecertificaat dat niet erg efficiënt is door de tekortkomingen op de huurmarkt**

In alle drie de gewesten zijn woongebouwen onderworpen aan een certificeringsverplichting bij verhuur, evenals aan een verplichting om de EPB-indicatoren uit het EPB te vermelden in de huurreclame en aan de verplichting om het hele EPB-certificaat aan de huurder mee te delen voor de ondertekening van de huurovereenkomst. Deze verplichtingen tot certificering en tot mededeling en publicatie van het EPB-certificaat bij het verhuren van residentiële goederen aan huurders verbeteren de transparantie van de huurmarkt en geven (potentiële) huurders inzicht in de energieprestaties van de woning die zij willen huren. In het kader van het huurbedand wil dit instrument:

- de potentiële toekomstige huurder de mogelijkheid bieden om met kennis van zaken een beslissing te nemen, met name over de hoogte van de huurprijs en de 'geschatte' kosten;
- de waardevermindering van huurwoningen met lage energieprestaties op de huurmarkt objectiever beoordelen;
- een stimulans zijn voor de verhuurder om energierenovaties uit te voeren om zijn woning aantrekkelijker te maken op de huurmarkt.

Naast de algemene minpunten van het EPB-certificaat die het nut ervan beperken (zie punt 1.3.1), wordt het certificaat geconfronteerd met twee specifieke problemen op de huurmarkt die een impact hebben op de objectieve beoordeling van de waardevermindering van goederen met lage energieprestaties en op de transparantie van de huurmarkt:

#### ***Een ontoereikende residentiële huurmarkt***

In de eerste plaats is het belangrijk te benadrukken dat de hierboven beschreven mechanismen alleen plaatsvinden op een normaal werkende huurmarkt, die bijvoorbeeld niet te lijden heeft onder woningtekorten. In het geval van een woningtekort zien potentiële huurders zich namelijk genoodzaakt om in een woning te wonen die niet voldoet aan een aanvaardbare prijs-kwaliteitverhouding, het prijsaanpassingsmechanisme is vertekend en de verhuurder wordt er niet toe aangezet om zijn goed te renoveren. Voor een goede werking van de markt is het tevens belangrijk dat de potentiële huurder en de verhuurder zich volledig bewust zijn van de problematiek rond energie-efficiëntie. In de meeste gevallen is de energieprestatie echter niet het essentiële criterium voor de huurder (die niet altijd het verband legt tussen de energieprestatie en de hoogte van de kosten) en is de eigenaar zich niet bewust van de voordelen van energierenovatie, weet hij niet hoe hij er moet aan beginnen en/of heeft hij er niet de financiële middelen voor.

### ***Een moeilijk te begrijpen indicator voor energieverbruik***

Aangezien het energieverbruik van een woning varieert op basis van verschillende factoren (energieprijzen, aantal en gedrag van de bewoners, enz.), wordt in het EPB-certificaat het theoretische energieverbruik van een gebouw vermeld. In theorie kan de potentiële toekomstige huurder op basis van deze indicator een idee krijgen van zijn toekomstig maandelijks verbruik en zijn totale toekomstige maandelijkse uitgaven (huur + lasten), en zo een geïnformeerde beslissing nemen rekening houdend met het bedrag van de huur en met de geraamde kosten. Het theoretische energieverbruik wordt in het EPB-certificaat echter uitgedrukt in kWh/m<sup>2</sup>. Deze meeteenheid zegt vaak niet veel voor huurders, die niet op basis van deze informatie alleen de maandelijkse energiekosten kunnen schatten die verbonden zijn aan het gebruik van het goed. Deze informatie helpt hen niet om een indicatie te hebben van het energieverbruik van het gehuurde pand of het bedrag van de energierekening.

### ***Geen indicatie over de mogelijke evolutie van de huurprijs***

Het EPB-certificaat bevat geen informatie over een mogelijke nieuwe huurprijs die de verhuurder kan vragen na een energierenovatie van het verhuurde goed. Daardoor ziet de verhuurder niet wat de voordelen zijn van het renoveren van zijn verhuurd goed.

## **2.3.2 Reboundeffect**

Het reboundeffect is een bekend probleem, vooral op de huurmarkt. Deze term wordt gebruikt wanneer, na verbetering van de energieprestatie, het energieverbruik toeneemt in plaats van logischerwijs te dalen. Dit fenomeen kan als volgt verklaard worden: als de bewoner van een gebouw (in dit geval de huurder) minder betaalt voor verbruikte energie, bestaat het risico dat hij niet wordt gestimuleerd om minder energie te verbruiken en dat zijn verbruik toeneemt. Hierdoor is de winst op de energierekening voor de huurder na renovatiewerken en een eventuele verdeling van deze winst tussen de huurder en de eigenaar (om de investering rendabel te maken) beperkt.

Ook al is het belangrijk om het reboundeffect te beperken, toch kan het nooit volledig geëlimineerd worden. Gezinnen in energiearmoede kiezen vaak uit noodzaak voor compromissen op het gebied van wooncomfort (bijvoorbeeld een lagere temperatuur in hun woning). Men mag niet verwachten dat deze gezinnen een dergelijke levensstijl aanhouden in een woning met een grotere eco-efficiëntie en niet kiezen voor (iets) meer comfort.

## **2.3.3 Nood aan bemiddeling tussen verhuurders en huurders**

Op de huurmarkt kan regelmatig een gebrek aan communicatie tussen de verhuurders en de huurders worden waargenomen. Die gebrekkige communicatie kan bijvoorbeeld tot uiting komen in:

- een communicatie die hoofdzakelijk gebaseerd is op aangetekende zendingen of een ongerechtvaardigde verhoging van de huur door de verhuurders en
- achterhouden van de moeilijkheden om hun contractuele verbintenissen na te komen (bv. de huur betalen, de woning als goede huisvader onderhouden...) door de huurders.

De gerezen problemen zijn zelden het voorwerp van discussie tussen de verhuurder en de huurder, en nog minder op voorhand, wat een situatie van wantrouwen tussen verhuurder en huurder creëert<sup>87</sup>. In bepaalde geografische gebieden van het land worden deze communicatieproblemen bovendien nog versterkt door een tekort aan betaalbare en kwalitatief goede woningen, waardoor een aanzienlijke huurinflatie en een onevenwichtige machtsverhouding tussen verhuurders en huurders ontstaat ten gunste van de verhuurders (zie [punt 2.1.2](#)) - huurders die geen andere keuze hebben dan zich zelf aan

---

<sup>87</sup> Bernard, N., Dawance, T. & L. Lemaire, (2011), La médiation à l'œuvre dans les commissions paritaires locatives : un irremplaçable outil (avorté) de proximité ente bailleurs et locataires ? Presses de l'Université de Saint-Louis, p. 211-230 ([link](#)).

de marktprijzen te onderwerpen en meer kwetsbare gezinnen die daardoor gedwongen worden woningen van slechte kwaliteit, vaak ongezone woningen, te betrekken, omdat zij niet over de middelen beschikken om een hogere huur te betalen voor een fatsoenlijke, kwalitatief goede woning.

Bij gebrek aan een formele plaats/structuur voor bemiddeling tussen verhuurders en huurders, waarmee conflictsituaties snel en doeltreffend kunnen worden opgelost en de betrekkingen tussen verhuurders en huurders kunnen worden verbeterd, is tegen de tijd dat zij voor de rechter komen, de situatie tussen de twee partijen vaak zo verslechterd dat de problemen tussen verhuurders en huurders niet meer door een regeling tussen de partijen kunnen worden opgelost. De rechter heeft dus vaak geen andere keuze dan de huurovereenkomst ontbonden te verklaren, wat een mislukking is voor de huurder (die dringend een oplossing moet vinden voor zijn nieuwe huisvesting) en voor de verhuurder (die het risico loopt de huurachterstand nooit te kunnen innen en te maken krijgt met een huurkloof tussen twee huurders en de rompslomp die een eventuele verhuring met zich meebrengt).

