

ETS2 EN HET EUROPEES SOCIAAL KLIMAATFONDS VOOR EEN RECHTVAARDIGE TRANSITIE NAAR KOOLSTOFNEUTRALE WONINGEN

ETS2 is een nieuw Europese Emissiehandelsstelsel dat geldt voor de CO2-emissies van brandstoffen in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren

Bea Cantillon
Wim Van Lancker
Ivo Van Vaerenbergh



KVAB STANDPUNTEN

91

Koninklijke Vlaamse Academie van België
voor Wetenschappen en Kunsten - 2025

ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds doelmatig inzetten voor een rechtvaardige transitie naar koolstofneutrale woningen

**ETS2 is een nieuw Europese
Emissiehandelssysteem dat geldt voor de
CO2-emissies van brandstoffen in gebouwen,
wegvervoer en overige sectoren**



KVAB Press

KVAB STANDPUNTEN

91

Concept cover: Francis Strauven

Ontwerp cover: Charlotte Dua

Afbeelding: AI-gegenereerde afbeelding door Yvo Van Vaerenbergh, bewerkt door Charlotte Dua

De tekening van het Paleis der Academiën is een reproductie van het originele perspectief van Charles Vander Straeten in 1823. Jozef Cantré ontwierp het logo van de KVAB in 1947.

De KVAB Standpunten worden gepubliceerd door de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten, Hertogsstraat 1, 1000 Brussel.
info@kvab.be - www.kvab.be

ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds doelmatig inzetten voor een rechtvaardige transitie naar koolstofneutrale woningen

**ETS2 is een nieuw Europese
Emissiehandelssysteem dat geldt voor de
CO2-emissies van brandstoffen in gebouwen,
wegvervoer en overige sectoren**

**Bea Cantillon
Wim Van Lancker
Ivo Van Vaerenbergh**



Gedeeltelijke reproductie is toegelaten mits uitdrukkelijke bronvermelding.
Partial reproduction is permitted provided the source is mentioned.
Aanbevolen citeerwijze: Bea Cantillon, Wim Van Lancker, Ivo Van Vaerenbergh, *ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds voor een rechtvaardige transitie naar koolstofneutrale woningen*, KVAB Standpunt 91, 2025.

© Copyright 2025 KVAB
D/2025/0455/01
ISBN 9789065692337

Drukkerij Universa

ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds doelmatig inzetten voor een rechtvaardige transitie naar koolstofneutrale woningen

INHOUD

| | |
|--|----|
| Inleiding en plan van aanpak: ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds | 9 |
| 1. Een rechtvaardige transitie als plicht en noodzaak..... | 11 |
| 1.1 Wat is een rechtvaardige transitie? | 11 |
| 1.2 Het Europese beleidskader | 11 |
| 1.2.1 De Europese klimaatwet, de Green Deal en de ecologische doelstellingen | 11 |
| 1.2.2 De Europese pijler voor sociale rechten en de sociale doelstellingen | 12 |
| 1.3 Waarom is de verbinding tussen klimaat en sociale doelstellingen noodzakelijk? | 13 |
| 1.3.1 De ongelijke bijdrage aan de klimaatverandering | 13 |
| 1.3.2 De ongelijke impact van klimaatrisico's..... | 14 |
| 1.3.3 De verdelingseffecten van het klimaatbeleid..... | 14 |
| 2. Wonen, ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds | 17 |
| 3. KVAB-Denkersprogramma 'Naar klimaatneutrale woongebouwen in 2050' | 20 |
| 4. Het belang van (sociale) huisvesting | 21 |
| 5. Denkpistes voor het gebruik van ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds (SKF) | 25 |
| 6. Aanbevelingen..... | 28 |

Leden van de werkgroep

Johan Albrecht, UGent

Ruben Baetens, Leuven Institute for Energy & Society (KULeuven)

Kris Bachus, UAntwerpen

Bea Cantillon, KVAB (Universiteit Antwerpen)

Jill Coene, UAntwerpen; Tom Coppens, UAntwerpen

Anna De Boeck, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)

Julie Mabilde, Team Vlaams Bouwmeester

Staf Roels, KULeuven

Katleen Van den Broeck, HIVA-KULeuven

Filip Van De Velde, Klimaatteam Stad Gent

Han Vandevyvere, VITO/Energyville

Josefine Van Hille, UAntwerpen

Wim Van Lancker, Jonge Academie (KULeuven)

Ivo Van Vaerenbergh, KVAB

met dank voor hun input en kritische commentaar.

Samenvatting

Een klimaatneutraal woningbestand tegen 2050 vereist een geïntegreerde aanpak, met prioriteit voor snelle koolstofreductie, met een ruimer tijds kader voor diepe renovatie. ETS2 is een nieuw Europees Emissiehandelssysteem dat geldt voor de CO₂-emissies van brandstoffen in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren.

ETS2 versnelt de transitie, maar verhoogt energieprijzen, is regressief en treft kwetsbare huishoudens het hardst. Het Europees Sociaal Klimaatfonds (SKF) is ontoereikend om dit te compenseren. Voor een sociaal rechtvaardige transitie moeten de volledige ETS2-middelen maximaal sociaal worden ingezet, met als prioriteiten een koolstofdividend, investeringen in sociale huisvesting en gerichte steun aan kwetsbare huurders en eigenaars.

Executive summary

A climate-neutral housing stock by 2050 requires an integrated approach, prioritizing rapid carbon reduction while allowing a broader timeframe for deep renovation. ETS2 is a new European Emissions Trading System that applies to CO₂ emissions from fuel combustion in buildings, road transport and additional sectors.

ETS2 accelerates the transition but raises energy prices, is regressive, and disproportionately affects vulnerable households. The European Social Climate Fund (SCF) is insufficient to compensate for this impact. To ensure a socially just transition, the full ETS2 resources must be maximally directed towards social measures, with key priorities including a carbon dividend to offset ETS2 regressivity, investments in social housing, and targeted support for vulnerable tenants and homeowners.

Voorwoord

De reeks Standpunten van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten draagt bij tot een wetenschappelijk onderbouwd debat over actuele maatschappelijke en artistieke thema's. De auteurs, leden en werkgroepen van de Academie schrijven in eigen naam, onafhankelijk en in volledige intellectuele vrijheid. De goedkeuring voor publicatie door één of meerdere Klassen van de Academie waarborgt de kwaliteit van de tekst. Dit Standpunt werd goedgekeurd voor publicatie door de Klasse Menswetenschappen (KMW) op 15 februari 2025 en door de Klasse Technische wetenschappen (KTW) op 28 februari 2025.

Inleiding en plan van aanpak: ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds

Om de klimaatdoelstellingen en de transitie naar een koolstofneutrale samenleving te realiseren zullen de vereiste veranderingen in de productie en consumptie belangrijke economische en sociale gevolgen hebben. Niet alle gezinnen en bedrijven hebben de draagkracht om zich aan te passen en deel te nemen aan de transitie. Mobiliteits- en energiearmoede dreigen toe te nemen. De baten van het klimaatbeleid komen vaak meer ten goede aan de hogere-inkomensgroepen dan aan wie zich onderaan op de inkomensladder bevindt. De negatieve effecten van de klimaatverandering zullen bovendien niet voor iedereen even nefast zijn. Sociale groepen die nu reeds het meest kwetsbaar zijn, dreigen harder getroffen te worden door klimaatrisico's en zij hebben minder mogelijkheden om zichzelf te beschermen. Er zullen belangrijke investeringen nodig zijn. Sommigen zullen er wel bij varen, anderen niet. Bovendien is de bijdrage aan de klimaatverandering en andere milieuproblemen zeer ongelijk gespreid, tussen en binnen landen en generaties.

Om al deze redenen is het klimaatvraagstuk een inherent sociaal vraagstuk. Indien de sociale dimensie van de transitie niet tijdig of onvoldoende in het beleid wordt erkend en geïntegreerd, dreigt de transitie te vertragen, wat tot meer vormen van kwetsbaarheid zal leiden en de ongelijkheid in haar diverse gedaantes verder zal vergroten. Er dreigen ook ontwrichtende situaties te ontstaan, binnen landen en tussen landen en regio's in de wereld. Net als bij de Industriële Revolutie.

Hoe kan de klimaattransitie in België en in Europa op een sociaal rechtvaardige manier gebeuren? Er zijn veel onbekenden, grote onzekerheden en in de loop van het proces zullen talloze beslissingen moeten worden genomen. In eerste instantie hebben we nood aan een gedeelde visie, heldere doelstellingen en een beleidskader en -architectuur die het mogelijk maken om de complexe vraagstukken op een geïntegreerde manier aan te pakken.

De focus van dit Standpunt ligt op de transitie naar koolstofneutrale woningen en de rol daarin van het nieuwe Europese emissiehandelssysteem ETS2 en van het Europees Sociaal Klimaatfonds (ESK). Het Vlaamse regeerakkoord voor 2024-2029 zegt daarover: *"Vlaanderen zal het nieuwe emissiehandelssysteem voor gebouwen, transport en bijkomende sectoren (ETS2), dat op Europees niveau beslist werd, moeten implementeren vanaf 2027. De middelen die daaruit voortkomen, worden volledig gebruikt om voor diegenen die bijdragen aan het systeem te helpen de transitie haalbaar en betaalbaar te maken. We stellen daarom, met middelen uit het Sociaal Klimaatfonds en uit de Vlaamse veilinginkomsten van ETS2, een Vlaams Sociaal Klimaatplan op met nadruk op structurele maatregelen die kwetsbare burgers maximaal ondersteunen in het kader van de taxshift en ETS2."*¹

¹ Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. *Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*. Zie: <https://www.vlaanderen.be/publicaties/vlaams-regeerakkoord-2024-2029-samen-werken-aan-een-warm-en-wel-varend-vlaanderen>

Het federale regeerakkoord stelt onder meer: *"De regering zal de impact van de invoering van ETS2 bestuderen en de modaliteiten onderzoeken van een taks shift op energieproducten (elektriciteit, gas, stookolie, ...) zodat deze kan bijdragen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen... De regering zal deze taks shift vervolgens uitvoeren zonder de gemiddelde factuur van de gezinnen en ondernemers te verhogen."*²

Dit KVAB-Standpunt is als volgt gestructureerd. Eerst omschrijven we beknopt de noodzaak van een rechtvaardige transitie en het Europese beleidskader ter zake. Daarna bespreken we meer in detail het ETS2-systeem en de middelen die vrijkomen uit het sociaal klimaatfonds. Ten derde leggen we de focus op wonen in het algemeen en sociale huisvesting in het bijzonder. We eindigen met aanbevelingen voor een rechtvaardige transitie naar koolstofneutrale³ woongebouwen in Vlaanderen en het gebruik van ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds.

