
ADVIES

**Voorontwerp van ordonnantie tot wijziging
van de ordonnantie van 2 mei 2013
houdende het Brussels Wetboek van Lucht,
Klimaat en Energiebeheersing, met het oog
op de uitvoering van de strategie voor de
renovatie van gebouwen**

Aanvrager

Minister Alain Maron

Aanvraag ontvangen op

19-12-2022

Advies aangenomen door de Raad voor
het Leefmilieu op

09-02-23

Vooraf

Op 19/12/2022 werd de Raad voor het Leefmilieu (hierna 'de Raad') door de regering om advies gevraagd over het voorontwerp van ordonnantie tot wijziging van de ordonnantie van 2 mei 2013 houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, met het oog op de uitvoering van de strategie voor de renovatie van gebouwen.

De belangrijkste doelstellingen van het voorontwerp van ordonnantie zijn:

- De Burgerraad voor het Klimaat institutionaliseren;
- De strategie voor de renovatie van gebouwen uitvoeren door een nieuw systeem van verplichtingen in te stellen in het hoofdstuk over EPB (met name op basis van de verplichting om binnen 5 jaar na de inwerkingtreding van de ordonnantie een EPB-certificaat te hebben voor elke residentiële en niet-residentiële EPB-eenheid - elke EPB-eenheid moet vervolgens binnen 10 en 20 jaar na de inwerkingtreding ervan worden gerenoveerd om te voldoen aan de door de regering vastgestelde eisen inzake primair energieverbruik);
- De klimaatdoelstellingen en de maatregelen voor het koolstofarm maken van het Gewest versterken overeenkomstig de acties van het Lucht-, Klimaat- en Energieplan (LKEP);
- Enkele van de maatregelen in de Europese ontwerp-richtlijnen tot wijziging van de EPB- en de EE-richtlijnen omzetten;
- De naleving van Bedrijfsvervoerplannen (BVP's) bevorderen door sancties in te voeren en de ondernemingsraden te betrekken bij de actieplannen;
- De rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van de LEZ consolideren.

Advies

1. Algemene beschouwingen

De Raad verbaast zich erover dat deze herziening van het BWLKE plaatsvindt voordat het overleg over de herziening van het LKEP is afgerond. Sommige van de maatregelen die deze herziening van het LKEP operationaliseren, zijn immers reeds geïntegreerd in de herziening van het BWLKE (Burgerraad voor het Klimaat, nieuwe doelstellingen voor de vermindering van broeikasgassen (BKG), maatregelen voor renovatie van het woonmilieu). Derhalve vraagt **de Raad** om dit advies samen met het parallel uitgebrachte advies van de Raad over het ontwerp-LKEP te lezen.

De Raad dringt erop aan dat de financiering van het klimaatbeleid van het Gewest en de voor de uitvoering ervan toegewezen budgetten in overeenstemming zijn met de hoge ambities en de verwezenlijking van de doelstellingen mogelijk maken. Hij acht dat deze financiering omvangrijker zal moeten zijn dan momenteel is gepland, met name om de begeleiding van alle actoren te waarborgen (zie hierboven). Zonder adequate financiering mogen de hoge ambities in het LKEP er niet toe leiden dat het Gewest en/of zijn inwoners zich te diep in de schulden steken, waardoor de bevolking op grote schaal zal verarmen.

De Raad juicht de ambities van de regering om fotovoltaïsche panelen op nieuwe openbare gebouwen te plaatsen toe. Met het oog op de nulemissiedoelstelling voor 2030 betreurt hij echter dat deze verplichting pas in 2027 van kracht wordt. Waarom wachten om technologieën die al rijp en rendabel zijn op te leggen om dit doel in fasen te bereiken?

De Raad betreurt dat een termijn van vijf jaar voor het verkrijgen van een EPB inhoudt dat niet vóór 2030 aan deze verplichting zal worden voldaan. Hij plaatst ook vraagtekens bij het opnemen van de eisen inzake primair energieverbruik (per vierkante meter) in een besluit, terwijl deze eisen juridisch beter zouden kunnen worden vastgelegd door ze op te nemen in het BWLKE.

