

Vergaderjaar 2024–2025

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 831

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2024

Met de brief van 14 maart jl.¹ is uw Kamer geïnformeerd over de stappen die worden gezet om de kwaliteit van het energielabel te verbeteren. Met deze brief worden de resultaten van de kwaliteitsmonitoringsrapportage over 2023 met de Kamer gedeeld. Tevens bevat de brief de uitkomsten van het tweede deel van het onderzoek naar de inzet van nieuwe technologieën voor een nauwkeuriger en betrouwbaarder energielabel. Deze brief gaat ook in op de stand van zaken van de energielabel C verplichting voor kantoren in Nederland, die op 1 januari 2023 in werking is getreden.

Kwaliteit energielabel

Kwaliteitsmonitoring

Op 22 mei jl. heb ik de resultaten van de kwaliteitsmonitoringsrapportage van het energielabel over 2023 ontvangen. Deze rapportage is bijgevoegd bij deze brief. De resultaten laten een beperkte verbetering zien in de kwaliteit van de opgenomen energielabels. Dit onderstreept het belang van de reeds in gang gezette en de aangekondigde maatregelen om die kwaliteit van het energielabel te verhogen. In vergelijking met 2022 is het aantal kritieke afwijkingen bij woningen op hetzelfde niveau uitgekomen. Tijdens de controle zijn bij 7,2%² van de energielabels kritieke afwijkingen geconstateerd. In 2022 was dit ook 7,2% en in 2021 nog 14,2%. Bij utiliteitsgebouwen is het aantal kritieke afwijkingen wel afgenomen. Daar

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 824 Kamerbrief verbetering kwaliteitsborging energielabel

² Dit percentage bevat de energielabels opgenomen met de basismethode (8,7% kritieke afwijkingen) en detailmethode (3,4% kritieke afwijkingen) samen.

werden bij 9,6%³ van de energielabels kritieke afwijkingen geconstateerd. In 2022 was dit 10,7% en in 2021 10,8%.⁴

Om de kwaliteit van energielabels te verbeteren is ingezet op verschillende maatregelen zoals beschreven in de Kamerbrief van 14 maart jl. Per 1 juli 2024 zijn de nieuwe beoordelingsrichtlijnen⁵ van kracht geworden waarin verschillende maatregelen zijn opgenomen, zoals de vergrote steekproef en de extra vervolgccontroles bij fouten. Daarnaast werk ik momenteel aan wetgeving waarin publiekrechtelijk toezicht op dit stelsel zal worden opgenomen.

De nadere analyse van de resultaten laat zien dat een groot deel van de kritieke afwijkingen afkomstig is van enkele slecht presterende certificaathouders⁶, die zwaar drukken op het percentage kritieke afwijkingen. Ik zal in gesprek gaan met de partijen in het kwaliteitsborgingstelsel hoe we de focus van het toezicht meer kunnen verleggen naar slecht presterende adviseurs en certificaathouders.

Onderzoek technologieën die kunnen bijdragen aan een betrouwbaar en nauwkeurig energielabel

Op verzoek van de Kamer is onderzoek uitgevoerd naar nieuwe technologieën die kunnen bijdragen aan een betrouwbaar en nauwkeurig energielabel. Daarmee wordt invulling gegeven aan de motie van de leden Peter de Groot en Beckerman⁷. In de brief van 14 maart jl. heb ik de resultaten van het eerste deel, een brede verkenning naar kansrijke technologieën, met de Kamer gedeeld. Het tweede deel van het onderzoek over het inzetten van gemeten data voor het energielabel is afgerond en is bijgevoegd bij deze brief.

De conclusie van het eerste deel van het onderzoek is dat veel van de technologieën nog niet voldoende zijn doorontwikkeld om op grote schaal in te zetten. Andere belemmeringen zijn de hoge kosten en privacywetgeving. Een kansrijke toepassing die ik de komende tijd verder zal uitwerken is een automatische controle op de juistheid van de invoerdata door de opnamesoftware en via de energielabeldatabase (EP-online).

In het tweede deel is nog aanvullend gekeken hoe andere EU lidstaten gemeten data benutten bij het opnemen of verifiëren van het energielabel. Het onderzoek laat zien dat gemeten data bij andere EU-lidstaten op verschillende manieren wordt ingezet: ter verbetering van aannames in de onderliggende rekenmethodiek, als aanvulling of als ondersteuning bij de opname of om het energielabel in zijn geheel daarop te baseren.

