



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

VERBETEREN
DUURZAAM
ISOLATIE
BESPAREN

**BELEIDS
PROGRAMMA**

VERSNELLING

VERDUUR-

ZAMING

GEBOUWDE

OMGEVING

VERBETEREN

KLIMAAT

BESPAREN

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
2 Analyse	13
3 Doelstellingen	19
4 Wat gaan we doen?	23
5 Sturing	51
6 Monitoring: beleidstheorie en doelbereik	53
7 Financiën	54
8 Wetgevingsagenda	55
Bijlage: feiten en cijfers	59



1 Inleiding

1.1 Duurzaam wonen wordt de nieuwe standaard

In 2030 zijn onze woningen, scholen, winkels en kantoren veel beter geïsoleerd, is de cv-ketel niet langer de standaard om onze woningen mee te verwarmen, en is koken op gas vrijwel overal vervangen door elektrisch koken. We wekken meer energie zelf op via zonnepanelen, en duurzame bronnen als groen gas, geo- en aquathermie worden dan volop gebruikt om te voorzien in onze resterende energie- en warmtevraag. We bouwen geïndustrialiseerd, circulair en natuurinclusief. Onze leefomgeving is schoner, onze woningen zijn comfortabeler, ons energieverbruik is lager en onze geopolitieke afhankelijkheid van fossiele energie is sterk verminderd.

Versnelling van de verduurzaming in de gebouwde omgeving is urgent

Om dit te bereiken gaan we de verduurzaming in de gebouwde omgeving aanzienlijk versnellen. En dat is nodig. De recentste rapporten van het IPCC laten zien dat het steeds moeilijker wordt om de opwarming van de aarde tot 1,5 graad te beperken, en dat ook een scenario van 1,5 graad opwarming al grote consequenties heeft voor de volgende generaties.¹ Even urgent is dat West-Europa haar afhankelijkheid van aardgas snel vermindert, zowel om onze geopolitieke afhankelijkheid sterk te verminderen als ter bescherming tegen de stijgende fossiele energieprijzen. In de gebouwde omgeving wordt nu meer dan 90% van de woningen nog met aardgas of andere fossiele energie verwarmd. We moeten dus veel minder energie gaan verbruiken, en fossiele energie gaan vervangen door duurzame alternatieven.

We gaan een mix van instrumenten inzetten en natuurlijke momenten optimaal benutten

De manier waarop we de verduurzaming gaan versnellen staat in dit programma. De kern daarvan is dat we door een mix van normering, beprijzing, financiering, subsidiering en ondersteuning een duurzame woning voor iedereen binnen bereik gaan brengen. We gaan actief bevorderen dat natuurlijke momenten voor verduurzaming, zoals vervanging van de cv-ketel, groot onderhoud en aankoop van een nieuwe woning, optimaal benut gaan worden. Gelijktijdig zullen, onder regie van de gemeenten, wijken (collectief) worden verduurzaamd. Dit kan via een stapsgewijze aanpak met isolatie en hybride warmtepomp, via bewonerscollectieven maar ook met een collectieve overstap op een alternatieve energievoorziening, zoals een warmtenet. Duurzaam wonen wordt zo de nieuwe standaard.

Verduurzaming vergt investering, maar het is een investering die loont

De verduurzaming van een gebouw vergt een investering, maar het is een investering die loont: maatschappelijk en individueel. Zeker bij de huidige hoge energieprijzen verdienen veel investeringen zich (ruim) binnen de levensduur terug. En in veel gevallen zullen de maandelijkse besparingen op de energierekening groter zijn dan de maandelijkse financieringslasten van de investering. Maar dat is nog niet in alle gevallen zo, en we moeten ook in een hoger tempo verduurzamen. Daarom ondersteunen we individuele woningeigenaren, verenigingen van eigenaren, sociale en particuliere verhuurders en eigenaren van utiliteitsgebouwen met ruimere investeringsmogelijkheden en met aantrekkelijke financiering en subsidies.

We zorgen dat iedereen mee kan doen

Er worden jaarlijks al veel verduurzamingsmaatregelen genomen, maar nog niet iedereen heeft de mogelijkheid om mee te doen. Dit geldt vooral degenen met een laag- en middeninkomen. Daarom gaan we de voorwaarden om mee te kunnen doen verder verbeteren, door de drempel voor financiering te verlagen, onder meer met een 0% rentetarief. Ook gaan we subsidies beter toegankelijk maken en we

¹ IPCC Working Group III report. Climate Change 2022: Mitigation of climate change. <https://www.ipcc.ch/2022/04/04/ipcc-ar6-wgiii-pressrelease/>

gaan beter 'ontzorgen' bij zowel het kiezen als uitvoeren van maatregelen. En we gaan de lasten en lusten eerlijk met elkaar verdelen. Van degenen die de mogelijkheid hebben zelf te investeren en financieren kan een grotere eigen bijdrage worden verwacht dan van degenen die weinig of geen eigen middelen en financieringsruimte hebben.

Deze laatste groep krijgt bijzondere aandacht door financiering via het Nationaal Warmtefonds mogelijk te maken op basis van draagkracht en zonder restschuld risico.

We ontwikkelen ondersteuning op maat, beschikbaar voor iedereen

Verduurzaming is voor de meeste gebouweigenaren een ingewikkeld en niet-alledaags onderwerp. Het hele traject kent nu nog vele hobbels: gebrek aan informatie over welke verduurzamingsmaatregelen technisch gezien verstandig zijn, onduidelijkheid over de te verwachten besparingen op de energierekening, soms ook tegenstrijdige adviezen en onvergelijkbare offertes, de zoektocht om een betrouwbare aanbieder te vinden, etc. Daarom gaan we de informatievoorziening verder verbeteren, zodat iedereen via het platform verbeterjehuis.nl met een paar stappen zijn eigen verduurzamingsplan kan maken en hier eenvoudig financiering, subsidies en aanbieders bij kan vinden. Het gemeentelijke of regionale energieloket kan hier ook gebruik van maken bij het bieden van informatie en ondersteuning bij verduurzaming, ook voor degenen die digitaal minder vaardig zijn. Daarnaast stimuleren we de ontwikkeling van een kwalitatief goed en landelijk dekkend marktaanbod van ontzorging op maat. Daarbij kan het hele traject vanaf de eerste oriëntatie tot en met het uitvoeren van de verduurzamingsmaatregelen uit handen worden genomen. Gemeenten en verhuurders zullen worden gestimuleerd om in het kader het Nationaal Isolatieprogramma samen te werken met marktpartijen die dit kunnen. Het streven is dat voor iedereen die dit wil een dergelijk ontzorgingsaanbod beschikbaar komt.

We gaan de versnelling van de verduurzaming samen met een brede coalitie doen

Samen met medeoverheden, corporaties, netbeheerders, energiebedrijven, de financiële sector, de ontwerp-, bouw- en technieksector en talloze andere bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisaties gaan we, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, mensen helpen met het verduurzamen van hun huis of gebouw. Dat doen we samen in een nationaal programma voor de ondersteuning van gemeenten in de lokale warmtetransitie, samen in het Nationaal Isolatieprogramma gericht op het uitfaseren van slechte energielabels, samen in het programma versnelling hybride warmtepompen gericht op het vervangen van de cv-ketel door een duurzamer alternatief, samen in de portefeuilleaanpak voor de utiliteitsbouw en samen in een brede coalitie gericht op energiebesparing en het nemen van energiebesparende maatregelen. Samen maken we de transitie. En aan de klimaat Tafel gebouwde omgeving houden we daarbij samen de vinger aan de pols en sturen we waar nodig bij.

Doel 55% CO₂-reductie vraagt scherpe daling van aardgasgebruik

Door scherpe milieueisen aan de nieuwbouw en verduurzaming van de bestaande voorraad is de CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving afgenomen van 29,1 Mton in 1990 naar 22,6 Mton in 2021. Dit ondanks een forse toename van het aantal woningen in de afgelopen decennia. Dat is een afname van ongeveer 22%. In het coalitieakkoord is voor alle sectoren samen afgesproken ten minste 55% CO₂ te reduceren ten opzichte van 1990 en om te programmeren op 60% CO₂-reductie. In het komende decennium moet het tempo van het verduurzamen van de gebouwde omgeving daarom omhoog. Dat kan ook, want gemeenten hebben plannen voor het verduurzamen van meer dan 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen. Bovendien hebben verhuurders door de afschaffing van de verhuurderheffing de investeringsruimte om te versnellen en marktpartijen staan klaar om isolatie en installatie van hybride warmtepompen op te schalen. Daarmee kan het aardgasgebruik in de gebouwde omgeving scherp omlaag.

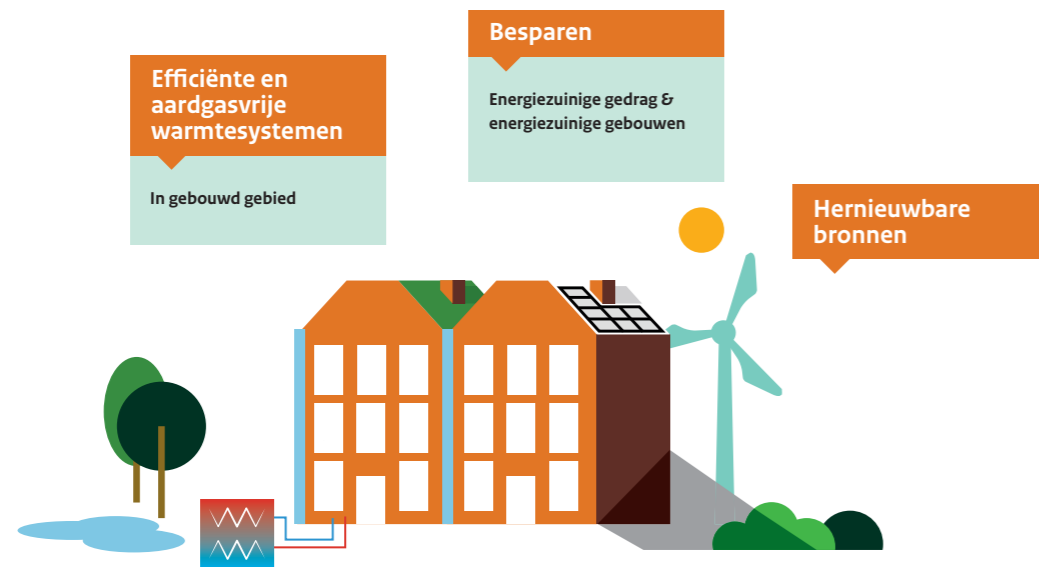
1.2 Prioriteit in de aanpak ligt op energiebesparing

De prioriteit ligt daarbij op energie besparen. Bespaarde energie hoeft immers niet opgewekt, getransporteerd of betaald te worden. Dat laatste is nu extra belangrijk, vanwege de hoge gasprijzen. Bewustwording van energieverbruik, gedragsverandering en toepassen van eenvoudige besparende maatregelen zijn daarom een belangrijk onderdeel van de aanpak. Daarmee kan op korte termijn al veel aardgas worden bespaard. De brede coalitie voor energiebesparing en energiebesparende maatregelen gaat daarbij helpen.

Om de doelen voor 2030 te halen is een combinatie nodig van gedragsverandering, toepassen van isolatie en efficiëntere installaties. Daarmee wordt het energiegebruik en de CO₂-uitstoot structureel omlaag gebracht en krijgen mensen een comfortabeler huis en een lagere energierekening. Om in de resterende energievraag te voorzien gaan we voor duurzame energiebronnen zorgen. Ook ontwikkelen we technieken die pas na 2030 een reductie-effect bereiken, zodat we ook klaar zijn voor de volgende fase van de transitie. We willen de milieudruk die ontstaat door de verduurzamingsactiviteiten zelf zoveel mogelijk beperken. Daarom stimuleren we het gebruik van (natuurlijke) materialen met een lage milieudruk, het gebruik van emissievrije voor- en werktuigen, het digitaliseren van werkprocessen en het industrialiseren van verduurzamingsconcepten.



