



# Renovatiebeleid in België; weinig impact en (te) veel 'free riders'

KEY MESSAGES

Uit Europees onderzoek blijkt dat **65% van de renovatiesubsidies** terecht komt bij de hogere inkomens die ook zonder de subsidies gerenoveerd zouden hebben;

Een **grondige evaluatie** van het renovatiebeleid dringt zich op;

Hierbij moet ook de vraag gesteld worden in welke mate de **renovatiesubsidies kunnen leiden tot hogere marktprijzen** voor inefficiënte woningen.

## Abstract

Vandaag haalt 4% van de Belgische woningen het *climate-proof* energielabel A. Een ware renovatiegolf is essentieel om de doelstellingen van het recente Fit for 55 pakket te halen maar 15 jaar renovatiebeleid heeft niet de minste impact gehad op het aantal vergunde renovaties. Een grondige evaluatie van het gevoerde beleid is wenselijk. Een meer performant beleidskader moet rekening houden met de realiteit dat energetische renovaties veelal een nevenproduct zijn van comfort- en functionele renovaties en dat 45% van de huidige eigenaars een renovatie tot energielabel A niet kan financieren. 30% van de huidige eigenaars komt minimum € 25.000 tekort en 10% van de eigenaars komt zelfs € 50.000 of meer tekort. Het renovatiebeleid kampt met een groot Mattheuseffect; de meeste subsidies komen terecht bij de hogere inkomens die deze niet nodig hebben. Europees onderzoek concludeert dat ongeveer 65% van de renovatiesubsidies terechtkomt bij *free riders*; ook zonder de subsidies zouden deze eigenaars gerenoveerd hebben. Door de beperkte additionaliteit is de publieke kost per vermeden ton CO<sub>2</sub> problematisch hoog. Tot slot kan ook de vraag gesteld worden in welke mate het renovatiebeleid met nadruk op subsidies leidt tot hogere prijzen voor inefficiënte woningen waardoor de renovatiedynamiek net vertraagd wordt.

## 1. Fit for 55: naar een radicale transformatie van het gebouwenpark

Europa wil tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent worden. Het Fit for 55 pakket van 14 juli 2021 streeft naar een emissiereductie van 55% tegen 2030<sup>1</sup>. Voorafgaand aan het invoeren van dit nieuwe pakket ambieerde het Europese beleidskader van 2020 een emissiereductie van 60% tegen 2050. De nieuwe ambitie om de eerder bepaalde reductiedoelstellingen bijna twee decennia eerder af te dwingen, confronteert vandaag elke economische sector met een radicale transformatienoodzaak. Dit geldt zeker voor het gebouwenpark en in het bijzonder voor onze woningen of de residentiële *building stock*<sup>2</sup>. Naar schatting voldoet vandaag ongeveer 4% van de Belgische woningen aan de Europese energievereisten tegen 2050. Deze woningen met energielabel A verbruiken weliswaar weinig energie maar zijn nog niet noodzakelijk klimaatneutraal<sup>3</sup>. Nieuwbouwwoningen zijn vandaag zeer energie-efficiënt maar meer dan 80% van de bestaande en relatief energie-inefficiënte woningen zal ook in 2050 nog gebruikt worden. Tegen dan moet het energieverbruik van deze bestaande woningen drastisch verminderd worden via ingrijpende energetische renovaties, de uitrol van hernieuwbare warmtenetten en de verdere opmars van koolstofarme elektriciteit.

De meest Europese lidstaten introduceerden energie-efficiëntie doelstellingen voor nieuwbouwwoningen in de periode van 1975 tot 1985. Kort daarna volgden vooral in Scandinavische landen de eerste beleidsinitiatieven om de energieprestaties van bestaande woningen te verbeteren. De renovatie van bestaande woningen staat centraal in het Europese energie-efficiëntiebeleid vanaf 2005.

1 <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/package-fit-for-55> en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0550&from=EN>

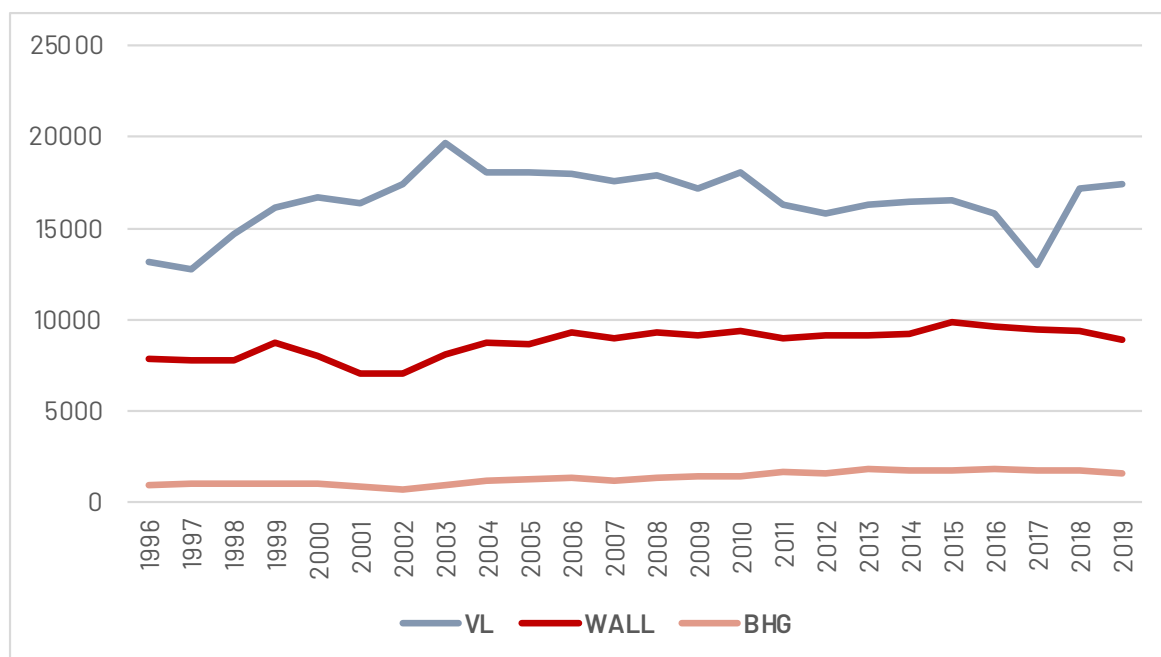
2 Deze Itinera Analyse beperkt zich tot woningen (woonhuizen en appartementen). Voor commerciële en industriële gebouwen (kantoren, bedrijfshallen, ...) is er een specifiek energie-efficiëntie en renovatiebeleid.

3 Een beperkt netto-verbruik van elektriciteit past perfect binnen een klimaatneutraal landschap indien de productie van elektriciteit 100% hernieuwbaar verloopt.



