

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelstel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, wat betreft de vergoeding voor het gebruik van hernieuwbare energiebronnen
- Tweede principiële goedkeuring, na advies van de Vlaamse Woonraad, met het oog op adviesaanvraag bij de Raad van State

1. INHOUDELIJK

1.1 Situering

De Vlaamse Regering hechtte op 8 februari 2019 haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit van inzake de wijziging van het besluit over de hernieuwbare energiebronnen in sociale huisvesting, met het oog op adviesaanvraag aan de Vlaamse Woonraad (VR 2019 0802 DOC.0157).

1.2 Advies van de Vlaamse Woonraad

Het advies van de Vlaamse Woonraad (advies 2019/03), als bijlage bij deze nota gevoegd, werd gegeven op 22 februari 2019.

De Raad erkent dat de sociale huisvesting een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de Belgische en Europese doelstellingen inzake energietransitie en onderschrijft ten volle de beleidsinspanning om hernieuwbare energie te faciliteren en te integreren in het sociaal huurpatrimonium. De Raad waardeert eveneens de inspanningen van de sector om op zoek te gaan naar aanvullende investeringsmogelijkheden. De Raad heeft echter nog een aantal toepassingsvragen en suggesties.

- De Raad vraagt om op termijn ook andere duurzame energietoepassingen te willen onderzoeken en te ontwikkelen.

De Raad merkt terecht op dat het toepassingsgebied van het besluit ruimer zou kunnen ingevuld worden, gelet op de decretale basis. Om op korte termijn binnen het ontworpen decretale kader tot een uitvoeringsbesluit te komen werd een haalbaarheidsstudie verricht door het Vlaams Energiebedrijf (VEB), met speciale aandacht voor het plaatsen van fotovoltaïsche zonnepanelen en zonnepanelen. De studie heeft op basis van verschillende parameters een model uitgewerkt voor woningen en appartementen en voor kleine (<10kVA) collectieve installaties. Het is ook een

technische kwestie waarom momenteel alleen nog maar uitvoering werd gegeven aan fotovoltaïsche zonne-energiesystemen. Uit de vermelde studie bleek dat veel technologieën voorhanden zijn, maar dat bijvoorbeeld de wetgeving voor aansluiting op het net de mogelijkheden beperkt. De regering en de sector zal de bredere evoluties op vlak van energietransitie nauw moeten opvolgen. Het voorliggend besluit moet volgens de stellers van dit ontwerp zeker niet als sluitstuk beschouwd worden, maar het vormt een kader dat op korte termijn de sector de nodige rechtszekerheid en financiële zekerheid moet bieden om te investeren in hernieuwbare energie in de vorm van zonnepanelen in het sociaal woonpatrimonium.

Daarnaast kunnen sociale verhuurders voor de installatie van duurzame energietoepassingen zoals een warmtepomp, een zonneboiler of WKK, een voordelige FS3-financiering opnemen binnen het plafond. Duurzame energietoepassingen worden momenteel via FS3 gefinancierd wanneer ze vanuit de bouwvergunning worden opgelegd.

Als laatste kan ook vermeld worden dat de sociale verhuurders beroep kunnen doen op middelen uit het Vlaams Klimaatfonds (VKF) of het Fonds voor rationeel Energiegebruik (REG) om individuele of collectieve installaties te plaatsen, zoals zonneboilers of warmtepompen.

- De Raad wenst een verdere verduidelijking van de impact van de investeringen in hernieuwbare energie op de marktwaarde en de huurprijs. De Raad merkt terecht op dat er moet over gewaakt worden dat de huurder geen dubbele prijsverhoging ondergaat, doordat de aanwezigheid van hernieuwbare energiebronnen zou leiden tot een hogere marktwaarde, en dus hogere huurprijs.