Afbeelding 1: Verduurzamingscomponenten in de gebouwde omgeving



Een programmatische aanpak om te kunnen versnellen en opschalen

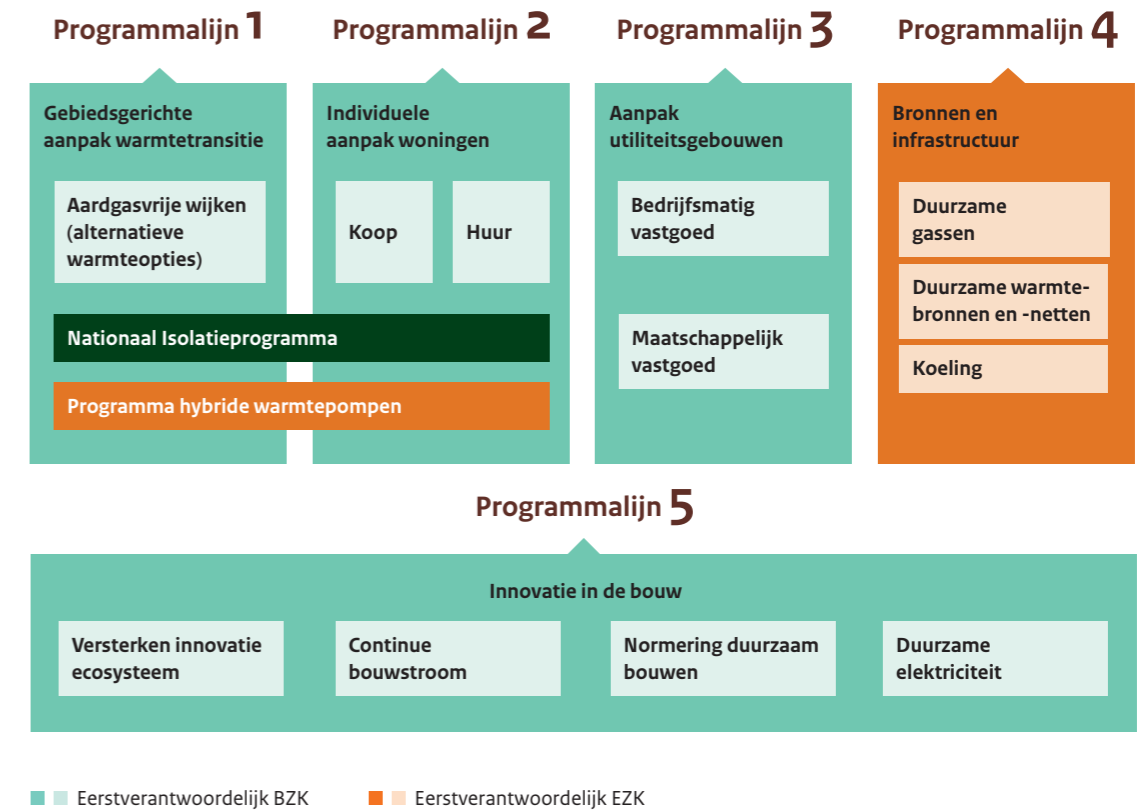
Om van individuele maatregelen naar een meer collectieve aanpak te komen, waarbij we ook straat voor straat en buurt voor buurt gaan verduurzamen, is niet eenvoudig. Het vergt het ontwikkelen van een aanbod waar mensen enthousiast over worden, het vergt uitvoeringskracht bij gemeenten en het vergt beschikbare kennis en capaciteit bij marktpartijen. We gaan een nieuwe fase in met het verduurzamen van de gebouwde omgeving. De lessen van de afgelopen jaren, zoals geleerd in het Programma Aardgasvrije Wijken (PAW), leren ons hoe je een collectieve aanpak kunt inrichten en opschalen. Daar bouwen we de komende jaren op verder in een nationaal programma voor de ondersteuning van gemeenten in de lokale warmtetransitie. Bij deze nieuwe fase past ook een nieuwe, programmatische aanpak.

Via vijf programmalijnen werken we aan een duurzame gebouwde omgeving:

1. Gebiedsgerichte aanpak warmtetransitie
2. Individuele aanpak woningen
3. Aanpak utiliteitsgebouwen
4. Bronnen en infrastructuur
5. Innovatie in de bouw

Het Nationaal Isolatieprogramma en het stimuleren van hybride warmtepompen zijn onderdeel van zowel de gebiedsgerichte aanpak als de individuele aanpak woningen.

Afbeelding 2: Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving



Nationale Woon- en Bouwagenda en beleidsprogramma Klimaat en Energie

Dit beleidsprogramma is het vierde dat in het kader van de Nationale Woon- en Bouwagenda wordt uitgebracht. In de Nationale Woon- en Bouwagenda worden de overlappende en doorsnijdende thema's van de programma's toegelicht.² Verduurzamen van de gebouwde omgeving lukt alleen als een duurzame woning binnen ieders bereik is. Daarom ligt hier een sterke relatie met de programma's betaalbaar wonen en woningbouw.³ Daarnaast is dit programma onderdeel van het beleidsprogramma Klimaat en Energie, dat gelijktijdig met dit programma naar de Tweede Kamer is verzonden. Het beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving wordt ontwikkeld tegen de achtergrond van de Europese context: de Green Deal en het fit-for-55 pakket.

² Kamerstukken II 2021/22 32847 nr. 878.

³ Kamerstukken II 2021/22 32847 resp. nr. 906 en 878.

BOX: Europese context | Green Deal en het 'fit for 55'-pakket

De klimaatcrisis is een mondiale uitdaging die vraagt om gezamenlijke actie. De oorlog in Oekraïne laat het internationale karakter van de energiemarkt nog eens nadrukkelijk zien. Het afbouwen van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen voor verwarming en koeling is dan ook een uitdaging die naast nationaal beleid vraagt om een EU-brede aanpak.

De Europese klimaatambities zijn neergelegd in de Europese Klimaatwet: 55% emissiereductie in 2030, op weg naar klimaatneutraliteit in 2050. De Europese Commissie heeft deze ambities sinds de zomer van 2021 in werking gezet via een aantal voorstellen die samen het fit-for-55-pakket vormen. Een aantal van de voorgestelde maatregelen uit het pakket richt zich dan ook op het realiseren van emissiereductie in de gebouwde omgeving. Dit betreft met name de volgende voorstellen:

- **Introductie van een emissiehandelssysteem voor de gebouwde omgeving**

De Commissie wil een EU-breed emissiehandelssysteem introduceren voor gebouwen en wegtransport (Emission Trading System for Buildings and Road Transport oftewel ETS-BRT), naar analogie van het bestaande ETS. In dit systeem zullen energieleveranciers vanaf 2026 rechten moeten kopen voor de uitstoot van CO₂ in deze sectoren. Dit introduceert dus een extra prijsprikkel voor het verduurzamen van gebouwen, aangezien de energieleveranciers de CO₂-prijs zullen doorberekenen aan de energieconsument. Om aan verschillende effecten tegemoet te komen, stelt de Commissie ook een aantal fondsen voor zoals het Social Climate Fund, om huishoudens (met een lager inkomen) te ondersteunen in de verduurzaming van deze twee sectoren gebouwde omgeving en wegtransport. De Europese Commissie beveelt aan de opbrengsten van dit systeem in te zetten voor het stimuleren van verduurzaming en het tegengaan van energiearmoede. Dit is iets waar het kabinet nog over moet beslissen.

- **Verhoging van de ambitie voor energie-efficiency en hernieuwbare energie**

De Commissie stelt nieuwe verplichtingen voor publieke instellingen voor om het goede voorbeeld te geven. Bijvoorbeeld een aanwijzing die de lidstaten verplicht om ervoor te zorgen dat jaarlijks 3% van de gebouwvoorraad wordt gerenoveerd naar de BENG-norm. Een ander voorbeeld is de verplichte voorbeeldrol van publieke instellingen bij het gebruik van hernieuwbare energie. Deze verplichting kan bijvoorbeeld worden ingevuld door daken van publieke gebouwen beschikbaar te stellen aan derden voor hernieuwbare energieproductie.

- **Versnellen van renovatietempo en uitfasen van slechte energielabels**

De herziening van de Richtlijn Energieprestatie van Gebouwen (EPBD) heeft als doel het versnellen van de renovatiegraad van gebouwen en het verminderen van de broeikasgas-emissies in de gebouwde omgeving. Het EPBD-voorstel geeft lidstaten ruimte om fossiele brandstofinstallaties in gebouwen uit te faseren via normering. De Commissie stelt een inspanningsverplichting voor om per 2040 fossiele brandstoffen volledig uit te faseren bij het verwarmen en koelen van gebouwen. Voor bestaande gebouwen stelt de Commissie minimum energieprestatie-eisen en een harmonisatie van de energielabelsystematiek voor. Voor utiliteitsgebouwen en gebouwen van publieke instellingen voorziet men een verplichting van verduurzaming van de 15% gebouwen met slechtste energieprestatie voor 2027 en verduurzamen van een opvolgend deel van de voorraad gebouwen met de slechtste energieprestatie voor 2030. Voor woningen geldt dat in 2030 de 15% woningen met de slechtste energieprestatie moeten zijn verduurzaamd, en een opvolgend deel van de voorraad voor 2033. Voor nieuwe gebouwen stelt de Commissie voor dat deze vanaf 2030 volledig emissievrij moeten zijn, inclusief eisen voor ventilatie, brandveiligheid, toegankelijkheid en circulair materiaalgebruik.

- **Herziening Europese Richtlijn energiebelastingen (ETD)**

Tot slot bevat het fit-for-55 pakket een voorstel voor de aanpassing van de energiebelasting (ETD), die de kaders schetst voor het herzien van de Nederlandse energiebelasting. Daarin is onder meer opgenomen dat de belasting op elektriciteit niet hoger mag zijn dan die op aardgas. Het aanpassen van de tariefsverhouding kan de overstap van aardgas naar elektriciteit stimuleren.

De onderhandelingen over het fit-for-55 pakket zijn nog in volle gang. Naar verwachting zullen het Europees Parlement en de Europese Raad in de loop van 2023 definitief besluiten over de verschillende onderdelen van het pakket. De kans bestaat dat bepaalde onderdelen niet doorgaan of anders worden ingevuld. Tegelijk is duidelijk dat het totale pakket moet blijven optellen tot 55% emissiereductie in 2030. Dit betekent dat het niet mogelijk is om voorstellen af te wijzen zonder dat daar een reëel alternatief tegenover staat. Vandaar dat bij het uitwerken van dit programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving de hoofdlijnen van het pakket als richtsnoer zijn genomen. Na het definitief vaststellen van de maatregelen van het fit-for-55 pakket, zullen de aangenomen Europese richtlijnen een doorvertaald worden naar nationale wet- en regelgeving en vindt een herijking van het nationale klimaatbeleid plaats aan de hand van de verwachte effecten op CO₂-uitstoot en de betaalbaarheid voor huishoudens. Dit kan aanleiding zijn voor een aanpassing van het programma.



2 Analyse

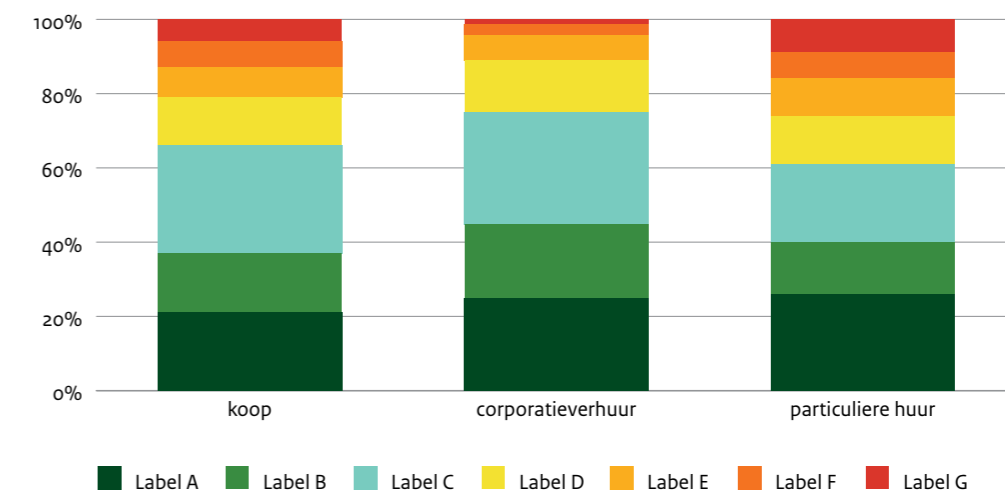
2.1 Grote en complexe opgave

De transitieopgave in de gebouwde omgeving is groot. Zowel in de aantallen woningen en gebouwen als in de benodigde aanpak. De combinatie van een gebouw en zijn gebruikers is in iedere situatie uniek. Dat maakt de opgave behalve groot ook uiterst complex.

Er zijn in Nederland circa 4,4 miljoen koopwoningen, ongeveer 60% van de totale woningvoorraad. Ongeveer 750.000 daarvan zijn appartementen in een Vereniging van Eigenaren (VvE). Bijna 90% van de koopwoningen heeft inmiddels dubbel glas, bij 80% zijn gevel en dak geïsoleerd en bij 70% is de vloer geïsoleerd. Er is dus al veel verduurzaamd, maar nog circa 900.000 koopwoningen hebben een laag energielabel E, F of G. De andere 40% van de woningvoorraad zijn huurwoningen. Het merendeel betreft corporatie-huurwoningen (2,3 miljoen), het andere deel zijn woningen van private verhuurders (1,1 miljoen woningen). Van de huurwoningen hebben nog circa 580.000 woningen een laag energielabel E, F of G.