Er zij op gewezen dat dergelijke structuren, die erop gericht zijn een gezamenlijke oplossing tussen de verhuurder en de huurder in een vroeg stadium en buiten een gerechtelijke procedure om tot stand te brengen, in sommige van onze Europese buurlanden bestaan. Dat geldt met name in Frankrijk (departementale verzoeningscommissies), Nederland (huurcommissies) en het Groothertogdom Luxemburg (huurcommissies). Naast een bemiddelende rol spelen deze overheidsinstanties, die paritair zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van huurders en verhuurders, ook een belangrijke rol bij de regulering van de huurprijzen.

## **2.4 Een gebrek aan financiële middelen bij huurders**

Net als de eigenaar-bewoner beschikt de eigenaar-verhuurder niet altijd over (of heeft hij geen toegang tot) de financiële middelen die nodig zijn om de renovatiewerken te financieren die nodig zijn om de kwaliteit en de energieprestaties van de huurwoning te verbeteren. De beperkte gegevens die beschikbaar zijn over het profiel van de Belgische verhuurders<sup>88</sup>, die met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd, suggereren dat het grootste deel van de huurwoningen in handen is van particuliere verhuurders die over een beperkt aantal woningen beschikken, terwijl maatschappijen slechts een beperkte rol spelen op de residentiële huurmarkt. In België wordt vastgoed inderdaad vaak beschouwd als de vierde pensioenpijler<sup>89</sup>. Nu spaargeld niet veel meer opbrengt en de hypotheekrente relatief laag blijft, besluiten sommige particulieren - vooral vijftigplussers - te investeren in onroerend goed vanwege de garantie van een huurinkomen als pensioenaanvulling<sup>90</sup>. In tegenstelling tot investeringsmaatschappijen beschikt dit type eigenaar-verhuurder niet noodzakelijkerwijs over de financiële draagkracht om een volledige en grondige renovatie van zijn verhuurde goed te financieren en/of over de technische bekwaamheid om volledige en grondige renovatiewerken uit te voeren.

---

<sup>88</sup> Centre d'Etudes en Habitat Durable (2014), Enquête sur la qualité de l'habitat en Wallonie – Résultats clés, [CEHD](#); Charles, J. (2007). Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois. Onuitgegeven rapport, Brussel: Prospective Research for Brussels ([link](#)); Charles, J. (2005). Les bailleurs détiennent les clefs du logement, Bruxelles en Mouvement n°150, p.2-4 ([link](#)); De Clipelle, O. (2013), « La vérité des chiffres en matière de taxation des propriétés immobilières », Dossier in l'Echo van 20 november 2013.

<sup>89</sup> De eerste pensioenpijler is het wettelijke pensioen, de tweede is het aanvullend pensioen en de derde is pensioensparen en langetermijnsparen.

<sup>90</sup> Volgens de ING Focus Real Estate van 2018 zijn eigenaars zich bewust van de waarde van hun woning als spaarpotje voor de toekomst en denkt 45% er zelfs aan om zijn woning te verkopen voor zijn oude dag.

Er moet rekening worden gehouden met bepaalde factoren die specifiek zijn voor de residentiële huurmarkt en die het debat over de financiering van energierenovaties gecompliceerder maken:

- Zonder een geschikte begeleidingsstructuur en zonder financiële steun dreigen verhuurders hun woning van de huurmarkt te halen als ze geconfronteerd worden met te strenge renovatieverplichtingen, wat het woningtekort zal doen toenemen en zal leiden tot een verlies van woningen voor de betrokken huurders;
- Een verandering van huurder, in tegenstelling met een verandering van eigenaar of van gebruik, gaat niet gepaard met de mobilisatie of de beschikbaarheid van significante financiering bij de eigenaar-verhuurder.

Het 'verhuurder-huurder'-dilemma maakt het voor de verhuurder-huurder ook ingewikkelder om met een renovatie te beginnen. De bestaande instrumenten laten echter onvoldoende ruimte voor een eerlijke verdeling van de kosten en baten van een energierenovatie tussen de eigenaar en de huurder van een gebouw.

#### **2.4.1 Overheidssteun voornamelijk bestemd voor eigenaars-bewoners**

Eigenaars-verhuurders en huurders maken slechts in beperkte mate gebruik van - of hebben geen toegang tot - de financiële stimuli die de overheid ter beschikking stelt om de energierenovatie van gebouwen te stimuleren. Hoewel de mentaliteit geleidelijk aan het veranderen is, ligt de nadruk in termen van stimulansen en financiële steun voor renovatie de laatste jaren vooral op eigenaars van eengezinswoningen, die beter aansluiten bij het traditionele model voor investeringsbeslissingen.

#### **2.4.2 Een allesbehalve stimulerende belasting op residentiële huurprijzen**

Vandaag worden de huurinkomsten die een natuurlijke persoon ontvangt voor een onroerend goed dat hij uitsluitend voor bewoning verhuurt ("private huurinkomsten"), belast als inkomsten uit onroerend goed volgens een voordelige belastingregeling die is gebaseerd op het kadastraal inkomen<sup>91</sup> waarbij geen rekening wordt gehouden met de energieprestaties van de woning. Daar de eigenaar onderworpen is aan een belasting die niet schommelt op basis van de werkelijk ontvangen huurinkomsten en zonder criterium in verband met de energie-efficiëntie van het goed, heeft hij er helemaal niets bij te winnen een redelijke huur te vragen of de energiekwaliteit en -efficiëntie van de verhuurde woning te verbeteren.

In dit verband vestigen veel deskundigen de aandacht op het feit dat de belastingheffing op huurinkomsten niet los kan worden gezien van het belastingstelsel van een land. Elke herziening van de onroerende fiscaliteit moet worden bestudeerd in het kader van een herziening van de hele Belgische onroerende en vermogensfiscaliteit (overgangsrecht, onroerende voorheffing, enz.) om op nationaal en gewestelijk niveau een fiscale basisevenwicht te behouden. Dit om te voorkomen dat er in de vastgoed- en bouwsector negatieve (sociale en economische) effecten ontstaan.

---

<sup>91</sup> De "private huurinkomsten" worden belast op basis van het geïndexeerd kadastraal inkomen (KI), verhoogd met 40% en desgevallend verlaagd met de interesten van leningen. Dit betekent dat niet de reële huurinkomsten worden belast, maar wel een forfait op het kadastraal inkomen. Vervolgens voegt de belastingadministratie het belastbaar bedrag toe aan de inkomsten van de verhuurder; vervolgens wordt dit bedrag onderworpen aan de aanslagvoet van de personenbelasting, net zoals het loon. België werd trouwens in november veroordeeld tot een boete van 2 miljoen euro en een dwangsom van 7.500 euro per dag wegens het niet naleven van een arrest van het Europees Hof van Justitie (EHJ) over de berekening van de huurinkomsten van de eigenaars van onroerende goederen. Volgens de Europese Commissie kan het Belgische stelsel van huurbelasting leiden tot verschillen in fiscale behandeling en Belgische ingezetenen ontmoedigen om onroerend goed in het buitenland te kopen (de belastinggrondslag wordt berekend op basis van het kadastraal inkomen van het onroerend goed in het geval van een huur in België, maar op basis van de reële huurwaarde van het onroerend goed voor een woning die in het buitenland wordt verhuurd).

### 2.4.3 Financiële en contractuele instrumenten die geen rekening houden met het 'verhuurders-huurder'-dilemma

De financiële en contractuele instrumenten die beschikbaar zijn voor de financiering van de energierenovatie van huurwoningen (bv.: renovatiecontract, investeringen door derden, enz.), houden geen rekening met het 'verhuurder-huurder'-dilemma (d.w.z. ze zorgen er niet voor dat de kosten en baten van een energierenovatie eerlijk worden verdeeld tussen verhuurder en huurder) en hebben over het algemeen te lijden onder beperkingen.