Dat effect is echter niet mogelijk. De bepaling van de marktwaarde zal vanaf 1 januari 2020 geschieden via een schattingsmodel dat door het agentschap Wonen-Vlaanderen ter beschikking wordt gesteld, en dat gebaseerd is op de private huurschatter (zie ook artikel 39 van het Kaderbesluit Sociale Huur, zoals van toepassing vanaf 1 januari 2020). In dat model wordt geen rekening gehouden met de aanwezigheid van hernieuwbare energiebronnen. Er is wel een correlatie met de energiezuinigheid, namelijk dat woningen die zijn uitgerust met fotovoltaïsche zonne-energiesystemen ook goed zullen presteren inzake energieverbruik door bijvoorbeeld de betere isolatiegraad. Beiden moeten echter los van elkaar beschouwd worden. Een betere energieprestatie van de woning zal leiden tot minder verbruik. Daarvoor betaalt de huurder dus een iets hogere huurprijs. De hernieuwbare energiebron zal vervolgens ervoor zorgen dat het verbruik grotendeels wordt gecompenseerd door de eigen productie en niet van het net moet worden gehaald. Daarvoor betaalt de huurder een vergoeding via de huurlasten.

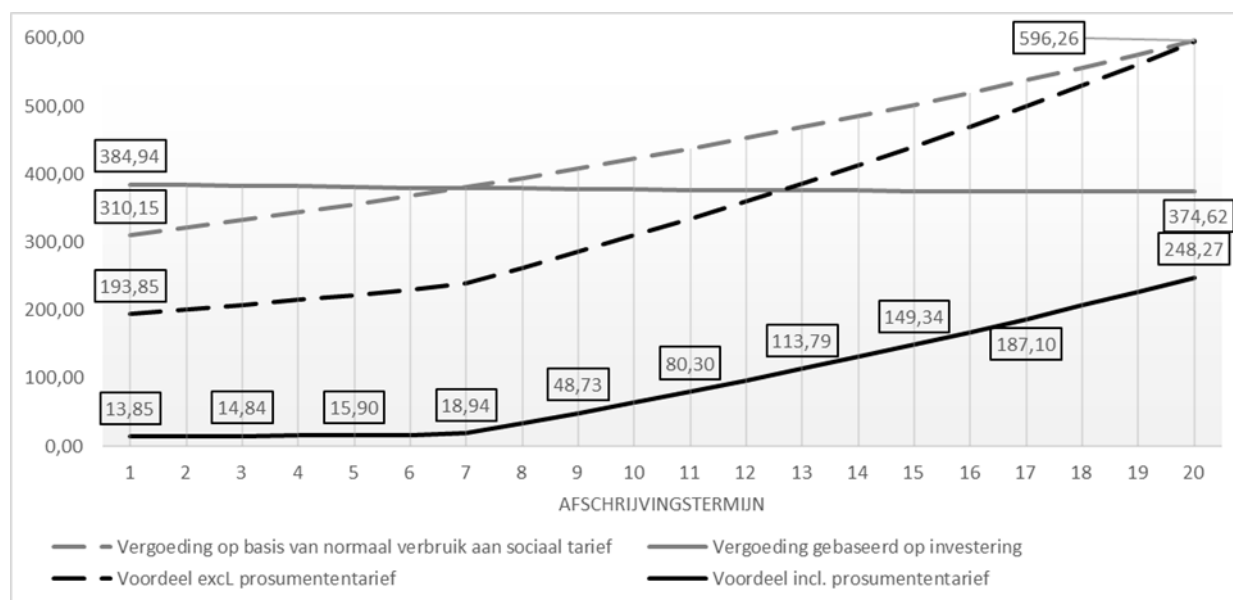
- De Raad vraagt in hoeverre het huidig initiatief kan toegepast worden op appartementen en groepswooningbouw, al dan niet zonder individuele toeleiding van de energie uit de zonnepanelen.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat het ontwerpbesluit zelf geen beperking op dat vlak opneemt en bijgevolg de toepassing ervan op deze configuraties niet uitsluit. Voor gevallen waarin er onvoldoende dakoppervlakte beschikbaar is om het volledig voorziene verbruik af te dekken, geeft het ontwerpbesluit aan dat de vergoeding proportioneel verminderd wordt volgens de werkelijk voorziene installatiegrootte. Het doorrekenen van het voordeel van een PV-installatie voor het elektriciteitsverbruik in de gemeenschappelijke delen en van de liften wordt geregeld in de bijlage III van het besluit van de Vlaamse Regering tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode (KSH).