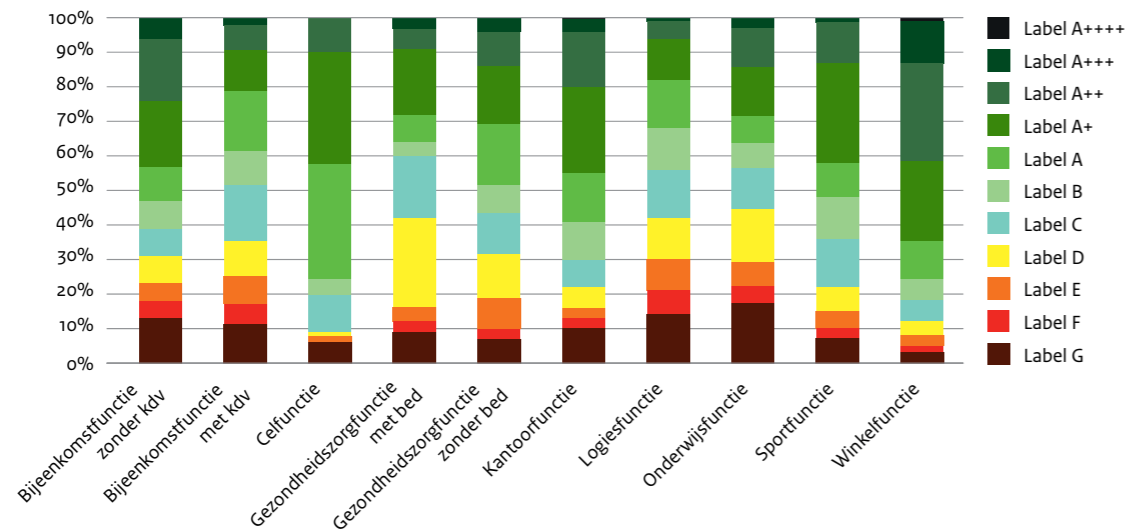
De ongeveer 1 miljoen utiliteitsgebouwen gebruiken circa een derde van de energie in de gebouwde omgeving. De grootste categorieën zijn bedrijfshallen, kantoren, winkels en onderwijs. Veel bedrijven en instellingen zijn volgens de energiebesparingsplicht verplicht om alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder uit te voeren. Dit gaat onder andere om gebouwgerelateerde maatregelen, zoals spouwmuurisolatie, efficiënte installaties en daglichtregelingen. Een kwart van het oppervlak (ruim 100 miljoen vierkante meter) van de utiliteitsbouw is maatschappelijk vastgoed: gebouwen van het Rijk en decentrale overheden, onderwijsgebouwen, sportaccommodaties, zorggebouwen en monumenten.

Afbeelding 3: Koop en huurwoningen | Er zijn in Nederland circa 1,5 miljoen woningen met een energielabel E, F of G.



Afbeelding 4: Schatting van de energielabelverdeling over de vierkante meters van de voorraad in de utiliteitsbouw inclusief maatschappelijk vastgoed

Noot: Van de 1 miljoen utiliteitsgebouwen heeft 18% een energielabel; daarvan is 16% label E, F of G.



2.2 Oorzaken van het te lage tempo in verduurzaming

Het handelingsperspectief is nog onvoldoende duidelijk

Bewoners, gebruikers, maatschappelijke organisaties en bedrijven hebben behoefte aan duidelijkheid. Momenteel ontbreekt die bij veel bewoners en gebouweigenaren nog. Wat zijn de doelen die moeten worden gehaald en wanneer, welke stappen moeten er worden gezet, wat wordt er van mij gevraagd en waarop kan ik mijn investeringsbeslissingen baseren? Onzekerheden over de te zetten stappen, de alternatieven voor aardgas, over de betaalbaarheid en over de vraag of plannen van de overheid wel worden uitgevoerd.⁴ Het is belangrijk die onzekerheden waar mogelijk weg te nemen door heldere informatie over wat je kunt doen, inclusief de kaders en normering. Deze duidelijkheid vormt ook de basis voor continue en voorspelbare bouwstromen waarop bouwers hun investeringen kunnen baseren.

Bestaande bouw: kennis over, en ontzorging van bewoners nog onvoldoende

Deze opgave vraagt om doelgerichte maatregelen die rekening houden met de verschillende leefwerelden van de gebruikers van de gebouwde omgeving. Wanneer willen én kunnen mensen acteren? In de eerste plaats is daarvoor meer kennis nodig over de huishoudens zelf; ook specifiek per fase van verduurzaming en per doelgroep. In de tweede plaats is het van belang dat mensen weten waar ze aan toe zijn en goed geïnformeerd worden. Dat vraagt om eenduidige, gevalideerde en toegankelijke informatie. Een groot deel van deze informatie is wel beschikbaar, maar het vraagt continue inzet om die ook toegankelijk te maken en actief onder de aandacht te brengen. Voor woningeigenaren blijkt dat de praktische stappen om te komen tot verduurzaming vaak te omvangrijk en complex zijn. Soms zelfs in die mate, dat woningeigenaren middenin het verduurzamingstraject alsnog afhaken.⁵ Ten slotte is goede ontzorging

⁴ Onderzoek Motivaction in opdracht van Milieu Centraal, februari 2022 [Helpt woningeigenaren weet niet wat een hybride warmtepomp is | Milieu Centraal](#).

⁵ Zie bijvoorbeeld het rapport Vergroten van investeringsbereidheid van particulieren in aardgasvrij(ready), in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en 20 eerste generatie proeftuinen, september 2021.

nodig om barrières in de uitvoering weg te nemen. Bijvoorbeeld door totaalontzorgers, ‘one-stop-shop’-aanbieders die een plan voor verduurzaming van de woning maken, financiering en subsidies regelen en de uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen coördineren en met de bewoner afstemmen.

> Deze punten pakken wij op in programmalijnen 1 en 2, respectievelijk over de gebiedsgerichte en individuele aanpak.

Ook eigenaren van bedrijfsmatig en maatschappelijk vastgoed hebben behoefte aan duidelijkheid voor de doelen op de lange termijn, zodat zij zich daar ook kunnen voorbereiden in hun bedrijfsvoering, renovatie- en onderhoudsplannen. Speciale aandacht is hierbij nodig voor het kleinere midden- en kleinbedrijf (mkb) en eigenaren van maatschappelijk vastgoed. Vaak weten zij te weinig over welke mogelijkheden er zijn. Ook beschikken ze over te weinig capaciteit om actief aan de slag te gaan met verduurzaming, hebben ze te weinig kennis over de te behalen voordelen en weten ze niet of en hoe ze financiering kunnen regelen.

> Deze punten pakken wij op in programmalijn 3, over utiliteitsbouw.

Nieuwbouw: onzekerheid over toekomstige eisen bij opdrachtgevers en opdrachtnemers

De toekomstige nieuwbouw-eisen worden voor een belangrijk deel in Europees verband opgesteld. Opdrachtgevers en opdrachtnemers hebben nog onvoldoende zicht op wat die nieuwe eisen zullen zijn en wat dat van hen vergt.⁶ Voor de middellange termijn stuurt Europa door middel van de fit-for-55 voorstellen op “nul-emissie”-gebouwen, in de gebruiksfase. Te beginnen met nieuwe publieke gebouwen per 1 januari 2027 en per 1 januari 2030 alle nieuwe gebouwen. Voor nieuwbouw wordt ook de CO₂-uitstoot die samenhangt met het bouwproces en materiaalgebruik steeds belangrijker. Dit zal via een verplichte Whole Life Carbon CO₂-berekening (emissies over de gehele levenscyclus) inzichtelijk worden gemaakt, zodat hieraan eisen kunnen worden ontleend.

Plannen van de gemeente: wat wordt het warmtealternatief in de wijk?

Gemeenten geven in eerste instantie duidelijkheid via de in het Klimaatakkoord afgesproken transitievisies warmte. Niet al deze plannen zijn momenteel nog even concreet uitgewerkt. In de komende periode zullen gemeenten de plannen vertalen in concrete uitvoeringsplannen en omgevingsplannen. Deze concreetheid is nodig voor woning- en gebouweigenaren. Afhankelijk van welk type warmtevoorziening voor de wijk gekozen wordt, en welke stappen er in de komende jaren gezet gaan worden, kunnen zij bepalen welke verduurzamingsmaatregelen verstandig zijn om te nemen. Voor gemeenten zelf geldt dat zij nog geen helderheid hebben over hun wettelijke bevoegdheden. Specifieke bevoegdheden om een gebied aan te wijzen waar niet langer aardgas geleverd kan worden ontbreken nog.

> Deze vraagstukken worden opgepakt in programmalijn 1, de gebiedsgerichte aanpak warmtetransitie.

Een betaalbaar aanbod is er nog niet voor iedereen

Woningeigenaren: nog niet iedereen kan meedoen

Veel woningeigenaren zijn nu al in staat om de benodigde verduurzamingsmaatregelen te betalen of te financieren. Volgens onderzoek van DNB blijkt dat dat 80-85% financieel in staat is hun woning aardgasvrij te maken.⁷ Dat is positief. De keerzijde is dat 15-20% van de huishoudens nog niet mee kan, en die vragen onze aandacht. Bij deze groep woningeigenaren is er relatief vaak sprake van een laag inkomen, al dan niet gecombineerd met een woning met een slecht energielabel.

⁶ De huidige eisen gelden sinds begin 2021 en worden periodiek aangescherpt. Eind dit jaar wordt een kostenoptimalisatiestudie uitgevoerd, op basis waarvan bezien wordt of de nieuwbouw-eisen aangescherpt moet worden.

⁷ In dit onderzoek zijn mogelijkheden Warmtefonds en consumptief krediet nog niet meegenomen. Neem je die wel mee, dan kan een groter deel (rond 90%) het wel financieren.

Financieringsmogelijkheden voor deze groep binnen de gebiedsgerichte aanpak zijn er al via het Nationaal Warmtefonds. Voor individuele woningeigenaren uit die groep die ook verduurzamingstappen willen zetten geldt dat niet.

> Dit punt komt aan bod in programmalijn 2, *Individuele aanpak woningen*.

Vereniging van Eigenaren: ingewikkelde financiering en besluitvorming

Een andere groep die aandacht vraagt zijn eigenaren van woningen die een Vereniging van Eigenaren (VvE) beheert. Circa 1,2 miljoen woningen zijn onderdeel van een VvE, waarbij niet de individuele eigenaar, maar de VvE het verduurzamen van het hele gebouw met meerderheid van stemmen organiseert en bekostigt. De kerntaak van de VvE is het in stand houden van het gebouw. Groot onderhoud wordt steeds vaker gecombineerd met verduurzamingsmaatregelen (bijvoorbeeld via een duurzaam meerjaren-onderhoudsplan). In de praktijk blijken veel VvE's hier echter nog niet op voorbereid. Zo zijn er in veel gevallen binnen de VvE onvoldoende middelen gespaard om de aanpassingen te doen, ook al hebben de individuele bewoners die middelen misschien wel. Daarnaast hebben VvE's vaak moeite om alle verschillende eigenaren op één lijn te krijgen voor een gedragen verduurzamingsplan. Reguliere financieringsmogelijkheden in de markt zijn er beperkt voor VvE's. Het Nationaal Warmtefonds is daarom in 2015 begonnen met financiering voor VvE's, maar het verder uitbreiden van de mogelijkheden is nodig.

> Ook dit punt komt aan bod in programmalijn 2, *Individuele aanpak woningen*.

Huursector: 'split incentive' remt aanpak energiearmoede

De meeste mensen met een laag inkomen wonen in een huurwoning. Ook het grootste deel van de mensen die te maken hebben met energiearmoede, 87%, woont in een huurwoning (in 75% van de gevallen in sociale huur).⁸ Het probleem van energiearmoede is door de gestegen energieprijzen alleen maar urgenter geworden. Het verduurzamen van deze woningen draagt bij aan het terugdringen van energiearmoede en is daarmee een mes dat aan twee kanten snijdt.

Betaalbaarheid in de huursector kent een belangrijke uitdaging; verhuurders doen de investering en de voordelen komen terecht bij de huurders. Daarom is het voor verhuurders niet altijd aantrekkelijk of mogelijk om te investeren in verduurzamingsmaatregelen, want deze kosten kunnen in veel gevallen niet op de huurders worden verhaald via huurverhoging (de zogenaamde 'split incentive'). Ook voor investeringen in het maatschappelijk vastgoed geldt dat deze niet altijd doorberekend kunnen worden in de kostprijs of in de huren.

> Dit onderwerp komt terug in programmalijn 2, *Individuele aanpak woningen, onder huur en in programmalijn 3, Aanpak utiliteitsbouw*.

Warmte-infrastructuur en duurzame bronnen: onrendabele top remt tempo

Collectieve warmte via warmtenetten met een duurzame bron is een essentieel onderdeel van dit beleidsprogramma. Maar het realiseren daarvan is niet voldoende voor het behalen van de doelen. De ontwikkeling van warmtenetten is ook niet eenvoudig en vergt veel tijd. Hierbij speelt mee dat een helder regulerend kader nog ontbreekt en dat door de hoge investeringskosten voor warmtenetten gecombineerd met financiële onzekerheden bij de exploitatie, en onzekerheid over de beschikbaarheid van hernieuwbare bronnen, er in veel gevallen nog sprake is van een onrendabele top⁹. Om deze knelpunten weg te nemen wordt gewerkt aan een nieuwe Warmtewet, aan een subsidie-instrument om de onrendabele top deels weg te nemen en zal de SDE++ worden herijkt. Innovatieve warmte technieken voor de gebouwde omgeving, zoals geothermie en aquathermie zijn relatief duur en komen daarom op dit moment onvoldoende aan bod binnen de SDE++. Dit geldt ook voor de productie van groen gas, waardoor ook hier de opschaling van de productie achterblijft. Daarnaast is voor duurzame warmte

⁸ TNO 2021: De feiten over energiearmoede.

⁹ Met name het aansluit- en het vollooprisico en tariefontwikkelingen.

bronnen flankerend beleid nodig om tot verdere opschaling en kostenreductie te komen. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de visie op het warmtesysteem, de ontwikkeling daarvan en de warmtebronnenstrategie.

> Deze belemmeringen worden opgepakt in programmalijn 4, *bronnen en infrastructuur*.