De Energy Services Directive (ESD – 2006/32/EC<sup>4</sup>) introduceerde efficiëntieverbeteringsdoelstellingen van minimaal 9% tegen 2016 en heeft geleid tot nationale energie-efficiëntieplannen vanaf 2008. Ondanks deze historiek heeft het gevoerde renovatiebeleid in zowel Vlaanderen, Wallonië als Brussel tot op heden nog niet geleid tot een forse toename van de regionale renovatie-activiteit zoals Figuur 1 op basis van vergunde renovaties aantoont. Na 2003 is de renovatiegraad in Vlaanderen zelfs systematisch gedaald. Ook in Wallonië daalt de renovatiegraad na 2015. Indien de renovatiegraad niet fors aantrekt, halen we nooit de Fit for 55 doelstellingen.

Figuur 1 – Vergunde renovaties, 1996-2019



bron: STATBEL

Ondanks de langdurige stagnatie van de vergunde renovatie-activiteit ontbreekt het ons aan transparante evaluaties van het gevoerde renovatiebeleid. Wat weten we echt over de effectiviteit van het renovatiebeleid? Het beleid is intussen zeer dikwijls aangepast wat een evaluatie niet evident maakt<sup>5</sup>. Dringt een ingrijpende koerswijziging zich op, of kunnen we mits enkele minimalistische ingrepen hopen op snel beterschap? Heel wat publieke middelen gaan naar het renovatiebeleid en ook binnen de Europese en Belgische relanceplannen staat het renoveren van de building stock centraal. Vinden we het belangrijk dat deze schaarse publieke middelen een maximaal maatschappelijk rendement genereren? Deze vragen worden amper gesteld... Een grondige beleidsevaluatie dringt zich op en deze Itinera Analyse bekijkt vooral de financiële barrière en mogelijk 'free riding' door de hogere inkomens. Wanneer eigenaars ook zonder renovatiesubsidies gerenoveerd zouden hebben, hebben de subsidies op zich niet geleid tot enige energiebesparing.

<sup>4</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0032&from=EN>

<sup>5</sup> Wanneer een nieuwe subsidie wordt ingevoerd of de voorwaarden voor bestaande subsidies worden gewijzigd, heeft de markt tijd nodig om te kunnen reageren. Als drie jaar later de voorwaarden andermaal aangepast worden, is de evaluatie van een variabel beleid allesbehalve evident.

## 2. Beperkingen van het huidige renovatiebeleid

In de meeste Europese landen bestaat het renovatiebeleid uit een combinatie van directe subsidies voor renovatie-investeringen, renteloze leningen, fiscale prikkels<sup>6</sup>, technische regulering, informatie-instrumenten en directe begeleiding, coaching tot complete 'ontzorging' van particuliere renovatieprojecten.

Het renovatiebeleid kampt met fundamentele informatieproblemen. Vooreerst is zowat elke woning in ons land uniek wat het voor de huidige of toekomstige eigenaar moeilijk maakt om snel het optimale renovatiebudget tot energielabel A te bepalen<sup>7</sup>. Er zijn natuurlijk ramingen van de gemiddelde 'energetische renovatiekost' of van de investeringskost per stap in het renovatietraject, maar deze schattingen zijn in het beste geval indicatief. Een eigenaar kan offertes bij diverse aannemers opvragen maar tijdens de werkzaamheden kunnen altijd verborgen gebreken of complicaties opduiken die gefactureerd zullen worden. Wie overweegt te renoveren, moet omgaan met imperfecte informatie en dit kan voorzichtige investeerders afschrikken. De representatieve energetische renovatiekost per type woning kunnen we op termijn in principe veel beter inschatten indien we als maatschappij zouden investeren in een collectief informatie-instrument dat alle kosteninformatie van uitgevoerde renovatieprojecten zou centraliseren. Voorlopig gebeurt dit echter niet.

Naast de moeilijk in te schatten renovatiekost per woning, is er de zeer belangrijke financiële barrière. De slechtste woningen worden dikwijls gekocht door gezinnen met onvoldoende financiële middelen om na de aankoop onmiddellijk een ingrijpende energetische renovatie uit te voeren. De beste woningen worden typisch gekocht door de hogere inkomens die naast de aankoop ook een (beperkte) renovatie kunnen financieren. Het huidige beleid wil met algemene instrumenten zoals renovatiesubsidies en renteloze leningen de algemene renovatiedynamiek aanzwengelen maar in de praktijk zal de impact van deze instrumenten sterk verschillen per inkomensprofiel. Een nieuwe eigenaar die vandaag een ingrijpende energetische renovatie van € 60.000 niet kan financieren, kan zelfs bij een renovatiesubsidies van € 10.000 of meer zijn renovatieproject niet opstarten. Zelfs wanneer de combinatie van directe renovatiesubsidies en gesubsidieerde renovatieleningen de totale renovatiekost drukken met 20%, dan nog moet de eigenaar de resterende 80% van het renovatiebudget zelf kunnen financieren. De financiële barrière laat zich niet zomaar slopen.

Vertrekkende van de beschikbare data en studies voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel kwantificeerden Johan Albrecht en Sam Hamels in 2021 de financiële barrière voor energetische renovaties bij de huidige eigenaars van woningen. De analyse gaat na welk aandeel van de huidige eigenaars de noodzakelijke energetische renovatie – tot energielabel A- kan financieren. De beslissingsregels in het simulatiemodel vertrekken van de conclusies van het rapport *Comprehensive study of energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU* dat werd opgemaakt voor de Europese Commissie<sup>8</sup>. Deze omvangrijke en zeer complete studie analyseerde meer dan 18.000 uitgevoerde energetische renovaties en concludeert o.a. dat renovaties in de praktijk worden doorgevoerd in functie van al dan niet noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden, beoogde comfortverbeteringen en vooral als gevolg van het vrijkomen van de noodzakelijke budgetten.

<sup>6</sup> Bijvoorbeeld via de woonfiscaliteit (onroerende voorheffing), verlaagde BTW-tarieven, de fiscale aftrekbaarheid renovatie-investeringen of de fiscaliteit van vastgoedtransacties (i.h.b. registratierechten).

<sup>7</sup> Voor centraal gelegen woningen die niet getransformeerd kunnen worden tot energielabel A, kan toegang tot duurzame warmte (via een warmtenet) een oplossing bieden.

<sup>8</sup> European Commission (2019). *Comprehensive study of energy renovation activities and the uptake of nearly zero-energy buildings in the EU*, [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1.final\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/1.final_report.pdf) Voor deze studie contacteerden de onderzoekers 30.118 eigenaars waarvan er 18.302 investeerden in een energetische renovatie. Daarnaast werden ook 1.581 architecten en 2.009 bouwbedrijven bevroegd.



Ook blijkt dat 90% van de energetische renovaties in de EU samenvalt met andere werkzaamheden, zonder enige energetische finaliteit. Of anders geformuleerd; energetische renovaties zijn vooral het nevenproduct van andere renovaties. Wanneer vandaag een kleine oude woning uitgebreid wordt, opteert de bouwheer natuurlijk voor een energie-efficiënte uitbreiding maar het is de toegenomen functionaliteit – en niet de CO<sub>2</sub>-reductie – die de renovatie-inspanning motiveert. Wanneer energetische renovaties veelal een neveneffect zijn van andere renovaties of werkzaamheden aan de woning, wordt de hoge terugverdientijd van afzonderlijke renovatie-inspanningen plots minder problematisch. Niemand vraag zich af wat de terugverdientijd zou zijn van een aanbouw of van een nieuwe badkamer.