De Nederlandse bepalingsmethode (NTA8800) is theoretisch, dat wil zeggen dat er geen werkelijke energiegebruiksgegevens als invoerdata worden gebruikt. Hiervoor is gekozen omdat zo de energieprestatie van een woning beter vergeleken kan worden met andere woningen. De energieprestatie, en daarmee de hoogte van het energielabel, wordt

³ Dit percentage bevat de energielabels opgenomen met de basismethode (10,2% kritieke afwijkingen) en de detailmethode (6,5% kritieke afwijkingen) samen.

⁴ Er is sprake van een kritieke afwijking als de energieprestatie bij controle 8% afwijkt van de correcte energieprestatie of als er minstens 5 fouten zijn gemaakt die meer dan 1% effect hebben op de totale energieprestatie van het gebouw. Een kritieke afwijking betekent niet dat er ook direct sprake is van een verkeerde labelklasse (A++++ t/m G).

⁵ In de beoordelingsrichtlijnen (BRL9500) staan de spelregels waaraan de partijen in het stelsel zich moeten houden. Hierin staat bijvoorbeeld hoe de controlesteekproef is vormgegeven en op welke manier wordt gesanctioneerd bij fouten.

⁶ De certificaathouder is de organisatie waaronder vakbekwame energieadviseurs werkzaam zijn.

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 1203 Motie inzetten technologie voor inzicht in energieprestatie gebouw

hiermee namelijk niet vertekend door bijvoorbeeld het stookgedrag, de gezinsgrootte en het gebruik van huishoudelijke apparaten. De conclusie van het onderzoek is dat voor de Nederlandse bepalingsmethode de inzet van meetdata ter verbetering van aannames in de rekenmethodiek een bijdrage kan leveren aan de nauwkeurigheid van het energielabel.

Omdat het doorvoeren van aanpassingen in de bepalingsmethode kan zorgen voor verschuivingen in de hoogte van het energielabel van gebouwen, neem ik deze aanbeveling mee bij de ontwikkeling van een nieuwe bepalingsmethode. De implementatie van de recente Energy Performance of Buildings Directive (EPBD IV) vereist een wijziging van de energielabelklasseindeling vanaf 2030. Ik ben voornemens dit gelijktijdig met een wijziging van de bepalingsmethode in te voeren om het aantal grote wijzigingen en verschuivingen in energielabels, en daarmee de onduidelijkheid voor gebouw eigenaren en huurders, te beperken.

Stand van zaken energielabel C verplichting Nederlandse kantorenvorraad

Sinds 1 januari 2023 geldt de verplichting dat kantoren minimaal energielabel C moeten hebben. Bij deze treft u de stand van zaken bij de Nederlandse kantorenvorraad aan. Hierbij zoom ik naar aanleiding van de motie Kröger⁸ specifiek in op de kantoren van de Rijksoverheid.

Stand van zaken Nederland

Het aantal kantoren met een energielabel C of beter is sinds de bekendmaking van de verplichting in de Staatscourant in 2018 sterk verbeterd. Door RVO is de afgelopen jaren gemonitord hoe het stond met de kantorenvorraad op basis van gegevens uit de energielabeldatabase (EP-online), de Basisadministratie gebouwen (BAG) en de Waardering onroerende zaken (WOZ).

Figuur 1: Aantal objecten/adressen in labelpercentages (RVO, juli 2024)

uitgedrukt in aantal objecten/adressen:								
	18-okt-18	1-jan-20	1-jan-21	1-jan-22	1-jan-23	1-jan-24	1-apr-24	1-jul-24
groen label	20%	29%	37%	43%	56%	62%	63%	64%
rood label	7%	8%	8%	9%	9%	9%	9%	9%
geen label	73%	63%	55%	48%	35%	29%	28%	27%

Per 1 juli 2024 voldoet ongeveer 64% van de verwachte energielabel C plichtige kantoren in Nederland en heeft dus een label A+++++ t/m C (groen label). 9% heeft nog een label D t/m G (rood label) en 27% heeft geen label.

