

Vergaderjaar 2022–2023

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 976

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2022

Inhoud

Met deze brief informeer ik u op hoofdlijnen over de voortgang van de verduurzaming van de bestaande utiliteitsbouw. Ook ga ik in op de beoogde uitwerking van zowel de eindnorm als de portefeuilleaanpak die mijn voorganger eerder al aankondigde¹. Tot slot ga ik kort in op het toezicht op de label C-verplichting voor kantoren.

Aanleiding

De urgentie om sneller woningen en andere gebouwen te verduurzamen is groter dan ooit. Door te verduurzamen kunnen burgers, bedrijven en instellingen flink op hun energierekening besparen, komen de klimaatdoelen dichterbij en wordt Nederland minder afhankelijk van energie uit het buitenland. Naast het verduurzamen van bijna 8 miljoen woningen, is er ook nog veel mogelijk bij het terugbrengen van de CO₂-uitstoot van gebouwen van bedrijven en maatschappelijke organisaties zoals scholen, ziekenhuizen en kazernes, oftewel de utiliteitsbouw. De CO₂-uitstoot in de utiliteitsbouw is ongeveer één derde van de totale CO₂-uitstoot van alle woningen en andere gebouwen in ons land. In het programma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving² (PVGO) is beschreven hoe we in 2030 de CO₂-uitstoot in de utiliteitsbouw ten opzichte van 2020 willen halveren. Dat willen we doen via een mix van ondersteunen, stimuleren, normeren en beprijken. In deze brief beschrijf ik de voortgang.

Stand van zaken

We zien dat in de afgelopen jaren de aandacht voor verduurzaming van bestaande utiliteitsgebouwen is gegroeid. Veel vastgoedeigenaren en

¹ Kamerstukken 32 847 en 32 813, nr. 911.

² Bijlage bij Kamerstuk 30 196, nr. 716.

-gebruikers hebben in hun gebouwen en processen verduurzamingsmaatregelen genomen, mede door de energiebesparingsplicht die van kracht is³. Ook hebben veel vastgoedeigenaren hun strategie om hun gebouwen richting 2030 en 2050 te verduurzamen in een routekaart beschreven. Eerder hadden de twaalf sectoren met maatschappelijk vastgoed dat ook al gedaan⁴.

Tegelijk zien we dat voor veel kleine maatschappelijke organisaties, zoals culturele instellingen, sportverenigingen en dorpshuizen, verduurzamen nog niet vanzelfsprekend is. Het is voor deze groep lastig te bepalen welke maatregelen verstandig zijn om te nemen, hoe die te financieren en in te kopen. Daarom is in 2021 in samenwerking met provincies een ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed opgestart, met als doel in drie jaar tijd 2000 eigenaren te bereiken. De provincies dragen dit programma actief uit. Iedere vastgoedeigenaar kan hieraan meedoen, ook degene met weinig capaciteit om te verduurzamen. Het programma loopt goed en heeft in het eerste jaar 700 eigenaren bereikt. Het ontzorgingsprogramma is inmiddels uitgebreid met een aantal nieuwe doelgroepen, zoals culturele instellingen, jeugd- en welzijnsinstellingen en religieuze organisaties en zal worden verlengd tot en met 2024.

Daarnaast is voor eigenaren van maatschappelijk vastgoed per 3 oktober jl. de Subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed⁵ (DUMAVA) geopend. Daarmee wordt verduurzaming van bestaande gebouwen gestimuleerd en ondersteund. Tot en met 2024 is voor de eerste twee tranches van de DUMAVA 340 miljoen euro beschikbaar. In aanvulling hierop zijn in het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) extra middelen gereserveerd voor het verduurzamen van maatschappelijk vastgoed binnen het nog op te richten Klimaatfonds⁶. Een bestedingsvoorstel hiervoor wordt bij de Voorjaarsnota 2023 (Bijlage bij Kamerstuk 36 200, nr. 2) ingediend. In dat kader onderzoeken we ook of er behoefte is aan een apart financieringsfonds voor het maatschappelijk vastgoed.