#### *Werken tijdens de huurovereenkomst en renovatiehuurovereenkomst*

Het aspect 'energie-efficiëntie' is reeds, althans gedeeltelijk, opgenomen in het burgerlijk wetboek ('werken tijdens de huurovereenkomst') en de gewestelijke wetgevingen inzake huurovereenkomsten ('renovatiehuurovereenkomst'). Deze wetgevingen kampen echter met een aantal onduidelijke zones, voornamelijk met betrekking tot de bescherming van de huurder.

Bij werken tijdens de huurovereenkomst kan de verhuurder aan de huurders bepaalde werken opleggen zonder hun toestemming, indien het gaat om dringende herstellingen (waaronder energierenovatie) die niet kunnen worden uitgesteld tot het einde van de huurovereenkomst (art. 1724 van het Burgerlijk Wetboek). In dat geval kan de huurder de renovatiewerken niet weigeren, in naam van het aanpassen van het gebouw aan de normen, en moet de huurder de door de verhuurder opgelegde werken gedogen, ongeacht de ongemakken die hem daardoor worden veroorzaakt. Er is slechts een vergoeding aan de huurder verschuldigd indien de werken langer dan 40 dagen duren. Indien de herstellingen de woning onbewoonbaar maken, heeft de huurder zelfs het recht om de huurovereenkomst te beëindigen.

In het geval van de renovatiehuurovereenkomst:

- Sluiten de wetgevingen niet de mogelijkheid uit om aan het einde van de huurovereenkomst werken uit te voeren, wat verrassend is, aangezien het de bedoeling is om de huidige huurder gedeeltelijk te laten profiteren van de voordelen van de renovatie;
- Kan de verhuurder na de werken de huurovereenkomst beëindigen (geen garantie dat de huurder in het pand kan blijven). Met de renovatiehuurovereenkomst werd geen einde gemaakt aan het recht van de verhuurder om de huurovereenkomst te beëindigen, bijvoorbeeld voor persoonlijke bewoning. Het is verbazingwekkend dat de huurder enerzijds de overlast die het werk met zich meebrengt, moet gedogen en dat anderzijds zijn huurovereenkomst aan het einde van de werken beëindigd wordt;
- De wetgeving bepaalt dat de werken materiaal uitgevoerd moeten kunnen worden op een 'bewoonde site' en zonder 'onredelijke vermindering van het woongenot', wat in de praktijk zeer moeilijk is. De omvang van de verstoring moet dan per geval beoordeeld worden, deze voorwaarde verhindert het uitvoeren van grotere, efficiëntere werken en er is geen oplossing voor een tijdelijke herhuisvesting voorzien in het kader van de renovatiehuurovereenkomst;
- De criteria voor het verhogen van de huur zijn niet duidelijk. De regeling bepaalt dat de huurverhoging ofwel in verhouding tot de kosten van de werken ofwel in verhouding tot de energieverbetering kan worden doorgevoerd, wat heel andere criteria zijn. De kosten van de werken zijn niet noodzakelijkerwijs gerelateerd aan de energiewinst. Bovendien lijkt het weinig realistisch om een maand voor het begin van de werken een verhoging van de huur overeen te komen. Hoe kan je op voorhand de energiewinst of de kosten van toekomstige werken kennen?

#### **2.4.4 De omvorming van grote percelen en gebouwen tot appartementen**

Gezien de plannen om de bebouwing te verdichten, het einde van het landgebruik in 2050 ('Betonstop') en de bevolkingsgroei, kunnen appartementen een oplossing bieden om de woonomgeving te verdichten. Ze kunnen ook inspelen op maatschappelijke behoeften en demografische veranderingen zoals de vraag naar kleine woningen, een vergrijzende bevolking, toegang tot huisvesting voor eenoudergezinnen die moeite hebben om eigenaar te worden, en de onderbezetting van woningen. En daarmee inspelen op de kloof tussen de ontwikkeling van de structuur van de huishoudens en de structuur van de bestaande woningvoorraad. In deze context kan de omvorming van grote percelen en gebouwen bevorderlijk zijn voor het optrekken van appartementen: opdeling of sloop-wederopbouw van grote eengezinswoningen om ze om te vormen tot kwaliteitsappartementen.

Hoewel de ontwikkeling van appartementen wordt ondersteund door de aantrekkelijkheid voor huurinvesteringen en de zeer lage rente van hypothecaire leningen in combinatie met het bijna-nulrendement op spaarrekeningen, gaat het hierbij vooral om premium appartementen, die winstgevender zijn voor investeerders<sup>92</sup>. In België helpen de bestaande instrumenten niet om de omvorming van grote percelen en gebouwen te stimuleren om het tekort aan kleine betaalbare woningen op te lossen (bijvoorbeeld via stimuleringsmaatregelen die afhankelijk gesteld worden van de grootte van de nieuwe woningen).

---

<sup>92</sup> De Federatie van Notarissen geeft bijvoorbeeld aan dat in februari 2017 dat het aanbod van premium appartementen het aantal kopers in Waals-Brabant begint te overtreffen.

### **Deel 3. Specifieke belemmeringen voor de renovatie van mede-eigendommen**

## Inleiding

In België zijn er 210.984 appartementsgebouwen, goed voor 1.444.971 wooneenheden, oftewel 26% van het Belgische woningbestand. Van deze gebouwen werd 63,7% gebouwd vóór 1981<sup>93</sup>, d.w.z. vóór de invoering van de energienormen<sup>94</sup>. Er dient echter opgemerkt te worden dat niet alle appartementsgebouwen gebouwen in mede-eigendom zijn. Een mede-eigendom is een appartementsgebouw waarin de appartementen eigendom zijn van verschillende eigenaars<sup>95</sup>. Bovenstaande cijfers geven dus het hoge bereik om het aantal gebouwen in mede-eigendom te schatten. De Kruispuntbank van Ondernemingen (KBO) gaf bovendien aan dat zij in 2017 75.000 geregistreerde mede-eigendommen had. Door toepassing van het nationale gemiddelde van het aantal appartementen per gebouw (namelijk '7') verkrijgen we een laag bereik van 525.000 appartementen in mede-eigendom. Dit zeer lage bereik volgt uit het feit dat de Belgische markt van mede-eigendommen niet goed gekend is, vooral voor kleine mede-eigendommen (minder dan 10 wooneenheden) waarvan het exacte aantal niet eens gekend is.

In het kader van de renovatie van de mede-eigendommen is het belangrijk op te merken dat de situatie sterk verschilt van gewest tot gewest en dat de situatie bijzonder zorgwekkend is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Leefmilieu Brussel<sup>96</sup> schat bovendien dat, om de doelstellingen van de renovatiestrategie (100 kWh/jaar) te bereiken, 97% van het vastgoedbestand van de Brusselse mede-eigendommen tegen 2050 moet worden gerenoveerd om de vooropgestelde doelstelling te bereiken, namelijk een gemiddelde prestatie van 100 kWh/m<sup>2</sup>. In het Gewest wordt 10% van het totale aantal gebouwen beheerd als mede-eigendom wat neerkomt op 40% van het totale aantal Brusselse woningen (gemiddeld aantal eenheden: 11,5 eenheden/gebouw in mede-eigendom<sup>97</sup>)<sup>98</sup>.

Gezien de grote hoeveelheid woningen en het grote aantal privé-eigenaars, vertegenwoordigt de renovatie van mede-eigendommen een belangrijk potentieel voor de vermindering van het energieverbruik (en een belangrijk sociaal potentieel) met betrekking tot de Belgische gebouwen, en in het bijzonder met betrekking tot de gebouwen in de grote steden. Hoewel het een belangrijke sector is om de energie- en klimaatdoelstellingen van de steden te bereiken, is de renovatie van mede-eigendommen een gedeelde uitdaging in België en meer in het algemeen in Europa, aangezien veel gebouwen vóór 1980 werden gebouwd en dus niet erg energie-efficiënt zijn. Het is bovendien een complexe en weinig aantrekkelijke markt voor bouwprofessionals, die wordt gekenmerkt door lange besluitvormingsprocessen voor het bepalen van een renovatieproject, waarbij de financiële opzet in het kader van een renovatieplan bijzonder complex is, vooral wegens de veelheid aan verschillende actoren die betrokken zijn bij de renovatie van een mede-eigendom.