1.1 Renovatie van de gebouwen

De Raad moedigt de regering aan de systemen van voorfinanciering verder te ontwikkelen en toegankelijker te maken. Veel van de steun bestaat momenteel in de vorm van post-financiering, wat minder stimulerend is, aangezien de aanvragers er niet zeker van zijn dat zij de steun zullen krijgen. **De Raad** is namelijk van mening dat een renovatiebeleid eerst een stimulerend karakter moet hebben voordat het bestraffend werkt. Daarom is **de Raad** van oordeel dat de toepassing van het mechanisme van (administratieve of strafrechtelijke) sancties in geval van niet-naleving van de verplichtingen onaanvaardbaar zou zijn indien deze situatie het gevolg is van een van de volgende problemen:

- De moeilijkheid om het aanbod van EPB-certificeerders af te stemmen op de vraag naar certificering (met name de verschillende noden voor hun opleiding);
- De potentiële onmogelijkheid om alle gebouwen overeenkomstig de beoogde bepalingen te certificeren (uitbreiding van het toepassingsgebied van deze eis, eis tot vernieuwing van de certificering enz.). Wat zullen de gevolgen zijn van een aanzienlijke toename van de vraag naar EPB-certificaten voor de prijsstelling ervan? ;
- De moeilijkheid om het marktaanbod af te stemmen op de vraag van de actoren die de renovatiewerkzaamheden willen uitvoeren (beschikbaarheid van aannemers, arbeiders, maar ook materialen);
- De termijnen voor het verkrijgen van bouwvergunningen (soms vereist voor renovatiewerkzaamheden), waardoor actoren die renovatiewerkzaamheden moeten uitvoeren hun verplichtingen niet binnen de vereiste termijn kunnen nakomen;
- ...

In voorkomend geval roept **de Raad** op tot het treffen van voorzieningen om de vastgestelde moeilijkheden te verlichten (via overgangsperiodes, uitzonderingsregelingen, wijzigingen in het toepassingsgebied enz.).

De Raad beveelt aan dat auditors, verwarmingsmonteurs en andere bij renovatie betrokken actoren verplicht worden om regelmatig een opleiding te volgen, zodat zij allen op hetzelfde niveau van kennis van de laatste technologische ontwikkelingen op hun gebied zitten.

De Raad moedigt de regering aan zich maximaal in te zetten voor gegroepeerde renovatie van de gebouwen. Hij hoopt dat het Renov-Roue-Rad-project richtsnoeren kan bieden en hij verwacht dat de regering stimulansen voor collectieve renovatie zal voorstellen. Gegroepeerde renovatie vergemakkelijkt ook de ontwikkeling van het delen van elektriciteit, wat in sociale woningen gemaximaliseerd zou moeten worden.

De Raad herhaalt dat het van belang is een fysiek contactpunt te handhaven voor elk verzoek om informatie of steun in het kader van de renovatie van de gebouwen, teneinde de digitale kloof te bestrijden die een groot aantal burgers benadeelt.

Tot slot acht **de Raad** het essentieel alle voorwaarden te scheppen voor voorspelbaarheid in het klimaatbeleid. Hij dringt in het bijzonder aan op het feit dat voorspelbaarheid essentieel is voor efficiënte en coherente investeringen (vooral in het geval van langetermijninvesteringen zoals het geval is bij de renovatie van gebouwen).

1.2 Sociale gevolgen van de renovatie van de gebouwen

De Raad merkt op dat in 2019 31,4% van de Brusselse bevolking onder de armoederisicodrempel leefde en dat 27,6% van de huishoudens in energiearmoede leefde. Ondersteuning van deze groep is een kernpunt van een sociaal duurzaam beleid. De regering moet ervoor zorgen dat zij ook die groepen ondersteunt die niet zonder hulp aan de ecologische transitie kunnen deelnemen. De renovatie van de gebouwen kan leiden tot hogere prijzen voor huurders en toekomstige eigenaars. Deze stijging van de huisvestingskosten in Brussel moet worden opgevolgd en indien mogelijk worden beperkt of zelfs vermeden.