Er is nog onvoldoende uitvoeringskracht bij gemeenten en markt

Bouw en techniek: tekort aan arbeidskrachten

Het wordt een forse uitdaging om de plannen, ook in relatie tot de grote woningbouw- en infrastructurale opgaven, uitgevoerd te krijgen. Momenteel is er een tekort van ongeveer 46.000 mensen in de relevante beroepen voor de energietransitie in de gebouwde omgeving. Met name in de installatiesector is het tekort nijpend en vormt het een risico voor het realiseren van de grote opgaven op het gebied van verduurzaming. Onderdeel van de transitie-uitdagingen is ook een verduurzaming – in brede zin – van de bouwsector zelf. De sector is momenteel verantwoordelijk voor veel uitstoot, ook via materiaalgebruik en vervoersbewegingen in het bouwproces. Veel gebouwen worden nog neergezet en verduurzaamd op een manier die niet circulair, klimaatbestendig en natuurinclusief is.

In de bouw is een grote productiviteitsgroei nodig om de versnelde woningbouw en verduurzamingsopgave op een betaalbare manier te kunnen realiseren. Onderliggende oorzaken voor het achterblijven, of de beperkte toepassing, van innovatie liggen onder andere in de marktstructuur en -cultuur van de bouwsector. De bouw is als economische sector volatiel, met veel mkb en zelfstandigen. Ook zijn er veel verschillende disciplines en ketenschakels nodig in een bouwproject. Er is weinig structurele samenwerking over de keten heen en bedrijven concurreren veelal op kosten in plaats van (milieu) kwaliteit. De markt van het verduurzamen van woningen is bovendien divers en versnipperd: om een woning vergaand te verduurzamen heeft de woningeigenaar te maken met bouw- en isolatiebedrijven, installateurs en leveranciers van zonnepanelen. Hoewel er steeds meer intermediairs en 'totaal-ontzorgers' actief zijn, is de markt voor vergaande, integrale verduurzaming van woningen nog klein.

Er is dus een gelijktijdige innovatie- en verduurzamingsuitdaging die complex is. De transitie naar een industrieel, circulair en meer gedigitaliseerd bouwproces biedt echter kansen voor het herontwerpen van producten en deelproces. Met als resultaat hogere (milieu)kwaliteit en lagere kosten en daarmee een duurzamer verdienmodel. Dit is reden om sterk in te zetten op een integrale aanpak gericht op innovatief en duurzaam bouwen.

> Deze punten worden opgepakt in programmalijn 5, *Innovatie in de bouw*.

Gemeenten: gemeenten kunnen regierol nog onvoldoende invullen

Gemeenten hebben de regierol in de gebiedsgerichte aanpak, aangezien deze aanpak een nauwe samenwerking en afstemming tussen diverse partijen op lokaal niveau vereist. Om hier invulling aan te geven heeft de gemeente voldoende uitvoeringscapaciteit nodig. Bij verschillende grote gemeenten zien we dat er al veel kennis in huis is. Maar bij andere gemeenten blijft het een uitdaging om voldoende kennis en kunde in huis te krijgen voor het volwaardig uitvoeren van de regierol en het ondersteunen van kwetsbare huishoudens. Daarnaast bleek uit de analyse van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) naar de uitvoeringskosten¹⁰, dat er te weinig middelen zijn bij gemeenten om de kosten voor de gemeentelijke taken in de uitvoering van het Klimaatakkoord volledig te dekken.

> Dit punt wordt opgepakt in programmalijn 1, *de gebiedsgerichte aanpak warmtetransitie*.

¹⁰ AEF-onderzoeksrapport Uitvoeringskosten Klimaatakkoord.

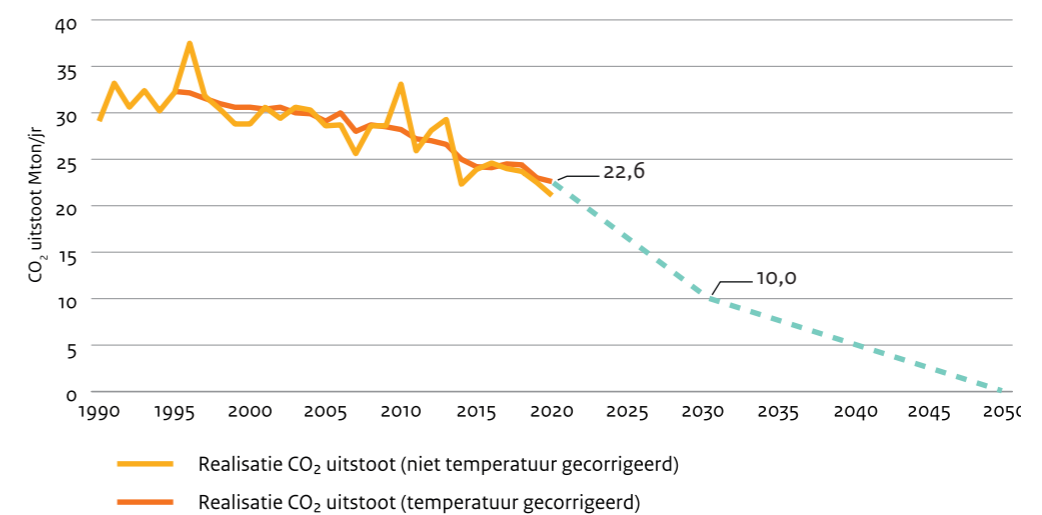


3 Doelstellingen

3.1 CO₂-reductiedoel

In 2050 zal de gebouwde omgeving volledig emissievrij moeten zijn. In het coalitieakkoord is afgesproken om voor alle sectoren samen in 2030 ten minste 55% CO₂-emissies te verminderen ten opzichte van 1990 en om te programmeren op 60% CO₂-reductie. Voor de gebouwde omgeving is een *indicatieve* opgave vastgesteld op het bereiken van een restemissie van 10 Mton CO₂-uitstoot in 2030, een reductie – van bijna 67% – ten opzichte van de uitstoot in 1990. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zal na de zomer in de jaarlijkse Klimaat- en Energie Verkenning (KEV) een doorrekening maken van de maatregelen en instrumenten uit dit programma en van de plannen van de andere klimaatsectoren. De precieze doelstelling voor 2030 zal hierna worden bepaald. We gaan het aardgasgebruik (en daarmee de CO₂-uitstoot) hoe dan ook drastisch verlagen in de periode tot 2030.

Afbeelding 5: CO₂-uitstoot in de gebouwde omgeving – realisatie en doelstelling



De CO₂-reductieopgave in relatie tot aardgasreductie

Voor de gebouwde omgeving komt de CO₂-reductie doelstelling overeen met het minder gebruiken van aardgas. Dit is zo afgesproken in het Klimaatakkoord bij de verdeling tussen sectoren: alleen de CO₂ van aardgasverbranding in gebouwen telt mee in de gebouwde omgeving. Energiegebruik door warmtebedrijven en voor elektriciteitsopwekking telt mee bij de sectoren industrie en elektriciteit. Ook het opwekken van elektriciteit (bijvoorbeeld door zonnepanelen) wordt meegeteld bij de sector elektriciteit. Voor de gebouwde omgeving komt een reductie van 12,6 Mton CO₂ daarom overeen met het verminderen van het aardgasgebruik van 7 miljard m³ aardgas. Dit is ruim de helft van het huidige gebruik van ca 12,5 miljard m³ aardgas (temperatuurgecorrigeerd: 12,6 miljoen m³ in 2020). Naast aardgasreductie is het noodzakelijk ook het gebruik van overige energiebronnen, zoals warmte en elektriciteit, te beperken. Maatregelen die leiden tot minder energievraag, zoals Ledverlichting of verbetering van de prestatie van elektrische apparaten waaronder warmtepompen, zijn daarom van belang.

3.2 Doelstellingen voor aantal te verduurzamen gebouwen en te nemen maatregelen

De benodigde CO₂-reductie vertalen we naar concrete subdoelstellingen die we in 2030 willen behalen:

- Isoleren van 2,5 miljoen woningen met nadruk op uitfaseren slechte labels (E, F en G):
 - 1,5 miljoen koopwoningen
 - 1 miljoen huurwoningen worden geïsoleerd naar de Standaard voor woningisolatie.
- Uitfaseren slechte labels in de utiliteitsbouw¹¹:
 - Voor 2027 verduurzamen van de 15% gebouwen met slechtste energieprestatie, energielabel G conform de nieuwe labelclassificatie tot minimaal energielabel C (60.000 gebouwen).
 - Voor 2030 verduurzamen van gebouwen met energielabel F conform de nieuwe labelclassificatie¹² tot minimaal energielabel C (60.000 gebouwen).¹³
- Overstappen op duurzame installaties of een warmtenet:
 - 1 miljoen geïnstalleerde hybride warmtepompen in de bestaande bouw.
 - Realiseren van 500.000 nieuwe aansluitingen op een warmtenet in de bestaande bouw (in woningequivalenten).
- Grotere inzet duurzame bronnen: Bijmengen van 1,6 BCM groen gas, dit komt neer op 2,9 Mton CO₂-reductie per 2030.

Afhankelijk van de voortgang bij de verschillende maatregelen sturen we bij.

Afbeelding 6: beleidsdoelen

	Koop	Huur	U-bouw
Isolatie	1.500.000 Woningen waarvan 750.000 via lokale aanpak	1.000.000 Woningen waarvan ca. 675.000 sociale huur en 325.000 particuliere huur	120.000 Gebouwen verduurzamen
Hybride	1.000.000 woningen		
Warmtenetten	500.000 woningequivalenten		
Groen gas	Bijmengen 1,6 BCM		

3.3 Bewoners en gebouweigenaren weten wat ze kunnen doen

- Iedere bewoner leeft in een unieke situatie. Maar iedereen moet uiteindelijk aan de slag met het verduurzamen van zijn woning. Wensen, mogelijkheden en drijfveren lopen uiteen en zijn medebepalend voor welke acties ondernomen worden. We zorgen ervoor dat we al deze verschillende groepen helpen, die in verschillende fases van verduurzaming zitten, zodat duidelijk is wat zij kunnen

¹¹ De normering wordt uitgewerkt in lijn met de Energy Efficiency Directive (EED) en de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) voorstellen die de Europese Commissie in het kader van het Fit For 55 traject heeft gedaan.

¹² In de voorgestelde nieuwe labelclassificatie van de Europese Commissie correspondeert energielabel A met het emissievrije niveau en energielabel G met de 15 procent slechtst presterende gebouwen in de gebouwenvoorraad van een lidstaat, labels F t/m B worden ingedeeld met gelijke bandbreedtes primair fossiel energiegebruik.

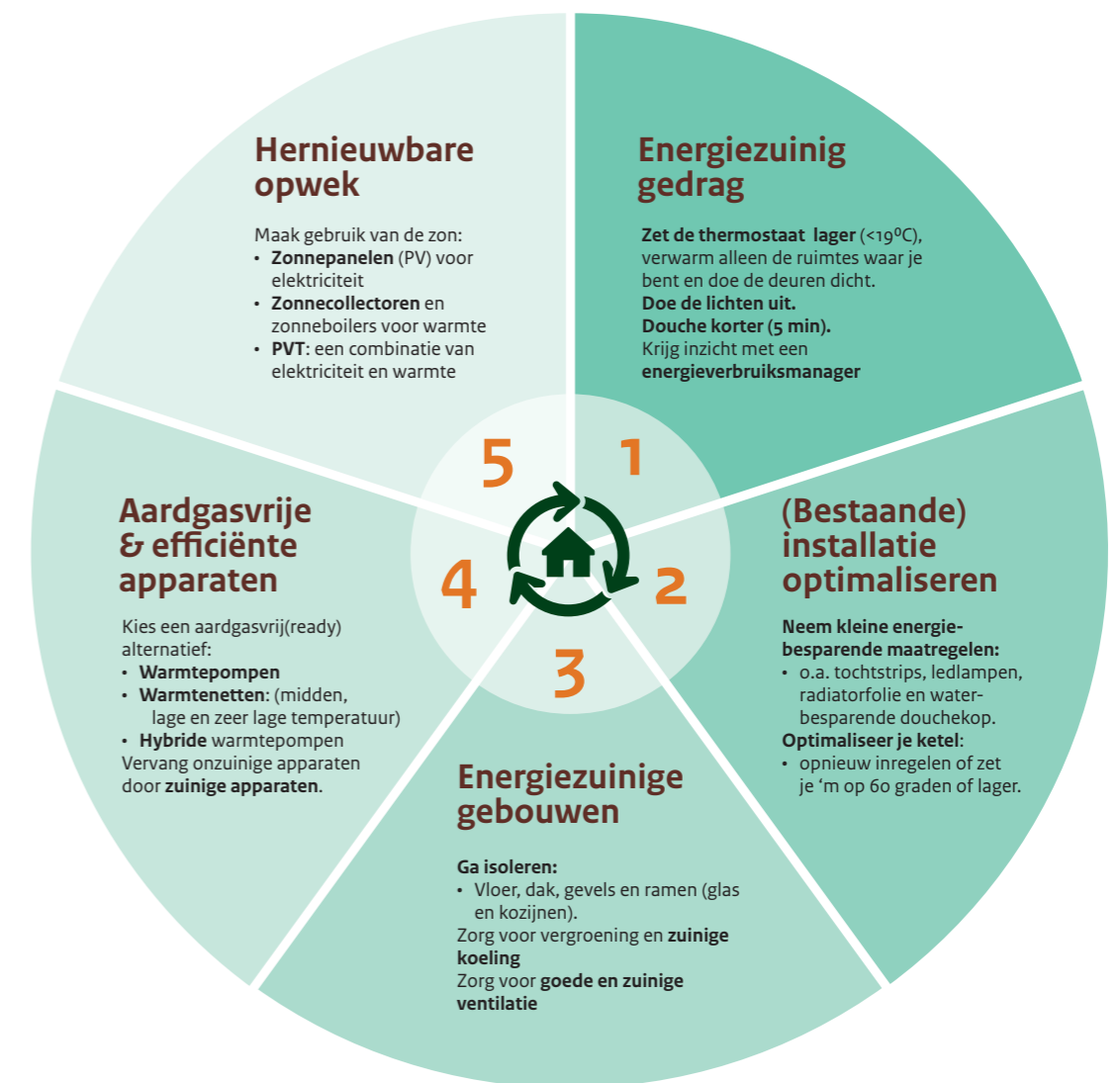
¹³ Conform huidige labelklassenindeling, dit komt nogmaals overeen met ongeveer 15% van het oppervlak.