---

<sup>93</sup>Bron: Statbel, Kadastrale statistiek van het gebouwenpark ([link](#)).

<sup>94</sup>Er zij op gewezen dat de situatie sterk verschilt van gewest tot gewest. In Brussel is 56% van de woningen opgenomen in appartementsgebouwen (tegenover 15,8% in Wallonië en 26,4% in Vlaanderen) en werd 88,5% van deze gebouwen gebouwd vóór 1981 (tegenover 68% in Wallonië en 55,5% in Vlaanderen), waardoor ze een slechte energieprestatie hebben.

<sup>95</sup> Dit type gebouw bestaat dus uit private delen (voorbehouden voor het exclusieve gebruik van hun eigenaar) en gemeenschappelijke delen (delen van het gebouw voor gebruik door een deel van de mede-eigenaars of alle mede-eigenaars). Zodra een gebouw wordt verdeeld in ten minste twee verschillende appartementen en een of meerdere gemeenschappelijke delen omvat, is er sprake van een situatie van mede-eigendom.

<sup>96</sup> Leefmilieu Brussel & Inovate (2020), Hoe de renovatie van de Brusselse mede-eigendommen op het vlak van energie-efficiënte ondersteunen? Conclusie van het Innovate-project ([link](#)).

<sup>97</sup> Meyer, S & Joukosky, A. (2019), Rapport d'analyse des micro-données du Censur 2011, Projet Bruwatt, [Centre d'Etude Economique et Sociales de l'Environnement, ULB](#).

<sup>98</sup> Van de kleine mede-eigendommen (< 10 eenheden) dateert 70% van de gebouwen van vóór 1960 en verklaart minder dan 4% een energieprestatie te hebben van < C. Van de grote mede-eigendommen (10 tot 50 eenheden) dateert 70% van de gebouwen uit de periode 1960-1990 en verklaart slechts ongeveer 10% een appartement met een EPB te hebben van meer dan C. Brussel telt dus veel en oude mede-eigendommen: 96% van de kleine eigendommen en 90% van de andere eigendommen hebben een score van minder dan C.



### 3.1 Specifieke belemmeringen voor de renovatie van mede-eigendommen

De belangrijkste belemmeringen voor de renovatie van mede-eigendommen worden hieronder beschreven en vragen om een herijking van het woningbouwbeleid. De problematiek van de energierenovatie van mede-eigendommen is een specifiekere problematiek, daar de werken niet enkel betrekking hebben op individuele woningen maar ook op de gemeenschappelijke delen. Daardoor worden mede-eigendommen, behalve met de traditionele belemmeringen verbonden aan de renovatie van gebouwen (zie [Deel 1](#)), geconfronteerd met een veelvoud aan spelers, wat de renovatie van een mede-eigendom nog meer belemmert. Bovendien hebben mede-eigendommen te maken met een complexe en specifieke realiteit: vaak uiteenlopende belangen, de meerderheid van de bewoners van de mede-eigendommen zijn huurders (en worden dus geconfronteerd met het 'eigenaar-huurder'-dilemma, zie [punt 2.1.1](#)), een besluitvormingsproces dat niet altijd even gemakkelijk is, enz. Aangezien ingrijpende totaalrenovaties van mede-eigendommen met grote specifieke belemmeringen te maken krijgen, verdienen mede-eigendommen bijzondere aandacht. Er wordt echter te weinig een specifiek op dit soort gebouwen gericht beleid gevoerd om beslissingen over een ingrijpende totaalrenovatie te vergemakkelijken.

#### 3.1.1 De vele actoren bemoeilijken de besluitvorming

Mede-eigendommen vertegenwoordigen een ecosysteem van actoren (mede-eigenaars, huurders, syndicus, vereniging van mede-eigenaars, enz.). De uiteenlopende belangen van de verschillende mede-eigenaars vormen het grootste obstakel voor de renovatie van mede-eigendommen. Mede-eigendommen groeperen namelijk uiteenlopende eigenaarsprofielen (eigenaar-bewoner of eigenaar-verhuurder, leeftijd, inkomen, alleenstaanden, eenoudergezinnen, enz.) en worden grotendeels bewoond door huurders. Deze verscheidenheid aan profielen van mede-eigenaars heeft tot gevolg dat het besluitvormingsproces complexer en trager wordt, doordat de mede-eigenaars uiteenlopende belangen hebben. Verhuurders, die minder geneigd zijn te investeren in de levenskwaliteit dan eigenaars-bewoners, kunnen bijvoorbeeld grote renovaties van de gemeenschappelijke delen blokkeren. Een klein deel van de eigenaars-bewoners weegt zo op de besluitvorming. Ook kan een 80-jarige mede-eigenaar minder geneigd zijn om grote sommen geld te investeren in de energierenovatie van de mede-eigendom dan een jong paar dat er net is ingetrokken, en kan een eenoudergezin, dat over het algemeen een lager inkomen heeft, niet de financiële draagkracht hebben om een energierenovatie te financieren.

Mede-eigendommen groeperen ook andere stakeholders (syndici van het gebouw<sup>99</sup>, de raad van mede-eigendom<sup>100</sup> ...) die ook zeer uiteenlopende profielen kunnen hebben. In dit kader is het over het algemeen noodzakelijk om onderscheid te maken tussen kleine mede-eigendommen (< 10 eenheden), waarvan de syndici meestal vrijwilligers zijn, en grote mede-eigendommen (> 10 eenheden), waarvan de syndici meestal professionals zijn. De afwezigheid van een professionele syndicus verhoogt bijvoorbeeld de technische belemmeringen en bijgevolg het wantrouwen van de mede-eigenaars in de competenties van de syndicus bij het uitvoeren van een renovatie. Evenzo kan het ontbreken van een

---

<sup>99</sup> De syndicus is het uitvoerend orgaan van de algemene vergadering van mede-eigenaars. Hij wordt door de algemene vergadering aangesteld om het dagelijks beheer van het gebouw te verzekeren en de fondsen van de mede-eigendom te beheren.

<sup>100</sup> De raad van mede-eigendom (vroegere raad van beheer) is samengesteld uit mede-eigenaars die zijn gekozen na een stemming op een algemene vergadering. Hun mandaat wordt kosteloos uitgeoefend en bij elke algemene vergadering vernieuwd. Hij is verplicht in mede-eigendommen die meer dan 20 kavels tellen. Voor kleinere mede-eigendommen beslist de algemene vergadering of er al dan niet een raad van mede-eigendom wordt opgericht. De raad ziet toe op de goede uitvoering van de opdracht van de syndicus. Zijn belangrijkste rol is om te fungeren als een schakel tussen de syndicus en de andere mede-eigenaars.

bij wet verboden tariefschaal voor syndici<sup>101</sup> leiden tot wantrouwen van de mede-eigenaars ten opzichte van de syndici. Volgens de literatuur<sup>102</sup> kunnen er ook uiteenlopende belangen ontstaan tussen de mede-eigenaars en de syndicus die het gebouw beheert. De syndicus heeft er immers geen enkel belang bij om ambitieuze werken voor te stellen, die een bron vormen van potentiële spanning en ontevredenheid - zowel voor de eigenaars als voor de bewoners van het gebouw - en die leiden tot extra werk. Een klassiek beheer, dat niet erg ambitieus is en zich vooral richt op het herstellen of vervangen van defecte onderdelen, is veel eenvoudiger en meer in overeenstemming met zijn competenties en vergoedingswijze. De korte duur van het mandaat van de syndici is evenmin bevorderlijk voor een grootschalige renovatie<sup>103</sup>.