Voor de wijze waarop de verduurzaming van het midden- en kleinbedrijf wordt ondersteund, verwijs ik u naar de Kamerbrief die de Minister voor Klimaat en Energie en de Minister van Economische Zaken binnenkort naar uw Kamer zullen sturen.

Invoeren eindnorm bestaande utiliteitsbouw in twee fasen

In het Klimaatakkoord is afgesproken om een wettelijke eindnorm te introduceren voor de energieprestatie van bestaande utiliteitsgebouwen in 2050. Deze eindnorm geeft aan tot welk niveau een bestaand utiliteitsgebouw verduurzaamd moet worden om klaar te zijn voor 2050. De eindnorm biedt daarmee ook nu al duidelijkheid over het gewenste energieprestatieniveau bij verbouw of renovatie. Dit kan in één keer, of stapsgewijs.

³ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/informatieplicht-energiebesparing/bedrijven-en-instellingen/feiten-en-cijfers>.

⁴ <https://energieslag.rvo.nl/groups/view/783061a0-19f5-4960-ad1c-b10bec438c0d/maatschappelijk-vastgoed/blog/view/fcc49131-8ad8-4632-b490-f16529449b6a/sectorale-routekaarten-het-overzicht>.

⁵ Dit budget is in de Miljoenennota 2022 (Bijlage bij Kamerstuk 35 925, nr. 2) beschikbaar gekomen. De subsidieregeling is op 1 juli 2022 gepubliceerd in de Staatscourant. Stcrt. 2022, nr. 17379.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/29/internetconsultatie-wetsvoorstel-klimaatfonds-gestart>.

In 2020 en 2021 is onderzocht wat deze eindnorm⁷ voor de bestaande bouw zou moeten zijn. De uitkomst van dit onderzoek is label A++ of A+++⁸, afhankelijk van de gebruiksfunctie van het gebouw.

Deze eindnorm wordt in twee fasen ingevoerd: een renovatiestandaard tot 2030 en een wettelijk verplichte eindnorm (gebaseerd op de herziene EPBD⁹) na 2030. Alle bestaande gebouwen dienen in 2050 aan deze eindnorm te voldoen. Gebouwen die al eerder zijn verduurzaamd naar renovatiestandaard worden hiervan vrijgesteld. Zij hebben immers al een zeer hoge energieprestatie. Wel moeten deze gebouwen nog aardgasvrij worden gemaakt, voor zover dat nog niet het geval is¹⁰.

Verduurzaming naar de renovatiestandaard¹¹ tot 2030 zal worden gestimuleerd door op het energielabel het advies op te nemen om op natuurlijke momenten zo veel mogelijk richting label A++ of A+++ te renoveren. Ook passen we bestaande subsidieregelingen aan om het voldoen aan de renovatiestandaard extra te stimuleren. Verder gaan we met marktpartijen en financiële instellingen in gesprek om de renovatiestandaard mee te nemen in hun adviezen en werkwijze. Tot slot worden gebouwen die voldoen aan de renovatiestandaard vrijgesteld van de gebouwgebonden maatregelen uit de energiebesparingsplicht.

In het programma Versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO) is de ambitie opgenomen dat in 2030 25 procent van de utiliteitsgebouwen voldoet aan de eindnorm. Hierover wordt jaarlijks gerapporteerd in de Monitor Gebouwde Omgeving van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

We onderzoeken of aanvullende ondersteuning voor specifieke doelgroepen nodig is en welke knelpunten in financiering nog opgelost moeten worden om deze ambitie te kunnen halen¹². Voor monumenten zal de beoogde eindnorm niet altijd haalbaar zijn. Zoals aangegeven in het «Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving» zal ik samen met OCW, EZK en de monumentensector verkennen of streefnormen voor monumenten kunnen worden ontwikkeld.¹³

Portefeuilleaanpak

Een andere afspraak uit het Klimaatakkoord betreft het mogelijk maken voor grote gebouweigenaren om via vierjaarlijkse portefeuilleroutekaarten verantwoording af te leggen aan het bevoegd gezag (gemeenten, deels gemandateerd naar omgevingsdiensten) over hun hele vastgoedportefeuille. Het is nu al mogelijk om met het bevoegd gezag op gebouwniveau

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/30/kostenoptimaliteitsonderzoek-eindnorm-bestaande-utiliteitsbouw>.