In dit Standpunt zetten we een aantal denksporen uit om de middelen uit ETS2 in het algemeen, en het Sociaal Klimaatfonds in het bijzonder, in te zetten om zowel sociale als klimaatdoelstellingen waar te maken.

² Federaal Regeerakkoord 2025-2029.

³ Volgens de definitie van het Vlaams Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) is een koolstofneutraal gebouw "een gebouw waarvan de CO₂-uitstoot tot nul is gereduceerd door de energiebehoeften te verminderen én ervoor te zorgen dat aan de resterende energiebehoeften wordt voldaan met hernieuwbare energiebronnen". Zie <https://www.vlaanderen.be/veka/energie-en-klimaatbeleid/vlaamse-langetermijnrenovatiestrategie-voor-gebouwen-2050/de-langetermijndoelstelling-tegen-2050-voor-de-vlaamse-niet-residentiele-gebouwen>

1. Een rechtvaardige transitie als plicht en noodzaak

1.1 Wat is een rechtvaardige transitie?

Lange tijd was de klimaattransitie eenzijdig gekoppeld aan een economische of technologische agenda. Nog niet zo lang geleden had het milieuactivisme sociologisch gezien een hoog middenklasse-karakter, met soms weinig oog voor de sociale kwestie. En omgekeerd hadden de mensen die begaan zijn met sociale rechten en armoedebestrijding weinig aandacht voor het ecologische vraagstuk. Nu de transitie in een stroomversnelling moet komen, wordt van langsom duidelijker dat een geïntegreerde beleidsagenda noodzakelijk is. In het rapport van het Hoog Comité voor een Rechtvaardige Transitie *Just Transition in Belgium: Concepts, Issues at Stake, and Policy Levers*⁴ dat in 2024 samen met een beleidsmemorandum⁵ aan de toenmalige minister voor Klimaat, Leefmilieu, Duurzame Ontwikkeling en Green Deal werd overhandigd, werden drie wezenlijke dimensies onderscheiden:

- het tijdig behalen van de klimaatdoelstellingen;
- de vrijwaring en verbetering van sociale rechten, in het bijzonder voor de meest kwetsbare mensen;
- het versterken van de mechanismen voor democratische participatie aan de besluitvorming daarover.

Het comité benadrukte ook dat een rechtvaardige transitie verder gaat dan de rechtvaardige verdeling van lasten en baten in ons land: ze heeft ook betrekking op erkenningsrechtvaardigheid (de erkenning van de pluraliteit van behoeften, waarden en perspectieven, met speciale aandacht voor kwetsbare groepen), procedurele rechtvaardigheid (het waarborgen van de toegang tot informatie, besluitvorming en rechtbanken) en internationale rechtvaardigheid. Het nastreven van klimaat- en sociale doelstellingen is een maatschappelijke plicht die uitgaat van de fundamentele en grondwettelijk verankerde waarden van onze samenleving en de concrete beleidsdoelstellingen die daaruit voortvloeien.

1.2 Het Europese beleidskader

1.2.1 De Europese klimaatwet, de Green Deal en de ecologische doelstellingen

Op de internationale klimaatop in Parijs in 2015 verbonden de wereldleiders zich ertoe de toename van de wereldwijde temperatuurstijging te beperken tot "minder dan 2°C boven het pre-industriële niveau en verdere maatregelen te nemen om de temperatuurstijging te beperken tot 1,5°C" (artikel 2 van de Overeenkomst van Parijs). Om de opwarming van de aarde binnen deze grenzen te houden is een snelle, diepe en duurzame vermindering van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen nodig.

⁴ Zie <https://www.justtransition.be/nl/het-hoog-comite-voor-een-rechtvaardige-transitie>

⁵ Cantillon, B. & Hudon, M. (2024), *Vers une transition juste*, Mémorandum Politique.

Het Intergouvernementeel Klimaatpanel IPCC schat in zijn laatste syntheserapport dat tegen 2050 een wereldwijde klimaatneutraliteit of 'netto nuluitstoot' van broeikasgassen moet worden bereikt.⁶

Op langere termijn moet worden gestreefd naar netto negatieve emissies door meer CO₂ te verwijderen en op te slaan dan er in de atmosfeer wordt uitgestoten. Naast het klimaat raken ook andere dimensies van de planetaire ecologische systemen uit evenwicht. Door het verlies aan biodiversiteit, chemische verontreiniging, de verstoring van de biochemische cycli van stikstof en fosfor, en veranderingen in landgebruik worden de planetaire grenzen overschreden.

Om de doelstellingen die zijn vastgelegd in de Overeenkomst van Parijs te bereiken legt de Europese Green Deal een juridisch, financieel en bestuurlijk kader vast om het klimaat, de natuur en de biodiversiteit te beschermen. Het meest concreet is de doelstelling om tegen 2030 een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 55% te bereiken tegenover hun niveau in 1990, en om tegen 2050 de netto nuluitstoot te bereiken. De Europese Klimaatwet maakt deze doelstelling wettelijk bindend. Als transversaal kader staat de Europese Green Deal in verbinding met andere beleidsdomeinen, met name economische ontwikkeling, energie, landbouw en industrie. De verbinding met de sociale beleidsagenda is nog zwak, maar de eerste stappen werden gezet. In 2022 kwamen de Raad van de Europese Unie en het Europese Parlement tot een akkoord om een Sociaal Klimaatfonds op te richten, dat is bedoeld om kwetsbare huishoudens, kleine bedrijven en transportgebruikers te helpen die het meest getroffen zullen worden door de uitbreiding van het EU-emissiehandelssysteem ETS (het ETS₂-systeem). De impliciete invoering van een Europese CO₂-heffing en de verplichting om een deel van de opbrengst te gebruiken om energie- en mobiliteitsarmoede aan te pakken mogen beschouwd worden als een concrete, zij het bescheiden, invulling van de 'rechtvaardige transitie'.

De federale en Vlaamse regering hebben zich binnen dit Europese kader ertoe verbonden om de uitstoot van broeikasgassen tegen 2030 met 55% te verminderen en te evolueren naar klimaatneutraliteit tegen 2050.⁷ Een aanzienlijke versnelling is in alle sectoren nodig om deze doelstellingen tijdig te halen.

1.2.2 De Europese pijler voor sociale rechten en de sociale doelstellingen

De Europese Pijler voor Sociale Rechten (EPSR) biedt een sociaal kompas voor een rechtvaardige transitie waarmee ook kwantitatieve doelstellingen en een scorebord voor monitoring zijn verbonden.⁸ Deze pijler omschrijft twintig fundamentele beginselen voor gelijke kansen, kwaliteitsvolle arbeid, sociale bescherming en inclusie. Belangrijk in de context van de rechtvaardige transitie zijn in het bijzonder (maar zeker niet uitsluitend) de rechten op basisdiensten van goede kwaliteit, zoals water, energie en transport. De sociale rechten worden vergezeld door een sociaal scorebord voor de monitoring van het beleid en kwantitatieve doelstellingen met betrekking tot werk, levenslang leren en de reductie van armoede en sociale uitsluiting. Dat maakt van de EPSR een interessante en

⁶ IPCC (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC, Geneva, Switzerland.

⁷ Zie <https://www.nationaalenergieklimaatplan.be/nl>.

⁸ Zie https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union_en.

bruikbare sociale tegenhanger van het ecologische beleidskader.⁹ Al moet de samenhang zeker versterkt worden, in het bestuursproces zijn er reeds directe verbanden met de Green Deal en het Sociaal Klimaatfonds.

Bij de EPSR horen kwantitatieve doelstellingen op het vlak van werkgelegenheid, opleiding en sociale inclusie. Binnen dat kader stelde België de volgende doelstellingen voorop: tegen 2030 een werkgelegenheidsgraad van minstens 80%; minstens 60,9% van de volwassenen in een traject van levenslang leren; een vermindering van het aantal mensen in armoede of sociale uitsluiting met 279.000 (van wie 93.000 kinderen). Hoewel er op bepaalde vlakken vooruitgang is geboekt, zit België nog niet op het pad om de doelstellingen voor 2030 te halen.

Wat de derde pijler voor een rechtvaardige transitie betreft, is er het Verdrag van Aarhus, waarin doelstellingen van het milieubeleid worden gedefinieerd op het vlak van (1) de toegang tot milieu-informatie, (2) de deelname aan milieubesluitvorming en (3) de toegang tot justitie in milieuaangelegenheden.¹⁰

1.3 *Waarom is de verbinding tussen klimaat en sociale doelstellingen noodzakelijk?*

Het klimaatvraagstuk is onlosmakelijk verbonden met het sociale vraagstuk, in beide richtingen. Daarom is het niet mogelijk om de ecologische en klimaatdoelstellingen te bereiken zonder sociaal beleid, en omgekeerd. Een sociaal rechtvaardige transitie die tegelijk klimaat- en sociale doelstellingen nastreeft, met een zo groot mogelijke betrokkenheid van iedereen in de besluitvormingsprocessen, is daarom niet alleen een morele en juridische plicht, maar in eerste instantie ook een noodzaak.

1.3.1 De ongelijke bijdrage aan de klimaatverandering

Economische, sociale, demografische, ruimtelijke en culturele configuraties zorgen voor grote verschillen in de CO₂-voetafdruk: globaal, binnen Europa en binnen België, tussen de regio's en tussen de gezinnen.

Deze patronen zijn goed gedocumenteerd voor de uitstoot van broeikasgassen. Wereldwijd en binnen Europa vertonen rijkere landen een veel hogere uitstoot per hoofd van de bevolking dan hun minder welvarende tegenhangers. Ook tussen gezinnen en sociale groepen binnen landen zijn de verschillen groot.¹¹ Consumptiepatronen van hogere inkomensgroepen zijn geassocieerd met een uitstoot die twee tot tien keer hoger ligt dan die van lagere inkomensgroepen. Naast de uitstoot van broeikasgassen worden ook sterke correlaties aangetroffen tussen het inkomen en vervuilings-, materiaal- en koolstofvoetafdrukken.¹²

⁹ Akarçesme, S., Aranguiz, A., Lemmens, A. & Cantillon, B. (2024). 'Reaching the European 2030 poverty target: The imperative to balance the EU social agenda'. *European Journal of Social Security*, 26(3), 347-368.