en moeten doen. De verschillende mogelijkheden voor gebouweigenaren en bewoners zijn weergegeven in onderstaande energiebespaarschijf. Mensen kunnen aan de slag met die acties die in hun situatie relevant zijn:

- Let op je gedrag door bijvoorbeeld de thermostaat lager te zetten, minder ruimtes te verwarmen of korter te douchen;
- Bespaar energie door bestaande installaties te (laten) optimaliseren, zoals waterzijdig inregelen van de verwarmingsinstallatie;
- Isoleer je woning tot de standaard voor woningisolatie; subsidies en financiering zijn voor iedereen beschikbaar. Kijk hiervoor op www.verbeterjehuis.nl;
- Stap over op aardgasvrije en/of energiezuinige apparaten, zoals een (hybride-) warmtepomp en elektrisch koken, waarmee het gasgebruik tot 80% kan worden teruggebracht; informeer hiervoor naar de gemeentelijk plannen voor jouw wijk;
- Zorg voor hernieuwbare opwek middels zonnepanelen of windturbines op daken.

De energiebespaarcoalitie met meer dan 50 aangesloten partijen, onder regie van de Stichting Natuur en Milieu, Milieu Centraal en de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (NVDE), en met ondersteuning vanuit het Rijk, zal hier zorgen voor een versnelling.

Afbeelding 7: de energiebespaarschijf





4 Wat gaan we doen?

4.1 Twee sporen: gebiedsgericht en individueel

De verduurzaming van de gebouwen loopt grofweg via twee, interacterende sporen. We verstevigen het gebiedsgerichte spoor. Daarbij worden lokaal, onder regie van gemeenten, wijken planmatig verduurzaamd en uiteindelijk aardgasvrij gemaakt. Gemeenten krijgen de middelen, de instrumenten én de ondersteuning die zij nodig hebben. Daarnaast intensiveren we het individuele spoor dat is gericht op individuele gebouwen en gebouweigenaren. Daarbij gaan we natuurlijke momenten als kooptransacties, renovaties en vervangingen van apparatuur optimaal benutten. Voor huis- en gebouweigenaren betekent dit dat zij onder regie van hun gemeente wijkgericht verduurzamen, bijvoorbeeld door aansluiting op een warmtenet of toepassing van een all electric oplossing. Of dat ze op een voor hen natuurlijk moment verduurzamen bijvoorbeeld door te isoleren en een hybride warmtepomp aan te schaffen.

Nadruk op terugdringen van energiebehoefte en wegnemen belemmeringen

Het beleid voor de gebouwde omgeving richt zich in beide sporen op het terugdringen van de energiebehoefte. Dat doen we via een Nationaal Isolatieprogramma. Dat is gericht op het isoleren van 2,5 miljoen woningen tot en met 2030.¹⁴ Verder is er het programma hybride warmtepompen gericht op het installeren van 1 miljoen hybride warmtepompen in de bestaande bouw. We verduurzamen daarnaast de energiebronnen met duurzame energie om in de resterende vraag te voorzien. Dat doen we onder meer door het stimuleren van geothermie en aquathermie via de SDE++ en via een bijmengverplichting voor groen gas ter hoogte van 2,9 Mton CO₂-reductie in 2030, wat overeenkomt met 1,6 BCM groen gas.¹⁵

We gaan mensen meer duidelijkheid geven over wat ze kunnen doen

Er komt normering voor bestaande gebouwen en installaties. Daardoor worden duurzaamheid en de energieprestatie integraal onderdeel van investerings- en financieringsbeslissingen. Doel van deze nieuwe normen is om slechte isolatie bij woningen, slechte energieprestatie bij utiliteitsgebouwen en de gasgestookte mono cv-ketel stapsgewijs uit te faseren. Hiermee komt er duidelijkheid over waar gebouwen en installaties in toekomst aan moeten voldoen, en over wat nu al kan en ook verstandig is op weg naar dat norm. Ook wordt de voorlichting en informatie aan bewoners en de ondersteuning en ontzorging van bewoners verder verbeterd. Dat gebeurt onder meer met een landelijk digitaal platform en met de lokale aanpak onder het Nationaal Isolatieprogramma.

We gaan een betaalbaar aanbod voor iedereen realiseren

De transitie vraagt om forse investeringen van overheden, instellingen, bedrijven en van mensen. Iedereen moet deze transitie mee kunnen maken, juist ook de huishoudens met lagere inkomens.

¹⁴ Het betreft één of meerdere stappen richting de standaard voor woningisolatie.

¹⁵ Voorlopig gaat het kabinet uit van een bijmengverplichting waarbij leveranciers verplicht worden om groen gas certificaten te kopen en af te boeken zodat in 2030 de CO₂-uitstoot van de gebouwde omgeving met 2,9 Mton verlaagd wordt. Deze 2,9 Mton zullen als opgave naar rato over de energieleveranciers verdeeld worden. De ingangsdatum van de verplichting is geraamd op 2024-2025. Vanaf deze datum zal de verplichting oplopen tot het hierboven genoemde doel in 2030. Nadere verfijning van deze datum en het ingroeipad is afhankelijk van lopende analyses, o.a. naar de geschatte benodigde tijd om wetswijzigingen door te voeren en de benodigde voorbereidingstijd voor handhavende en toezichhoudende partijen en de marktpartijen die het groen gas moeten gaan produceren of leveren. Richting de zomer zal de Kamer geïnformeerd worden over de uitkomsten van een CE Delft onderzoek naar de haalbaarheid, kosteneffecten en verschillende maatvoeringsscenario's, de noodzaak tot verdere analyse, een nadere uitwerking van de vormgeving van de bijmengverplichting en het verdere proces met betrekking tot de verplichting.

De lasten van de transitie moeten eerlijk worden verdeeld om voor iedereen tot een betaalbaar aanbod te kunnen komen. Dat doen we door een combinatie van beprijzing, financiering en subsidiëring. Onder meer met 0% rentetarief voor lagere inkomens en een energiebespaarhypotheek met financiering naar draagkracht en zonder restschuldrisico voor degenen met onvoldoende financieringsruimte. De ministeries van BZK, SZW en EZK zullen gezamenlijk in kaart brengen welke extra maatregelen mogelijk zijn, in aanvulling op de acties die het kabinet al neemt om isolatie te stimuleren en energiearmoede tegen te gaan. Daarbij is samenwerking met decentrale overheden (gemeenten en provincies) en met bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties, energiebedrijven en woningcorporaties onontbeerlijk.

We vergroten de uitvoeringscapaciteit van gemeenten en markt

Voor gemeenten komt er ondersteuning beschikbaar voor de uitvoeringskosten. Ook komt er een nationaal programma ter ondersteuning van de lokale warmtetransitie. Daarnaast wordt ingezet op de uitvoeringskracht in de markt. Dat gebeurt onder meer door een radicale transformatie van de bouw: door industrialisatie, digitalisering en betere ketensamenwerking en meer circulair, emissievrij en natuurinclusief te werken. Voor een betaalbare energietransitie is van belang dat de kosten omlaag gaan en de arbeidsproductiviteit omhoog, zodat verduurzaming efficiënter wordt en ook minder 'gedoe' geeft.

4.2 Programmatische aanpak

Het programma kent vijf programmalijnen, gericht op de verschillende elementen en doelgroepen.

De 5 programmalijnen zijn:

1. Gebiedsgerichte aanpak warmtetransitie
2. Individuele aanpak woningen
3. Aanpak Utiliteitsgebouwen
4. Bronnen en infrastructuur
5. Innovatie in de bouw

Deze programmalijnen zullen hieronder nader worden uitgewerkt.

BOX: Een betaalbare én rechtvaardige transitie | Iedereen moet mee kunnen doen

De transitie vraagt om forse investeringen van overheden, bedrijven en van mensen. Iedereen moet deze transitie mee kunnen maken, juist ook de huishoudens met lagere inkomens. De lasten van de transitie moeten eerlijk worden verdeeld om voor iedereen tot een betaalbaar aanbod te kunnen komen. Daarvoor werken we met een mix van beprijzing, financiering en subsidiëring. Het streven in deze mix blijft dat de investeringen in verduurzaming moeten leiden tot woonlasten (energie-, onderhouds- en evt. hypotheeklasten) die lager of gelijk zijn dan de woonlasten, zoals deze zich zouden hebben ontwikkeld zonder de genomen verduurzamingsmaatregelen. Bovendien heeft een verduurzaamd huis een hogere woningwaarde en is het comfortabeler.

We willen voor zoveel mogelijk huishoudens, instellingen en bedrijven een woonlastenneutrale of -woonlastenpositieve propositie doen, maar dit is geen individuele garantie. Daarvoor zijn de verschillen tussen huishoudens, gebruik en draagkracht simpelweg te groot en leidt een strikte toepassing tot onrechtvaardige verdelingseffecten. Voor huishoudens met de laagste inkomens is woonlastenneutraliteit van groot belang. Voor huurders worden daarover prestatieafspraken gemaakt met de woningcorporaties. De corporatie zal de verduurzaming op zich nemen en heeft daarvoor via de afschaffing van de verhuurderheffing de financiële ruimte. Particuliere verhuurders worden gestimuleerd en verplicht hun woning te verduurzamen.

Op dit moment is de marktprijs van gas, mede door de oorlog in Oekraïne, erg hoog. De verdere ontwikkeling van de gasprijs voor de komende jaren is onzeker, maar de verwachting is dat deze hoger zal blijven dan voor de prijsstijging. We zullen we de investeringen in verduurzaming aantrekkelijker maken door beprijzing. Stapsgewijs zal de energiebelasting worden aangepast zodat het verbruik van elektriciteit in termen van energie-inhoud aantrekkelijker wordt ten opzichte van het verbruik van aardgas. Aanvullend op deze nationale beprijzing, zal door de Europese invoering van ETS voor de gebouwde omgeving verduurzaming lonender worden.

Woningeigenaren moeten de verduurzamingsmaatregelen tegen aantrekkelijke voorwaarden kunnen financieren. Veel huishoudens hebben die investeringsruimte door spaargeld of binnen de hypotheek. Maar iedereen, ook huishoudens zonder leenruimte en VvE's, kunnen terecht bij het Nationaal Warmtefonds. Het voornemen is om financiering te bieden aan woningeigenaren zonder leenruimte ook buiten wijkaanpakken, met verantwoorde financiering waarbij er geen risico bestaat op restschuld en wordt afbetaald naar draagkracht. Het voornemen is om woningeigenaren met een laag inkomen de financiering tegen een rente van 0% aan te bieden.

Om aan de gestelde normen te kunnen voldoen en een duurzame woning voor iedereen binnen bereik te brengen worden subsidies voor isolatie, hybride warmtepompen, warmtenetten en andere duurzame alternatieven verbreed en geïntensiveerd. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor woningeigenaren, eigenaren van maatschappelijk vastgoed en mkb'ers. De subsidiebedragen voor isolatie en (hybride) warmtepompen zijn per 1 januari 2022 verhoogd van 20 naar 30 procent bij het nemen van twee of meer maatregelen. Voor gemeenten wordt gewerkt aan een 'handreiking betaalbaarheid'.



Programmaliijn 1

Gebiedsgerichte aanpak warmtetransitie

- Nationaal programma lokale warmtetransitie
- Bevoegdheden en middelen voor gemeenten

Nationaal Isolatieprogramma

- Lokale aanpak samen met gemeenten
- Individuele aanpak huurwoningen
- Individuele aanpak koopwoningen
- Stimulering energiebesparing

Programma hybride warmtepompen

- Normering verwarmingsinstallaties
- Actieplan hybride warmtepompen

Programmaliijn 1 | Gebiedsgerichte aanpak warmtetransitie

Gemeenten spelen een centrale rol

De gemeenten spelen een centrale rol bij de warmtetransitie in de gebouwde omgeving. In de gebiedsgerichte aanpak gaan zij wijk voor wijk aan de slag. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat iedere gemeente eind 2021 een transitievisie warmte heeft opgesteld. Daarbij geven zij aan welke wijken voor 2030 geïsoleerd en/of aardgasvrij worden. Inmiddels hebben vrijwel alle gemeenten een transitievisie warmte gemaakt en gaan ze samen met de bewoners en lokale partijen aan de slag met het maken van uitvoerings- en omgevingsplannen.

