

Verduurzaming particuliere woningvoorraad

Discussiestuk ten behoeve van het Klimaatakkoord, tafel Gebouwde omgeving

12 april 2018

Inleiding

Nederland geeft ambitieus invulling aan het Klimaatakkoord van Parijs met een emissiereductiedoelstelling van 49% in 2030. Om deze CO₂-reductie te realiseren, dient de gebouwde omgeving substantieel bij te dragen. Het Regeerakkoord gaat uit van een reductie van 7 Mton in 2030. Richting 2050 moet de gebouwde omgeving CO₂-arm zijn: dit betekent dat er jaarlijks gemiddeld 200.000 woningen en andere bestaande gebouwen moeten worden verduurzaamd, waaronder particuliere woningen.¹

De verduurzaming van particuliere woningen vraagt van eigenaren een serieuze investering in geld en tijd. Daar staat tegenover dat verduurzaming in de regel niet alleen CO₂-reductie oplevert, maar ook lagere energielasten en (als de verbouwing eenmaal voorbij is) een groter wooncomfort. Deze voordelen worden echter maar weinig gerealiseerd, vanwege onder meer de volgende knelpunten:

- Eigenaar-bewoners ervaren te weinig prikkels en/of te hoge drempels om over te gaan tot verduurzaming van hun woning, ondanks de positieve 'business case'. Tot de drempels behoren: gebrek aan kennis of overzicht van de te nemen maatregelen, onzekerheid over de terugverdientermin, 'rommel in huis' tijdens de verbouwing en de wens om geld te besteden aan of vrij te houden voor andere zaken. Hierdoor gaan zelfs eigenaar-bewoners met voldoende geld ter beschikking niet snel over tot verduurzamende maatregelen. Gebrek aan geld/ bestedingsruimte is voor veel eigenaar-bewoners *niet* het belangrijkste knelpunt.²
- Voor eigenaar-bewoners die wel willen verduurzamen maar onvoldoende geld tot hun beschikking hebben, geldt dat velen huiverig zijn om te lenen. Ook daarbij speelt onzekerheid over de termijn waarop investeringen in energiebesparende maatregelen worden terugverdiend een rol.
- Leningen t.b.v. grotere investeringen zijn in het bijzonder onaantrekkelijk omdat de lening persoonsgebonden is en veel eigenaar-bewoners korter in hun woning blijven wonen dan de terugverdientermin.
- Voor sommige eigenaar-bewoners is hun lage financiële draagkracht en kredietwaardigheid een belemmerende factor.

Kernboodschap

De Nederlandse bankensector wil een positieve bijdrage leveren aan van het Klimaatakkoord en daarmee de realisatie van de klimaatdoelen van Parijs. Specifiek streeft de NVB ernaar om de verduurzaming van de Nederlandse particuliere woningvoorraad te versnellen. Hiertoe hebben banken reeds verschillende initiatieven genomen³. In dit paper zet de NVB nieuwe voorstellen en ideeën uiteen om de hierboven geschetste knelpunten aan te pakken. Doel van deze notitie is om bij te dragen aan de gedachtenvorming aan de tafel Gebouwde Omgeving van het Klimaatakkoord. Daarbij zullen nog vele vragen moeten worden beantwoord, zoals over de te verwachten impact, uitvoerbaarheid en optimale ordening in de tijd.

Op vier terreinen worden voorstellen gedaan (in willekeurige volgorde):

1. Modernisering financieringsregels
2. Gebouwgebonden financiering mogelijk maken
3. Normering van energieprestatieverbeteringen
4. Versterking aanjagende rol overheid

¹Kamerstukken II 2017/2018, 32831, nr. 163

² <https://www.nvb.nl/nieuws/832/dialogbijeenkoms-huiseigenaren-hebben-meer-inzicht-nodig-in-voordelen-verduurzaming.html>

³Klimaatstatement Banken 2017, <https://www.nvb.nl/publicaties/position-papers-statements/1386/klimaatstatement-nederlandse-banken.html>

1. Modernisering financieringsregels

De NVB is overtuigd van het belang van verantwoorde kredietverstrekking op basis van gedegen normen die aansluiten bij ontwikkelingen in de maatschappij. De NVB signaleert dat de huidige leennormen, zoals geadviseerd door het Nibud en opgenomen in verschillende gedragscodes voor banken, meer rekening zouden kunnen houden met de kostenbesparende effecten van investeringen in energiebesparing c.q. met de hogere/ lagere energie-efficiency van een huis bij aankoop. Op voorwaarde dat informatie over te verwachten energielasten op eenvoudige, objectieve en niet-fraudegevoelige wijze beschikbaar wordt voor financiers, is het vanuit de bancaire zorgplicht een interessante gedachte om de factor energielasten mee te nemen bij de beoordeling van de bestedingsruimte van een eigenaar-bewoner. Dat geldt zowel voor personen die een lening aangaan voor de aankoop van een huis (al of niet gepaard gaande met een investering in verduurzaming; waarschijnlijk via een hypothecair krediet) als voor bestaande eigenaar-bewoners die alleen een verduurzamingsproject willen financieren (mogelijk via zowel een hypothecair als consumptief krediet).