¹⁰ Zie meer hierover in Fransolet, A. & Van Hille, J. (2023). *Just Transition in Belgium: Concepts, Issues at Stake, and Policy Levers. Scientific report on behalf of the High Committee for a Just Transition*, Brussels: November 2023.

¹¹ Chancel, L. (2022). 'Global carbon inequality over 1990–2019'. *Nature Sustainability*, 5(11), 931-938.

¹² Zie voor een overzicht Fransolet, A. & Van Hille, J. (2023). *Ibid.*

De consumptiepatronen van lagere inkomens, korter geschoolde mensen en sociaal kwetsbare groepen dragen globaal minder bij tot de klimaatverandering dan die van hogere inkomensgroepen in de samenleving. Belangrijk is het gegeven dat de CO₂-uitstoot, gelinkt aan basisgoederen en diensten (voeding en verwarming), relatief en in verhouding tot het inkomen groter is bij armere dan bij rijkere gezinnen. Omgekeerd is de uitstoot verbonden aan vervoer en aan consumptie van goederen en diensten die niet tot de basisbehoeften behoren, relatief groter in de hogere inkomensgroepen.

Dit betekent dat de absolute omvang van de inspanningen die nodig zijn om naar klimaatneutraliteit te evolueren groter is voor de hogere inkomens en sociaaleconomische groepen. Maar de inspanningen die vereist zijn om de uitstoot van basisgoederen en diensten terug te dringen wegen relatief zwaarder door in het gezinsbudget van lagere inkomensgezinnen en sociaal kwetsbare groepen. We zullen verder zien dat dit een belangrijk verdelingsprobleem doet rijzen voor het mitigatiebeleid.

1.3.2 De ongelijke impact van klimaatrisico's

Op wereldschaal is het zeer duidelijk dat de arme landen die historisch het minst hebben bijgedragen tot de klimaatverandering onevenredig hard worden getroffen door de negatieve gevolgen ervan. De waargenomen effecten van klimaatverandering op de voedsel- en waterzekerheid zijn vooral uitgesproken in Afrika, Azië, Centraal- en Zuid-Amerika, het Noordpoolgebied en kleine eilandstaten. Als in een vicieuze cirkel verdiept en vergroot de klimaatverandering er bestaande kwetsbaarheden, waardoor deze regio's en bevolkingsgroepen zowel op sociaal als op milieuvlak hard worden getroffen.

In Europa zijn de klimaatrisico's het grootst voor de Zuid-Europese landen, waar de voetafdruk relatief kleiner is en het armoederisico hoger. In België variëren de risico's op overstromingen en hittegolven. De risico's in Vlaanderen zijn relatief groter vanwege de nabijheid van de zee, de lage ligging en de hoge verstedelijkingsgraad. Ook de luchtvervuiling is groter in Vlaanderen. Sociaaleconomisch achtergestelde bevolkingsgroepen, oudere mensen, mensen met gezondheidsproblemen, kinderen en zwangere vrouwen worden het meest bedreigd door klimaatrisico's: ze worden meer blootgesteld, ondervinden grotere hinder en hebben minder mogelijkheden om zich voor te bereiden en zich vervolgens te herstellen. De overstromingen in de Vesdervallei in juli 2021 en de hittegolf in augustus 2020 zijn duidelijke voorbeelden van deze patronen.¹³ Het adaptatiebeleid moet om deze redenen voorrang geven aan het voorkomen van risico's waaraan vooral kwetsbare mensen zijn blootgesteld.

1.3.3 De verdelingseffecten van het klimaatbeleid

Volgens de meest recente cijfers leeft 11,5% van de Belgische bevolking in een huishouden met een netto besteedbaar inkomen dat lager is dan de armoedegrens (gedefinieerd als 60% van het nationaal mediaan equivalent beschikbaar huishoudinkomen).¹⁴ De meerderheid van deze gezinnen heeft geen marge om te investeren in de isolatie van hun huis of een warmtepomp aan te schaffen, laat staan om een elektrische auto te kopen.

¹³ Zie voor een overzicht Fransolet, A. & Van Hille, J. (2023). Ibid.

¹⁴ Zie <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting>.

Maar ook voor lagere-middenklassegezinnen zijn dergelijke investeringen onmogelijk. In België kan 21,5% van de bevolking zich geen onverwachte uitgave van ongeveer 1400 euro veroorloven; in Vlaanderen gaat het om 13,2% of ongeveer 900.000 mensen. Als we uitgaan van enkele eenvoudige assumpties over de looptijd van de lening en de beschikbaarheid van een door de overheid gewaarborgd rentetarief van 0%, zouden de investering voor de renovatie van een gemiddelde woning, de installatie van een warmtepomp en de aanschaf van een kleine elektrische wagen voor deze lage-middenklassegezinnen jaarlijks zo'n 13% van het inkomen bedragen.¹⁵ Eerdere studies van Albrecht & Hamers concludeerden dat 40% van de huiseigenaars jonger dan 65 jaar niet in staat is de diepe energierenovatie van hun woning te financieren, een percentage dat door de recente stijgingen van de renovatiekosten en rentetarieven verder is verslechterd.¹⁶ Het onvermogen om de initiële kosten te financieren vormt een belangrijke belemmering voor de brede toepassing van diepe energierenovaties en investeringen in energie-efficiëntie. Dit kan leiden tot lock-in-effecten, waardoor huishoudens met een lager inkomen vast blijven zitten in energie-inefficiënte woningen met een steeds duurdere verwarming op fossiele brandstoffen.

De verdelingseffecten van reguleringen zijn uiteenlopend. Het verbieden van privéjets heeft een progressieve werking, maar energienormen voor huishoudelijke apparaten en auto's leggen een zwaardere last op lagere inkomens. Er is ook een andere dimensie verbonden met reguleringen dan louter verdelende rechtvaardigheid. We hadden het eerder over 'erkenningrechtvaardigheid', de erkenning van de pluraliteit van behoeften, waarden en perspectieven met speciale aandacht voor kwetsbare groepen. Dwingende reguleringen moeten rekening houden met hoe mensen uit verschillende groepen in de samenleving de invulling van hun ontplooiingskansen zien.

De verdelingseffecten van kostprijsverhogende maatregelen (direct via belastingen en indirect via emissiehandel) kunnen regressief zijn (dat is het geval voor heffingen op basisgoederen zoals water of huishoudverwarming) of progressief (zoals voor heffingen op luchtverkeer). De averechts herverdelende werking van een CO2-taks kan gereduceerd worden door de inkomsten onder de vorm van een dividend terug te geven aan de gezinnen. We gaan daar later verder op in.

Er is ook nog een lock-in-effect verbonden aan milieubelastingen: de prijzen kunnen prohibitief worden voor sommigen, minder of niet voor anderen.

Kostprijsverlagende subsidies (bijvoorbeeld voor het plaatsen van zonnepanelen) zijn doeltreffend, maar duur; ze komen vaak gezinnen met hogere inkomens ten goede. De omvang van de verdelingseffecten is afhankelijk van het design (die kunnen selectief meer de lage-inkomensgezinnen ten goede komen) en van de oorsprong van de budgetten om deze subsidies te financieren.

¹⁵ Cantillon, B. & Hudon, M. (2023). Ibid.

¹⁶ Albrecht J. & Hamels, S. (2020), De financiële barrière voor klimaat- en comfortrenovaties, Brussel, Agoria. Zie voor Wallonië: Albrecht J., Hamels, S. & Van de Water, C. (2022), Les obstacles financiers aux rénovations climatiques et de confort en Wallonie, Brussel, Agoria. Albrecht, J., Hamels, S. & Van de Water, C. (2022), Les obstacles financiers aux rénovations climatiques et de confort à Bruxelles, Brussel, Agoria. Brussels: Albrecht, J., Hamels, S. & Van de Water, C. (2022). Les obstacles financiers aux rénovations climatiques et de confort à Bruxelles, Brussel, Agoria (https://www.agoria.be/system/files/documents/2023-12/les_obstacles_financiers_aux_renovations_climatiques_et_de_confort_a_bruelles-nl.pdf).

Openbare diensten en collectieve infrastructures kunnen ecologische transitiegoederen en -diensten leveren. Het verdelingseffect van zulke maatregelen hangt af van de doelgroepen (denk aan oplaadstations voor elektrische voertuigen versus energie-efficiënte sociale woningen) en van de financieringswijze.

Om averechtse verdelingseffecten te milderen kunnen flankerende compensatiemaatregelen worden genomen. Selectieve maatregelen kunnen lage-inkomensgezinnen ontzien of hen grotere voordelen toekennen. Dat is echter niet altijd mogelijk. We nemen het controversiële voorbeeld van de LEZ-zones. Lage-inkomensgezinnen die in de grote steden wonen worden er vaak niet door getroffen omdat ze minder vaak een auto bezitten. Bovendien zorgen LEZ-zones voor de verbetering van de luchtkwaliteit, wat vooral de gezondheid van lagere socio-economische groepen ten goede komt. Maar voor de lage-inkomensgezinnen die de auto wél nodig hebben, weegt de maatregel zwaarder door dan voor hogere-inkomensgezinnen die zich makkelijker een nieuwe auto kunnen veroorloven.

2. Wonen, ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds

Hoe we *wonen* zal een cruciale rol spelen in de slaagkansen van de rechtvaardige transitie. De gebouwensector is verantwoordelijk voor 40% van het energiegebruik en ongeveer 34% van de directe en indirecte emissies van broeikasgassen in de EU.¹⁷ Ook al wordt een zeer groot deel van deze emissies gedekt door het bestaande Europese emissiehandelssysteem (ETS) via elektriciteitsopwekking en stadsverwarming, dan nog blijft een groot deel ongereguleerd. In Vlaanderen gaat het bijvoorbeeld om 60% van de broeikasgasemissies die tot nog toe niet onder ETS vielen.¹⁸ In 2023 werd dan ook besloten om, naast het bestaande ETS-systeem, te starten met een nieuw emissiehandelssysteem voor gebouwen, wegvervoer en het gebruik van brandstoffen in andere sectoren (ETS2). Doel is de emissies op een kostenefficiënte manier te verminderen in sectoren die moeilijk koolstofvrij te maken zijn.