Bij de renovatie van een mede-eigendom komen, naast de talrijke actoren van de mede-eigendom zelf, professionals uit de bouwsector (energieauditeurs, architecten, vaklui, ambachtslieden, enz.), overheidsinstellingen (stedenbouwkundige diensten, subsidieaanvragen, enz.) en financiële instellingen (banken, ESCO's, enz.) in actie. En deze spelers hebben niet altijd kennis van de complexiteit van de regels, met name wat betreft de besluitvorming, die de werking van de mede-eigendommen regelt (zie [punt 3.3.3](#)).

Deze veelheid aan stakeholdersprofielen in combinatie met de vele mede-eigenaarsprofielen maakt de besluitvorming nog complexer en vertraagt het proces, vooral als het gaat om het starten van renovatiewerkzaamheden. De beslissing om werken in een mede-eigendom uit te voeren wordt op collectieve wijze genomen, daar ze voortvloeit uit een stemming van de mede-eigenaars op de algemene vergadering<sup>104</sup> en de gevolgen van verjaring van de syndicus en de ondernemingen. Bij gebrek aan een meerderheid worden de werken voor energierenovatie in de meeste gevallen op afzonderlijke wijze ondernomen door elke eigenaar en blijven ze beperkt tot de vervanging van de ramen en de systemen wanneer die individueel zijn.

### 3.1.2 Complexiteit van de regels die van toepassing zijn op het bestuur en de besluitvorming

De complexiteit van de regels die van toepassing zijn op de besluitvorming binnen mede-eigendommen maakt het ook moeilijker om een ingrijpende totaalrenovatie uit te voeren. In België wordt de werking van de mede-eigendom geregeld door de wet van 30 juni 1994 (art. 577-2, §1-14 van het Burgerlijk Wetboek), gewijzigd door de wet op de mede-eigendom van 10 juni 2010<sup>105</sup> en de wet van 18 juni 2018<sup>106</sup>, die in werking is getreden op 1 januari 2019. Sinds 1 januari 2019:

- er geldt een 2/3 (niet langer 3/4) meerderheid voor besluiten over grote werken in de gemeenschappelijke delen;

<sup>101</sup> De syndici kunnen de vergoedingen en administratieve kosten namelijk naar eigen goeddunken vaststellen. Sinds 1 januari 2019 moet het contract van de syndicus echter ook de forfaitaire bedragen en vergoedingen bevatten die hij factureert en mag hij niet meer buiten het contract factureren. Elke facturatie van niet vermelde/voorzien vergoedingen zal moeten worden voorgelegd aan de goedkeuring van de algemene vergadering.

<sup>102</sup> Maréchal, K. & Meyer, S (2016). « Split incentive(s) » et rénovation énergétique des logements, CEB Policy, Paper nr.16/001.

<sup>103</sup> De syndicus heeft een beperkt mandaat van 3 jaar. Het is de algemene vergadering die de duur van het mandaat van de syndicus en de voorwaarden voor de verlenging ervan bepaalt. Zij kan de syndicus altijd vroeger ontslaan. Het mandaat kan ook worden vernieuwd.

<sup>104</sup> De algemene vergadering van de mede-eigenaars is het centrale beslissingsorgaan binnen een mede-eigendom. Op deze vergadering kan elke eigenaar zich uitdrukken en punten op de agenda laten plaatsen. Afhankelijk van het onderwerp is een welbepaalde meerderheid vereist opdat een beslissing zou worden aangenomen.

<sup>105</sup> Wet van 2 juni 2010 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek teneinde de werking van de mede-eigendom te moderniseren en transparanter te maken ([link](#)).

<sup>106</sup> Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing ([link](#)). Deze wet werd ontworpen en aangenomen met het doel meer flexibiliteit te brengen in de werking tussen mede-eigenaars, met name door het vergemakkelijken en versnellen van het besluitvormingsproces voor grote bouwwerkzaamheden en de financiering ervan.

- er geldt een meerderheid van 50% + 1 stem (niet langer 3/4) voor besluiten met betrekking tot door de wet vereiste werken;
- er geldt een 4/5 (niet langer absolute) meerderheid voor besluiten over sloop gevolgd door wederopbouw van oude woongebouwen<sup>107</sup>.

Sinds 1 januari 2019 komt het aantal stemmen van elke mede-eigenaar overeen met zijn of haar aandeel in de kosten (principe van de 'betaler beslist'), en niet langer met het aantal aandelen dat aan elk appartement in de mede-eigendom is toegekend<sup>108</sup>.

Hoewel de wet van 18 juni 2018 het gemakkelijker maakt om beslissingen te nemen over het opstarten van een energierenovatie (door de meerderheid die nodig is om werkzaamheden uit te voeren te verminderen en door te vermijden dat eigenaars die niet moeten bijdragen in de kosten bepaalde beslissingen blokkeren), blijven de regels voor het bestuur en de besluitvorming van mede-eigendommen complex. Indien deze actoren verkeerd geïnformeerd zijn, kan deze complexiteit van regels die van toepassing zijn op het bestuur en de besluitvorming de start van een ingrijpende totaalrenovatie belemmeren.

## **3.2 Gebrek aan EPB-regelgeving voor mede-eigendommen**

### **3.2.1 Een gebrek aan een globale visie op de EPB-eisen**

In België zijn er geen specifieke EPB-eisen voor mede-eigendommen. Zoals vermeld in [punt 1.1](#), hebben de EPB-eisen voor gebouwen (waaronder mede-eigendommen) alleen betrekking op de afzonderlijke elementen en laten ze niet toe de renovatiewerkzaamheden te integreren in een algemeen renovatieplan. Dit aspect is echter met name belangrijk voor mede-eigendommen, omdat dit soort gebouw privaatieve en gemeenschappelijke delen omvat. Bovendien is er in dit type gebouw niet altijd een scharniermoment voor één renovatie, daar veranderingen van eigenaar niet noodzakelijk op hetzelfde moment plaatsvinden. In de meeste gevallen worden deze werken voor energierenovatie afzonderlijk ondernomen door elke eigenaar en blijven ze beperkt tot de vervanging van de ramen en de systemen wanneer deze individueel zijn.

### **3.2.2 De individualisering van de verwarmingskosten, een regelgeving die niet voldoende wordt gecontroleerd**

Richtlijn 2012/27/EU van de Europese Unie voorziet in de verplichting van verdeling van de verwarmingskosten voor alle woningen die worden bediend door een collectief verwarmingssysteem, ongeacht of het om private of openbare woningen gaat. Deze tekst wil het verbruik van verwarming op individuele wijze beheersen opdat eenieder zou kunnen handelen ten voordele van de energietransitie. Anders gezegd, de ambitie bestaat erin elke bewoner te sensibiliseren voor zijn eigen gedrag en hem te motiveren zijn energie-uitgaven te verminderen. Met deze wet gebeurt de facturering dus niet langer in evenredige verhouding met de oppervlakte van het appartement, maar op basis van het reële verbruik van de woning met behulp van meters.

Merk enerzijds op dat de individualisering van de kosten alleen van toepassing is op de verwarmingskosten en alleen binnen collectieve met woonbestemming. De regelgeving is niet van toepassing op waterkosten, noch op gebouwen met andere dan woonbestemming. Merk anderzijds

<sup>107</sup>Voor zover de sloop nodig is om redenen van gezondheid, veiligheid of omdat renovatie onevenredige kosten met zich mee zou brengen. Eén enkele mede-eigenaar kan niet langer een wederopbouw tegenhouden

<sup>108</sup>Indien het huishoudelijk reglement de kosten van een gemeenschappelijke deel onder de exclusieve verantwoordelijkheid van bepaalde mede-eigenaars plaatst, nemen in principe alleen deze mede-eigenaars deel aan de stemming over het onderhoud, de herstelling of de vervanging van dit gemeenschappelijke deel. Het doel van deze wijziging is te voorkomen dat eigenaars die niet hoeven bij te dragen in de kosten, bepaalde beslissingen blokkeren.

op dat de individualisering van de verwarmingskosten niet betekent dat de verwarmingssystemen in collectieve gebouwen ook moeten worden geïndividualiseerd, maar dat ze moeten worden uitgerust met toestellen om het exacte verbruik per wooneenheid te bepalen (individuele meters, verdelers van verwarmingskosten, thermostatische kranen ...). Collectieve verwarmingssystemen, die kosteneffectiever en energie-efficiënter zijn dan verwarmingssystemen die voor elke eenheid afzonderlijk produceren, moeten volgens de regelgeving worden uitgerust met de nodige meetapparatuur om het exacte verbruik per wooneenheid te kunnen bepalen volgens een eerlijke verdeelsleutel voor het verbruik in de collectieve delen van collectieve gebouwen.