Tabel 1 bundelt de resultaten van de analyse van de financiële barrière voor energetische renovaties in de drie gewesten. De analyse vergelijkt in een synthetische dataset per woning de gesimuleerde renovatiekost bij een gekozen renovatiestrategie – bijvoorbeeld een stapsgewijze renovatie – met het beschikbare budget van de eigenaar (inclusief bankleningen). We kunnen dan ook per eigenaar het ontoereikende renovatiebudget kwantificeren en vervolgens nagaan welk aandeel van de eigenaars kampt met een specifiek financieringstekort indien hij of zij effectief zouden willen overgaan tot een ingrijpende energetische renovatie.

In ons land kan ongeveer 45% van de huidige eigenaars een ingrijpende energetische renovatie niet financieren. De meerderheid van de eigenaars kan dit wel maar schiet om diverse redenen (nog) niet in actie. Deze percentages in Tabel 1 betreffen alleen de energetische renovatie, exclusief beperkte comfortverbeteringen.

**Tabel 1** – De financiële barrière voor energetische renovaties

	VL	WALL	BXL
% eigenaars met ontoereikende middelen voor ingrijpende energetische renovatie (schattingsintervallen)	40-54	43-57	36-47
<i>% eigenaars met tekort tot € 6.250</i>	4	3	5
<i>% eigenaars met tekort van € 6.250 tot € 12.500</i>	4	4	5
<i>% eigenaars met tekort van € 12.500 tot € 25.000</i>	8	8	9
<i>% eigenaars met tekort van € 25.000 tot € 50.000</i>	19	18	18
<i>% eigenaars met tekort groter dan € 50.000</i>	9	14	7

bron: Albrecht, J. en Hamels, S. (2021). The financial barrier for renovation investments towards a carbon neutral building stock-An assessment for the Flemish region in Belgium, *Energy & Buildings*, Vol.248, DOI10.1016/j.enbuild.2021.111177

De analyse toont aan dat ongeveer 4% van de Belgische eigenaars tot € 6.250 tekort komt om over te kunnen gaan tot een ingrijpende energetische renovatie waardoor de woning energielabel A behaalt. De huidige renovatiemaatregelen kunnen deze kloof deels dichten. Omwille van de grote onzekerheid bij het ramen van de totale renovatiekost, kunnen we echter niet verwachten dat bijvoorbeeld een totale renovatiesubsidie van € 6.000 elke eigenaar met een tekort van € 5.000 over de streep zal trekken.



Zeker in het huidige marktklimaat met fors stijgende prijzen voor isolatiematerialen, hout en plastics is het twijfelachtig of een renovatiesubsidie van pakweg € 6.000 enig verschil maakt voor eigenaars met een klein financieringstekort. Dezelfde renovatiesubsidie van € 6.000 heeft geen enkele impact op de renovatiebeslissing van de grote groep eigenaars – ongeveer 18% – met een tekort tussen € 25.000 en € 50.000. Daarnaast is er nog een aanzienlijke groep eigenaars met een financieringstekort groter dan € 50.000; 9% in Vlaanderen, 14% in Wallonië en 7% in Brussel. Wanneer ongeveer 30% van de huidige eigenaars vandaag € 25.000 of (veel meer) tekort komt om de energetische renovatie tot label A te kunnen opstarten, wordt duidelijk dat het huidige instrumentarium deze grote groep eigenaars nooit kan bereiken. In deze groep vinden we vooral eigenaars met relatief lage inkomens in vergelijking tot eigenaars van de beste woningen. Maar al deze eigenaars die hun inefficiënte woning niet kunnen renoveren, zijn natuurlijk meer bemiddeld dan ongeveer 30% van de Belgische gezinnen die aangewezen zijn op de huurmarkten en geen eigenaar kan worden. Hopelijk hebben deze gezinnen toegang heeft tot kwalitatieve huurwoningen.

Deze analyse verklaart waarom het gevoerde beleid op basis van subsidies en renteloze leningen weinig impact heeft gehad en ook in de toekomst weinig impact kan hebben. Energetisch renoveren is letterlijk onbetaalbaar voor een deel van eigenaars en de overheid kan de hoge renovatiefactuur van woningen in privaat eigendom niet zomaar op zich nemen.

Bovenvermelde percentages moeten gesitueerd worden in een woonlandschap met ongeveer 72% eigenaars en daarnaast 28% huurders die zelf niet kunnen beslissen over het al dan niet renoveren van de woning die ze huren. Wanneer de verhuurders niet (moeten) renoveren en 45% van de huidige eigenaars niet kan renoveren, wordt 60% van onze woningen niet gerenoveerd. En is er nog steeds geen garantie dat de andere 40% van het woningenbestand wel gerenoveerd zou worden.

Uit het simulatiemodel blijkt dat de renovatiesubsidies en andere financiële incentives per definitie terecht komen bij de hogere inkomens die beschikken over voldoende financiële middelen en geen renovatiesubsidies of renteloze leningen nodig hebben. Wel zijn er in de praktijk ook eigenaars die als gevolg van de subsidies meer ingrijpend zullen renoveren dan oorspronkelijk voorzien, bijvoorbeeld om ook tijdelijke subsidies voor bijvoorbeeld een warmtepomp te kunnen verzilveren. Deze subsidies zorgen wel voor een CO<sub>2</sub>-reductie. Indien deze subsidiebudgetten besteed waren aan de renovatie van oude sociale huurwoningen, lag het rendement in termen van vermeden CO<sub>2</sub>-uitstoot ongetwijfeld veel hoger.

Naast de financiële barrière spelen diverse andere factoren een rol. Een deel van de eigenaars met voldoende financiële middelen overweegt bijvoorbeeld op middellange of lange termijn te verhuizen en de woning te verkopen. In ons land zijn de vijftigplussers oververtegenwoordigd bij de hogere inkomens. Eigenaars die hun huidige woning nog 30 jaar denken te gebruiken, zullen de opportuniteit van een energetische renovatie anders evalueren dan eigenaars die overwegen om binnen 5 of 10 jaar de woning te verkopen. Eigenaars die overwegen te renoveren, houden in de praktijk rekening met de impact van de renovatie op de marktwaarde van de woning. De marktwaarde stijgt bij de uitbreiding of zichtbare verbetering van de woning terwijl de impact op de marktwaarde van bijvoorbeeld alleen het injecteren van de gevel minder duidelijk is.