ETS2 zal een vergelijkbaar systeem kennen als het bestaande ETS: er wordt een plafond voor de totale emissies vastgesteld, waarna emissierechten worden geveild aan marktpelers die verplicht zijn om deze rechten aan te kopen op basis van hun uitstoot. Het doel is dat de uitstoot in 2030 43% lager ligt ten opzichte van 2005 (Klimaat.be, z.d.). Het aantal emissierechten dat uitgegeven kan worden, zal elk jaar dalen. Zo moet tussen 2024 en 2027 het totale aantal emissierechten in de Europese Unie dalen met 5,1% en tussen 2025 en 2028 met 5,38%.

De brandstofleveranciers worden verplicht om de uitstoot te monitoren, de CO₂-prijs te betalen, een vergunning aan te vragen om brandstoffen (die onder ETS2 vallen) te leveren en jaarlijks CO₂-emissies – dat is de prijs van één uitgestoten ton CO₂ – te rapporteren. Brandstofleveranciers zullen vanaf 2024 emissierechten moeten kopen die ze vanaf 2028 zullen moeten afgeven, afhankelijk van hoeveel CO₂ ze in het voorgaande jaar hebben uitgestoten. Voor elke ton CO₂ die uitgestoten is, moeten ze één emissierecht in ruil geven. Ze kunnen geen emissierechten inzetten in ETS2 die op dit moment gebruikt worden (stationaire installaties, luchtvaartmaatschappijen en zeevaart). ETS2 heeft aparte emissierechten die enkel ingezet kunnen worden bij ETS2. In tegenstelling tot EU-ETS, waar de emissierechten om de competitiviteit van de EU-bedrijven te vrijwaren (gedeeltelijk) gratis worden uitgegeven, worden in ETS2 alle rechten geveild. De lidstaten geven de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de veilingen door aan veilingplatformen. Hoeveel rechten er worden geveild en wanneer dit precies mag gebeuren, wordt op EU-niveau bepaald.

De prijs van een emissierecht is nog niet bepaald. Er zijn wel al enkele prognoses. De Europese Commissie zelf gaat uit van een koolstofprijs van ongeveer 45 euro per ton. Voor een gemiddeld gezin betekent dat al een stijging van de uitgaven van 170 euro per jaar.¹⁹ De meeste prognoses gaan uit van veel hogere prijsstijgingen, met

¹⁷ Maduta, C., D'Agostino, D., Tsemekidi-Tzeiranaki, S., Castellazzi, L., Melica, G., & Bertoldi, P. (2023). Towards climate neutrality within the European Union: assessment of the energy performance of buildings directive implementation in member states. *Energy and Buildings*, 301, 113716. European Environment Agency (2024). Greenhouse gas emissions from energy use in buildings in Europe <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-energy>.

¹⁸ Onder de noemer *Effort Sharing Regulation* werden bindende doelstellingen geformuleerd voor alle EU-lidstaten voor de emissies afkomstig van transport, huishoudens, handel en diensten, landbouw en afval.

¹⁹ Zie <https://klimaat.be/doc/the-landscape-of-carbon-and-energy-pricing-and-taxation-in-belgium-2024.pdf>

een koolstofprijs die tegen 2030 kan variëren tussen 71 en 261 euro per ton CO₂.²⁰ De uitkomst van ETS2 is regressief: het gewicht van de prijsverhogingen in het gezinsinkomen stijgt naarmate het inkomen daalt. De berekeningen van te verwachten verhogingen van de kosten voor verwarming zijn nog niet stabiel. Volgens schattingen die werden gebruikt tijdens de eerste consultatie van stakeholders met betrekking tot het gebruik van het Europees Sociaal Klimaatfonds (SKF), worden de kosten momenteel voor gebruikers van fossiele brandstoffen geraamd op 250 euro voor de gezinnen in het eerste inkomensdecil, en op 275 euro voor de gezinnen in het tweede inkomensdecil (daarnaast moet rekening gehouden worden met meerkosten voor het transport van 50 euro in het eerste decil, tot 150 euro in het derde decil). De kosten zijn hoger voor gezinnen die op het platteland leven dan voor gezinnen in de steden.

De invoering van ETS2 zal belangrijke sociale implicaties hebben door een gebrek aan draagkracht bij gezinnen met lage inkomens om de prijsstijgingen op te vangen en de nodige investeringen te doen om hun consumptie koolstofneutraal te maken. Met dat doel werd het Sociaal Klimaatfonds (SKF) opgericht. Dat fonds zal met de inkomsten van ETS2 financiële steun bieden aan mensen en kleine bedrijven die het meest getroffen worden door het nieuwe emissiehandelssysteem en groene investeringen ondersteunen. Het SKF heeft een dubbel doel: kwetsbare gezinnen ondersteunen om de gevolgen van de prijsstijgingen ten gevolge van ETS2 te beperken en investeren in koolstofneutrale alternatieven om lock-in-effecten te vermijden. Op die manier wil het fonds helpen om de energiearmoede aan te pakken en de kosten van de energietransitie rechtvaardig te verdelen.

Voor de periode 2026-2032 wordt een maximumbedrag van 65 miljard EUR (in lopende prijzen) beschikbaar gesteld. Als het emissiehandelssysteem (ETS2) wordt uitgesteld tot 2028, bedraagt het maximumbedrag 54,6 miljard euro. Samen met een verplichte eigen bijdrage van 25% van de lidstaten zal het SKF naar verwachting ten minste 86,7 miljard euro mobiliseren voor de hele EU. De middelen zijn afkomstig van de inkomsten uit de veiling van emissierechten uit ETS2, en de 50 miljoen emissierechten uit het bestaande EU-ETS. De lidstaten mogen ook middelen van andere fondsen in gedeeld beheer overdragen naar het SKF (maximaal 15% van de maximale jaarlijkse toewijzing voor fondsen onder gedeeld beheer).

De methode voor het berekenen van de maximale financiële toewijzing voor elke lidstaat houdt rekening met de volgende variabelen: bevolking met een risico op armoede in plattlandsgebieden (2019) (proxy voor kwetsbare vervoersgebruikers); koolstofdioxide-emissies door verbranding van brandstoffen door huishoudens (gemiddelde van 2016-2018) (kwetsbaarheid in termen van energiegebruik); het percentage huishoudens met een risico op armoede en met achterstallige betalingen op hun rekeningen voor nutsvoorzieningen (2019) (proxy voor energiearmoede); totale bevolking (2019); bruto nationaal inkomen (BNI) per capita van de bevolking van de lidstaat, gemeten in koopkrachtstandaard (2019); emissies in de sectoren gebouwen en wegvervoer (gemiddelde 2016-2018). Kwetsbaarheid in termen van energiegebruik wordt weerspiegeld in de emissies van huishoudens, die zijn gecorrigeerd aan de hand van één dimensie van energiearmoede – achterstallige rekeningen van nutsvoorzieningen; de

²⁰ Günther, C., Pahle, M., Govorukha, K., Osorio, S. & Fotiou, Th. (2024), *Carbon prices on the rise? Shedding light on the emerging second EU Emissions Trading System (EU ETS 2)*. (December 13, 2024). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4808605> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4808605>

relatieve welvaart van de lidstaten wordt aangepast op basis van het respectieve BNI per capita van de bevolking. Deze formule zorgt voor solidariteit tussen lidstaten. Lidstaten met een hoog aantal huishoudens met een laag inkomen worden relatief zwaarder getroffen door een uniforme koolstofprijs. Armere lidstaten hebben bovendien vaak niet de nodige financiële middelen en/of institutionele capaciteit om lage-inkomensgezinnen te compenseren met sociaal beleid en transfers. Daarnaast kan een hoge concentratie van kwetsbare huishoudens ertoe leiden dat er in deze landen een grotere politieke weerstand is tegenover ETS2.

Elke lidstaat dient uiterlijk op 30 juni 2025 bij de Europese Commissie een sociaal klimaatplan in: *"Het plan kan nationale maatregelen bevatten waarmee tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun wordt verleend aan kwetsbare huishoudens en kwetsbare vervoergebruikers, teneinde de gevolgen van de prijsstijging van fossiele brandstoffen als gevolg van de opnemings van broeikasgasemissies van gebouwen en wegvervoer in het toepassingsgebied van Richtlijn 2003/87/EG te verlichten."* (p.12)

Het plan mag dus maatregelen bevatten voor sociale compensatie, namelijk tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun. Vervolgens staat er te lezen: "Het plan bevat nationale en, in voorkomend geval, lokale en regionale maatregelen en investeringen, overeenkomstig artikel 8, om: a) gebouwen te renoveren en de verwarming en koeling van gebouwen koolstofvrij maken, onder meer door de integratie van opwekking en opslag van energie uit hernieuwbare bronnen; b) het gebruik van emissievrije en emissiearme mobiliteit en emissievrij en emissiearm vervoer te bevorderen." (p.12)

Het SKF laat landen toe om tijdelijk 37,5% van de uitgaven die vastgelegd worden in hun sociaal klimaatplan te spenderen aan rechtstreekse inkomenssteun.

De verdeling van het Sociaal Klimaatfonds voor België is nog niet vastgelegd. We tonen hier de middelen die Vlaanderen zouden kunnen toekomen volgens drie verdeelsleutels: een verdeelsleutel die is gebaseerd op het aandeel van de gewesten in het sociaal tarief (als indicator voor energienood); een verdeelsleutel volgens de dotatieregeling volgens de bijzondere financieringswet (BFW); eenzelfde verdeelsleutel als die nu wordt gehanteerd voor de inkomsten uit ETS voor industrie. De verdeling van de middelen is een politieke keuze.²¹ Europa koos voor een verdelingswijze die rekening houdt met draagkracht en behoefte. De relatief hoge energiearmoede en de lagere welvaart in Wallonië en Brussel maken dat België een relatief groot aandeel van de middelen toebedeeld krijgt (2,55% tegenover 1,11% voor Nederland). Het Vlaamse Energie- en Klimaatagentschap (VEKA) hanteert als default de verdeelsleutel voor industrie. Er wordt op dit moment gerekend op een totale som voor België van 1,7 miljard euro voor de periode 2026-2032. Dat betekent dat voor Vlaanderen mogelijk de volgende budgetten beschikbaar zullen zijn binnen het Sociaal Klimaatfonds:

| | 2026-2032 | Op jaarbasis |
|------------------------|--------------|--------------|
| Volgens sociaal tarief | €814 miljoen | €136 miljoen |
| Volgens de BFW | €940 miljoen | €157 miljoen |
| Volgens ETS-verdeling | €884 miljoen | €147 miljoen |

²¹ E. Pols, *Naar een sociale transitie in België: de verdeling van het Europees Sociaal Klimaatfonds over de gewesten*, masterproef Sociale Wetenschappen, Universiteit Antwerpen, 2023.