uitgedrukt in oppervlakte:								
	18-okt-18	1-jan-20	1-jan-21	1-jan-22	1-jan-23	1-jan-24	1-apr-24	1-jul-24
groen label	31%	41%	51%	60%	72%	77%	77%	78%
rood label	10%	11%	11%	11%	10%	10%	10%	10%
geen label	59%	48%	37%	29%	18%	13%	13%	12%

Figuur 2: Labels uitgedrukt in percentages afgezet tegen de totale oppervlakte (RVO, juli 2024)

Bovenstaand overzicht geeft een ander beeld als we de labelverdeling uitdrukken in het aantal vierkante meters gebruiksoppervlak dat voldoet aan deze verplichting, omdat met name grote kantoren al een groen label hebben. 78% van de vierkante meters kantoorruimte heeft dus minimaal label C.

⁸ Kamerstuk 29 023, nr. 503 Motie over Rijksvastgoed laten voldoen aan energielabel C verplichting kantoren

Door toezichthouders wordt bovendien aangegeven dat meer gebouwen voldoen aan de verplichting dan de data van RVO weergeven. Toezichthouders van gemeenten die hierover cijfers hebben aangeleverd geven aan dat in hun gemeente gemiddeld 81% van de kantoren reeds voldoet. Oorzaak van dit verschil kan bijvoorbeeld zijn dat de openbare gegevens van de BAG en de WOZ verouderde informatie bevatten en dat gebouwen soms niet meer als kantoor worden gebruikt. Om hier meer zicht op te krijgen laat ik onderzoeken welke gegevens er beschikbaar zijn vanuit de kantorenmarkt en of de monitoringscijfers hiermee aangescherpt kunnen worden.

Stand van zaken rijksoverheid

Onderstaande tabellen geven inzicht in de status van de kantorenvorraad bij de rijksoverheid per juni 2024. Het gemiddelde energielabel binnen de gehele Rijksportefeuille is energielabel B bij 1.144 kantoren. Er is nog een groot aantal kantoren zonder energielabel. Deze bevinden zich vooral in de vastgoedportefeuille van Defensie: 503 van de 536 kantoren hebben daar geen energielabel.

Tabel 1: Naleving Rijksorganisaties (BZK, juni 2024)

	Aantal kantoren	Groen label	Rood label	Geen label
Politie	312	80%	20%	1%
Rijksvastgoedbedrijf	138	93%	4%	4%
IND	17	100%	0%	0%
Defensie	536	3%	3%	94%
COA	17	24%	0%	76%
Rijkswaterstaat	124	56%	44%	0%
Totaal Rijk	1.144	42,1%	12,2%	45,7%

Tabel 2: Indeling Rijkskantoren per energielabel (BZK, juni 2024)

Totaal Rijk		
20-6-2024		
Energielabel:	Aantal kantoren:	BVO kantoren m2:
A+++++	0	0
A++++	6	74.314
A+++	13	204.357
A++	25	384.860
A+	38	132.886
A	198	1.256.429
B	92	545.671
C	110	543.352
D	37	87.003
E	23	65.404
F	29	71.076
G	50	104.039
NB	523	959.914
Totaal	1144	4.429.306
Gemiddeld energielabel	B	A

De resultaten laten zien dat sommige Rijksorganisaties, zoals de IND en het Rijksvastgoedbedrijf nagenoeg voldoen aan de verplichting, maar dat andere nog achterblijven. Mede hierdoor heb ik mij de afgelopen tijd ingezet in overleg met de toezichthouders en de Rijksvastgoedhoudende partijen om de voorbeeldrol van het Rijk bij de verduurzaming van

gebouwen beter invulling te geven. Daarbij zijn afspraken gemaakt om zo snel mogelijk te voldoen aan de energielabel C verplichting. Verschillende rijkspartijen, zoals het Rijksvastgoedbedrijf, Rijkswaterstaat, Politie en het COA doen mee met de portefeuilleaanpak. Dit programma moet zorgen voor een versnelling van verduurzaming door vastgoedeigenaren met een grote gebouwenportefeuille. In deze aanpak dienen de deelnemers ambitieuze doelstellingen⁹ voor verduurzaming te realiseren op portefeuilleniveau. Daarbij krijgen de deelnemers één aanspreekpunt voor toezicht en handhaving (in plaats van verschillende, lokale aanspreekpunten). Gevolg hiervan is dat door toezichthouders de voortgang van de verduurzaming van het (Rijks)vastgoed nauwlettend gemonitord kan worden.