⁸ Dit is het kostenoptimale niveau van energieprestatie voor bestaande utiliteitsbouw, berekend volgens de voorgeschreven methodiek uit de EPBD-richtlijn. Het niveau ligt net iets onder de huidige nieuwbouweisen.

⁹ Energy Performance of Buildings Directive: deze wordt momenteel herzien.

¹⁰ De renovatiestandaard garandeert niet dat een gebouw 100% aardgasvrij is. Het energielabel zegt bijvoorbeeld niets over het procesgebonden energiegebruik in een gebouw. De planning voor het aardgasvrij maken van gebouwen verschilt per wijk. Gemeenten leggen dit vast in hun warmteprogramma's.

¹¹ De renovatiestandaard kan worden gebruikt op het moment dat een eigenaar besluit om te gaan renoveren. Bij nieuwbouw gelden de BENG eisen voor nieuwbouw.

¹² Denk bijvoorbeeld aan de split incentive problematiek.

¹³ Zie ook Kamerbrief 11 juli 2022 (Kamerstuk 32 156, nr. 119) Uitvoeren Motie Van Haga, Van der Plas, Eerdmans over het isoleren van monumenten (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 46).

maatwerkafspraken¹⁴ te maken over het treffen van maatregelen. Dit is voor grote gebouweigenaren met gebouwen in meerdere regio's – en dus ook met toezicht vanuit meerdere bevoegde gezagen – echter zeer arbeidsintensief. Het doel van de portefeuilleaanpak is om een uniforme en integrale beoordeling van de vastgoedportefeuille mogelijk te maken voor deze gebouweigenaren. De portefeuilleaanpak biedt daarbij meer ruimte om aan te sluiten op natuurlijke momenten voor verduurzaming, onder de voorwaarde dat dit op portefeuilleniveau tot bovenwettelijke resultaten leidt, in lijn met de doelstelling van 55 procent CO₂-reductie in 2030¹⁵. De aanpak is dus vooral bedoeld voor koplopers die een hoog ambitieniveau nastreven, en hier planmatig uitvoering aan geven.

Er zijn drie voordelen van deze aanpak. Ten eerste komt er voor deze grote gebouweigenaren één centraal aanspreekpunt bij bevoegde gezagen. Ten tweede kunnen zij vooraf goedkeuring vragen voor de verduurzamingsplannen van hun gehele portefeuille in plaats van per gebouw. En tot slot nemen door de centrale beoordeling de administratieve lasten af voor zowel de vastgoedeigenaren als voor bevoegde gezagen.

De aanpak wordt momenteel ontwikkeld in goed overleg met bevoegde gezagen. Dit najaar wordt de werkwijze rond het beoordelen van portefeuilleroutekaarten voor akkoord voorgelegd aan Omgevingsdienst NL en de VNG. Deze werkwijze en een voorbeelddocument voor de portefeuilleroutekaart worden gepubliceerd op de website van RVO.

Vanaf het voorjaar van 2023 kunnen de routekaarten worden ingediend. Naar verwachting zullen ongeveer 100 grote gebouweigenaren een portefeuilleroutekaart willen indienen.

Op dit moment maken de diensten met rijksvastgoed een analyse van de impact van de portefeuilleaanpak op hun eigen vastgoed. Daarin wordt het effect van de huidige verduurzamingsplannen doorgerekend en wordt zo nodig aangegeven wat er nog nodig is om te voldoen aan de bovenwettelijke ambities uit de portefeuille-aanpak en de label C-vereiste voor kantoren.

De portefeuilleaanpak voor het defensievastgoed wordt apart beschouwd, omdat de aankomende Europese minimale energieprestatie-eisen niet voor de gehele portefeuille van Defensie zullen gelden. Voor de portefeuilleaanpak van het defensievastgoed zal het revitaliseringsprogramma Concentreren, Verduurzamen en Vernieuwen als basis dienen. Met dit programma wordt, via een combinatie van afstoting van defensievastgoed met een slechte energieprestatie, verduurzaming van gebouwen en nieuwbouw met een hoog energieprestatieniveau, een verbetering van de portefeuille gerealiseerd die in lijn is met de ambitie van 55% CO₂-reductie in 2030.