3. Het KVAB-Denkersprogramma *Naar klimaatneutrale woongebouwen in 2050*

Bepaalde conclusies van het KVAB-Denkersprogramma *Naar klimaatneutrale woongebouwen in 2050* uit december 2022 worden hernomen en geactualiseerd. In het kader van de doelstellingen van onze werkgroep gaat de meeste aandacht naar aanbevelingen die gelden voor de sociale woningen en de bouw van sociale woningen, gekoppeld aan een aantal alternatieve nieuwe denksporen.

Primair moet ingezet worden op een snelle vermindering van de koolstofuitstoot en andere aspecten, zoals energiebesparing, door diepe gebouwenrenovatie tegelijkertijd een ruimer tijds kader te geven, waardoor er op twee fronten winst geboekt kan worden. Diepe renovatie kan dan meer tijd krijgen en gebeuren op sleutelmomenten voor de betrokken gebouwen, tegen 2050 of indien nodig nog later.

Een klimaatneutraal woningbestand tegen 2050 is enkel haalbaar met een geïntegreerde aanpak: ruimtelijke ordening, mobiliteit, woonkwaliteit, energiezuinigheid en de energietransitie moeten samen bekeken worden. Momenteel wordt er sterk gefocust op het energiezuinig maken van het Vlaamse woningbestand. Maar de ruimtelijke situering van gebouwen (de plaats en de verbindingen met het stedelijk systeem) heeft minstens evenveel impact op de uitstoot van broeikasgassen (BKG) als het energiegebruik van die gebouwen. Ook het mobiliteitsbeleid loopt voorop in de reductie van BKG. In aansluiting op deze ruimtelijke visie moet Vlaanderen zijn eigen richtpunten voor het mobiliteitsbeleid handhaven en daarin de leiding nemen, ook om tot afstemming te komen tussen het lokale/regionale en het federale niveau.

Sociale woningen worden ook nu al collectief gerenoveerd. Collectieve energievoorzieningen en warmtenetten zijn niet alleen een functie van de ruimtelijke mogelijkheden en de verdichting. Naast collectieve renovatie kan ook de warmtevraag via warmtenetten collectief worden ingevuld. Bij collectieve renovaties zal de focus vooral naar appartementsblokken gaan. De sociale huisvesting leent zich bij uitstek voor een collectieve aanpak, aangezien er meestal maar één eigenaar is (de woonmaatschappij) en de woningen redelijk uniform zijn. Synergieën tussen zonnepanelen (PV), warmteomzetting, elektrische laadpunten en energieopslag moeten zoveel mogelijk op wijkniveau worden benut. Zo beperken we de belasting voor nutsbedrijven als Fluvius en dragen we bij aan een duurzame, lokaal verankerde energievoorziening voor sociale huurders. Hierbij is het belangrijk dat gebouwen worden voorbereid voor warmtepompen, gekoppeld aan de installatie van isolatie en zonnepanelen. Dit komt neer op het warmtepompklaar maken van woningen in zones die niet aangemerkt zijn voor warmtenetten, en het warmtenetklaar maken van woningen in zones waar een warmtenet zeer kansrijk is. Kortom, voorzieningen zoals warmtenetten, collectieve installaties en energie-uitwisseling moeten zo breed mogelijk worden ingezet. Sociale huisvesting zou hier de hoogste norm moeten krijgen. Het is de verantwoordelijkheid van de overheid om hierin koploper en pionier te zijn en de sociale huisvesting te begeleiden richting duurzaam en solidair wonen. Om een klimaatneutraal Vlaanderen te realiseren is er daarbij nood aan een doortastend beleid, meer langetermijnvisie en planbaarheid.

4. Het belang van (sociale) huisvesting

Uit het voorgaande blijkt dat het halen van de nodige klimaatdoelstellingen belangrijke sociale vraagstukken met zich meebrengt en dat de transitie naar een koolstofneutrale samenleving rechtvaardig moet verlopen. Bovendien blijkt dat wonen een belangrijke factor is in de uitstoot van broeikasgassen, maar dat de impact van prijsstijgingen binnen het ETS2-kader zwaarder zullen doorwegen voor de laagste inkomens. Het zijn immers de laagste inkomensgroepen die een groot aandeel van hun inkomen aan wonen en energie spenderen: zij wonen in de huizen van de laagste kwaliteit, met de meeste problemen en die het minst zijn aangepast aan de klimaatverandering.

Hier komt in het bijzonder de sociale huisvesting in het vizier als een beleidsinstrument waarmee zowel sociale als klimaatdoelstellingen gehaald kunnen worden. Een overheid die daarin investeert slaat meerdere vliegen in één klap. 1) Ze voorziet in woonstabiliteit voor heel wat gezinnen die nu geen plaats vinden op de private huurmarkt, met alle gevolgen van dien voor hun eigen kansen en die van hun kinderen om hoger op te geraken. 2) Ze verkleint de kloof tussen sociaaleconomische groepen omdat de kostprijs van wonen lager wordt en bovendien de energie- en verwarmingskosten worden gedrukt. 3) De sociale woongebouwen kunnen klimaatneutraal worden gemaakt, goed geïsoleerd, uitgerust met zonnepanelen en warmtepompen, om zo een lagere uitstoot en meer energie-efficiëntie te verkrijgen. Er is dus nood aan massale publieke investeringen in sociale huisvesting.

In België (en in Vlaanderen) bedraagt het aandeel van de sociale huisvesting in het totale woonpatrimonium ongeveer 6%, een veel lager percentage dan in heel wat andere Europese landen. Eind 2023 telden de woonmaatschappijen in Vlaanderen 180.589 sociale woningen. Er staan 176.026 kandidaat-huurders ingeschreven bij een sociale huisvestingsmaatschappij, die gemiddeld meer dan vier jaar moeten wachten voor ze een woning krijgen toegewezen (cijfers op 31/12/2022). De wachtlijst voor sociale woningen in Vlaanderen is bovendien in de voorbije decennia sterk toegenomen. Daarbovenop behoren ongeveer 250.000 huishoudens die nu huren op de private woonmarkt tot de doelgroep van de sociale huursector op basis van hun inkomen. Volgens de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) is een toename van het aantal sociale woningen met 200.000 wooneenheden een *"conditio sine qua non voor verdergaande opgelegde emissiereducties in woningen."*²² Bovendien is het groeiritme traag (in de voorbije jaren kwamen er gemiddeld minder dan 2000 wooneenheden per jaar bij) en de doorlooptijd lang: *"Gemiddeld voor projecten met nieuwbouwwoningen duurt het 1315 dagen (meer dan 3 jaar) van opname op de projectenlijst tot toewijzing op het jaarbudget waarna de bouw van woningen effectief kan beginnen (...). En dit is zonder de periode van het uitwerken van het idee en de lokale woontoetsen beschouwd."*²³

²² SERV (2021). Met "Fit for 55" naar een fit Vlaanderen. Advies. Brussel, 14 oktober 2021. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1659536411/SERV_20211014_Fitfor55_ADV_eiooooo.pdf

²³ Dockx, E., Van den Broeck, K., & Winters, S. (2023). 'Investeren in sociaal wonen. Hoe het investeringsritme versnellen en verhogen?' Steunpunt Wonen, p. 43.

De uitbreiding van sociale woningen biedt veel kansen op een rechtvaardige transitie. Er zijn echter een aantal belangrijke aandachtspunten:

1. Sociale woningen zouden gebouwd moeten worden op plekken met goede verbindingen, openbaar vervoer en fietsinfrastructuur en het juiste niveau van dienstenvoorziening in de buurt. Zo wordt vervoersarmoede voorkomen. De bestaande publieke structuren, zoals de woonmaatschappijen die recent zijn hervormd, zouden versterkt moeten worden, zodat de renovatie van bestaande sociale woningen kan samengaan met het creëren van een bijkomend sociaal en betaalbaar duurzaam woonaanbod. Geef deze organisaties de opdracht, middelen, expertise en ook de nodige regulering om een krachtige sociale en duurzame sprong voorwaarts te maken. Dit behoort tot de kerntaken van de overheid en zou in de reguliere begroting moeten worden opgenomen, eventueel aangevuld met klimaatfondsen. Daarnaast moet er ook op lokaal niveau worden ingezet op stedelijke planning die de sociale cohesie bevordert en nabijheid ondersteunt. Het is een denkpiste om nieuwe gemeentelijke doelstellingen in het kader van een bindend sociaal objectief te linken aan de kenmerken van locaties voor sociale woningbouw, zoals bereikbaarheid en aanwezige voorzieningen.

2. Er is een groot probleem met de energetische kwaliteit en de duurzaamheid van het bestaande woningenpatrimonium in Vlaanderen. Begin 2024 had 9% van de Vlaamse woningen een EPC-label A en 22% een label B. Nog 34% (1,15 miljoen woningen) had een label E of F. Om het Vlaamse woningbestand tegen 2050 naar EPC-label A te tillen moeten er jaarlijks 100.000 woningen worden gerenoveerd, of 2% van het huidige woningbestand.²⁴ Dat is bijna drie keer meer dan vandaag. Ook bij de sociale woningen is de toestand slecht. Volgens recent studiewerk van het Steunpunt Wonen²⁵ behaalde in 2020 12% van alle sociale woningen een A-label; 21% had een F-label of zelf helemaal geen label. Dit zorgt bij 41% van de sociale huurders voor zeer hoge energiekosten, wat het armoederisico verder dreigt te versterken. Terwijl eigenaars met midden- en hogere inkomens een beroep kunnen doen op een heel stelsel van verbouwpremies en leningen, en/of groepsaankopen van warmtepompen of zonnepanelen, zijn die over het algemeen niet haalbaar voor sociale of privéhuurders met lage inkomens. Naast voorzien in meer sociale woningbouw is het dus ook een prioriteit om in te zetten op renovatie.

3. In sociale huisvesting, waar de bewoner vaak geen eigenaar is, verdient het energiebesparende aspect extra aandacht, meer nog dan bij andere woningtypes. Terwijl middenklassewoningen wellicht niet altijd EPC-label A hoeven te bereiken met het oog op klimaatneutraliteit (bijvoorbeeld in geval van een aansluiting op een duurzaam warmtenet), is het in sociale woningen juist wenselijk om tot een hogere maar niet doorgedreven isolatiegraad te streven. Net doordat de woningen vaak kleiner zijn en dichter bij elkaar staan, kan een minder doorgedreven isolatie in combinatie met alternatieve/collectieve verwarmingssystemen een betere (betaalbaardere) oplossing zijn. Dat is potentieel een grote troef van de sociale

²⁴ De Groote et al. (2022). Position Paper: De snelste weg naar A: optimale renovatiemaatregelen in het kader van de Vlaamse 2050 doelstellingen voor woningen. Zie: <https://energyville.be/blogs/position-paper-de-snelste-weg-naar-a-optimale-renovatiemaatregelen-in-het-kader-van-de-vlaamse-2050-doelstellingen-voor-woningen/>.