In België wordt de correcte toepassing van deze wetgeving helaas onvoldoende gecontroleerd.

### **3.3 Gebrek aan kennis bij de actoren van mede-eigendommen**

#### **3.3.1 Gebrek aan kennis bij de mede-eigenaars**

Net als alle eigenaars van onroerende goederen ondervinden mede-eigenaars vaak moeilijkheden om het ideestadium te overstijgen en over te gaan tot energierenovatie, vooral wanneer ze zelf niet over de nodige competenties beschikken om te renoveren: Waar vind ik de relevante informatie? Welke voordelen en verplichtingen zijn er verbonden aan dergelijke werken? Is dit echt interessant als de woning wordt verhuurd? Zelfs de eigenaars van mede-eigendommen die overtuigd zijn van de voordelen van energierenovatie weten vaak niet waar ze moeten beginnen, wie ze moeten contacteren en hoe ze dergelijk project moeten financieren. In de context van mede-eigendommen is deze belemmering voor renovatie nog groter omdat, om met een renovatie te beginnen, het nodig is om een meerderheid van de mede-eigenaren te overtuigen van het belang van een dergelijke renovatie. Niet alle mede-eigenaars hebben echter toegang tot hetzelfde niveau van informatie (bijvoorbeeld over prestaties, werken) en het is moeilijk om hen gezamenlijk voldoende te informeren. Er is een reële behoefte aan sociale en technische ondersteuning gedurende het hele renovatieproject, vanaf de sensibilisering tot de oplevering van de werken.

#### ***Gebrek aan verplichting tot certificering van de gemeenschappelijke delen en energieaudit***

Zoals vermeld in [punt 1.3.1](#), zijn bestaande woningen (waaronder appartementen) in alle drie de gewesten onderworpen aan een certificerings-, publicatie- en communicatieplicht wanneer ze te koop of te huur worden aangeboden. Deze verplichtingen hebben echter vaak alleen betrekking op individuele woningen. De situatie is complexer en verschilt van gewest tot gewest met betrekking tot mede-eigendommen, die bestaan uit individuele woningen maar ook uit gemeenschappelijke delen.

In België is de certificering van alle gemeenschappelijke ruimten (gemeenschappelijke installaties, daken, gevels, vloeren, interne scheidingswanden, etc.) momenteel niet verplicht. Het EPB-certificaat van de gemeenschappelijke delen is echter een onmisbaar document voor de efficiënte en betrouwbare opstelling van het EPB-certificaat van elke woning van een mede-eigendom, zeker wanneer de mede-eigendom over gemeenschappelijke installaties voor energieproductie beschikt (verwarming, warm water, ventilatie, fotovoltaïsche panelen, enz.). Dit komt omdat voor elke EPB-eenheid (elk appartement) het individuele EPB-certificaat wordt opgesteld aan de hand van enerzijds het certificaat van de gemeenschappelijke delen en anderzijds de gegevens die specifiek zijn voor de EPB-eenheid<sup>109</sup>. Indien het certificaat van de gemeenschappelijke delen wordt opgesteld vóór dat van de individuele delen, moeten de gegevens met betrekking tot de gemeenschappelijke delen van het gebouw slechts één keer worden onderzocht en gecontroleerd. Dit betekent tijdsbesparing voor de beheerder van het gebouw en de energiedeskundige, zodat het opstellen van het EPB-certificaat van

---

<sup>109</sup> Zodra het EPB-certificaat van de gemeenschappelijke delen beschikbaar is, zal de certificeerder zich alleen richten op de muren van het appartement of van de individuele woning en op de strikt privaatieve installaties of delen van installaties.

het appartement goedkoper is. Deze methode zorgt ook voor uniformiteit tussen de EPB-certificaten van de appartementen van het gebouw. Het ontbreken van een EPB-certificaat dat de collectieve delen van de mede-eigendom beschrijft, bemoeilijkt het (of maakt het zelfs onmogelijk) om een betrouwbaar EPB-certificaat voor de individuele delen van de mede-eigendom op te stellen.

De renovatie van de gemeenschappelijke delen vormt ook het belangrijkste onderdeel van de energierenovatie van de mede-eigendom met het oog op het bereiken van de doelstelling voor 2050: muurisolatie, dakisolatie, vervanging van verwarming, warm water, ventilatie en fotovoltaïsche installaties enz. (op voorwaarde dat het om gemeenschappelijke installaties gaat). Er zij op gewezen dat het opstellen van een EPB-certificaat voor de gemeenschappelijke delen een verantwoordelijkheid is van de syndicus valt en dat de kosten over het algemeen worden gedragen door de mede-eigendom.

Aangezien het uitvoeren van een energieaudit in België niet verplicht is, zijn de aanbevelingen voor renovatie die in het EPB-certificaat van mede-eigendom zijn opgenomen, algemeen en niet gebaseerd op een globale visie op de gemeenschappelijke en private delen om de minimale energieprestatiedrempel van het gebouw te bereiken. Ze bestaan niet uit een uitgebreid plan voor ingrijpende renovatie en beheer van het project. En dit omdat zij niet alle werken op het gebied van veiligheid, gezondheid, onderhoud, behoud, energie-efficiëntie en aanpassing aan de klimaatverandering integreren in een planning voor de korte, middellange en lange termijn.

### ***Gebrek aan algemene ondersteuningsstructuur***

Hoewel de Europese Commissie de intentie heeft om geïntegreerde ondersteunende diensten te ontwikkelen om de energierenovatie van gebouwen te stimuleren<sup>110</sup>, zijn de diensten die momenteel in België worden aangeboden in hoofdzaak technisch of bieden ze ad hoc advies. Er is een gebrek aan begeleiding van de mede-eigenaars gedurende het hele renovatieproces. Het ontbreekt aan een specifiek systeem voor mede-eigendommen, met een garantie voor energiebesparing, dat een globaal renovatieaanbod biedt. Dat wil zeggen, een aanbod dat:

- echte ondersteuning biedt in alle fasen van een renovatieproject;
- de menselijke factor in de besluitvorming integreert en coaching op maat biedt voor mede-eigenaars;
- een overzicht biedt van gekwalificeerde lokale aannemers die gespecialiseerd zijn in de energierenovatie van mede-eigendommen en zo vraag en aanbod op elkaar afstemt;
- zorgt voor het beheer van de werken en de op de markt aanwezige actoren coördineert (vaklieden, adviseurs, energieauditors, enz.);
- financieringsdiensten aanbiedt (bv. via investeringen door derden), optreedt op als tussenpersoon met financiële instellingen en mede-eigenaars begeleidt bij het aanvragen van premies, laagrentend krediet (enz.).

Bovendien bieden de meeste bestaande ondersteunende diensten geen oplossing voor een van de grootste problemen die door de mede-eigenaars worden ervaren met betrekking tot een energierenovatie, namelijk de keuze van een competente aannemer, en vergemakkelijken zij evenmin de groepering van projecten door middel van een buurtbenadering van energierenovatie.

---

<sup>110</sup> Europese Commissie (2020), Een golf van vernieuwing voor Europa: gebouwen vergroenen, banen creëren en levens verbeteren, COM 2020/662 final.

### 3.3.2 Gebrek aan kennis bij syndici en besluitvormingsorganen

In België zijn 90% van de appartementsgebouwen kleine gebouwen, zelfs woningen, met minder dan tien wooneenheden<sup>111</sup>. Kleine mede-eigendommen worden meestal beheerd door een niet-professionele syndicus. Deze syndici hebben echter vaak weinig ervaring met de voortdurend veranderende wetgeving en hebben weinig kennis van de efficiëntie en energie-vernieuwing van gebouwen.