Voorts weten we ook niet hoe eigenaars de energieprestaties van hun woning zelf beoordelen. In Vlaanderen beschikt ongeveer 90% van de woningen over isolerend glas en voor ongeveer 80% van de woningen zijn het dak of de zolder al geïsoleerd. Het is best mogelijk dat deze eigenaars denken dat hun woning nu al 'climate-proof' is en dat verdere energetische renovaties niet nodig zijn. Renovatiesubsidies voor dak- of zolderisolatie of voor het vervangen van oude ramen of deuren kunnen net een 'lock-in' veroorzaken indien hierdoor meer ingrijpende renovaties minder kosteneffectief dreigen te worden. Door de sterke focus op de laaghangende vruchten kan de evolutie naar een koolstofarm gebouwenpark (tijdelijk) stilvallen.

### 3. Effectiviteit renovatiesubsidies; conclusies uit Europese cases

Het evalueren en eventueel bijsturen van het gevoerde renovatiebeleid is in ons land en in de gewesten geen onderzoeksprioriteit. Voor de drie gewesten zijn er wel cijfers over het aantal aanvragers van renovatiesubsidies of renteloze leningen maar ontbreekt een analyse van de kosteneffectiviteit van het beleid; wat is de publieke kost per effectief vermeden ton CO<sub>2</sub> in het renovatiebeleid? Het renovatiebeleid heeft vandaag een hoge factuur en onze prangende budgettaire situatie zou net een gedreven zoektocht naar kosteneffectieve renovatiemaatregelen moeten uitlokken. In een land met budgettaire krapte telt het maatschappelijk rendement van elke 'publieke Euro'.

Een onderzoek van recent uitgevoerde renovaties en de drijfveren van de eigenaars zou nieuwe inzichten kunnen opleveren of net de conclusies van de al vermelde studie voor de Europese Commissie bevestigen. We weten wel dat het beleid weinig impact heeft op de renovatiegraad maar heeft dit beleid dan andere voordelen of net ongewenste effecten? Zo kan bijvoorbeeld de vraag gesteld worden of al de renovatiesubsidies niet hebben geleid tot een prijsopdrijvend effect bij energie-inefficiënte woningen. Wanneer de potentiële koper bijvoorbeeld rekent op een totale subsidie van € 10.000 (inclusief de actuele waarde van een renteloze lening), kan deze een hoger bod uitbrengen dan zonder toegang tot subsidies. En de verkoper van een inefficiënte woning weet dat de verkoper rekent op renovatiesubsidies, wat kan leiden tot een relatief hoge vraagprijs. En hoe hoger de marktprijs van slechte woningen, hoe minder budget de kopers van deze woningen kunnen besteden aan de noodzakelijke energetische renovaties. Bij een prijsopdrijvend effect voor de slechtste woningen *vertraagt* het renovatiebeleid net de renovatiedynamiek. Uit andere markten weten we dat het wegvallen van subsidies voor zonnepanelen of hybride en elektrische auto's in de praktijk leidt tot lagere prijzen omdat de verkopers hun prijszetting baseren op de toegang van potentiële kopers tot subsidies.

Internationaal is er wel relevant empirisch onderzoek naar de impact van het renovatiebeleid en de resultaten sluiten aan bij de gepresenteerde analyse van de financiële barrière. Hoewel er heel wat methodologische en andere verschillen zijn tussen de beschikbare studies – zie verder –, concluderen deze quasi unaniem dat de grote meerderheid van de ontvangers van renovatiesubsidies of equivalente instrumenten zoals fiscale voordelen en renteloze leningen zogenaamde 'free riders' zijn: de subsidies komen terecht bij hogere inkomens die deze subsidies absoluut niet nodig hebben en renoveren om andere doeleinden dan energiebesparingen. Sterker nog; ook zonder de subsidies zouden de meeste van de eigenaars gerenoveerd hebben. Het ontvangen van deze subsidies is een leuke bonus maar deze klimaatmaatregelen leiden niet tot enige CO<sub>2</sub>-winst. Bovendien stijgt hierdoor de (publieke) kostprijs per vermeden ton CO<sub>2</sub>. Omdat vergelijkbare studies niet publiek beschikbaar zijn voor ons land en de gewesten, worden de conclusies van de belangrijkste wetenschappelijke analyses van de effectiviteit – en inherente regressiviteit – van het renovatiebeleid in enkele Europese landen toegelicht.



### 3.1 Renovatiesubsidies in Zwitserland

In een recente studie van Studer en Rieder (2019) voor Zwitserland werden 588 eigenaars ondervraagd die in 2015 en 2016 subsidies voor uitgevoerde energierenovaties hadden ontvangen<sup>9</sup>. 65% van deze eigenaars was 40 tot 64 jaar oud en maar liefst 37,5% had een universitair diploma. Wie in Zwitserland overweegt te renoveren kan zich gratis laten bijstaan door een adviseur, zowel uit de private als uit de publieke sector. Ongeveer de helft van de eigenaars in de studie van Studer en Rieder maakte gebruik van deze optie. Geen echte verrassing want de hogere inkomens weten gratis deskundig advies altijd te appreciëren. Uit de analyse bleek dat de renovatiesubsidies slechts bij 2,9% van de eigenaars de renovaties op een directe manier hebben uitgelokt; zonder de subsidies zouden zij niet gerenoveerd hebben (althans toch niet in het relevante tijdvak<sup>10</sup>). 8% van de eigenaars gaf aan dat door de subsidies de kwaliteit van de renovaties verhoogd werd en 4,3% heeft als gevolg van de subsidies meer gerenoveerd dan oorspronkelijk voorzien. Deze resultaten zijn deels het gevolg van de aanbevelingen van de adviseurs; Zwitserland hanteert een subsidiesysteem waarbij meer ingrijpende en duurdere renovaties relatief meer ondersteund worden dan eerder eenvoudige interventies zoals het plaatsen van een condenserende gasketel. Daarnaast blijkt uit de analyse van Studer en Rieder dat het aanbieden van renovatiesubsidies bij 13,8% van de ontvangers heeft geleid tot meer omvangrijke en meer kwalitatieve renovatie-inspanningen. Deze groep reageerde letterlijk perfect op de subsidies die in Zwitserland kunnen oplopen tot 15% van de totale renovatiefactuur. Voor de resterende ontvangers – meer dan de helft tot zelfs 70% van de populatie – hebben de genereuze subsidies of de beschikbaarheid van adviseurs geen impact gehad op de beslissing om te renoveren of op de aard van de renovatiewerkzaamheden. Deze eigenaars zouden ook zonder de subsidies gerenoveerd hebben, veelal omwille van comfortoverwegingen. Uit focusgesprekken bij deze studie bleek dat vooral de eigenaars die samenwerkten met een adviseur meer frequent bleken over te gaan tot renovatie en tot het aanvragen van subsidies. De auteurs van de studie stellen dan ook dat het verder versterken van het kwalitatieve advies aan woningeigenaars opportuniteiten biedt om de renovatiegraad op termijn te verhogen. Bij deze opvallende resultaten moeten we wel rekening houden met de lage eigenaarsratio in Zwitserland. Slechts 42% van de bewoners is ook eigenaar van de gezinswoning en hierbij zijn de hogere inkomens sterk oververtegenwoordigd. Deze groep is weinig of niet afhankelijk van subsidies om renovatieprojecten te kunnen uitvoeren. Binnen Zwitserland zijn er grote verschillen in de eigenaarsratio. Zo is slecht ongeveer 18% eigenaar in Bazel en in Genève. Het lage aandeel eigenaars is een weerspiegeling van de hoge vastgoedprijzen, het ruime aanbod op de huurmarkt en de fiscale aantrekkelijkheid van huren ten opzichte van het eigenaarschap<sup>11</sup>. Tot slot sluiten de conclusies van deze studie mooi aan bij een eerdere studie uit 2008 voor Zwitserland die concludeerde dat 50 tot 70% van de ontvangers van renovatiesubsidies free rider zou zijn<sup>12</sup>.