De gemeente doorloopt hiervoor een zorgvuldig proces samen met belanghebbenden en bewoners. De inspraak van en transparantie richting de bewoners worden gedurende dit proces gewaarborgd. Om de transitie succesvol te laten zijn, is het van belang dat iedereen meegenomen wordt in de aard en omvang van de opgave, hier ook actief aan kan meedoen en dat de plannen aansluiten bij andere sociale en leefbaarheidsopgaven die mensen echt belangrijk vinden. De warmtetransitie is vooral ook een sociale transitie. Draagvlak voor de transitie is in beginsel aanwezig en vormt in essentie géén obstakel, maar een zorgvuldig proces richting bewoners is cruciaal. Voor bewoners en gebouweigenaren is het belangrijk zicht te hebben op de gevolgen voor hun persoonlijke situatie en de waarborgen die zij in deze transitie hebben. Hiervoor gaan Rijk en gemeenten de begrippen betaalbaarheid en woonlasten-neutraliteit uitwerken in de Handreiking uitwerking betaalbaarheid. Gemeenten kunnen deze handreiking gebruiken bij de startwijken waar zij de komende jaren mee aan de slag gaan. Inzet is om met een mix van beprijzing, subsidiëring, financiering, normering en innovatie een woonlastenneutrale transitie binnen bereik te brengen voor zo veel mogelijk bewoners die de komende jaren binnen de wijkaanpak moeten overstappen op een alternatief voor aardgas. Het streven van woonlasten-neutraliteit voor het overgrote deel van de bewoners is hierbij een belangrijk uitgangspunt, maar geen individuele garantie. Wanneer uit de gemeentelijke uitvoeringspraktijk blijkt dat de betaalbaarheid onvoldoende is gewaarborgd en dit belemmerend werkt voor de warmtetransitie maken zij in het bestuurlijk overleg afspraken over aanvullende maatregelen die daar een oplossing voor bieden. Uiteindelijk valt of staat de transitie bij de besluiten die door mensen zelf worden genomen. Daarbij is het belangrijk dat we ons realiseren dat er in de wijken ook andere opgaven kunnen zijn dan verduurzaming, en verschillende wijken verschillende aanpakken kunnen vragen. In het programma Leefbaarheid en Veiligheid werken we samen met gemeenten en verschillende andere ministeries aan het verbeteren van de leefsituatie en het perspectief van bewoners in de meest kwetsbare gebieden.

Straat voor straat en buurt voor buurt

De inzet van de gebiedsgerichte aanpak is dat bewoners en VvE's weten wat er in hun wijk staat te gebeuren, wat ze zelf kunnen verbeteren aan hun woning en dat ze daarbij zoveel als mogelijk worden ontzorgd. Dit kan straat voor straat en buurt voor buurt, maar ook andere vormen – gericht op gelijksoortige woningen of per complex – zijn als onderdeel van de lokale aanpak van gemeenten denkbaar. Gemeenten kunnen in deze lokale aanpak voor bewoners bijvoorbeeld een korting, voucher of tegoedbon beschikbaar stellen in aanvulling op de landelijk beschikbare subsidies. Daarnaast wordt ook een aantrekkelijk aanbod gedaan voor eigenaar-bewoners en VvE's om zelf – al dan niet als onderdeel van een bewonersinitiatief – actie te ondernemen voor verdere verduurzaming en energiebesparing. Bijvoorbeeld met een subsidie van 30 procent voor isolatiemaatregelen zoals vloer-, dak-, spouw- en gevelisolatie en voor vervanging van enkelglas door dubbelglas (of HR++ glas) of triple glas. Hiermee ontstaat voor veel mensen een aantrekkelijk aanbod om hun woning te isoleren en verder te verduurzamen.

We brengen de randvoorwaarden voor een succesvolle gebiedsgerichte aanpak op orde. Daarbij maken we gebruik van de lessen uit de proeftuinen.

We zorgen met dit programma voor:

1 Voldoende ondersteuning voor gemeenten

Er worden voldoende middelen voor de uitvoering door gemeenten beschikbaar gesteld. Daarnaast komt er een breed ondersteund nationaal programma voor de lokale warmtetransitie;

2 Een helder wetgevend kader

Naast de nieuwe Warmtewet (Wet Collectieve Warmtevoorziening) werken we aan de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie;

3 Wegnemen onrendabele top warmtenetten en duurzame energie

Er komt een subsidieregeling voor het wegnemen van een deel van de onrendabele top voor de warmtenetten en een verbetering van de subsidieregeling SDE++. Daardoor komen duurzame bronnen als aqua- en geothermie sneller aan bod;

4 Aantrekkelijke financiering en subsidie

Er komen aanvullende financiële middelen om gebouweigenaren een betaalbaar aanbod te doen, onder andere via het verhogen van de ISDE, een aanvullende bijdrage via het Nationaal Isolatieprogramma, het verruimen van het Warmtefonds en het afschaffen van de verhuurdersheffing.

Enkele van deze randvoorwaarden worden hier nader toegelicht.

Er komt een nationaal programma voor de ondersteuning van de lokale warmtetransitie

De komende jaren komt het aan op de uitvoering. De gemeenten zullen daarbij worden ondersteund vanuit een Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW). Het NPLW ondersteunt gemeenten bij de lokale warmtetransitie met twee soorten activiteiten.

Ten eerste ondersteunt het NPLW de gemeenten door kennis op te doen over wat werkt in de praktijk, kennisproducten en handreikingen te ontwikkelen en kennis en ervaring uit te wisselen in leerkringen en netwerkbijeenkomsten. Een belangrijk onderdeel daarvan is het systematisch ophalen van beleidsknelpunten die zich op lokaal niveau voordoen bij de energietransitie in de gebouwde omgeving, het agenderen en waar mogelijk bijdragen aan het oplossen daarvan. Het programma speelt daarbij een belangrijke rol in de verbinding tussen de lokale praktijk en het nationale beleid. Het NPLW werkt hierin samen met kennis- en leerprogramma's van partners zoals woningcorporaties, netbeheerders en bewonersinitiatieven en zorgt voor goede aansluiting op, en afstemming met, andere rijkprogramma's voor de warmte- en energietransitie. Tot slot is er een helpdesk beschikbaar voor specifieke vragen van gemeenten. Ten tweede, monitort het NPLW de uitvoering van de transitievisies warmte en uitvoeringsplannen door jaarlijks aan de hand van data en enquêtes de stand van zaken inzichtelijk te maken. Deze inzichten worden verrijkt met verdiepende gesprekken en interviews om op te halen waar knelpunten optreden in de uitvoering.

Aanvullend is er een regionale ondersteuningsstructuur om de samenwerking tussen gemeenten te ondersteunen om expertise beschikbaar te stellen en om projectcapaciteit beschikbaar te stellen voor direct relevante regionale dossiers (bijvoorbeeld een warmteregisseur). Het is aan de regio's om te bepalen op welke wijze zij deze ondersteuning invullen. Dit kan bijvoorbeeld door een expertpool op te zetten of gezamenlijk regio-specifieke knelpunten aan te pakken.

Het NPLW is een interbestuurlijk programma van het Rijk, VNG en IPO, vergelijkbaar met het Nationaal programma voor de regionale energiestrategieën (NP RES). De leer- en ontwikkelactiviteiten van het Programma Aardgasvrije Wijken en vanuit het Expertise Centrum Warmte gaan integraal op in het nieuwe programma dat zich richt op alle gemeenten. De afgelopen jaren zijn binnen het Programma Aardgasvrije Wijken proeftuinen geselecteerd. Die zijn gericht op het leren hoe aardgasvrije wijken ingericht en opgeschaald kunnen worden. Zij zijn de koplopers en blijven daarom belangrijke partners van het NPLW om leerervaringen op te doen, beleidsmatige knelpunten op te halen en kennis en goede voorbeelden te delen.



Het NPLW richt zich op de ondersteuning van gemeenten bij verschillende aanpakken met een nadruk op de gebiedsgerichte aanpak; van warmtenetten en *all electric* oplossingen tot stapsgewijze aanpakken met isolatie en hybride warmtepompen. De ondersteuning van het Nationaal Isolatieprogramma maakt dus logischerwijs ook onderdeel uit van het programma.¹⁶

Vooruitlopend op het begin van het NPLW zal een klein team worden ingericht voor het aanjagen en ondersteunen van gemeenten bij de organisatie van de lokale aanpak onder het Nationaal Isolatieprogramma. Deze activiteiten worden eind van het jaar ondergebracht in het NPLW. Het NPLW, inclusief een regionale ondersteuningsstructuur dichtbij de gemeenten, zal naar verwachting eind 2022 volledig operationeel zijn.

Gemeenten krijgen de benodigde bevoegdheden en middelen

In het coalitieakkoord zijn middelen gereserveerd voor de uitvoeringskosten van gemeenten. In overleg met medeoverheden worden afspraken over de verdeling gemaakt. Het wetsvoorstel gemeentelijke instrumenten warmtetransitie geeft gemeenten de bevoegdheid lokale regels te stellen om de transitie naar duurzame alternatieven in de gebouwde omgeving uit te voeren. In dit wetsvoorstel adresseren we de balans tussen keuzevrijheid, verduurzaming en kosteneffectiviteit. Deze balans komt ook aan de orde in de Kamerbrief over Verduurzaming, kosteneffectiviteit en keuzevrijheid. Daarin wordt ook aandacht besteed aan de waarborgen die in het proces en het wetstraject zijn voorzien. Het wetsvoorstel wordt eind dit jaar aan de Tweede Kamer aangeboden en in de memorie van toelichting op dat wetsvoorstel staat uitgebreid beschreven hoe het hele proces wordt ingericht. Om gemeenten handvatten te bieden om betaalbaarheid te kunnen operationaliseren in de wijkgerichte aanpak in verschillende situaties, wordt er in samenwerking met de VNG een 'handreiking betaalbaarheid' opgesteld. Ook werken we, onder verantwoordelijkheid van de minister voor Klimaat en Energie aan een nieuwe Warmtewet, de Wet collectieve warmtevoorziening. Beide voorstellen zullen naar verwachting in 2024 in werking treden.

BOX: Nationaal Isolatieprogramma | Uitsfaseren van slechte energielabels

Het Nationaal Isolatieprogramma, dat recent naar de Tweede Kamer is verzonden, is een belangrijke pijler in het beleidsprogramma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving. Het doel van dit programma is om 2,5 miljoen woningen te isoleren in de periode tot en met 2030 met de nadruk op de slecht geïsoleerde woningen (label E, F en G). Daarbij worden één of meerdere stappen gezet richting de standaard voor woningisolatie. Dit draagt ook bij aan het voorkomen van energiearmoede bij mensen met relatief lage inkomens. Dat doen we langs 4 lijnen:

1. Lokale aanpak isoleren van 750.000 koopwoningen i.s.m. gemeenten
2. Isoleren van 1 miljoen huurwoningen door verhuurders
3. Versneld isoleren van 750.000 koopwoningen op eigen initiatief
4. Samen energie besparen: laagdrempelige maatregelen

Via het Nationaal Isolatieprogramma worden ongeveer 750.000 koopwoningen geïsoleerd via een lokale aanpak samen met gemeenten. Gemeenten kunnen hiervoor meerjarige plannen indienen, die aansluiten bij de transitievisies warmte of bewonersinitiatieven. Die plannen richten zich zoveel mogelijk op het verbeteren van woningen met de slechtste labels. De wijkgerichte aanpak en de inzet op het isoleren van woningen met label E, F en G via de lokale aanpak van het Nationaal Isolatieprogramma, worden zo ingericht dat ze elkaar onderling zoveel mogelijk versterken.

We isoleren een miljoen huurwoningen naar de isolatiestandaard, zowel in het sociale als het particuliere segment. In het Coalitieakkoord is afgesproken dat met normering en positieve prikkels wordt gestimuleerd om slecht geïsoleerde huurwoningen te verduurzamen. Dit moet ertoe leiden dat 675.000 sociale huurwoningen en 325.000 private huurwoningen naar het niveau van de standaard worden geïsoleerd. We stimuleren kleine particuliere verhuurders met gereguleerde

¹⁶ Over de exacte uitvoeringskosten en de wijze van verdeling volgt nog verdere besluitvorming.

huurwoningen te verduurzamen via de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH).

We isoleren 750.000 koopwoningen op eigen initiatief en via collectieve inkoopinitiatieven. Dit stimuleren we door aantrekkelijke, laagdrempelige, breed toegankelijke financiering en subsidie, met de landelijke isolatiecampagne en het platform 'Verbeter je huis'. Om te zorgen dat meer woningeigenaren gebruik kunnen maken van de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE) en de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH) is het vanaf 1 januari 2023 ook mogelijk subsidie voor enkelvoudige isolatiemaatregelen aan te vragen. We besparen energie en verminderen energiearmoede bij mensen met een hoge energierekening en/of mensen die een woning met een slechte energierekening hebben. Daarnaast wordt ingezet op laagdrempelige maatregelen, gericht op het besparen van energie en daarmee het verminderen van energiearmoede bij mensen met een hoge energierekening en/of mensen die een woning met een slechte energierekening hebben. Kwetsbare mensen worden op deze manier ook weerbaarder tegen hoge energieprijzen. Voor de meest kwetsbare groepen continueren we de gemeentelijke aanpak die is gericht op het voorkomen van energiearmoede en ondersteuning van kwetsbare mensen in koop- en huurwoningen. Omdat energie besparen voor iedereen van belang is zal de communicatie via een energiebespaarcoalitie zich breder richten.