Vanuit het Klimaatfonds is ongeveer 380 miljoen euro beschikbaar om Rijksvastgoed versneld te verduurzamen. Deze projecten hebben hoge ambities waarbij actief gestuurd wordt op de renovatiestandaard¹⁰ en het treffen van klimaatadaptieve, natuurinclusieve en circulaire maatregelen. In de eerste ronde in juni is voor ongeveer 156 miljoen euro aan middelen verstrekt voor 33 projecten. Deze projecten starten in 2025.

De Minister van Defensie heeft de Kamer op 30 mei jl. geïnformeerd¹¹ over de wijze waarop het vastgoed van Defensie wordt aangepakt, zodat dit gaat voldoen aan de wettelijke eisen.

Evaluatie energielabel C verplichting kantoren

De energielabel C verplichting voor kantoren is één van de eerste verplichtingen voor bestaande bouw in Europa. Ik heb een evaluatie laten uitvoeren naar de invoering en de effecten na ruim een jaar energielabel C verplichting. Dit onderzoeksrapport is bijgevoegd bij deze brief.

Conclusies evaluatie verplicht energielabel C voor kantoren

Vanaf het moment van bekendmaking in 2018 tot nu is een aanzienlijke verbetering te zien van energielabels in de kantorenvorraad in Nederland. Dit heeft geleid tot een reductie in de CO₂-uitstoot. De CO₂-reductie die direct te herleiden is naar deze verplichting blijkt echter beperkt vanwege autonome verduurzaming en een al betere staat van de kantoren dan verwacht in 2018. De maatregelen, kosten en terugverdientijd om label C te behalen bleven beperkt en er hebben zich geen noemenswaardige knelpunten voorgedaan bij gebouweigenaren. Grotere kantoorpanden, vaak van institutionele beleggers, voldoen bijna allemaal aan de verplichting. Eigenaren van kleine kantoorgebouwen zijn minder goed op de hoogte en hebben minder financieringsmogelijkheden. Verder is goede en tijdige communicatie over de normering cruciaal gebleken. De aankondiging in 2018 en duidelijke ingangsdatum in 2023 hebben bijgedragen aan de naleving

De conclusies laten zien dat de energielabel C verplichting een bijdrage heeft geleverd aan het op de agenda zetten van verduurzamen van de gebouwen in Nederland. Uit onderzoek blijkt dat kantoren met betere energielabels couranter en waardevaster zijn, kantoren met een label C of beter zijn 20% meer waard dan die met een label D t/m G¹².

⁹ Deelnemers hebben zich ten doel gesteld 3,5% finaal energiegebruik en 5,5% fossiel energiegebruik te reduceren.

¹⁰ De renovatiestandaard is het kostenoptimale niveau om naar verduurzamen bij renovatie. Meer informatie: Renovatiestandaard (rvo.nl)

¹¹ Kamerstuk 36 124, nr. 43 Kamerbrief aanpak verduurzaming vastgoed Defensie

¹² Eichholt, P. et al. (2024) Plicht voor energielabel C voor kantoren lijkt gewenst effect te hebben

Voortgang toezicht en handhaving

Vanaf de ingangsdatum van 1 januari 2023 houden de bevoegde gezagen toezicht op de energielabel C verplichting. Om inzicht te krijgen in de stand van zaken van het toezicht en de handhaving per gemeente, heb ik hier onderzoek naar laten doen door RVO. Dit onderzoeksrapport is bijgevoegd.

Uit de rapportage van RVO blijkt dat een groot deel van de gemeenten (58%, 197 gemeenten) is gestart met de handhaving en 150 gemeenten verwachten de handhaving voor 2025 af te ronden. Ongeveer 81% van de gebouwen voldoet volgens de toezichthouders aan de verplichting. Voor de overige gebouwen bestaat handhaving vooral om het versturen van waarschuwingsbrieven (bij 7.118 gedaan) en het opleggen van een last onder dwangsom (24 keer gebeurd). Het grootste deel van de gemeenten die nog niet gestart zijn (102 gemeenten), heeft aangegeven dit komend jaar op te pakken. Enkele kleine gemeenten geven hier geen prioriteit aan of hebben vrijwel geen kantoorgebouwen.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
M.C.G. Keijzer