- De Raad stelt vast dat de nota aan de Vlaamse Regering geen berekeningen of simulaties inhoudt, waardoor het vooropgestelde voordeel voor de Raad niet in alle gevallen duidelijk is. Omwille van de duidelijkheid en de transparantie acht de Raad het aangewezen de voordelen voor zowel sociale huurder als sociale verhuurder voldoende te duiden.

Het belangrijkste voordeel is dat de Vlaamse Regering via het voorgestelde besluit een oplossing heeft geboden voor de 'split incentive', namelijk de uiteenlopende belangen tussen verhuurder en huurders bij investeringen in het gebruik van hernieuwbare energiebronnen. De verhuurder wordt door de strenger wordende energienormen verplicht te investeren, maar kan die investering tot nu toe niet doorrekenen in de huurprijs. De sociale verhuurder heeft dan ook geen financieel voordeel bij het installeren van fotovoltaïsche zonne-energiesystemen op zijn woningen. Het is de huurder die het voordeel opstrijkt door het feit dat hij minder energie van het net moet halen. Met dit voorstel behoudt de huurder het voordeel van een lagere energiefactuur, doordat het verbruik via de fotovoltaïsche zonne-energiesystemen maar voor een deel (80% van het normatief verbruik) en aan het goedkoopste tarief wordt doorgerekend. Voor de verhuurder betekent het de zekerheid dat een deel van de investering wordt terugbetaald.

In de volgende grafiek wordt de werking van de vergoeding weergegeven voor een alleenstaande die momenteel elektriciteit aan een commercieel tarief aankoopt via het net.



Uit bovenstaande grafiek blijkt duidelijk het voordeel voor de huurder. Enerzijds betaalt hij de eerste zes jaren minder dan de investeringskost (verschil tussen grijze streepjeslijn en volle lijn), anderzijds heeft hij het voordeel dat hij minder betaalt dan dat hij dezelfde energie van het net had moeten halen. Het voordeel voor de huurder is weergegeven exclusief prosumentarief in de zwarte streepjeslijn. Rekening houdend met het prosumentarief is zijn werkelijk voordeel lager. De huurder betaalt in dit voorbeeld de eerste zes jaren een bedrag tussen 310 euro en 380 euro op jaarbasis. Doordat zijn vergoeding vanaf het zesde jaar geplafonneerd wordt op de investeringskost, stijgt zijn jaarlijks voordeel navenant, van 194 euro in het eerste jaar, tot bijna 600 euro in het laatste jaar. Rekening houdend met het prosumentarief ligt het verwachte voordeel op 14 euro in het eerste jaar tot net geen 250 euro in het laatste jaar. Voor de verhuurder betekenen de eerste zes jaren een beperkt verlies op zijn investering.

In volgende tabel een overzicht van de vergoedingen voor een alleenstaande en een koppel met twee kinderen, inclusief prosumentarief die momenteel hun elektriciteit aan een commercieel tarief aankopen via het net.