²⁵ Beeckman, P., Galle, W., Vermander, M., Sansen, J. & Ryckewaert, M. (2023). *Duurzame innovatie in de sociale woningbouw*. Steunpunt Wonen.

woningbouw: doordat het vaak gaat om appartementen of wijken met gelijkaardige woningen, is een grondige studie vooraf veel relevanter dan voor een individuele woning. Op die manier kunnen sociale woonwijken een echte voortrekkersrol spelen: het zijn ideale proeftuinen om te kijken wat de ideale renovatiestrategie is (isolatiepeil in combinatie met verwarmingssysteem en opwekking van energie) en bovendien kunnen ze door de schaalgrootte een testcase zijn voor doordachte (geprefabriceerde) renovatieoplossingen die optimaal uitgewerkt kunnen worden. Een betaalbare transitie vereist dat de individuele aanpak wordt vervangen door een systeemaanpak. Ook kunnen wooncoöperaties een rol spelen in de samenhang tussen de sociale woonmaatschappijen en de klassieke projectontwikkelaars.

Zij kunnen een oplossing bieden voor diegenen die te veel verdienen voor een sociale huurwoning, maar niet over genoeg kapitaal beschikken voor een eigen woning. Het opzetten van wooncoöperaties kan instrumenteel mogelijk zijn om te genieten van een gemeenschappelijke eigendom, maar kan ook dienen om gedeelde energieprojecten zo efficiënt mogelijk te realiseren. ASTER, een coöperatieve vennootschap van sociale huisvesters en de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH), heeft als finaliteit bij te dragen tot een duurzame sociale woninghuurmarkt voor de samenleving en geldt als succesvol voorbeeld.

4. Bij dit hele renovatie- (en nieuwbouw)proces moet maximaal worden ingezet op hergebruik van materialen en demonteerbare oplossingen. De materiaal- en milieu-impact van onze huidige manier van bouwen is veel te groot en waardevolle materialen worden verkwest door ze niet-doordacht (lees: herbruikbaar of minstens recyclebaar) toe te passen. Ook hier kan de renovatie/nieuwbouw van sociale wooneenheden een voortrekkersrol spelen. Het gaat immers om veel meer dan de CO₂-problematiek: de uitputting van materialen, ingebouwde energie en een circulaire aanpak zijn minstens zo belangrijk.

5. Het is de dringende taak van de Vlaamse overheid een goed onderbouwde langetermijnvisie uit te werken en die ook helder te communiceren. Daarbij dient het voor woningeigenaars duidelijk te zijn wat tussendoelen zijn en wat de eindbestemming is. Dit is ook belangrijk voor alle toeleveringsbedrijven. Als marktpartijen weten op welke concrete marktvraag zij de komende tijd kunnen rekenen, kunnen zij innovaties en businesscases ontwikkelen en zijn ze verzekerd van een afzetmarkt. De vorige Vlaamse regering verplichtte kopers van een woning om die, als ze nog niet voldoende geïsoleerd is, binnen vijf jaar te renoveren, voorlopig tot label D. Wie in 2028 een huis of appartement zou kopen, moest binnen vijf jaar renoveren tot label C. Vanaf 2040 moest elke woning na verkoop tot label A gerenoveerd worden. In het nieuwe regeerakkoord voor 2024-2029 wordt de renovatieplicht beperkt tot op het huidige niveau van label D. Het verstrengingspad tot label A wordt afgeschaft. De termijn voor de uitvoering van de werkzaamheden om aan de renovatieplicht te voldoen en de termijn om de bewijsstukken bij Ingrijpende Energetische Renovaties (IER) aan te leveren, wordt verhoogd tot zes jaar. De huidige verplichting is nog altijd niet efficiënt. Mits het plaatsen van dakisolatie en nieuwe ramen is label D haalbaar, zelfs label C. Maar op langere termijn maakt men de verkeerde keuze. Kopers houden momenteel bij het bepalen van hun budget te weinig rekening met de hoge kosten die nog zullen volgen om de later de door Europa vereiste labels B en A te halen. Veel zinvoller dan de huidige wetgeving met zijn sequentiële stappen is het om een einddoel van energetische renovatie vast te leggen.

6. Bovendien kan een renovatieplicht sociale neveneffecten hebben. Sommige experts vrezen dat de nieuwe verplichtingen ervoor zullen zorgen dat nog meer huurpanden van de markt verdwijnen. De realiteit is dat slecht geïsoleerde panden gekocht zullen worden door mensen die wél bereid zijn te renoveren om daar vooral zelf in te gaan wonen. Een huurpand renoveren heeft daarenboven ook praktische bezwaren. Het al dan niet tijdelijk uitzetten van huurders kan ervoor zorgen dat de huurmarkt nog meer onder druk komt te staan.

7. Om fenomenen te vermijden als free-riding, het Mattheuseffect en de ongewenste neveneffecten op de markt, zoals een verhoging van de aankoopprijs van gebouwen omdat kopers en verkopers op subsidies rekenen, valt het volgens sommige experts aan te bevelen om een verschuiving door te voeren van subsidiëren naar voorfinanciering, vooral voor de partijen die het echt nodig hebben. Recent pleitte de Minaraad²⁶, gezien de beperkte overheidsmiddelen en de vaststelling dat subsidies doorgaans leiden tot free-riders in plaats van doelmatigheid, voor het stelselmatig afbouwen van individuele subsidies tenzij ze kunnen bijdragen tot het realiseren van klimaatneutraliteit. Dit bedrag kan vervolgens benut worden ten gunste van voorfinancieringsmechanismen die op klimaatrenovatie zijn gericht. Het huidige gebruik van een rentesubsidie als alternatief voor een (ver)bouwsubsidie kan alvast gelden als aanzet voor een dergelijke verschuiving in het beleid. Dit veronderstelt ook een aanpassing aan, of uitbreiding van, de bestaande fiscale regels en instrumenten.

8. Bijkomende sociale woningen zijn terecht een grote prioriteit, maar het aanpakken van de slechte woningen onderaan in de private huurmarkt is dat evenzeer. In 2023 werden 3006 woningen in Vlaanderen ongeschikt en onbewoonbaar verklaard. Nog eens 1719 andere waren enkel ongeschikt. Het totaal van 4725 is het hoogste van de afgelopen vijf jaar. Lang wonen in slechte woningen met structurele vochtproblemen en schimmels leidt tot ernstige gezondheidsproblemen en een aanzienlijk lagere levensverwachting. Een gezond binnenklimaat is essentieel voor het welzijn van de bewoners. Bij een hoger aanbod van sociale woningen zullen de vrijgekomen private huurwoningen snel nieuwe huurders vinden (zeker in de steden). Deze woningen moeten opgewaarderd worden, ongeacht het bijkomende aanbod van sociale woningen. Hierbij kan een focus op ontzorgen effectief zijn. Er is een denkpiste om privé-eigenaars 100% te ontzorgen voor (energie)renovatie, inbegrepen de voorfinanciering, op voorwaarde dat de woning een bepaald aantal jaar in de sociale verhuur gaat, naar het voorbeeld van de Waalse *RénoPack* en *Bailleur Solidaire*. Dit initiatief is voor verhuurders een stimulans om woningen te renoveren zonder dat dit ten koste gaat van de huurders, bijvoorbeeld door de huurprijs te verhogen. In dit programma kunnen verhuurders een renteloze lening ontvangen om het verhuurde pand te renoveren. In ruil daarvoor verbinden zij zich ertoe het pand onder het beheer te plaatsen van een sociale verhuurorganisatie. Zo kan je tegemoetkomen aan het *split incentive*-syndroom én het aanbod van sociale woningen op een alternatieve manier verhogen. Ook de private ontwikkelingssector zou kunnen bijdragen aan de productie van sociale woningen. In dit kader kan er worden nagedacht over de herinvoering van de sociale last.

²⁶ Minaraad advies Gebouwen (2023), p. 31, <http://www.minaraad.be>.

5. Denkpistes voor het gebruik van ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds (SKF)

De transitie naar koolstofneutrale woongebouwen vergt grote inspanningen en technische kunde, en brengt belangrijke sociale vraagstukken met zich mee. Welke rol kunnen ETS2 en het Europees Sociaal Klimaatfonds (SKF) daarin spelen?

1. Het vertrekpunt van onze analyse is dat een rechtvaardige transitie noodzakelijk maar veeleisend is. Zo'n rechtvaardige transitie steunt op drie pijlers: het behalen van de ecologische doelstellingen, het vrijwaren en verbeteren van sociale rechten, en het betrekken van burgers bij de ontplooiing van het beleid. Europa biedt daarvoor een interessant beleidskader, met in de eerste plaats de Green Deal en de bijbehorende wettelijke kaders, het Just Transition Fund en het Sociaal Klimaatfonds. Ten tweede is er de Europese Pijler voor Sociale Rechten, die op een gebalanceerde en concrete wijze de sociale rechten definieert waarop Europese burgers aanspraak zouden moeten kunnen maken (zoals het recht op een adequaat inkomen, op kwaliteitsvol en betaalbaar wonen en op basisvoorzieningen als water en elektriciteit); daaraan zijn ook kwantitatieve indicatoren en doelstellingen gekoppeld. Ten derde is er de Aarhus Conventie, die principes vastlegt over democratische participatie en informatie. Samen bieden deze beleidskaders een goed kompas met gekwantificeerde ecologische en sociale doelstellingen die richting geven voor beleidskeuzes en ook het instrumentarium bieden voor de monitoring van beleid.

Dit beleidskader is nog onvoldoende bekend en wordt onderbenut bij de beleidsvoorbereiding. We bevelen aan om het actief te gebruiken, onder meer voor een doelmatig gebruik van het Europees Sociaal Klimaatfonds en van de ETS-middelen.