9 Studer, S. en Rieder, S. (2019). What Can Policy-Makers Do to Increase the Effectiveness of Building Renovation Subsidies?, *Climate* 2019, 7, 28; doi:10.3390/cli7020028

10 Zonder de subsidie zou een deel van de eigenaars later misschien wel gerenoveerd hebben, bijvoorbeeld als reactie op nieuwe technische regulering of om de verkoopwaarde van de woning te beschermen.

11 <https://www.thelocal.ch/20191125/most-swiss-cant-afford-to-own-a-home>

12 Rieder, S., en Haefeli, U. (2008). Analyse finanzieller Massnahmen im Energiebereich. Theoretische Reflexion der Wirkungsweise und Auswertung empirischer Studien; Federal Office of Energy: Ittigen, Switzerland, 2008, [https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2020/06/Be\\_Mitnahmeeffekte\\_Energie.pdf](https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2020/06/Be_Mitnahmeeffekte_Energie.pdf)





## 3.2 Belastingkrediet in Frankrijk

Anna Risch onderzocht de impact van fiscale incentives – een energetisch belastingkrediet – op de renovatiegraad en op de renovatie-uitgaven in Frankrijk<sup>13</sup>. Wanneer de fiscale subsidies vooral terecht komen bij gezinnen die ook zonder de subsidie zouden renoveren, kunnen we verwachten dat deze zullen opteren voor een meer ingrijpende renovatie om fiscaal te kunnen optimaliseren. Risch gebruikt een regression discontinuity analyse, toegepast op data van ADEME-SOFRES met een totale steekproef van 41.102 gezinnen. Het belastingkrediet voor energiebesparende maatregelen zoals isolatie-investeringen of de vervanging van verwarmingstechnologie door professionele installateurs werd in Frankrijk ingevoerd in 2005. De fiscale aftrek varieert van 10 tot 50% van de renovatiefactuur en de maximale aftrek voor een koppel is begrensd tot € 16.000. Voor gezinnen die geen belastingen betalen, is er een directe subsidie. Het belastingkrediet was onmiddellijk zeer populair. Tussen 2005 en 2008 maakten 4,2 miljoen gezinnen ervan gebruik. De publieke kost van deze fiscale korting bedroeg € 7,8 miljard in dezelfde periode. De impact van het belastingkrediet op de renovatiegraad bleef zeer beperkt; in de vier jaar na de introductie van het belastingkrediet steeg de renovatiegraad van 8.23% naar 9.21%, wat neerkomt op een toename met slechts 1.09%. Volgens Risch wijst dit op een zeer groot aandeel free riders (tot 75%). Wel bleek het belastingkrediet te zorgen voor een toename van de renovatie-uitgaven met 21,76% – van € 3.919 naar € 5.058 – wat impliceert dat het fiscale instrument vooral huishoudens bereikt die hoe dan ook al van plan waren om te renoveren en dankzij de fiscale korting kozen voor een meer ingrijpend renovatieproject. Uit de surveys van ADEME-SOFRES bleek dat slechts 8% van de huishoudens die gebruik maakten van het belastingkrediet nog niet overwogen hadden om te investeren in energiebesparende maatregelen voor de introductie van het belastingkrediet. Voor 54% van de huishoudens had het belastingkrediet geen impact op hun investeringsbeslissing. Uit de surveys bleek tevens dat de gezinnen die renoveerden vooral eigenaar waren en behoorden tot de hogere-inkomensgroepen. Voor de introductie van het belastingkrediet behoorden 56% van de gezinnen die renoveerden tot de twee hoogste inkomensgroepen; na de introductie van het belastingkrediet behoorde 69% van de renoverende gezinnen tot de twee hoogste inkomensgroepen. Voorts bleek dat slecht 77% van de gezinnen die in aanmerking kwamen voor het belastingkrediet dit ook effectief deed.

Als gevolg van de beperkte impact op de renovatiegraad (+ 1,09%), impliceert de totale publieke kost van € 7,8 miljard voor de periode 2005–2008 een subsidiekost van € 6.830 per gerenoveerde woning. Ter vergelijking; de gemiddelde renovatiefactuur bedroeg in diezelfde periode € 4.579.

De resultaten van Risch zijn consistent met eerdere analyses voor Frankrijk, zoals door Nauleau in 2014. Nauleau onderzocht de impact van het belastingkrediet op investeringen in dubbele beglazing tussen 2002 en 2012 voor 23.879 gezinnen en concludeerde dat het aandeel van free riders varieerde van 40 tot 85%, afhankelijk van het onderzochte jaar<sup>14</sup>. En deze percentages zijn dan weer consistent met analyses voor Duitsland.

<sup>13</sup> Risch, Anna, 2020. "Are environmental fiscal incentives effective in inducing energy-saving renovations? An econometric evaluation of the French energy tax credit," *Energy Economics*, Elsevier, vol. 90, 104831, 10.1016/j.eneco.2020.104831

<sup>14</sup> Nauleau, Marie-Laure, 2014. "Free-riding on tax credits for home insulation in France: An econometric assessment using panel data," *Energy Economics*, Elsevier, vol. 46(C), pages 78–92, DOI: 10.1016/j.eneco.2014.08.011



### 3.3 Renovatiesubsidies in Duitsland

Grösche, Schmidt en Vance opteren voor een revealed preference aanpak op basis van data over werkelijk uitgevoerde residentiële renovaties in Duitsland<sup>15</sup>. Ze ontwikkelen een discrete-choice model om in kaart te brengen hoe gezinnen beslissen om over te gaan tot bepaalde renovaties en gebruiken dit model om de impact van renovatiesubsidies en equivalente instrumenten te kwantificeren. De opbouw van het model maakt het bovendien mogelijk om in te schatten in welke mate een toename van de renovatiesubsidies zorgt voor duurdere en meer ingrijpende renovatieprojecten. De studie is gebaseerd op investeringskeuzes van 2.128 Duitse gezinnen. Deze gezinnen konden investeren in dakisolatie, gevelisolatie, het vervangen van de ramen en het vervangen van de verwarmingsinstallatie. Gezinnen konden ook investeringen combineren zodat elk gezin een keuze kon maken uit 16 investeringsopties. Zonder renovatiesubsidies blijkt de vervanging van de verwarmingsinstallatie de meest gekozen investeringsoptie te zijn.