Afschrijving	alleenstaande			koppel met 2 kinderen		
	Vergoeding normaal verbruik	Vergoeding investering	Voordeel incl. prosumentarief	Vergoeding normaal verbruik	Vergoeding investering	Voordeel incl. prosumentarief
1	310	385	13,85	465	483	20,78
2	321	384	14,34	482	480	22,54
3	332	383	14,84	498	478	42,56
4	344	382	15,36	516	476	63,14
5	356	381	15,90	534	473	84,31
6	368	380	16,45	553	471	106,08
7	381	379	18,94	572	469	128,48
8	395	379	33,62	592	467	151,53
9	408	378	48,73	613	465	175,25
10	423	377	64,28	634	463	199,67
11	437	377	80,30	656	461	224,82
12	453	376	96,79	679	459	250,71
13	469	376	113,79	703	457	277,38
14	485	375	131,29	728	455	304,86
15	502	375	149,34	753	454	333,16
16	520	375	167,93	779	452	362,34
17	538	375	187,10	807	450	392,41
18	557	375	206,87	835	449	423,41
19	576	375	227,25	864	447	455,36
20	596	375	248,27	894	446	488,32

De tabel illustreert het verschil tussen twee klassieke gezinstypes. De investeringskost wordt op 20 jaar bepaald, namelijk de verwachte levensduur van de installatie. De investeringskost is in het begin hoger dan op het einde, doordat de financieringskost daalt. Een alleenstaande betaalt de eerste zes jaar de vergoeding op basis van het normaal verbruik aan sociaal tarief. Vanaf het zevende jaar betaalt hij de investeringskost. Bij de tweede casus loopt dat anders. Het koppel met twee kinderen betaalt al in het tweede jaar de investeringskost af. Het voordeel is dan ook groter in de tweede casus dan in de eerste casus.

- De Raad geeft aan dat het gehanteerde normatief verbruik lager ligt dan het huidig gemiddeld te verwachten verbruik. Indien dit het geval is, moet een deel van het energieverbruik nog over het net aangeleverd worden en aan commercieel tarief betaald worden.

In de voorafgaandelijke haalbaarheidsstudie werd er specifiek onderzoek gedaan naar het elektriciteitsverbruik voor typische gezinssamenstellingen. De vaststelling daarbij is dat er te weinig detaildata voorhanden zijn om het algemeen gemiddeld verbruik voor gezinnen verder te nuanceren, en al zeker indien er een onderscheid gewenst is tussen private huurders en sociale huurders. Op een beperkte set van gegevens van sociale huurders werden de aangenomen normatieve verbruiken uit het onderzoek van het Vlaams Armoedesteunpunt echter bevestigd. Overdimensionering van de installatie wordt evenwel niet uitgesloten in het ontwerp van besluit. De vergoeding gebaseerd op de investeringskost houdt rekening met de reële installatie, zelfs al is die overgedimensioneerd t.o.v. het vooropgesteld normatief verbruik gebaseerd op de rationele bezetting van de woning. Dit is wel maar relevant voor zover de vergoeding op basis van de investering lager ligt dan de vergoeding gebaseerd op het normatief verbruik, desgevallend

verminderd met het aandeel in het prosumententariaf dat de huurder betaalt voor het gedeelte in de productiecapaciteit dat het normatief verbruik overschrijdt. Het ontwerp werd aangepast om duidelijk te maken dat de SHM de installatie kan dimensioneren in functie van een optimale afstemming op het te verwachten effectief verbruik.

- De Raad merkt op dat de impact op de modaliteiten van de voorliggende regeling moet worden bekeken in het licht van de uitrol van de slimme meters. Zal de vergoeding aan de sociale verhuurder bij onderdimensionering op een andere manier moeten worden berekend?

De impact van de uitrol van slimme meters met de daarbij horende tarieven zal inderdaad moeten geëvalueerd worden in het kader van het voorliggende ontwerpbesluit. In die zin zal de correctie op het aangerekend forfait bij onder- of overdimensionering opnieuw bekeken moeten worden.

- Het is voor de Raad onduidelijk of bij het normatief verbruik ook rekening kan worden gehouden met (toekomstige) elektrische verwarming van de woning op basis van hernieuwbare energie.