De Raad herinnert eraan dat 60% van de huishoudens in Brussel zijn woning huurt. Volgens het MER zullen eigenaars-bewoners lagere facturen krijgen, terwijl eigenaars-verhuurders misschien minder geneigd zullen zijn te renoveren of de kosten zullen doorberekenen in de huurprijs. Er moet voor worden gezorgd dat de besparingen van de huurders op hun facturen niet teniet worden gedaan door een stijging van de huurprijzen na de renovatiewerkzaamheden, vooral voor de sociaal kwetsbare groepen.

De Raad vestigt de aandacht op het feit dat huurders weinig mogelijkheden hebben om de energieprestaties van de door hen gehuurde woning(en)/kantoorruimte(n) te verbeteren en afhankelijk zijn van hun eigenaars. Zij worden dus rechtstreeks getroffen door de stijgende energieprijzen, zonder dat zij renovaties kunnen plannen om de situatie te verhelpen. De uitdaging bestaat er dan ook in om eigenaars-verhuurders voldoende stimulansen te geven om de verhoging van de huurprijzen te beperken en de huurders voldoende steun te bieden om deze verhoging te kunnen volgen.

De Raad merkt ook op dat de huurprijzen in Brussel de afgelopen twintig jaar aanzienlijk zijn gestegen (om de tien jaar sinds de oprichting van het Gewest zijn de huurprijzen met 20% boven de inflatie gestegen), waardoor het deel van het inkomen dat aan huisvesting wordt besteed meer dan een derde bedraagt (om nog maar te zwijgen van de duizelingwekkende stijging van de lasten als gevolg van de explosieve stijging van de energiekosten).

Ondanks deze reeds alarmerende context zijn er nog vele andere wetswijzigingen die deze situatie nog moeilijker kunnen maken: de huidige hervorming van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening (GSV) legt bijvoorbeeld strengere bouwnormen op, met hogere bouwkosten.

Aangezien een doorberekening van de renovatiekosten in de huurprijzen onvermijdelijk lijkt, stellen **IEB en de representatieve werknemersorganisaties** voor om de huurprijzen te reguleren. Deze mechanismen kunnen verschillende vormen aannemen: bevriezing van de huurprijzen, blokkering van de indexering, systematische registratie van de huurcontracten en een verbod op verhoging van de huurprijs tussen twee huurcontracten. De overeenkomst over de huurprijzen zou er ook voor zorgen dat verhuurders die overheidsgeld ontvangen om hun woning te renoveren, de meerwaarde van hun

woning vervolgens niet kunnen doorberekenen aan (huidige of toekomstige) huurders. De overeenkomst moet ook voorzien in een mechanisme om 'renovictie', d.w.z. het aangrijpen van zware renovatiewerkzaamheden om de huurder uit een woning te zetten, te voorkomen. Bovendien moet het kader ter beperking van de verhoging van de huurprijzen bestaan vóór de uitvoering van de grote renovatieprogramma's voor het Brusselse gebouwenbestand die momenteel worden bestudeerd.

Gelet op de aanzienlijke bedragen die zullen moeten worden ingezet, zijn **de representatieve werkgeversorganisaties** van mening dat er wat betreft de verdeling van de energetische meerwaarde naar een billijk evenwicht moet worden gezocht tussen de eigenaar en de huurder.

De Raad is de mening toegedaan dat men dringend het « gebouwenpaspoort » moet invoeren dat rechtstreeks toegang zou bieden tot alle informatie betreffende een woning (historiek van de huurovereenkomsten, EPB-attesten, enz.).

Ten slotte vestigt **de Raad** de aandacht op de gevolgen van deze renovatiemaatregelen voor alle eigenaars, zowel bewoners als verhuurders. De ambities van de regering mogen immers niet leiden tot een te grote schuldenlast (zie de in de financiële sector toegepaste normen), wetende dat de gewestelijke steunmaatregelen slechts een klein deel van de uitgaven zullen dekken.

1.3 Middelenverbintenis versus resultaatsverbintenis

De Raad stelt vast dat voor 'verenigingen van mede-eigenaars' een 'versterkte middelenverbintenis' zal gelden. Dat wil zeggen, als de EPB-eisen niet worden nageleefd, kan een vereniging van mede-eigenaars het vermoeden van niet-naleving weerleggen door aan te tonen dat zij de nodige zorgvuldigheid heeft betracht en geen fout heeft begaan. Tegelijkertijd krijgen de houders van een zakelijk recht een 'resultaatsverbintenis' op grond waarvan alleen een externe oorzaak (overmacht) kan worden ingeroepen om zich van het vermoeden van schuld te bevrijden.