In een periode van 10 jaar bleek dat 1 329 van de 2 128 gezinnen (of 65%) effectief geïnvesteerd te hebben. De auteurs beschikken over de kost van de uitgevoerde renovaties en koppelen hieraan zelf een berekende energiebesparing. Hun model koppelt dan kenmerken van het gezin in kwestie aan de gemaakte investeringskeuzes. Een error term (error-component logit model) zou de moeilijk te observeren factoren zoals de impact van de renovatie op het wooncomfort en de levenskwaliteit moeten capteren. Het error-component logit model schat de kans dat gezinnen een bepaalde investeringskeuze maken zonder en met eventuele renovatiesubsidies. Hierbij wordt een elementair rationeel gedrag verondersteld. Hun belangrijkste conclusie is dat een subsidie van 10% van de renovatiefactuur leidt tot 90% free riders, dwz 90% van de middelen komen terecht bij gezinnen die ook zonder de subsidie gerenoveerd zouden hebben. Wanneer de subsidie fors verhoogd wordt tot 50% van de renovatiefactuur, worden ook gezinnen aangetrokken die zonder de subsidies niet zouden renoveren. In dit laatste geval zou het aandeel van free riders terugvallen tot 65%. 65% van de publieke uitgaven ter stimulering van renovatie-inspanningen leiden niet tot enige bijkomende energiebesparing.

### 3.4 Verwarmingstechnologie in acht Europese landen

Olsthoorn, Schleich, Gassmann en Faure onderzochten de kosteneffectiviteit van subsidies voor de vervanging van oude verwarmingsinstallaties in acht Europese landen<sup>16</sup>. Door een combinatie van contingent valuation en keuze-experimenten kwantificeerden ze twee varianten van ex-ante free riding bij in totaal meer dan 15.000 Europese eigenaars. 52% van de eigenaars betrekken woningen die gebouwd zijn voor het jaar 2000 en waarvan de verwarmingsinstallatie in de laatste 10 jaar niet vervangen is. De onderzoekers gingen eerst na hoeveel huishoudens op het moment van de bevraging van plan waren om de huidige verwarmingsinstallatie te vervangen, los van enige renovatiesubsidie. Indien deze eigenaars achteraf genieten van een subsidie die hun beslissing tot vervanging niet heeft beïnvloed, zijn dit sterke free riders want ze gingen hoe dan ook investeren. Eén op acht of 12% van de respondenten gaf ex-ante aan de verwarmingsinstallatie te willen vervangen. Het toekennen van de subsidie aan deze groep heeft geen enkel ecologisch voordeel.

<sup>15</sup> Grösche, Peter; Schmidt, Christoph M.; Vance, Colin (2013) : Identifying Free-Riding in Home-Renovation Programs Using Revealed Preference Data, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, ISSN 0021-4027, Lucius & Lucius, Stuttgart, Vol. 233, Iss. 5+6, pp. 600-618

<sup>16</sup> Olsthoorn, M., Schleich, J., Gassmann, X. en Faure, C. (2017). Free riding and rebates for residential energy efficiency upgrades: A multi-country contingent valuation experiment, *Energy Economics*, Vol.68, 33-44, DOI: 10.1016/j.eneco.2018.01.007



Daarnaast zijn er huishoudens die initieel geen plannen hadden om te investeren in nieuwe verwarmingstechnologie maar dit wel overwogen na het ontvangen van gerichte informatie over de baten van meer efficiënte technologieën, los van mogelijke renovatiesubsidies. Indien deze laatste huishoudens achteraf toch kunnen genieten van een subsidie – die op zich hun beslissing tot renoveren niet beïnvloedt – zijn dit matige free riders. Ongeveer 20% van de respondenten bleek een matige free rider te zijn (met een uitschieter van 32% voor Roemenië). In latere keuze-experimenten werden alle respondenten geconfronteerd met verschillende subsidieniveaus voor de aankoop van een nieuwe gasketel om na te gaan in welke mate deze subsidie de beslissing tot investeren effectief uitlokt. Zoals verwacht bleek dat hoge subsidieniveaus – tot 50% van de aanschafkost van een nieuwe gasketel – leiden tot een hogere investeringsbereidheid of adaptatiegraad. Wel zijn er hier grote verschillen. In Polen zou bij de hoogste subsidies tot 70% van de respondenten willen investeren terwijl dit percentage in Zweden, Spanje en Duitsland beperkt blijft tot ongeveer 50%. Uit de analyse blijkt dat bij het toekennen van de hoogste subsidies het totale aandeel van free riders gemiddeld bijna 60% bedraagt met een uitschieter van ongeveer 70% voor Duitsland. In het Verenigd Koninkrijk zou het aandeel free riders lager zijn dan 50%. Het toekennen van de hoogste subsidies zal leiden tot een lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot dankzij de investeringen in nieuwe gasketels maar de auteurs becijferen hiervoor een marginale reductiekost van meer dan € 500 per ton CO<sub>2</sub>. Dit renovatiebeleid is niet kosteneffectief maar net zeer duur als gevolg van de beperkte doelmatigheid van de geboden incentives.

### 3.5 Energiebesparingen in Italië

Italië veranderde in 2007 de fiscale aftrekbaarheid voor wie investeert in energiebesparende maatregelen zoals het vervangen van oude verwarmingsinstallaties en het plaatsen van superisolerende beglazing. Afhankelijk van de investering kan de nieuwe fiscale aftrek zelfs oplopen tot 55% van de renovatiefactuur. De aftrek is ook van toepassing voor investeringen in hernieuwbare energietechnologieën. Alberini, Bigano en Boeri bestuderen de evolutie van investeringen in energiebesparende maatregelen in de beperkte periode van 2004 tot 2009 door middel van een lineair probabiliteitsmodel<sup>17</sup>. Op basis van 311.456 dossiers concluderen de auteurs dat de verhoogde fiscale aftrek heeft geleid tot een aanzienlijke verhoging van de vervangingsgraad van oude ramen en deuren (+40%). Vooral eigenaars van oudere woningen maakten gebruik van de fiscale incentives. De vervangingsgraad van verwarmingsinstallaties bleef echter quasi onveranderd na de introductie van de fiscale incentives. Alberini, Bigano en Boeri concluderen dat deze laatste fiscale voordelen voor bijna 100% terecht kwamen bij free riders. In de praktijk vervangen eigenaars hun verwarmingsinstallatie wanneer deze niet meer kan hersteld worden, ongeacht de beschikbaarheid van renovatiesubsidies.

### 3.6 Renovatiesubsidies in Slovenië

Slovenië introduceerde in 2009 een subsidieprogramma om energetische renovaties aan te moedigen. Dolsak, Hrovatin en Zoric publiceerden in 2020 een analyse van dit subsidieprogramma op basis van de opvolging van 6.882 gezinnen in de periode 2006-2014<sup>18</sup>.