Vandaag de dag beschikt een verstrekker van hypotheekleningen (of consumptieve leningen) misschien niet over voldoende betrouwbare en eenvoudig toegankelijke informatie om die beoordeling op te kunnen maken, maar die informatievoorziening is sterk in ontwikkeling. Normering vanuit de overheid, zoals ook in dit paper benoemd, is hiervoor nodig, evenals een systeem van fraudepreventie en -opsporing.

De gedachte van het integreren van energielastenbesparing in financieringsnormen wordt hieronder uitgewerkt in twee richtingen: consumptief krediet (zonder onderpand) en hypothecair krediet (met de woning als onderpand). Hierbij zij opgemerkt dat het belangrijkste doel is om een betere afweging van de kosten en baten van investeringen in verduurzaming mogelijk te maken. Het is geen doel op zich om méér bestedingsruimte te creëren, aangezien in de ervaring van banken gebrek aan bestedingsruimte niet het belangrijkste knelpunt is. Ook moeten de verschillende effecten van dergelijke ingrepen zorgvuldig verder worden verkend, o.a. op minder vermogende woningeigenaren.

Hypothecair Krediet

De aankoop van een woning is voor velen ook een aanleiding tot verbouwing. Het is dus een natuurlijk moment om te kiezen voor verduurzaming. Binnen de huidige tijdelijke regeling hypothecair krediet is geregeld dat consumenten binnen hun leencapaciteit op basis van inkomen extra kunnen lenen voor verduurzamingsmaatregelen (maximaal 9.000 of 25.000 euro, afhankelijk van het maatregelenpakket), waarbij de totale lening is gemaximeerd tot 106% van de woningwaarde na verbouwing. Deze extra ruimte is echter alleen beschikbaar bij een gezamenlijk inkomen van 33.000 euro of meer. Daarnaast is deze binair van aard: een klant komt er wel of niet voor in aanmerking. Bovendien hoeft de hypotheekverstrekker niet te beoordelen of het huis de investering wel waard is (een verbouwing van 25.000 euro op een huis van 120.000 euro in een krimpgebied is bijvoorbeeld een ander soort investering dan datzelfde bedrag op een huis van 300.000 euro in de Randstad). Evenmin is het nu nodig te beoordelen of de investering, gezien de te treffen maatregelen, in een goede verhouding staat tot de verwachte vermindering van energielasten en dus leidt tot een gunstigere 'loan-to-income'.

In de leennormen (ook wel 'Nibud-normen') die ten grondslag liggen aan de beoordeling van hypothecaire kredietruimte zijn energielasten weliswaar een factor, maar volgens een vaste norm die voor iedereen gelijk is – ongeacht omvang of energie-efficiency van het huis. Dat doet geen recht aan de (toekomstig) eigenaar-bewoners die verantwoord willen investeren in verduurzaming van hun woning en biedt geen houvast voor een integrale afweging van woonlasten versus inkomen door de financier.

Voor hypothecaire leningen geldt dat een bank rekening mag houden met de te verwachten waardevermindering door investeringen, zo ook investeringen in verduurzaming. Om deze factor beter te kunnen incalculeren, en daarmee een extra stimulans te kunnen geven aan verduurzaming, is dus geen aanpassing van normen nodig maar eerder meer zekerheid nodig over die waardeontwikkeling. Op dit terrein van taxatie van verduurzaming is een positieve ontwikkeling te zien (zie ook paragraaf 3).

Consumptief Krediet

In huidige 'Nibud-normen' voor consumptief krediet wordt geen rekening gehouden met de ontwikkeling van – reële – woonlasten (energielasten) als gevolg van energiebesparende, dus lastenverlichtende maatregelen. De kredietruimte die zou ontstaan als met deze factor wel rekening gehouden wordt, zou banken een additionele mogelijkheid bieden om op een verantwoorde manier financiering van energiebesparende maatregelen te faciliteren. Dit zou een positieve impact kunnen hebben op de verduurzaming van de particuliere woningvoorraad, aangezien de bestaande eigenaar-bewoners een alternatieve mogelijkheid krijgen voor een hypothecaire financiering van hun verduurzamingsproject. Voor consumptief krediet hoeft men niet langs de notaris, terwijl een consumptief krediet ten behoeve van woningverbetering evengoed fiscaal aftrekbaar is.