De inzet op natuurinclusief, duurzaam en circulair isoleren met aandacht voor hittestress is ondersteunend aan de vier actielijnen.

De indicatieve verdeling van het budget over de verschillende actielijnen binnen het Nationaal Isolatieprogramma is opgenomen in de bijlage 'Verdeling middelen van het Nationaal Isolatieprogramma'.

BOX: Programma hybride warmtepompen | De hybride warmtepomp wordt de nieuwe standaard

Het doel van het programma hybride warmtepompen is om 1 miljoen hybride warmtepompen geïnstalleerd te hebben in 2030. De hybride warmtepomp kan ten opzichte van de huidige cv-ketel tot een grote aardgas- en CO₂-reductie leiden. Of het voor een burger rendabel is om over te stappen op een hybride warmtepomp hangt af van een aantal factoren. Zoals de hoogte van het aardgasverbruik, de isolatie van de woning en de plannen van de gemeente voor alternatieve warmtevoorziening in de wijk. Als richtlijn voor dat laatste wordt aangehouden dat, als de gemeente de komende 10 jaar geen plannen heeft voor warmtevoorziening via een warmtenet of all electric strategie in de wijk, een overstap op een hybride warmtepomp verstandig is. In de meeste gevallen is de investering in de hybride warmtepomp dan (ruimschoots) terugverdiend. De hybride warmtepomp kan voor een deel van de woningvoorraad ook een definitieve aardgasvrij-oplossing zijn, in combinatie met duurzame gassen. De minister voor Klimaat en Energie coördineert het programma hybride warmtepomp. Om het doel te bereiken worden in samenhang en in nauw overleg met de sector onderstaande acties ondernomen.





Programmalijn 2

Koop

- Stimulering en ondersteuning met subsidie
- Vereenvoudiging aanvraagprocedure VvE's
- Brede en betere financieringsmogelijkheden
- Duidelijke informatie
- Ondersteuning ontzorgingsarrangementen

Huur

- Prestatieafspraken met corporaties
- Normering slecht geïsoleerde woningen
- Ondersteuning particuliere verhuurders
- Aanpassing initiatiefrecht huurders
- Aanpassing instemmingsrecht huurders

Nationaal Isolatieprogramma

- Lokale aanpak samen met gemeenten
- Individuele aanpak huurwoningen
- Individuele aanpak koopwoningen
- Stimulering energiebesparing

Programma hybride warmtepompen

- Normering verwarmingsinstallaties
- Actieplan hybride warmtepompen



Subsidie maakt de hybride warmtepomp voor steeds meer bewoners en gebouweigenaren betaalbaar. Via de ISDE kunnen woning- en gebouweigenaren sinds 1 januari 2022 gemiddeld 30% subsidie krijgen op de aanschafkosten van de (hybride) warmtepomp. Het kabinet heeft voor de periode 2025 tot en met 2030, €150 miljoen per jaar gereserveerd. Deze middelen worden naar verwachting ook grotendeels via de huidige ISDE-regeling ingezet. Waarbij de exacte reeks zal samenhangen met de invoering van de hieronder genoemde installatie-eisen.

Normering verwarmingsinstallaties

De huidige cv-ketel op aardgas moet worden uitgefaseerd. Het stellen van een heldere norm voor warmte-installaties biedt leveranciers, installateurs en woning- en gebouweigenaren een duidelijk perspectief. We werken normering uit om vanaf 2026 - bij vervanging van de cv-ketel - hogere eisen te stellen aan de efficiëntie van verwarmingsinstallaties, mits de woning of het gebouw daartoe geschikt is. Een hybride warmtepomp (een combinatie van cv-ketel en een warmtepomp) is dan een logische oplossing. Maar er is ook ruimte voor andere duurzame technieken. Met de installateurs (Techniek Nederland) en fabrikanten (vertegenwoordigd door de Nederlandse verwarmingsindustrie en de Vereniging Warmtepompen), zijn afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat er voldoende installatie-, en productiecapaciteit is bij de invoering van een norm. De eerder in deze brief genoemde voorgenomen eisen aan het verbeteren van koop- en huurwoningen met een energielabel E, F en G dragen eraan bij dat voor meer en meer woningen en gebouwen een hybride warmtepomp een logische oplossing is. Grote producenten bouwen op dit moment fabrieken waar zij op grote schaal en tegen lagere kosten hybride warmtepompen kunnen produceren. En ze werken aan het verlagen van de kosten van levering en installatie.

Actieplan hybride warmtepompen

In het actieplan hybride warmtepompen zijn afspraken gemaakt met verschillende partijen in de sector die nodig zijn om de komende jaren (2022 – 2024) het aantal geïnstalleerde hybride warmtepompen te kunnen verhogen. Deze afspraken gaan onder andere over uniforme communicatie, een eenduidige monitoring van aantallen, monitoring van de impact op de netcapaciteit en de opschaling van producten en opleiding van installateurs.

Het Rijk voert de komende drie jaar een brede publiekscampagne. Daarmee verbeteren we de informatievoorziening over de hybride warmtepomp. We geven in de publiekscampagne informatie over: wanneer de hybride warmtepomp een verstandige investering is en hoe de hybride warmtepomp werkt en over de subsidiemogelijkheden voor aanschaf en installatie. Bewoners kunnen bij de gemeente, of, na de lancering van de uitbreidingen van www.verbeterjehuis.nl in de tweede helft van 2022 via deze site, te weten komen wat de verduurzamingsplannen van de gemeente zijn. Op deze website is nu al informatie te vinden over wanneer de woning geschikt is om met een (hybride) warmtepomp te verwarmen.

Naast hybride warmtepompen zijn er ook andere duurzame installaties, bijvoorbeeld de volledig elektrische warmtepompen en zonneboilers. Momenteel worden elektrische warmtepompen vooral ingezet in nieuwbouw. Maar omdat we meer gaan isoleren verwachten we dat deze techniek in de komende jaren ook in de bestaande bouw belangrijker wordt. Vanuit gemeenten wordt hier in het kader van de gebiedsgerichte aanpak op gestuurd. De hierboven genoemde ISDE-subsidie is ook beschikbaar voor elektrische warmtepompen en zonneboilers.

Programmalijn 2 | Individuele aanpak woningen

Bieden van handelingsperspectief

Woningeigenaren (zowel eigenaar-bewoners als verhuurders en zowel grondgebonden woningen als VvE's) krijgen handelingsperspectief. Dit gaat onder andere om het bieden van toegankelijke informatie, verregaande ontzorging, subsidies en financiering. Ook komt er een helder uitfaseringsbeleid van slecht geïsoleerde woningen, mede op basis van de Europese richtlijnen. Normering draagt er aan bij dat het verduurzamen van woningen ook meer doorwerkt in de woningwaarde. Samen met medeoverheden, marktpartijen, bewonersinitiatieven en anderen wordt gewerkt aan vraag- en aanbodontwikkeling en het zorgen voor de juiste omstandigheden voor haalbare en betaalbare verduurzaming.

Koop en huur

Op weg naar energieneutrale nieuwbouw als de nieuwe norm

Uiterlijk in 2023 zal het kabinet de huidige minimumvereisten voor de energieprestatie van gebouwen, waaronder nieuwbouw, die voortvloeien uit de EPBD, toetsen en aanscherpen op basis van de uitkomsten. Nieuwbouw zal naar verwachting volledig energieneutraal gaan worden. Zo geeft het kabinet uitvoering aan artikel 4 van de EPBD. Daarbij moeten lidstaten de desbetreffende minimumvereisten regelmatig, en ten minste om de vijf jaar, toetsen en zo nodig aanpassen aan de technische vooruitgang in de markt.¹⁷



¹⁷ Daarnaast worden de huidige EPBD en de CPR herzien door de Europese Commissie. Dit kan leiden tot verdere aanscherpingen van minimumvereisten voor de energie- en milieuprestatie in de (nabije) toekomst.



Koop

Eigenaar-bewoners worden financieel gestimuleerd en ondersteund met subsidie

De subsidie in de ISDE (woningeigenaren) en SEEH (VvE's) voor isolatie, warmtepompen en zonneboilers is per 1 januari 2022 verhoogd naar ongeveer 30%. Isolatiesubsidie kan uiterlijk vanaf 2023 ook worden verkregen voor één maatregel. Hierbij wordt een 'staffel' gehanteerd: één isolatiemaatregel levert ongeveer 15% subsidie op en voor twee maatregelen gaat het nog steeds om ongeveer 30%.¹⁸ De subsidie voor één isolatiemaatregel kan in de ISDE worden aangevraagd vanaf 1 januari 2023 voor maatregelen die zijn genomen vanaf 2 april 2022. Zo hoeven woningeigenaren niet te wachten met het uitvoeren van hun maatregel.

De aanvraagprocedure en voorwaarden voor VvE's wordt vereenvoudigd

De meeste onderdelen gericht op VvE's gaan per 1 januari 2023 uit de ISDE en over naar de SEEH. Hierdoor wordt de SEEH de centrale regeling voor VvE's, wat het proces van aanvragen en uitvoeren van maatregelen aanzienlijk zal versimpelen en versoepelen. Zo wordt ook gekeken of andere subsidies waar VvE's gebruik van kunnen maken, zoals het deel van de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE) gericht op VvE's, op termijn ondergebracht kan worden onder de SEEH. Het afsluiten van aardgas in woningen die al op een warmtenet zitten, maar nog aardgas gebruiken om te koken, wordt subsidiabel.

Er komen bredere en betere financieringsmogelijkheden

Via het Nationaal Warmtefonds met verbetering van de financieringsvoorwaarden

Het Nationaal Warmtefonds begint naar verwachting op 1 oktober 2022 met het verstrekken van financiering aan woningeigenaren zonder leenruimte buiten wijkpakketten. De woningeigenaren betalen rente en aflossing naar draagkracht en het restschuldrisico wordt gedragen door het Nationaal Warmtefonds. Woningeigenaren zonder leenruimte binnen wijkpakketten hebben deze financieringsmogelijkheid sinds juli 2021. De bedoeling is om woningeigenaren zonder leenruimte en woningeigenaren met een laag inkomen met ingang van 1 oktober 2022 de financiering tegen een rente van 0% aan

¹⁸ Voor (hybride) warmtepompen en zonneboilers blijft gelden dat voor één maatregel ongeveer 30% subsidie wordt gegeven.

te bieden.¹⁹ Het financieren van (enkel) zonnepanelen en elektrisch koken is naar verwachting vanaf 1 juli 2022 mogelijk via het Nationaal Warmtefonds.²⁰ Het gehele financieringsbedrag kan dan desgewenst aan zonnepanelen worden besteed. Meerkosten die nodig zijn om de verduurzaming te realiseren kunnen worden meegefinancierd, zoals nieuwe kozijnen bij dubbelglas of het afwerken van muren en plafonds na het aanbrengen van isolatie. Deze mogelijkheid bestond al. Voor investeringen die los staan van het verduurzamen, is voor woningeigenaren de hypotheek een logischer financieringsvorm. Daarnaast breidt het Nationaal Warmtefonds vanaf 1 oktober 2022 de financieringsmogelijkheden uit naar kleine VvE's, inclusief de combinatie verduurzaming en achterstallig onderhoud (voor VvE's is de eerdergenoemde optie van een hypotheek niet aanwezig).

Met de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen is gekeken of het Nationaal Warmtefonds het verduurzamen van woningeigenaren die in een schuldhulpverleningstraject zitten, kan financieren.²¹ Er is een onderscheid in minnelijke schuldregeling en wettelijke schuldsanering.²² De ministers voor VRO en van SZW zullen met de VNG en de NVVK (financiële hulpverleners) bespreken welke ondersteuning woningeigenaren die in het minnelijke traject zitten, kunnen ontvangen voor verduurzaming. Bijvoorbeeld met ondersteuning van gemeenten, die een budget van 150 miljoen euro ontvangen om kwetsbare mensen te ondersteunen bij het nemen van energiebesparende maatregelen. Bovendien is in het kader van de compenserende maatregelen voor hoge energieprijzen 150 miljoen euro van het budget voor het Nationaal Isolatieprogramma naar voren gehaald (Kamerstukken II 2021/2022, 35925 XV, nr. 111). Overigens is het aantal mensen voor wie bovengenoemd vraagstuk speelt beperkt. Naar inschatting van de NVVK heeft ongeveer 10% van de mensen die schuldhulp ontvangen een eigen woning.

Komt iemand er met de hulp van een schuldhulpverlener niet uit met de schuldeisers en komt er geen minnelijke schuldenregeling tot stand, dan kan iemand de rechter vragen om toelating tot de wettelijke schuldsanering. Verkoop van de woning is het uitgangspunt in het wettelijke traject. Lenen om te investeren in verduurzaming is dan niet aan de orde.