17 Alberini, A., Bigano, A. en Boer, M. (2014). Looking for free riding: energy efficiency incentives and Italian homeowners. *Energy Efficiency* (2014) 7:571-590 DOI 10.1007/s12053-013-9241-7

18 Dolšak, J., Hrovatin, N. en Zorič, J. (2020). Factors impacting energy-efficient retrofits in the residential sector: The effectiveness of the Slovenian subsidy program, *Energy and Buildings* Volume 229, 15 December 2020, 110501



Slovenië valt in Europa op omdat 65% van de bevolking in landelijke gebieden woont, met daarbij een relatief hoog aandeel van alleenstaande of driegevelwoningen (60% tegenover 34% gemiddeld in de EU). Het subsidieprogramma vanaf 2009 was onderdeel van een ruim beleid dat de klassieke renovatiebarrières (informatieproblemen, vergunningen, kwalitatief advies, ...) wou aanpakken via 29 gerichte maatregelen. De subsidies bedroegen 15 tot 40% van de totale renovatiefactuur, afhankelijk van het type investering. In de periode van 2009 tot 2012 maakten 44.000 gezinnen gebruik van de subsidie die gemiddeld 17% van de renovatiefactuur dekte. Door lineaire probabiliteitsmodellen werd de impact van de programma's op de renovatiegraad – per type investering – onderzocht waarbij ook rekening gehouden wordt met eerder uitgevoerde renovaties en met de impact van de financieel-economische crisis die in alle EU-lidstaten voor economische onzekerheid zorgde. In de periode van 2006 tot 2014 bleken investeringen in superisolerende ramen en deuren het populairst te zijn. Uit de analyse bleek dat de renovatiegraad tussen 2008 en 2014 quasi niet wijzigde, ondanks de genereuze subsidies. Een groot aandeel van de gezinnen die effectief renoveerden, bleek geen subsidies aan te vragen. Uit de analyse bleek dat gezinnen die eerder al renoveerden – bijvoorbeeld investeerden in dak-of zolderisolatie – later minder renoveerden en ook minder reageerden op de subsidies. De vlakke renovatiegraad tussen 2008 en 2014 suggereert een zeer hoge mate van free riding en dit wordt ook bevestigd door de gesofisticeerde econometrische analyse. Tussen 2009 en 2011 waren de subsidies zeer ineffectief; de subsidies konden geen extra renovaties uitlokken en waren een meevaller voor de gezinnen die toch zouden gerenoveerd hebben. In 2012 daalde volgens de auteurs het aandeel van free-ridings om daarna te variëren van 52 tot 62% waardoor het beleid gedeeltelijk effectief was. Gedurende de looptijd van het programma kwamen de meeste publieke middelen terecht bij gezinnen die deze niet nodig hadden.

Tabel 2 – Het aandeel van free riders in evaluaties van het renovatiebeleid

Auteurs	Type investering	Methodologie	Regio	# huishoudens	Free riding
Olsthoorn, M., Schleich, J., Gassmann, X. en Faure, C. (2017)	Vervanging bestaande verwarmingstechnologie (door gasketel)	Ex ante free riding, contingent valuation, choice experiments	Frankrijk, Duitsland, Italië, Polen, Roemenië, Spanje, Zweden, Verenigd Koninkrijk	15.055	60% free riding / + € 500 per ton CO <sub>2</sub>
Boomhower en Davis (2014)	Vervanging grote elektrische apparaten (zoals koelkasten)	Regression discontinuity analysis (drempels)	Mexico	237.552	+65%
Studer en Rieder (2019)	Isolatie-investeringen private woningen	Logit regressie	Zwitserland	588	50 tot 70%
Risch, A. (2020)	Verwarmingstechnologie, isolatie-investeringen	Regression discontinuity analyse	Frankrijk	41.102	75%
Nauleau, M-L (2014)	Verwarmingstechnologie, isolatie-investeringen	Logit model	Frankrijk	23.879	40 tot 85%
Grösche, Schmidt, Vance (2013)	Verwarmingstechnologie, isolatie-investeringen	Discrete choice model + error-component logit model	Duitsland	2.128	65 tot 90%

Alberini, Bigano en Boeri (2014)	Verwarmingstechnologie, vervanging ramen	linear probability models	Italië	311.456	95%
Dolsak, Hrovatin en Zoric (2020)	Isolatie-investeringen	Linear probability models, logit models	Slovenië	6.882	52% tot +90%

## 4. Free riders, Mattheuseffect en precare huisvesting

Het overzicht van transparante en methodologisch sterk onderbouwde empirische evaluatie bevestigt de beperkte effectiviteit van het klassieke renovatiebeleid in diverse landen en het daaraan gekoppelde probleem van free riding. Uit Tabel 2 kunnen we concluderen dat van de voorziene subsidies ongeveer 65% terecht komt bij free riders. Voor bepaalde maatregelen zoals subsidies voor wie een oude gasketel vervangt door een nieuwe condenserende gasketel, ligt dit percentage ongetwijfeld veel hoger. Op zich is het aandeel van free riders geen grote verrassing omdat het beleid in de meeste landen niet differentieert in functie van inkomens- of vermogensposities, of in functie van het realistische kosteneffectieve renovatiepotentieel per woning. En elk beleid dat investeringen wil uitlokken kan alleen maar ten goede komen van zij die kunnen investeren, waarbij de hogere inkomens stevast oververtegenwoordigd zijn.

Het hoge aandeel van free riders verhoogt fors de publieke kost per vermeden ton CO<sub>2</sub>. Alternatieve instrumenten moeten overwogen worden omwille van *efficiency* maar vooral omwille van *equity* overwegingen. Wanneer de hogere inkomens gesubsidieerd worden om de kwaliteit en marktwaarde van hun vastgoed te verhogen – al dan niet bijgestaan door gratis adviseurs-, botsen we niet alleen op een flagrant Mattheuseffect maar ook op een gesubsidieerde verhoging van de vermogensongelijkheid. En de vermogensongelijkheid neemt zo al toe door de sterk stijgende vastgoedprijzen. De budgetten voor overbodige renovatiesubsidies voor de hogere inkomens hebben een grote opportunitetskost. De inzet van schaarse publieke middelen om bijvoorbeeld sociale huurwoningen energetisch te renoveren of het aanbod van energiezuinige sociale woningen te verhogen, zorgt voor hogere CO<sub>2</sub>-besparingen en voor het deels aanpakken van benarde huisvestingssituaties voor de laagste inkomens. Hierdoor daalt ook de energiefactuur van de laagste inkomens die nooit zelf kunnen investeren in energiebesparende maatregelen. Precare woonsituaties verlagen in sterke mate het welzijn en zijn een bron van ernstige gezondheidsrisico's en oversterfte. Recent Belgisch onderzoek naar een Housing Deprivation Index concludeert dat goede huisvestingscondities essentieel zijn om de te vermijden oversterfte te verminderen<sup>19</sup>. Een deze oversterfte is niet miniem. Joan Damiens analyseerde recent de oversterfte in de periode 2011–2015 en concludeerde – na controle voor demografische en socio-economische verschillen – dat *'a 25% higher mortality rate separates tenants from owners on the one hand, and population living in low quality housing from those living in better quality housing on the other hand. Ensuring good housing conditions seems a necessary step to reduce inequalities that should be considered in social policies'*.<sup>20</sup>

19 <https://www.brain-ellis.be/blog/16-inequalities-in-mortality-associated-with-housing-conditions-in-belgium-between-1991-and-2019>

20 Damiens, J. (2020). "The impact of housing conditions on mortality in Belgium (1991–2016)," *Journal of Population Research*, Springer, vol. 37(4), pages 391–421, December.