2. Gebouwgebonden financiering mogelijk maken

De terugverdientijd van investeringen in verduurzaming van koopwoningen is vaak langer dan de periode dat mensen erin wonen. Dat weerhoudt woningeigenaren van verduurzamingsinvesteringen in hun eigen woning. Dit is reden geweest voor de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) om de mogelijkheden van gebouwgebonden (ook wel 'woninggebonden') financiering te verkennen. De plicht tot aflossing wordt daarmee gekoppeld aan de woning en wordt bij verkoop overgenomen door de nieuwe eigenaar. Er zijn verschillende vormen van deze financieringsconstructie mogelijk, elk met hun voor- en nadelen. Voor banken is het, vanuit het oogpunt van bancaire zorgplicht, van groot belang dat gekozen wordt voor een variant die voor de beoogd kredietnemer voldoende transparant en begrijpelijk is.

Gebouwgebonden financiering biedt niet alleen de kans om de investeringshorizon van eigenaar-bewoners te verlengen, maar maakt het ook mogelijk dat marktpartijen of overheden op grote schaal een 'ontzorgend pakket' energie(besparings)diensten aan gaan bieden, inclusief voorfinanciering. In zo'n pakket worden drie grote belemmeringen voor investeringen in verduurzaming voor de eigenaar-bewoner tegelijkertijd weggenomen: klanten hoeven niet zelf bij leveranciers op zoek te gaan naar verschillende maatregelen, zij krijgen een helder contract met inzicht in de totale woonlasten en hoeven zich geen zorgen meer te maken over lange terugverdientijden.

De NVB ondersteunt het idee om (automatische) overdraagbaarheid van leningen voor verduurzaming van grondgebonden woningen wettelijk mogelijk te maken, zodat een belangrijke drempel voor langetermijninvesteringen in energiebesparing voor particuliere woningbezitters verdwijnt. Van de varianten die nu door het ministerie van BZK als optie worden gezien, is de NVB het meest gecharmeerd van de 'kwalitatieve verplichting'. Die variant zou inhouden dat er een nieuwe grondslag in het Burgerlijk Wetboek wordt opgenomen, analoog aan de bestaande kwalitatieve verplichting⁴. Daarbij vragen banken zich af of tussenkomst van een notaris voor vestiging van deze kwalitatieve verplichting wenselijk is, vanwege de kosten en tijd die ermee gemoeid gaan. Tegelijkertijd is wordt het belang van een goede registratie gezien. Er zou als alternatief gedacht kunnen worden aan automatische inschrijving in een register dat door notarissen moet worden geraadpleegd bij verkoop van de woning.

Bij gebouwgebonden financiering is het, net als bij andere vormen van financiering, van belang dat overkreditering wordt voorkomen. Ook zou er enige mate van flexibiliteit moeten zijn, bijvoorbeeld door de mogelijkheid om bij verkoop boetevrij af te lossen open te houden. Ook andere aspecten moeten worden verkend, zoals de vraag hoe een gebouwgebonden financiering toekomstbestendig gemaakt kan worden. Te denken valt aan zaken als indexering en de wijze waarop omgegaan wordt met de relatief hoge kosten van de 'first-movers' (veronderstellende dat verduurzamingsmaatregelen goedkoper worden naarmate zij op grotere schaal worden toegepast).

⁴ Zoals voorgesteld door het ministerie van BZK in een niet-gepubliceerde notitie ten behoeve van het Klimaatakkoord.

3. Normering van energieprestatieverbeteringen

De NVB acht het van belang dat energieprestatieverbeteringen genormeerd worden. Daarmee wordt bedoeld dat er gestandaardiseerde informatie beschikbaar komt over de gemiddeld te verwachten reductie van energieverbruik en -lasten bij bepaalde type maatregelen (bijvoorbeeld: maatregelen type A leiden in huis type B met oppervlakte C gemiddeld en energieprijzen D tot een verwachte kostenreductie van E'). Deze informatie kan gebruikt worden door verstrekkers van verschillende vormen van (persoons- of gebouwgebonden) financiering, die op basis hiervan een betere inschatting kunnen maken van de woonlasten. Het is daarbij essentieel dat er controlemechanismen zijn om het risico op fraude te voorkomen. Het 'gebruikerseffect', dat wil zeggen de mogelijke verandering in energieverbruik ten opzichte van de periode voor de verduurzaming, is daarmee nog niet ondervangen. Maar door normering wordt een aanzienlijk deel van de onzekerheid over de relatie tussen verduurzamingsmaatregelen en woonlasten weggenomen.