Ondanks het overwicht van de kleine mede-eigendom in België en het gebrek aan kennis bij niet-professionele syndici die deze beheren, bestaan er weinig mechanismen voor de sensibilisering, ondersteuning en opleiding van de organen van mede-eigendom (syndici, VME, enz.). Deze organen zouden echter een belangrijke rol kunnen spelen bij het doorgeven van informatie aan alle mede-eigenaars. Voor de mede-eigenaars bevordert het feit dat ze zich omringd en begeleid voelen door hun syndicus het vertrouwen en creëert dit een klimaat dat bevorderlijk is voor de besluitvorming en het aanvangen van een energierenovatie.

### 3.3.3 Gebrek aan kennis bij bouwprofessionals

Bij de renovatiewerken van mede-eigendommen is een groot aantal spelers uit de privésector betrokken (bouwondernemingen, architecten, leveranciers van energie- en financiële diensten, banken, auditors ...). Gewoonlijk zijn deze professionals het niet gewoon (en/of zijn ze er niet op voorbereid) om samen te werken met mede-eigendommen die immers een bijzonder complex segment vertegenwoordigen. Ze zijn niet bij machte het hoofd te bieden aan de omvang van de werken en geven er de voorkeur aan om met niet meer dan één eigenaar van een appartement te werken en diens project uit te voeren, veeleer dan de volledige renovatie van een gebouw op zich te nemen waarbij verschillende partijen betrokken zijn.

Dit gebrek aan kennis bij bouwprofessionals in de sector van de mede-eigendommen leidt tot een gebrek aan vertrouwen bij de mede-eigenaars, met name wat betreft de kwaliteit van de technische diagnose, het beheer en de opvolging van de werken en onvoorziene omstandigheden ...

## 3.4 De financiering van de renovatie van mede-eigendommen, een complexe onderneming

Naast het besluitvormingsproces zijn de kosten en de financiering van de werken vaak de belangrijkste zorg van de mede-eigenaar bij een ingrijpende totaalrenovatie. De renovatie van een gebouw in mede-eigendom is namelijk een complexere onderneming wat betreft de financiering van het project. En dit, omdat:

- de ingrijpende renovatie van een mede-eigendom over het algemeen grote investeringen vereist (zie [punt 3.4.1](#));
- er een gebrek is aan financiële producten die zijn afgestemd op de renovatie van mede-eigendommen (zie [punt 3.4.2](#)).

Wanneer er werken binnen een mede-eigendom moeten worden uitgevoerd, zijn de door de VME gevormde reserves dan ook niet altijd voldoende om deze werken te financieren (zie punt 3.4.3). Daarnaast kunnen er blokkeringssituaties ontstaan waarin sommige mede-eigenaren zich verzetten

---

<sup>111</sup>Bron: Beroepsinstituut van Vastgoedmakelaars (BIV). Ongeveer 25% van de markt van de syndici bestaat uit gebouwen tussen 2 en 9 appartementen en bijna 45% van de markt bestaat uit gebouwen tussen 10 en 24 appartementen. De rest van de markt (30%) bestaat uit gebouwen met meer dan 25 appartementen (Bron: Association Belge des Syndics et Administrateurs de biens (2017). Que coûte un syndic ?, [Syndic info n°53](#), December 2017).



tegen de werken omdat ze<sup>112</sup> de kosten van een dergelijke beslissing niet kunnen of willen dragen, omdat niet alle mede-eigenaars dezelfde spaar- of leencapaciteit hebben<sup>113</sup>.

### 3.4.1 Gebrek aan anticipatie

Mede-eigendommen hebben het doorgaans moeilijk om grote onderhouds- en renovatiewerkzaamheden, al dan niet in verband met energie, te plannen, goed te keuren en te financieren. Grote werken worden over het algemeen beslist en uitgevoerd zonder te anticiperen - of worden zelfs in allerijl uitgevoerd - en kosten de mede-eigenaar uiteindelijk meer geld, voor resultaten die slechter zijn dan de resultaten die zouden zijn verkregen als ze waren gepland. Dit gebrek aan anticipatie brengt risico's met zich mee voor de mede-eigendom en voor de mede-eigenaars die, zonder voorafgaande kennisgeving, geconfronteerd worden met zware kosten.

### 3.4.2 Gering reservefonds

Hoewel er vaak een onderscheid gemaakt moet worden tussen de financiële situatie van kleine en grote mede-eigendommen<sup>114</sup>, hebben mede-eigendommen in de meeste gevallen onvoldoende reservekapitaal om een ingrijpende totaalrenovatie van het gebouw (of zelfs grote renovatie- en onderhoudswerken aan de gemeenschappelijke delen) te financieren.

In een poging om deze belemmering weg te nemen, werd een bijdrage aan het reservefonds verplicht gesteld<sup>115</sup>, vanaf 1 januari 2019, zodat de noodzakelijke en grote investeringen in het gebouw financieel kunnen worden ondersteund. Elke mede-eigenaar moet een reservekapitaal opbouwen van ten minste 5% van het bedrag dat hij betaalt voor de gewone gemeenschappelijke kosten (onderhoudswerken) van het voorgaande boekjaar, uiterlijk op het einde van een periode van vijf jaar na de datum van voorlopige oplevering van de gemeenschappelijke delen van het gebouw. Het idee is dat het geld dat in het fonds voor werken wordt geïnvesteerd, door de mede-eigenaars wordt terugverdiend in de vorm van een verlaging van hun energierekening door het uitvoeren van renovatiewerken en het beperken van onverwachte uitgaven wegens het slecht onderhouden van de uitrustingen van het gebouw<sup>116</sup>. Hoewel dit een stap vooruit is, blijft het bedrag relatief laag in vergelijking met de kosten die gepaard gaan met een ingrijpende renovatie van de mede-eigendom.

Bovendien kan de Algemene Vergadering met een meerderheid van 4/5 van de stemmen besluiten om van deze verplichting af te zien en zulk reservefonds niet aan te leggen.

### 3.4.3 Gebrek aan geschikte financiële producten

Historisch gezien zijn veel van de stimulerings- en financiële instrumenten die in België zijn ingevoerd, gericht op de energierenovatie van de gebouwen van gezinnen die eigenaar zijn van individuele

<sup>112</sup> Zo is het mogelijk dat sommige eigenaars-verhuurders minder geïnteresseerd zijn in ingrijpende renovaties vanwege het 'verhuurder-huurder'-dilemma.

<sup>113</sup> Omdat ze te oud zijn om te lenen, omdat hun woningkrediet al hun beschikbare middelen opsloopt, omdat ze tijdelijke moeilijkheden ondervinden (scheiding, overlijden, werkloosheid, enz.), kunnen sommige mede-eigenaars niet voldoen aan de oproepen tot kapitaalbreng voor de werken.

<sup>114</sup> Kleine mede-eigendommen hebben over het algemeen een reservefonds dat verhoudingsgewijs groter is dan dat van grote mede-eigendommen. In een enquête die werd uitgevoerd door [Leefmilieu Brussel](#) verklaart 40% van de bevraagde mede-eigenaars van kleine mede-eigendommen dat het reservefonds minder dan 10.000 euro bedraagt, slechts 12% denkt dat het hoger is (tegenover een derde van de bevraagde mede-eigenaars van grote mede-eigendommen). 35% maakt melding van ten minste één slechte betaler binnen de mede-eigendom, wat sterk kan wegen op zeer kleine mede-eigendommen. Kleine mede-eigendommen ondervinden bijgevolg des te meer moeilijkheden om eventuele energierenovaties te financieren.

<sup>115</sup> Cf. Wet van 18 juni 2018 houdende diverse bepalingen inzake burgerlijk recht en bepalingen met het oog op de bevordering van alternatieve vormen van geschillenoplossing ([link](#)).