Handle: RePEc:spr:joprea:v:37:y:2020:i:4:d:10.1007\_s12546-020-09252-y

DOI: 10.1007/s12546-020-09252-y



Wanneer het aantal vergunde renovaties stabiel blijft en de analyse van de financiële barrière suggereert dat het renovatiebeleid niet kan werken voor een groot aandeel van de huidige eigenaars, dringt een grondige beleidsevaluatie zich op. 'Meer van hetzelfde' zal vooral het Mattheuseffect versterken en volstaat niet om ook maar in de buurt te komen van de Fit for 55 doelstellingen. De dure renovatie-incentives gericht op de eigenaarsmarkt moeten plaats maken voor duidelijke regulering. Diverse actoren pleiten terecht voor een renovatieverplichting na de verkoop van een bestaande woning. Dit is een interessante piste die grondig bestudeerd moet worden vanuit diverse invalshoeken. Ook een verbod op fossiele verwarmingstechnologieën moet overwogen worden. Daarnaast kan een deel van de woningen op termijn gekoppeld worden aan duurzame warmtenetten zodat dure energetische renovaties vermeden kunnen worden<sup>21</sup>. Ook wijzigingen in de woonfiscaliteit – inclusief de fiscaliteit van het huren en verhuren – kunnen een positieve dynamiek mede ondersteunen. Het toekomstige beleid kan inzetten op vele parameters maar moet prioriteit geven aan de lagere inkomens die nooit zelf kunnen investeren. De hogere inkomens vinden zeker hun weg naar het koolstofarme woonlandschap van 2050. Voor de lagere inkomens moet de overheid direct interveniëren in de markt. Vrije markten zijn niet bepaald efficiënt in het aanpakken van armoedeproblemen.

---

21 Dit is geen pleidooi om duurzame energie te verspillen. Relatief inefficiënte woningen die gekoppeld worden aan een duurzaam warmtenet kunnen achteraf gerenoveerd worden om verdere CO<sub>2</sub>-reducties mogelijk te maken. Door de koppeling aan het warmtenet kunnen de noodzakelijke investeringen beter in de tijd gespreid worden.



## 5. Besluit

Het recente Fit for 55 pakket van de Europese Unie noodzaakt een radicale emissiereductie in elke economische sector, inclusief het residentiële gebouwenpark. Momenteel haalt slechts 4% van de Belgische woningen het *climate-proof* energielabel A. De renovatie-uitdaging is zeer groot maar ondanks het genereuze renovatiebeleid stagneert het aantal vergunde renovaties al twintig jaar.

De grote kloof tussen de renovatierealiteit en de renovatie-ambities heeft tot op heden nog niet geleid tot een grondige evaluatie van het gevoerde beleid. We kunnen ons echter geen bijkomend decennium met een renovatiegraad van ongeveer 1% veroorloven. De analyse van de financiële barrière leert dat 45% van de huidige eigenaars een ingrijpende energetische renovatie naar energielabel A niet kan financieren. Dit hoeft op zich geen groot probleem te zijn maar 30% van de huidige eigenaars komt minimum € 25.000 tekort om het renovatieproject op te kunnen starten. Ongeveer 10% van de eigenaars komt zelfs € 50.000 of meer tekort. Het huidige renovatiebeleid kan in het beste geval misschien 4% van de eigenaars met beperkte financiële middelen over de streep trekken, maar zelfs dit succes is zeer conditioneel. Uit de analyse van de financiële barrière blijkt dat de effectiviteit van het huidige renovatiebeleid niet groot kan zijn. Dit zou minder een probleem zijn mocht de grote groep eigenaars die zich wel een ingrijpende energetische renovatie kan veroorloven, ook effectief zou renoveren. Het huidige renovatiebeleid kan ook deze groep niet verleiden en een ingrijpende beleidscorrectie is cruciaal in functie van de ambities tegen 2030.

Uit empirisch onderzoek voor de Europese Commissie blijkt dat energetische renovaties in de praktijk voor 90% het neveneffect zijn van andere renovaties waarbij de eigenaar de functionaliteit en het comfortniveau van de woning wenst te verhogen. Deze laatste renovaties zijn niet afhankelijk van energetische renovatiesubsidies. Ook zonder de energetische renovatiesubsidies zou er quasi evenveel gerenoveerd worden. Een groot deel van de ontvangers van energetische renovatiesubsidies is dan ook een free rider. De beschikbare evaluaties van de effectiviteit van het renovatiebeleid in Europa laten toe te concluderen dat ongeveer 65% van de renovatiesubsidies terecht komt bij eigenaars die ook zonder de subsidies zouden renoveren. Voor investeringen in nieuwe verwarmingstechnologieën is dit percentage nog veel hoger. De situatie is ongetwijfeld zeer vergelijkbaar in ons land.

Het huidige renovatiebeleid is vooral een cadeau voor de hogere inkomens en leidt amper of niet tot bijkomende CO<sub>2</sub>-reducties. De marginale kost per vermeden ton CO<sub>2</sub> is dan ook zeer hoog. Wanneer de hogere inkomens dankzij deskundige renovaties de marktwaarde van hun vastgoed verhogen, ondersteunen de overbodige renovatiesubsidies ook de toename van de vermogensongelijkheid.

Het dure en inefficiënte renovatiebeleid heeft een hoge opportuniteitskost; de schaarse middelen kunnen ook ingezet worden voor de energetische renovatie van huurwoningen of de uitbreiding van het aanbod van energiezuinige sociale en private huurwoningen. Hierdoor kunnen meer huurders – waarbij de laagste inkomens oververtegenwoordigd zijn – hun energiefactuur beter beheersen.



Tot slot kan ook de vraag gesteld worden in welke mate het renovatiebeleid zorgt voor hogere prijzen voor inefficiënte woningen. Net door de renovatiesubsidies en renteloze leningen kunnen kandidaat-kopers een hoger bod uitbrengen. Ook de verkopers van inefficiënte woningen weten dat de kandidaat-kopers toegang hebben tot allerlei subsidies wat een ongunstige impact kan hebben op de vraagprijs. En net de continue stijging van de prijzen van de slechtste woningen ligt aan de basis van de beperkte renovatie-activiteit; slechte woningen worden meestal gekocht door gezinnen met onvoldoende resterend budget voor energetische renovaties.