Er werd bij de bepaling van het normatief verbruik geen aandeel opgenomen dat rekening houdt met een meerverbruik bij elektrische verwarming of sanitair warm water. Het normatief verbruik kijkt enkel naar het huishoudelijk verbruik (verlichting, elektrische toestellen,...). De besparingen op de energiestromen gerelateerd aan verwarming en de productie van sanitair warm water worden verrekend in de energiecorrectiefactor. Bovendien is het energieverbruik voor verwarming, in tegenstelling tot dat van huishoudelijke apparaten, niet zozeer persoonsgebonden, maar sterk afhankelijk van de karakteristieken van de woning. Gezien de grote diversiteit in isolatiegraad en grootte van de woningen zou de grootte van het fotovoltaïsch zonne-energiesysteem en het bijkomend voordeel voor de huurder sterk variëren. Zoals voormeld kan de SHM de installatie wel dimensioneren in functie van het te verwachten effectief verbruik.

- Het is de Raad onduidelijk in welke mate de sociale huurder zal kunnen genieten van de opbrengst van de zonnepanelen bij budgetmeters en of het prosumententariaf dan van toepassing zal zijn. In geval op termijn een digitale budgetmeter wordt geïnstalleerd is het volgens de Raad onduidelijk hoe de modaliteiten moeten worden toegepast.

Het principe van terugdraaiende teller is bij de huidige generatie budgetmeters niet van toepassing. Het voordeel voor de huurder bestaat enkel uit het direct gebruik van de zonnestroom. Huurders die recht hebben op het sociaal tarief zijn geen prosumententariaf verschuldigd. Aangezien de jaaropbrengst van de installatie niet als voordeel voor de huurder kan gelden, werd deze situatie uitgesloten voor aanrekenen van het PV-kostenforfait. Bij de nieuwe slimme meter is dit technisch euvel niet meer aan de orde, een budget en klassieke meter zijn immers fysiek dezelfde meter. De modaliteiten van het ontwerpbesluit kunnen dus toegepast worden. De vraag hoe de injectie zal verrekend worden beperkt zich niet enkel tot de budgetmeter, maar zal algemeen geëvalueerd moeten worden, net als elke wijziging aan het algemeen financieel model rond de terugverdieneffecten van investeringen in fotovoltaïsche zonne-energiesystemen.

- De Vlaamse Woonraad gaf tenslotte aan dat de wijziging aan de GSC als gevolg kan hebben dat sommige SHM's minder investeringsbereid zullen zijn om een negatieve impact op de GSC te vermijden. De aanpassing aan de berekening van de GSC in het voorliggende ontwerpbesluit bestaat er uit dat de inkomsten die voortvloeien uit de energietoelage en de door de huurder te betalen vergoeding voor de opwekking van elektriciteit uit de geïnstalleerde zonnepanelen worden meegenomen in de berekening van de GSC.

Allereerst dient hier opgemerkt te worden dat de periodieke vergoeding die een sociale huurder zal betalen n.a.v. de plaatsing van een fotovoltaïsch zonne-energiesysteem op zijn sociale huurwoning enkel wordt meegenomen in de berekening van de GSC als de plaatsing van de PV-panelen werd gefinancierd met een FS3-lening. De aflossing van een FS3-lening is als een uitgavenpost opgenomen in de GSC-berekening. In die context valt het dus zeker te verantwoorden dat de periodieke vergoeding die de sociale huurder zal betalen n.a.v. de PV-panelen dan ook wordt meegenomen als een inkomst in de GSC-berekening.