Toezicht op de label C-verplichting voor kantoren

Per 1 januari 2023 moeten alle kantoorgebouwen minimaal energielabel C hebben. Deze verplichting is in 2018 gepubliceerd in het Bouwbesluit. De stand van zaken per 1 oktober 2022 is dat ongeveer 50 procent van de kantoren voldoet, 39 procent nog geen label heeft en 11 procent een label

¹⁴ <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0022762&hoofdstuk=2&afdeling=2.6&artikel=2.15&z=2022-09-21&g=2022-09-21>, Activiteitenbesluit, art. 2.15 lid 4.

¹⁵ Het betreft een jaarlijkse aardgasreductie van 5,5% en een jaarlijkse reductie van het finale energiegebruik met 3,5%, uitgedrukt in kWh/m². De voortgang wordt gemonitord aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages.

D, E, F of G heeft. Naar verwachting zal op 1 januari 2023 ruim de helft van de kantoren voldoen aan de verplichting.

Het toezien op en handhaven van deze verplichting is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag, namelijk de gemeente¹⁶, omdat zij lokaal over de meeste kennis¹⁷ beschikken. Zij kunnen desgewenst omgevingsdiensten mandateren om de taak uit te voeren. Ook kunnen toezichthouders verschillende taken die betrekking hebben op de bestaande bouw combineren, zoals de Energiebesparings- en Informatieplicht voor bedrijven en instellingen, en de verplichte keuring voor grote klimaatinstallaties. Toezichthouders hebben extra middelen gekregen om de toezichthoudende taken op de Energiebesparingsplicht en de Energielabel C verplichting voor kantoren te intensiveren en ook voor te bereiden.¹⁸ Zo wordt lokale kennis en capaciteit voor het toezicht op energieregerelateerde prestatievereisten verder opgebouwd.

Afgelopen juli heb ik alle gemeenten via een brief met klem verzocht deze toezichthoudende taak voortvarend op te pakken. Op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPL0) staan een handreiking en een informatieblad voor de bevoegde gezagen. Daarin is een concreet stappenplan opgenomen voor handhaving, van het aanschrijven tot het opleggen van een last onder dwangsom, wanneer er geen juist energielabel is afdemeld of een verbeterplan met planning is overlegd, of – in het uiterste geval – een last onder bestuursdwang¹⁹, wat sluiting van het kantoor kan betekenen.

Ik blijf ook de komende periode overleg voeren met bevoegd gezagen om te borgen dat de handhaving landelijk zoveel mogelijk uniform zal worden uitgevoerd en voortvarend wordt opgepakt.

Afsluiting

Met de eindnorm geven we duidelijkheid aan vastgoedeigenaren over het te bereiken ambitieniveau voor bestaande utiliteitsbouw, en hoe ze hier bij hun renovatieplannen rekening mee kunnen houden. Zij worden hierbij ondersteund met ontzorging, fiscale instrumenten en subsidies. Met de portefeuille-aanpak bieden we duidelijkheid en flexibiliteit aan koplopers die een hoog ambitieniveau nastreven en daar planmatig uitvoering aan geven. Hiermee komen we tegemoet aan een wens van veel koplopers binnen de utiliteitsbouw.

Ik zal over de voortgang van de verduurzaming van de utiliteitsbouw nader rapporteren in het kader van het Beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

¹⁶ Het subsidiariteitsbeginsel (decentraal, tenzij) uit de omgevingswet wordt toegepast en de aanbeveling van de adviescommissie vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) wordt hiermee gevolgd. ILT blijft toezicht houden op de aanwezigheid van een geldig energielabel bij oplevering, verkoop en verhuur.

¹⁷ Landelijke registraties voor bestaande bouw zijn niet actueel, als gevolg van functiewijziging, leegstand, (voorgenomen) sloop of de status van monument.

¹⁸ Via het Gemeentefonds 12 miljoen euro voor de periode 2020–2029 voor de toezichthoudende taak op de Energielabel C verplichting.

¹⁹ <https://iplo.nl/thema/energiebesparing/energielabel-verplichting-kantoren/informatieblad-toezicht-handhaving-energielabel/>.