Volgens de meest recente cijfers van Statbel loopt 11,5% van de Belgische bevolking (1,3 miljoen Belgen) een risico op inkomensarmoede.²⁷ Zij leven in een huishouden met een netto besteedbaar inkomen onder de armoedegrens. Deze armoedestandaard, hoewel niet perfect, wordt gebruikt om het sociaal beleid van de lidstaten te monitoren. Het is ook een van de parameters voor de verdeling van de middelen van het ESK over de lidstaten.²⁸ Het is aan te bevelen om de relatieve inkomensnorm, in combinatie met referentiebudgetten, ook te gebruiken als benchmarking voor de rechtvaardige transitie in België en Vlaanderen. We merken evenwel op dat een rechtvaardige transitie niet alleen gaat over de gezinnen die onder de armoedegrens leven maar ook over de lagere middengroepen, die bedreigd worden door prijsstijgingen en noodzakelijke milieu-investeringen. Ter illustratie: voor 21,5% van de Belgische bevolking is het onmogelijk om een onverwachte uitgave van 1400 euro te doen. Voor deze substantiële groep zijn investeringen in energiealternatieven en renovaties moeilijk of zelfs onhaalbaar.

²⁷ Statbel (2024). Risico op Armoede en Sociale Uitsluiting. <https://statbel.fgov.be/nl/themas/huishoudens/armoede-en-levensomstandigheden/risico-op-armoede-sociale-uitsluiting>

²⁸ De maximale financiële toewijzing (MFA) wordt berekend volgens een verdeelsleutel (Europees Parlement en de Raad, 2024, Appendix 1) die rekening houdt met verschillende indicatoren. Dit werd nodig geacht omdat de verbreding van ETS naar verwarming en transport niet alleen een regressief verdelingseffect heeft tussen gezinnen onderling, maar ook tussen landen.

Tijdens de coronapandemie boekte België vooruitgang in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Dit was mede te danken aan aanzienlijke overheidsinspanningen op het vlak van sociale bescherming en gezondheidszorg. Momenteel staat deze vooruitgang onder druk door de stijgende fossiele brandstofprijzen, de noodzakelijke investeringen om de klimaattransitie waar te maken, stijgende kosten voor vergrijzing en gezondheidszorg, en verschuivingen op de arbeidsmarkt. Deze uitdagingen wegen des te zwaarder in een context van besparingen op de overheidsuitgaven. Een oordeelkundig gebruik van de ETS-middelen en het Sociaal Klimaatfonds is daarom van het allergrootste belang, temeer omdat ETS2 zelf een regressieve werking heeft. De inkomsten die gegenereerd worden door ETS2 bieden wel kansen om de overgang naar klimaatneutraliteit sociaal rechtvaardig te maken en om kwetsbare groepen te ondersteunen bij de uitdagingen van stijgende kosten en noodzakelijke investeringen.

2. Hoe mensen wonen zal bepalend zijn voor de klimaatdoelstellingen. Maar een klimaatneutraal woningbestand tegen 2050 is enkel haalbaar met een geïntegreerde en pragmatische aanpak. De sector van de gebouwen is een zeer belangrijke factor in de uitstoot van broeikasgassen. Maar de kwestie van de rechtvaardigheid speelt hier volop. Het zijn immers de laagste inkomensgroepen die een groot aandeel van hun inkomen aan wonen en energie spenderen; zij wonen in de huizen van de laagste kwaliteit, met de meeste problemen, en die het minst zijn aangepast aan de klimaatverandering. Bovendien worden zij relatief het zwaarst getroffen door de prijsstijgingen die het gevolg zijn van de uitbreiding van het Europese emissiehandelssysteem (ETS2).

3. Het Europees Sociaal Klimaatfonds (SKF) is ruim onvoldoende om een sociaal rechtvaardige transitie te realiseren. Het SKF heeft een dubbel doel: kwetsbare gezinnen ondersteunen om ten eerste de gevolgen te beperken van de prijsstijgingen ten gevolge van ETS2 en, ten tweede, investeren in klimaatneutrale alternatieven om lock-in-effecten te vermijden. Voor Vlaanderen kunnen we grofweg uitgaan van een totaalbudget van 136 tot 157 miljoen euro per jaar vanuit het Fonds en een bijkomende 25% vanuit eigen middelen. Het aandeel van de rechtstreekse inkomenssteun blijft beperkt tot 37,5% van de totale uitgaven van een land in hun Sociaal Klimaatplan.

Het Europees Sociaal Klimaatfonds moet beschouwd worden als een onderdeel van het grotere budget dat zal vrijkomen door ETS2: bij de opmaak van beleidsplannen voor een rechtvaardige transitie moet uitgegaan worden van de hele budgettaire enveloppe voor ETS2. De middelen van het Sociaal Klimaatfonds zijn immers beperkt en in geen geval voldoende om alle sociale aspecten van de transitie op te vangen. Om de gedachten te vormen: het gaat grofweg om 233 euro jaarlijks per gezin indien het fonds alleen verdeeld zou worden over de gezinnen in Vlaanderen die recht hebben op het uitgebreide sociaal tarief (ongeveer 600.000 gezinnen). Gezien het regressieve karakter van de aan ETS2 gekoppelde prijsstijgingen en de omvangrijke investeringen die vereist zijn voor een rechtvaardige transitie, is het niet zinvol om uitsluitend binnen het beperkte kader van het SKF te blijven redeneren. De beschikbare financiële ruimte is hiervoor simpelweg te beperkt. Om een rechtvaardige transitie mogelijk te maken moet de volledige ETS2-enveloppe maximaal worden ingezet.

4. Wat de inzet van de middelen van ETS2 en van het Europees Sociaal Klimaatfonds betreft, stellen we **twee stelregels** voorop. Ten eerste moet de aandacht van het SKF, binnen het ruimere kader van ETS2, gaan naar **de meest kwetsbaren** en moet versnippering vermeden worden. Ten tweede moet het **gezamenlijk nastreven van sociale en ecologische doelstellingen** strikt bewaakt worden. We geven twee voorbeelden om het belang hiervan *a contrario* te illustreren. Het Europees Sociaal Klimaatfonds gebruiken om het sociaal energietarief te verruimen (naar een grotere groep van mensen met een laag inkomen, zoals tijdens de COVID-19-crisis) zou weliswaar een sociale maatregel zijn, maar zou haaks staan op de klimaatdoelstellingen. Leningen en subsidies zijn dan weer nuttig om de klimaatdoelstellingen na te streven, maar ze komen doorgaans niet terecht bij de meest kwetsbaren.

6. Aanbevelingen

We gaan voor de aanbevelingen uit van enkele gegevens:

- de dringende nood aan het terugdringen van de broeikasemissies;
- de belangrijke rol van woningen in het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen;
- een substantieel aandeel van de bevolking beschikt niet over de financiële capaciteit om zelf de nodige investeringen te doen in klimaatneutrale verwarmingsalternatieven en renovaties;
- er is de grote nood aan sociale huisvesting en er zijn de lange wachtlijsten;
- er is de grote woonnood bij private huurders;
- er is het feit dat ETS2 zal zorgen voor verhogingen van de prijs van fossiele brandstoffen die prohibitief zijn voor gezinnen in armoede en die in het algemeen relatief zwaarder zullen wegen op de lagere-inkomensgezinnen

Wij zien op grond hiervan de volgende prioriteiten voor de besteding van de ETS2-middelen. De aanbevelingen betreffen enkel de gezinnen en de koolstofneutraliteit van het woningbestand.

1. *De regressiviteit van ETS2 compenseren met een koolstofdividend*

ETS2 is regressief: het gewicht van de prijsverhogingen in het gezinsinkomen stijgt naarmate het inkomen daalt. De berekeningen van te verwachten verhogingen van de kosten voor verwarming zijn nog niet stabiel. Volgens schattingen die werden gebruikt tijdens de eerste consultatie van stakeholders met betrekking tot het gebruik van het ESKF, worden de kosten voor gebruikers van fossiele brandstoffen momenteel geraamd op 250 euro voor de gezinnen in het eerste inkomensdeciaal en op 275 euro voor de gezinnen in het tweede inkomensdeciaal (daarnaast moet rekening gehouden worden met meerkosten voor transport; die gaan van 50 euro in het eerste deciaal tot 150 euro in het derde deciaal).

In Canada, Zwitserland, Alaska en sommige staten van de Verenigde Staten wordt daarom gewerkt met een 'koolstofdividend', waardoor de opbrengst van een koolstofbelasting teruggegeven wordt aan de bevolking door ze direct uit te keren.²⁹ Een universeel koolstofdividend vermijdt non-take-up, werkloosheids- of promotie vallen en vrijwaart de koopkracht. Zelfs onbelast wordt een progressief effect verkregen omdat het dividend zwaarder weegt voor lage inkomensgezinnen. Een koolstofdividend verhoogt zo de maatschappelijke aanvaardbaarheid van koolstofbelastingen en is coherent met de doelstelling om enerzijds de tewerkstelling te verhogen en anderzijds het aantal mensen in armoede en sociale uitsluiting te verminderen.³⁰

²⁹ Goedemé, T. (2022). 'Een koolstofbelasting als sociaalecologisch beleid? Het kan! 'Oikos 101(1): 1-14. Fransolet, A. & Van Hille, J. (2023). Ibid.

³⁰ Zie ook Bachus & Dune (2024) (<https://www.justtransition.be/sites/default/files/2024-12/4Principles-2Policy-Packages-JT.pdf>)

Gegeven de beperkte financiële enveloppe en de tijdelijkheid van de directe inkomenssteun valt het te overwegen om het dividend degressief of selectief in te zetten, waarbij de laagste inkomens volledig gecompenseerd worden voor de prijsstijgingen. Enerzijds vergroot hierdoor het risico op non-take-up, werkloosheids- en promotie vallen, maar het laat anderzijds toe om de middelen doelgerichter te gebruiken voor wie ze meer nodig heeft. Een mogelijke piste is gericht ondersteuning geven aan gezinnen die op de wachtlijst voor een sociale woning staan. In Vlaanderen gaat het om ongeveer 180.000 gezinnen, die zo een jaarlijks koolstofdividend van 292 euro zouden kunnen ontvangen, als we uitgaan van een budget van 140 miljoen euro.³¹ Een andere optie is de doelgroep verder uit te breiden naar gezinnen die recht hebben op het sociaal tarief voor elektriciteit – in Vlaanderen zijn er dat ongeveer 234.000 – wat een koolstofdividend van 224 euro mogelijk maakt. Deze optie is te verkiezen boven goedkopere energietarieven via het sociaal tarief, omdat het losstaat van het verbruik van fossiele brandstof.