<sup>116</sup> Paradoxaal genoeg is het zo dat hoe minder een mede-eigendom onderhouden wordt, hoe meer de courante kosten stijgen. Uitrustingen raken versleten en leiden tot nieuwe uitgaven: liftuitval die een terugkerende interventie vereist, verhoogd waterverbruik door een lek, minder efficiënte collectieve verwarming, verhoogd energieverlies en -verbruik, enz.

woningen. Dit heeft tot gevolg dat mede-eigendommen geconfronteerd worden met een gebrek aan stimulansen en financiering. Bovendien wordt de vraag naar financiering niet geconcretiseerd vanwege de diversiteit van het publiek dat in de mede-eigendommen vertegenwoordigd is. Hoewel er sinds kort in de drie gewesten verschillende projecten lopen om financieringsmethoden voor de renovatie van mede-eigendommen te ontwikkelen, blijft het aanbod aan specifieke financiële producten te beperkt om een ingrijpende renovatie van de mede-eigendommen aan te moedigen. Bij gebrek aan een aan de mede-eigendom aangepaste en voor de meerderheid van de mede-eigenaars aanvaardbare financieringsoplossing zijn de mede-eigenaars genoodzaakt de uitvoering van de werken uit te stellen wegens gebrek aan liquide middelen. De heterogene financieringscapaciteiten van het publiek van mede-eigendommen vereisen een aangepaste en gediversifieerde aanpak en financieringsoplossingen.

### ***Onderbenutte stimulansen***

In België worden de weinige regelingen die toegankelijk zijn voor syndici van mede-eigendommen (subsidies, laagrentende leningen, enz.) over het algemeen onderbenut vanwege de complexiteit en de administratieve rompslomp ervan voor de gebruikers. In de meeste gevallen is de steun alleen beschikbaar voor natuurlijke personen die een zakelijk recht op de woning hebben en moet deze door elke mede-eigenaar worden aangevraagd. Dit verhoogt de administratieve last voor mede-eigenaren en voor professionals die meerdere aparte facturen moeten versturen voor dezelfde werken.

### ***Complexe bankleningen***

Binnen mede-eigendommen stuiten traditionele financieringsmethoden als sparen en individueel lenen vaak op de insolventie of de gevorderde leeftijd van sommige mede-eigenaars, die niet in staat zijn om dergelijke werken uit te voeren. In het geval van een individuele lening om de renovatiewerken in de gemeenschappelijke delen van een mede-eigendom collectief te financieren, wordt aan gepensioneerden boven een bepaalde leeftijd, jonge werkenden en kopers die niet over de door een bank verwachte garanties beschikken of eenoudergezinnen in een situatie van bestaansonzekerheid vaak individuele leningen geweigerd. Wanneer aan één mede-eigenaar een lening wordt geweigerd, zijn alle mede-eigenaren dus genoodzaakt om de uitvoering van de werken uit te stellen.

Om deze beperking aan te pakken, werden er collectieve bankleningen geïntroduceerd. Bij dit type van lening is het de syndicus die de leenovereenkomst afsluit voor rekening van de ondertekende mede-eigenaars<sup>117</sup>. Zulke collectieve lening afsluiten kan zinvol zijn wanneer de toegang tot een persoonlijke lening complexer blijkt. Het gebruik van dit bankinstrument is echter nog te weinig bekend en de rentevoeten, met name als gevolg van de kosten die verbonden zijn aan het aangaan van een dergelijke lening, zijn over het algemeen aanzienlijk hoger dan voor het afsluiten van een individuele lening. Bovendien kunnen sommige banken terughoudend zijn om leningen te verstrekken aan mede-eigenaars die geen professionele syndicus hebben of aan een vereniging van mede-eigenaars waarvan de solvabiliteit moeilijk in te schatten is. Bij de beoordeling van de aanvraag voor een collectieve lening wordt vaak rekening gehouden met de professionaliteit van de syndicus, het statuut van de vereniging in mede-eigendom in mede-eigendom en de financiële staten en het financieel beheer van de vereniging.

---

<sup>117</sup> In absolute termen komen alle mede-eigenaren in aanmerking. In de praktijk staat het de mede-eigenaars echter vrij om te beslissen of ze zich al dan niet toetreden tot de collectieve lening. Mede-eigenaars die niet toetreden tot de collectieve lening kunnen zich richten tot individuele leningen.



## Bijlage: Energieneutraliteit en koolstofneutraliteit, wat is het verschil?

In het Belgisch Interfederaal Pact en het Belgisch Geïntegreerd Nationaal Energie- en Klimaatplan betekent energieneutraliteit dat "gebouwen evenveel energie produceren als ze verbruiken, rekening houdend met het feit dat een deel van de productie van energie uit hernieuwbare bronnen kan worden gedecentraliseerd".

Energieneutraliteit zoals gedefinieerd in overheidsdocumenten leidt tot een jaarlijkse neutraliteit van verbruik-productie. Dit betekent dat het gebouw gedurende een bepaalde periode meer produceert dan het verbruikt en omgekeerd dat het op andere momenten meer verbruikt dan het produceert. Dit laatste zal waarschijnlijk gebeuren tijdens koude winterperiodes wanneer fotovoltaïsche panelen geen elektriciteit produceren (ook 's nachts) en er mogelijk weinig wind wordt opgewekt. Dit betekent dat een woning met fotovoltaïsche panelen of met een miniwindturbine (of een contract met een lokale windturbine) ook al wordt zij als energieneutraal beschouwd, zich in dezelfde situatie bevindt als een huidig of toekomstig gezin, en dus afhankelijk zal zijn van een externe leverancier. Deze term kan dus misleidend zijn. De opslag zou in de loop van de tijd een stabiliserende rol kunnen spelen, maar wordt in de definitie niet in aanmerking genomen. In deze context is energieneutraliteit zoals gedefinieerd van beperkt belang, in tegenstelling tot een zeer hoge energie-efficiëntie in gebouwen en een efficiënt, koolstofarm systeem voor de productie van warmte/koude.

Het feit dat een deel van de gedecentraliseerde hernieuwbare productie beschikbaar is voor het energieverbruik van een gebouw dat als energie-neutraal wordt beschouwd, roept ook vragen op:

- Een dergelijke decentralisatie kan verschillende vormen aannemen voor elektriciteit: die van een contract met een leverancier die groene elektriciteit in België of in het buitenland produceert of er op de markt aankoopt; het kan ook gaan om een particulier die afhankelijk is van een specifiek - meestal lokaal - middel voor de productie van groene elektriciteit;
- Een dergelijke decentralisatie neemt voor warmte (met uitzondering van elektriciteit zoals hierboven besproken) vaak de vorm aan van de levering van een groene energiedrager (groen gas, biomassa, waterstof, enz.).

Anders dan bij energieneutraliteit is bij koolstofneutraliteit het totale energieverbruik koolstofneutraal. Laski & Burrows<sup>118</sup> definiëren een koolstofvrij gebouw als "*een energie-efficiënt gebouw waar het resterende operationele energieverbruik wordt gedekt door hernieuwbare energie, bij voorkeur on-site maar ook buiten productie, om een jaarlijkse netto koolstofuitstoot te bereiken die gelijk is aan nul*". In dit begrip kan logischerwijs elke groene / koolstofneutrale leverancier opgenomen worden. Dit concept is zinnvoller en sluit perfect aan bij de nagestreefde klimaatdoelstellingen. Veel steden over de hele wereld hebben zich er al toe verbonden hun woningvoorraad tegen 2050 koolstofneutraal te maken<sup>119</sup>.

---

118 Laski, J. & Burrows, V. (2017). From Thousands to Billions: Coordinated Action towards 100% Net Zero Carbon Buildings by 2050 ([link](#)).

119 Kopenhagen, Johannesburg, Londen, Los Angeles, Montreal, New York, Newburyport, Parijs, Portland, San Francisco, San Jose, Santa Monica, Stockholm, Sydney, Sydney, Tokyo, Toronto, Tshwane, Vancouver, Washington DC, enz.