De Raad vestigt de aandacht op het feit dat er mede-eigenaars zijn die, hoewel ze als een 'feitelijke vereniging' worden beschouwd, niet als 'vereniging van mede-eigenaars' zijn opgericht en geen rechtspersoonlijkheid hebben. In tegenstelling tot de 'verenigingen van mede-eigenaars' zullen deze actoren zich dus niet kunnen beroepen op de versterkte middelenverbintenis waarmee zij, in geval van vermoeden van schuld, kunnen aanvoeren dat zij zorgvuldigheid hebben betracht en geen fout hebben begaan.

De Raad dringt erop aan dat deze gevallen in aanmerking worden genomen en dat er geen gedifferentieerde behandeling mag worden gecreëerd naargelang de rechtspersoonlijkheid van de mede-eigenaars.

1.4 Houders van zakelijke rechten

De representatieve werkgeversorganisaties zijn van mening dat de op de houders van zakelijke rechten rustende resultaatsverbintenis onevenredig is en moet worden omgezet in een middelenverbintenis, zodat elke houder kan aantonen dat hij alles in het werk heeft gesteld om de gestelde doelen te bereiken zonder daarin te zijn geslaagd en aldus van sancties kan worden vrijgesteld.

1.5 Burgerraad voor het Klimaat

De Raad neemt nota van de wens van de regering om de Burgerraad voor het Klimaat snel te institutionaliseren. **De Raad** herinnert aan zijn advies hieromtrent¹, waarin hij betoogt dat dit project in zijn huidige vorm nog grote onnauwkeurigheden vertoont wat betreft enerzijds de samenstelling en de representativiteit van het Brusselse publiek en anderzijds de plaats ervan binnen de verschillende bestaande institutionele actoren.

2. Beschouwingen per artikel

Artikel 2.2.28 (hoofdstuk 6)

De Raad betreurt het dat het einde van de stookolieketels wordt uitgesteld tot 2025 en dat er nog geen datum voor een algemeen verbod op het gebruik van gasketels is vastgesteld om de betrokken actoren de kans te geven hierop te anticiperen. Meer in het algemeen moet, wat aardgas betreft, zo spoedig mogelijk een visie worden bepaald rekening houdend met de gevolgen ervan voor bepaalde soorten verbruikers (die op korte termijn geen alternatief hebben) zonder de netactiva (leidingen, stations enz.) te verwarren met de door deze netten vervoerde vloeistoffen en rekening houdend met het potentieel van koolstofarme gassen, die geleidelijk van hernieuwbare oorsprong kunnen worden.

De representatieve werkgeversorganisaties zijn niettemin van mening dat het redelijker lijkt de termijn voor de afschaffing van de productie van verwarming op gas uit stellen voor sterk gerenoveerde eenheden, om de volgende redenen:

- Er bestaat een reëel risico dat de kandidaat-renoveerder de voorkeur geeft aan een renovatie per onderdeel ten nadele van een grote renovatie om dit verbod te omzeilen;
- Integratie van warmtepompen als alternatief: gebrek aan ontwikkeling of beheersing van warmtepompen als alternatief bij renovatie, met een gebrek aan feedback in termen van duurzaamheid, werking en investeringskosten;
- Noodzaak om de opleiding van installateurs van warmtepompen te versterken;
- Onzekerheid over de capaciteit van de huidige elektriciteitsnetten om toekomstige projecten met warmtepompen te ondersteunen;
- Het vrijwel ontbreken van warmtenetten op het grondgebied van het Gewest en de frequente niet-toepasbaarheid van geothermische energie bij renovatieprojecten.

Om een plausibele datum van inwerkingtreding te bepalen, stellen **de representatieve werkgeversorganisaties** voor om proefstudies uit te voeren naar een aantal grote renovatieprojecten in de publieke en private woningsector.

*

* *

¹ <https://www.rlbhg.brussels/a-2022-028-nl/>