2. *Structureel inzetten op het renoveren en vergroten van het (sociaal) woonaanbod*

De laagste inkomensgroepen besteden een groot aandeel van hun inkomen aan wonen en energie, en zij wonen in de huizen van de laagste kwaliteit die het minst zijn aangepast aan de klimaatverandering (zie voor een overzicht van de literatuur Fransolet & Van Hille, 2023). Hier komt in het bijzonder de sociale huisvesting in het vizier als een beleidsinstrument waarmee zowel sociale als klimaatdoelstellingen gehaald kunnen worden. Een overheid die daarin investeert slaat zo meerdere vliegen in één klap: 1) ze voorziet in woonstabiliteit voor heel wat gezinnen die nu geen plaats vinden op de private huurmarkt; 2) ze verkleint de kloof tussen sociaaleconomische groepen omdat de kostprijs van wonen lager wordt en bovendien de energie- en verwarmingskosten worden gedrukt; 3) de sociale woongebouwen kunnen klimaatneutraal worden gemaakt.

In België (en in Vlaanderen) bedraagt het aandeel sociale huisvesting in het totale woonpatrimonium ongeveer 6%, een veel lager percentage dan in heel wat andere Europese landen. Eind 2023 telden de woonmaatschappijen in Vlaanderen 180.589 sociale woningen. Er zijn 176.026 kandidaat-huurders ingeschreven bij een sociale huisvestingsmaatschappij, die gemiddeld meer dan vier jaar moeten wachten voor ze een woning krijgen toegewezen (cijfers op 31/12/2022). De wachtlijst voor sociale woningen in Vlaanderen is in de voorbije decennia bovendien sterk toegenomen. Daarbovenop behoren ongeveer 250.000 huishoudens die nu huren op de private woonmarkt tot de doelgroep van de sociale huursector, op basis van hun inkomen.

Dat vereist aandacht voor het vergroten van het aanbod, maar ook voor het renoveren van het bestaande patrimonium; daarbij mag ook de private sector niet uit het oog worden verloren. Er is bijgevolg nood aan grote investeringen, een geïntegreerde aanpak waarin ruimtelijke ordening, mobiliteit, woonkwaliteit, energiezuinigheid en de energietransitie samen bekeken worden, en een focus op collectieve in plaats van individuele oplossingen.

³¹ 37,5% van 140 miljoen euro = 52,5 miljoen euro.

3. *Het SKF om de meest kwetsbaren te ondersteunen*

De middelen van het SKF (Sociaal Klimaatfonds) moeten specifiek gebruikt worden om de meest kwetsbare gezinnen te ondersteunen, in het bijzonder private huurders, maar ze kunnen ook ingezet worden om eigenaars te ontzorgen en ervoor te zorgen dat woningen die gerenoveerd worden de meest kwetsbare huurders niet uit de markt duwen.

Wat huurders met lage inkomens betreft: zij moeten ondersteund worden bij het optimaliseren van hun energiegebruik, bijvoorbeeld met premies voor de aanschaf van energiezuinige huishoudtoestellen en met coaching. Zij moeten ook beschermd worden tegen stijgingen van de huurprijzen als gevolg van renovatiewerkzaamheden aan de woning (zie hieronder).

Voor eigenaars-bewoners met een laag inkomen moeten renteloze leningen worden overwogen die samenhangen met premies (de premie wordt verrekend in het uitgeleende kapitaal).

Het SKF zou ook ingezet kunnen worden om eigenaars met een laag inkomen die de woning verhuren te ontzorgen. Verschillende pistes kunnen in overweging worden genomen, op voorwaarde dat de gerenoveerde woning voor een bepaalde termijn in de sociale verhuur gaat, naar het voorbeeld van het Waalse *Rénopack*. Het SKF zou ook gebruikt kunnen worden om voor huurders met lage inkomens in tijdelijke overgangswoningen te voorzien voor de periode dat een huis tijdens een renovatie niet bewoonbaar is, wat zeker voor verhuurde panden een gedocumenteerde bottleneck is.

Samengevat: de ETS2-middelen moeten worden ingezet om een rechtvaardige transitie te ondersteunen. De regressiviteit van ETS2 moet gecompenseerd worden door een klimaatdividend. ETS2 moet ook maximaal worden ingezet voor de uitbreiding en de vernieuwing van het (sociaal) woonpatrimonium. De middelen die beschikbaar komen via het SKF moeten gericht ingezet worden voor het compenseren van de prijsstijgingen voor de laagste inkomens, en voor het ondersteunen van een geïntegreerde aanpak, met een focus op sociale woningbouw en -renovatie. Ze kunnen ook dienen ter ondersteuning van eigenaars met lage inkomens, legden we uit in dit Standpunt. Zulke investeringen dienen tegelijk klimaat- en sociale doelstellingen en maken een rechtvaardige transitie mogelijk.

RECENTE STANDPUNTEN

65. Mark Eyskens – *Als een virus de mensheid gijzelt. Oorzaken en gevolgen van de Coronacrisis*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2020.
66. Jan Rabaey, Rinie van Est, Peter-Paul Verbeek, Joos Vandewalle – *Maatschappelijke waarden bij digitale innovatie: wie, wat en hoe? KVAB - Denkersprogramma 2019*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2020.
67. Oana Dima (auteur), Dirk Inzé, Hubert Bocken, Pere Puigdomènech, René Custers (eds.), *Genoombewerking voor veredeling van landbouwgewassen. Toepassingen van CRISPR-Cas9 en aanverwante technieken*, ALLEA-KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2020.
68. Marie-Claire Foblets, *De multiculturele samenleving en de democratische rechtsstaat – Hoe vrijwaren we de sociale cohesie?*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2020.
69. Joost Van Roost, Luc Van Nuffel, Pieter Vingerhoets e.a., *De rol van gas in de Belgische energietransitie – Aardgas en Waterstof*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2020.
70. Richard Bardgett, Joke Van Wensem, *Bodem als natuurlijk kapitaal – KVAB Denkersrapport 2020*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2021.
71. Jos Smits e.a., *Multifunctionele eilanden in de Noordzee*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2021.
72. Elisabeth Monard, red., *Kunst, Wetenschap en Technologie in Symbiose*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2021.
73. Jan Wouters, Maaike De Ridder, *De problematiek van de rechtsstaat en democratische legitimiteit binnen de Europese Unie*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2021.
74. Hilde Heynen, Bart Verschaffel, e.a., *Architectuurkwaliteit vandaag, Reflecties over architectuur in Vlaanderen*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, Klasse Kunsten, 2021.
75. Godelieve Laureys, Kries Versluys, e.a., *Language Matters. Taalgebruik en taalbeleid aan de Vlaamse universiteiten*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2022.
76. Bea Cantillon, *Het armoedevraagstuk en de tragiek van de welvaartsstaat, Zeven termen voor een nieuw sociaal contract*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2022.
- 77b. Joos Vandewalle, Marc Acheroy e.a., *Een oproep tot een versnelde digitale transformatie voor België*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, ARB/Klasse Technologie en Samenleving, 2021.
78. Jo Tollebeek, Marc Boone en Karel van Nieuwenhuyse, *Een Canon van Vlaanderen, Motieven en bezwaren*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2022.
79. Luc Taerwe e.a., *Duurzaam beheer van infrastructuur. Niet alleen een kwestie van budgetten*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2022.
80. Willem Salet, Marleen Spiekman, Staf Roels, Tom Coppens, Ivo Van Vaerenbergh, *Naar klimaatneutrale woongebouwen in 2050, KVAB Denkersprogramma 2022*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, 2022.
81. Sabina Leonelli, Stephan Lewandowsky, *De reproduceerbaarheid van het onderzoek in Vlaanderen: Feitenonderzoek en aanbevelingen*. KVAB Denkersrapport 2022, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen en Menswetenschappen, 2022.
82. Elisabeth Monard e.a., *Vrij onderzoek noodzakelijk voor maatschappelijke uitdagingen, Ruimte voor wetenschap op initiatief van de onderzoeker*, KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, Klasse Menswetenschappen, Jonge Academie, 2023.
83. Herman De Dijn, Gita Deneckere, Danny Praet, Jo Tollebeek, Sabine Verhulst, *Een noodzakelijk goed, Over het blijvende belang van de geesteswetenschappen*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2023.
84. Anne-Marie Simon-Vandenbergen, Kristin Davidse, *Het klimaatdebat in Vlaanderen, Een analyse van taal en communicatie*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, Standpunt 84, 2023.
85. Helga Nowotny Ine Van Hoyweghen, Joos Vandewalle, *AI als aanjager van verandering, KVAB Denkersrapport 2023*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2023.
86. Luc Steels, Tom Willaert e.a., *Sociale media, Inzichten en Perspectieven*, KVAB/Klasse Menswetenschappen, 2023.
87. Annie Cuyt, Hans De Winter, Niel Hens, Charles Hirsch, Johan Meyers, Stefaan Poedts, Kevin Van Geem, Veronique Van Speybroeck, *HPC-Vlaanderen in het Europese supercomputing ecosysteem*, KVAB/Klasse Natuurwetenschappen, 2024.
88. Joos Vandewalle, Erika Vlieghe, Karolien Poels, e.a., *Vertrouwen in de wetenschap(per)*, KVAB/Klasse KVAB/Klasse Technische Wetenschappen, Jonge Academie, KAGB, 2024.



Een klimaatneutraal woningbestand tegen 2050 vereist een geïntegreerde aanpak, met prioriteit voor snelle koolstofreductie, met een ruimer tijds kader voor diepe renovatie. ETS2 is een nieuw Europees Emissiehandelssysteem dat geldt voor de CO₂-emissies van brandstoffen in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren.

ETS2 versnelt de transitie, maar verhoogt energieprijzen, is regressief en treft kwetsbare huishoudens het hardst. Het Europees Sociaal Klimaatfonds (SKF) is ontoereikend om dit te compenseren. Voor een sociaal rechtvaardige transitie moeten de volledige ETS2-middelen maximaal sociaal worden ingezet, met als prioriteiten een koolstofdividend, investeringen in sociale huisvesting en gerichte steun aan kwetsbare huurders en eigenaars.

De reeks Standpunten van de Academie is een bijdrage tot het wetenschappelijk onderbouwd debat over actuele maatschappelijke en artistieke thema's. De auteurs, leden en werkgroepen van de Academie schrijven in eigen naam, onafhankelijk en met volledige intellectuele vrijheid. De goedkeuring voor publicatie door een of meerdere Klassen van de Academie waarborgt de kwaliteit van de gepubliceerde studies.



**Vlaamse
overheid**