Het huidige energielabel voor woningen is een vorm van normering, maar deze wordt door banken gezien als onvoldoende robuust en fraudebestendig. Hiermee is de energetische kwaliteit van vastgoed op de balans van banken nog niet goed vast te stellen. Dit kan gevolgen hebben voor de dienstverlening aan klanten en voor de mate waarin banken in staat zijn klimaatrisico's op de bankbalans te managen. Dit zou wezenlijk veranderen als energieverbruiksgegevens beschikbaar zouden komen voor analyse. Daarbij speelt het belang van privacy een rol, dat zorgvuldig zal moeten worden afgewogen.

Bij normering denken banken ook aan vergroting van de voorspelbaarheid van de waardeverandering door verduurzamingsmaatregelen. De taxatie van duurzaamheid is een vak in ontwikkeling. Onlangs presenteerde het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) een nieuw Model Taxatierapport met als bijlage de uitkomsten van de Energiebesparingsverkenner van RVO.nl. Doel hiervan is kopers inzicht te geven in energiebesparende maatregelen en de te verwachten besparingen. Daarmee zouden banken ook houvast hebben bij het verschaffen van extra financiering. In hoeverre dat ook echt zo is, moet nog blijken. De NVB verwelkomt het initiatief en werkt graag verder met het NRVT aan de standaardisatie van duurzaamheidstaxaties.

Intussen is ook het wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen energielabel en woningwaarde in volle gang, mede met bijdrage van Nederlandse banken.⁵

4. Versterking aanjagende rol overheid

De belangrijkste sleutel tot grootschalige verduurzaming van de Nederlandse woningvoorraad ligt in handen van de overheid. Duidelijk, stabiel en sturend overheidsbeleid kan naar inzicht van de banken het grootste positieve effect hebben.

Duidelijk overheidsbeleid

Het Klimaatakkoord dient eigenaar-bewoners duidelijkheid te bieden over het beleid dat de overheid gaat voeren om te komen tot de gewenste verduurzaming van de particuliere woningvoorraad; het tonen van een heldere routekaart met duidelijke mijlpalen en (zicht op beoogde) regelgeving, vertaald naar maatregelen op zowel landelijk als wijkniveau. Financiers zullen vervolgens hun klanten op tijd willen voorbereiden op een eventuele toekomstige verplichting om aan bijv. een bepaald energielabel te voldoen. Dat is vanuit het oogpunt van bancaire zorgplicht van belang, maar ook een kwestie van goed klimaatrisicomanagement.

Stabiel overheidsbeleid

Door een mate van (langjarige) zekerheid te bieden op toeslagen, belastingen etc. kan het financiële risico van particulieren die aan de slag willen met het verduurzamen van hun vastgoed worden

⁵ Zie bijvoorbeeld het Europese Energy Efficient Mortgages Initiative: <https://hypo.org/ecbc/market-initiative/emf-ecbc-energy-mortgages-initiative/>

verkleind. Het financiële risico van investeringen in energiebesparende maatregelen zit voor een aanzienlijk deel namelijk in de prijs van gas en elektra voor de gebruiker. Voor banken is deze zekerheid ook van belang in het kader van de verplichte klantanalyse.

Sturend overheidsbeleid

Voor de grootschalige verduurzaming van de particuliere woningvoorraad is sturend overheidsbeleid nodig. De huidige extra leenruimte (van maximaal 6% boven de woningwaarde na verbouwing) wordt nauwelijks benut en het gebrek aan motivatie van eigenaar-bewoners speelt daarbij een belangrijke rol. Talrijke manieren zijn denkbaar waarop overheden hier invulling aan kunnen geven, zoals:

- een verplichting om op korte termijn het tijdelijk energielabel om te zetten naar een definitief label;
- een schenkingsvrijstelling voor de verduurzaming van de woning;
- een tijdelijke aftrek van duurzaamheidsmaatregelen, mogelijk in combinatie met een snellere afbouw van de generieke hypotheekrenteaftrek;
- het eigenwoningforfait afhankelijk maken van de energie-efficiency kwaliteit of het (genormeerde) energieverbruik van de woning;
- de Nationale Hypotheekgarantie afhankelijk maken van energie-efficiency van de woning, dan wel de bereidheid om die te vergroten;
- het verplichten van energielabelverbetering bij transacties op de particuliere woningmarkt (waarbij nauwlettend in de gaten moet worden gehouden welke impact dit heeft op verschillende inkomensgroepen);
- en oplopende belasting bij meer energieverbruik;
- koppelen van publieke lasten zoals de OZB of overdrachtsbelasting aan de energieprestatie van een woning;

De NVB denkt graag mee over de gewenste en mogelijk ongewenste effecten van dit soort maatregelen voor verschillende klantgroepen.