Dezelfde redenering kan worden gemaakt bij het schrappen van de passage in artikel 30 van het Financieringsbesluit van 21 december 2012 zodat eventuele correcties in de reële huurprijs afhankelijk van de energieprestaties van de woning in kwestie wel kunnen in rekening worden gebracht bij de vaststelling van de theoretische huurinkomsten van een SHM. Zoals in de artikelsgewijze bespreking al aangegeven, werd een andere invulling gegeven aan de energierectie waarbij een toeslag zal worden aangerekend op woningen die beter presteren dan een referentie-energiegebruik en niet langer een correctie voor woningen die veel beter (incentive) of veel slechter (boete) presteren dan de instructies die de VMSW hanteert bij het ontwerp van sociale woningen. Een grondige gerenoveerde woning of nieuwbouw die voldoet aan de energievereisten die worden opgelegd vanuit Vlaanderen, zal dus in aanmerking komen voor zo'n energietoeslag. Aangezien de SHM's beroep kunnen doen op FS3-leningen bij de bouw en renovatie van sociale huurwoningen, worden de inkomsten die daaruit voortvloeien, hier in de vorm van een energietoeslag, ook in rekening gebracht in de GSC.

1.3 Technische wijziging

De bepalingen in het ontworpen artikel 35 van het Kaderbesluit Sociale Huur blijken onvoldoende duidelijk te maken dat de begrenzing op basis van de investeringskost moet worden toegepast nadat de vergoeding op basis van het normatief verbruik aan sociaal tarief desgevallend verlaagd werd op basis van de voorziene verminderingen. Het ontwerp werd aangepast om dat duidelijker te maken.

Bovendien blijkt ook niet duidelijk te zijn dat de subsidie die de SHM ontvangt, niet mee gerekend wordt bij het bepalen van de afschrijving van de investering en bij de financieringskosten van de financiering (zie bv. advies Vlaamse Woonraad op blz. 3: "*De bekomen vergoeding moet worden begrensd aan de hand van de jaarlijkse lineaire investeringskost na aftrek van subsidies.*") Het is de uitdrukkelijke bedoeling van deze regeling om de bruto investeringskost te laten meetellen (en tussenkomsten van subsidies dus niet laten interfereren). Daardoor worden huurders van een sociale huurwoning met PV-panelen gelijk behandeld zonder dat de periodieke vergoeding afhankelijk is van het feit of er voor de PV-panelen subsidies werden toegekend. Voor de verhuurder houdt dit in dat subsidies de risico's van leegstand en wanbetaling kunnen compenseren (en aangezien dit vooral speelt op niveau van de financiële toestand van de verhuurder, komen de subsidies op projectniveau indirect de volledige verhuurder ten goede en zijn de subsidies een indirecte compensatie van de risico's, verbonden aan een individuele installatie. Om deze doelstelling te verduidelijken, wordt de formulering in het ontworpen artikel 35, § 1, vijfde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur aangepast.

Om duidelijker aan te geven dat het besluit een overdimensionering niet uitsluit werd in het ontworpen paragraaf twee aangegeven dat enkel bij de berekening van de vermindering op het forfait rekening gehouden wordt met een productiecapaciteit van het fotovoltaïsche zonne-energiesysteem afgestemd op het normatief verbruik.

Daarnaast werden de andere bepalingen rond de dimensionering van de fotovoltaïsche installatie ondergebracht in aparte paragrafen.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

Er zijn geen wijzigingen die de weerslag, meegedeeld in het dossier dat aanleiding gaf tot de eerste principiële goedkeuring, beïnvloeden.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Er zijn geen wijzigingen die de weerslag, meegedeeld in het dossier dat aanleiding gaf tot de eerste principiële goedkeuring, beïnvloeden.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Er zijn geen wijzigingen die de weerslag, meegedeeld in het dossier dat aanleiding gaf tot de eerste principiële goedkeuring, beïnvloeden.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Er zijn geen wijzigingen die tot gevolg hebben dat het uitgangspunt, opgenomen in het dossier dat aanleiding gaf tot de eerste principiële goedkeuring, moet worden aangepast.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de huisvesting, te gelasten over voornoemd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS

Bijlagen:

- het principiële goed te keuren ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering
- het advies van de Vlaamse Woonraad