Via de hypotheek door koppeling leenruimte aan energielabel

Financiering van verduurzaming met spaargeld of via de hypotheek zal voor veel woningeigenaren de aantrekkelijkste en meest logische optie blijven. Ik bekijk met de minister van Financiën en de sector hoe het benutten van de hypotheek voor het financieren van verduurzamingsmaatregelen kan worden verbeterd. In ieder geval wordt bekeken of de leenruimte voor de hypotheek nadrukkelijker kan worden gekoppeld aan het energielabel dat een woning bij aankoop heeft of na verduurzamingsmaatregelen zal hebben. Aanvullend zijn in het Convenant Verduurzaming Koopketen, dat in december 2020 is afgesloten, afspraken gemaakt over betere voorlichting bij het verduurzamen van een te kopen of te verbouwen huis. In dit convenant werken makelaars, taxateurs, hypotheekadviseurs en financiers samen om woningeigenaren te stimuleren om de woning te verduurzamen.

Eigenaar-bewoners krijgen duidelijke en goed toegankelijke informatie

Dit doen we onder andere door een doorlopende publiekscommunicatie over de verschillende verduurzamingsmaatregelen. De kernboodschap is dat ieder zijn woning toekomstklaar moet maken, wat de voordelen hiervan zijn voor de woningeigenaar en welke financiële mogelijkheden en hulp hierbij wordt

¹⁹ De 0% rente is gerekend met de huidige marktrentes en drukt op het rijksbudget in het fonds. Bij grote rentestijgingen in de markt zal worden bezien of de rentekorting in het Nationaal Warmtefonds voor nieuwe leningen nog op 0% rente moet en kan blijven.

²⁰ Het bestuur van het Nationaal Warmtefonds en de private co-financiers nemen hier zelf nog een definitief besluit over.

²¹ In het Commissiedebat van 13 april 2022 vroeg de CU-fractie naar deze mogelijkheid.

²² Een minnelijke schuldregeling heeft als uitgangspunt dat iemand in 3 jaar tijd van zijn of haar schulden af is. De voorwaarden zijn onder andere dat iemand maximaal spaart voor aflossing van de schulden en geen nieuwe schulden maakt. Dit zou immers niet eerlijk zijn ten opzichte van de bestaande schuldeisers die een groot deel van hun vordering moeten kwijtschelden. In dit minnelijke traject wordt per geval gekeken of iemand wel of niet zijn of haar huis moet verkopen. Ook bij de wettelijke schuldsanering spaart iemand in 3 jaar tijd (kan verlengd worden tot 5 jaar) zoveel mogelijk voor de schuldeisers en mag iemand zonder toestemming van de rechter-commissaris geen nieuwe schulden maken.



geboden. We bieden voor alle woningeigenaren en VvE's praktische hulp op www.verbeterjehuis.nl. Dit platform wordt de landelijke digitale basisvoorziening voor mensen die hun woning willen verduurzamen. Zij krijgen beter inzicht in de mogelijkheden voor het verduurzamen van hun woning, wat besparingseffecten zijn en hoe vraag en aanbod bij elkaar kunnen worden gebracht. De bestaande energieloketten van gemeenten kunnen hulp en persoonlijke begeleiding bieden op lokaal/regionaal niveau. Specifiek voor VvE's is er subsidie voor energie-advies, een duurzaam meerjarenonderhoudsplan (mjop) en procesondersteuning bij de voorbereiding van het verduurzamen. Aan de bestaande subsidiemogelijkheden in de SEEH voor advies en proceskosten in de voorfase, wordt een nieuwe subsidiemogelijkheid toegevoegd voor ondersteuning bij de uitvoering van complexe verduurzamingsprojecten van VvE's.

Wat wordt de boodschap richting bewoners?

Die boodschap is: informeer bij de gemeente naar de plannen voor jouw wijk; let op je gedrag, pas je installaties aan, isoleer je woning tot de standaard voor woningisolatie. En: schaf een (hybride) warmtepomp aan als je cv-ketel vervangen moet worden (en je wijk binnen 10 jaar niet op een aardgasvrij alternatief overstapt); vervang koken op aardgas door elektrisch koken en leg zonnepanelen op je dak (energiebespaarschijf).

De markt wordt ondersteund bij het aanbieden van ontzorgingsarrangementen

Veel mensen hebben hulp nodig bij het verduurzamen. Daarom is er onder het Nationaal Isolatieprogramma een lokale aanpak ontwikkeld waarmee mensen ondersteund en ontzorgd worden. Hierbij zijn er verschillende smaken: van laagdrempelig energieadvies via het gemeentelijke energieloket, hulp bij het doe-het-zelven en collectieve inkoopacties tot standaardoplossingen per bouwtype of totaalontzorging van A tot Z. Daarbij kunnen marktpartijen het hele traject uit handen nemen, vanaf de eerste oriëntatie tot en met de uitvoering van de verduurzamingsmaatregelen. Er komt een ondersteuningsprogramma voor de marktpartijen gericht op het verder ontwikkelen en opschalen van hun aanbod (zie verder programmalijn 5). Er wordt specifiek marktaanbod voor VvE's ontwikkeld en een landelijke kennisinfrastructuur.

Huur

Er zijn door het afschaffen van de verhuurderheffing veel investeringsmiddelen beschikbaar voor sociale huurwoningen. Corporaties en andere grote verhuurders krijgen via het afschaffen van de verhuurderheffing tot 2025 ruim € 5 miljard extra investeringsruimte. Die kunnen ze kunnen besteden aan nieuwbouw, verduurzaming, leefbaarheid en betaalbaarheid. Hoe de verdeling precies uitpakt, komt in de prestatieafspraken en in het Sociaal Huurakkoord te staan. Als een derde van de middelen wordt ingezet voor verduurzaming, is er bijna € 2 miljard euro beschikbaar voor het verduurzamen van sociale huurwoningen. Voor kleinere (private) verhuurders is er op 1 april 2022 een subsidieregeling geopend voor het verduurzamen van sociale huurwoningen. Via deze regeling is tot 2025 ongeveer € 120 miljoen beschikbaar. Het kabinet geeft tot 2025 dus ongeveer € 2 miljard uit aan de verduurzaming van sociale huurwoningen. Daarnaast zijn er in 2022 nog middelen voor sociale huurwoningen beschikbaar via de RVV-Verduurzaming. Ook kunnen sociale huurwoningen via andere subsidieregelingen (SAH, ISDE) worden verduurzaamd.

Deze programmalijn kent een sterke verbinding met het Programma Betaalbaar Wonen.²³ Daarin wordt ervoor gezorgd dat de woonlasten beter aansluiten bij het inkomen en dat meer mensen een voor hen passende en betaalbare woning kunnen krijgen.

Er komen prestatieafspraken met corporaties over verduurzaming en circulair renoveren

Dit gebeurt in het kader van het afschaffen van de verhuurderheffing, zoals die in het Coalitieakkoord is afgesproken.²⁴ Er wordt gestuurd op de doelen uit het Coalitieakkoord: het aardgasvrij maken van 450.000 corporatiewoningen en het mede daarmee zorgen voor het verduurzamen van circa 675.000 corporatiewoningen naar (minimaal) de standaard voor woningisolatie tot en met 2030. Om dit te halen is het essentieel dat alle gebouweigenaren, inclusief eigenaar-bewoners worden meegenomen in de aardgasvrije plannen van gemeenten. Daarom wordt aan de hand van de transitievisies warmte bekeken hoe de plannen van gemeenten aansluiten op de doelen van de corporatiesector en of de beoogde CO₂-reductie op een andere manier kan worden gerealiseerd als dat nodig is. De nationale prestatieafspraken bieden de basis voor lokale afspraken tussen provincies, gemeenten, huurdersorganisaties en corporaties.

Verhuurders krijgen via normering een prikkel om slecht geïsoleerde woningen (label E, F en G) te verduurzamen

Met Aedes zijn in het kader van de verlaging van de verhuurderheffing (vooruitlopend op de volledige afschaffing van de verhuurderheffing) afspraken gemaakt over de uitfasering van corporatiewoningen met (de huidige) energielabels E, F en G in 2028. Om wettelijk te borgen dat alle slecht geïsoleerde huurwoningen worden verbeterd, zullen per 1 januari 2030 wettelijke eisen worden gesteld aan (de verhuur van) corporatiewoningen en private huurwoningen. Bij de uitwerking wordt rekening gehouden met het nieuwe EPBD-voorstel dat de Europese Commissie voorbereidt, waarin waarschijnlijk ook minimumvereisten voor de energieprestatie van woningen zullen worden opgenomen. Voor huurwoningen met een monumentenstatus zullen naar verwachting uitzonderingen en/of aangepaste vereisten gaan gelden.

Vooruitlopend op de realisatie van de prestatieafspraken met corporaties over het uitfaseren in slechte energielabels in 2028 en de wettelijke normering in 2030, zal worden uitgewerkt hoe verhuurders kunnen worden gestimuleerd tot het verbeteren van de isolatie van slecht geïsoleerde woningen, en hoe voor huurders in slecht geïsoleerde woningen (in het gereguleerde segment) bij het vaststellen van de huurprijs rekening gehouden kan worden met de slechte isolatie. Daarbij zal ook bezien worden op welke wijze de energieprestatie van huurwoningen zwaarder meegewogen kan worden in het woningwaarderingstelsel. Bij de uitwerking en definitieve besluitvorming hierover worden de juridische en financiële gevolgen betrokken.

²³ Kamerstukken II 2021/22 32847 nr. 906.

²⁴ Er zijn reeds afspraken gemaakt met Aedes over het uitfaseren van corporatiewoningen met slechte energielabels (E, F en G), vanwege de eerdere verlaging van de verhuurderheffing met 500 miljoen euro.



Programmalijn 3

Bedrijfsmatig vastgoed

- Introductie eindnorm voor utiliteitsgebouwen
- Normering slechte labels
- Verruiming energiebespaarplicht met hernieuwbare energie
- Inzet op ondersteuning MKB-ers
- Introductie nieuwbouwnorm industrie
- Stimulering energietransitie bedrijven-terreinen

Maatschappelijk vastgoed

- Lokale aanpak samen Europees voorstel renovatieverplichting
- Nieuwe subsidie-regeling Maatschappelijk vastgoed
- Stimulering portefeuilleroutekaart en renovatiepaspoort
- Verlenging en verbreding ontzorgingsprogramma
- Onderzoek naar revoluerend fonds



Programmalijn 3 | Aanpak utiliteitsgebouwen

Bedrijfsmatig vastgoed

Van professionele gebouweigenaren kan meer gevraagd worden

Van de professionele gebouweigenaren kan meer gevraagd worden dan van de particuliere woningeigenaren. Er komt daarom een ambitieuze eindnorm voor utiliteitsbouw en er komen normen voor de uitfasering van slechte energielabels in de utiliteitsbouw. Eigenaren van utiliteitsgebouwen worden daarbij geholpen met subsidies, financiering en praktische ondersteuning. Het vastleggen van het punt op de horizon via onder meer de eindnorm is voor investeringen in vastgoed zeer relevant, zeker voor eigenaren van grote gebouwen en grote vastgoedportefeuilles. Zij werken met plannings van 8-10 jaar vooruit, die beschreven gaan worden in meerjarenonderhoudsplanningen, portefeuilleroutekaarten en mogelijk ook in openbare renovatiepaspoorten conform de voorstellen vanuit het fit-for-55 pakket, zodat de markt ook de capaciteit hierop kan afstemmen.

De eindnorm voor utiliteitsbouw wordt in juli 2023 in wetgeving gepubliceerd²⁵

Voor alle gebruiksfuncties zijn inmiddels onderzoeken gedaan op welk niveau deze eindnorm zou moeten liggen, om in 2050 een CO₂-arme gebouwvoorraad te hebben. Dit niveau ligt op of net onder het huidige BENG-niveau voor nieuwbouw (Bijna Energie Neutrale Gebouwen). Wanneer de eindnorm bekend is gemaakt, kan deze ook verwerkt worden in bestaande instrumenten, zoals de subsidies en fiscale instrumenten (EIA of Energie Investeringsaftrek). Het streven is dat het percentage gebouwen dat voldoet aan de eindnorm zal groeien van ca. 6% in 2022 naar 25% in 2030. In 2025 worden ook de vangnet-eisen in het Besluit bouwwerken leefomgeving bij verbouw aangescherpt. Deze geven op bouwdeelniveau duidelijkheid over de minimaal te behalen energieprestatie.

Via normering pakken we gebouwen met slechte energielabels aan²⁶

De Europese Commissie heeft in het fit-for-55 pakket ook voorstellen opgenomen voor het herzien van de Energy Performance of Buildings Directive (EPBD). Het voorstel van de EPBD gaat over het uitfaseren van de slechtste energielabels in de utiliteitsbouw, te beginnen met de slechtste 15% van de voorraad in 2027 (ca. 60.000 gebouwen) en in 2030 energielabel F conform de nieuwe labelclassificatie (ook ca. 60.000). Deze onderste 15% komt voor de gehele utiliteitsbouw gemiddeld overeen met de huidige labels G en F. Deze verdeling is niet in iedere subsector hetzelfde.²⁷ Zo heeft momenteel 30% van de gebouwen van het primair en voortgezet onderwijs gebouwen een geschat energielabel G. Bovendien heeft momenteel slechts 18% van de gebouwen een energielabel en ontbreekt hierdoor een goed totaalbeeld. Na publicatie van de EPBD wordt onderzocht hoe dit per gebouwtype geïmplementeerd moet worden en welke uitzonderingen gemaakt mogen en kunnen worden, en hoe voor grote vastgoedportefeuilles een portefeuilleaanpak toegepast kan worden. Specifiek voor scholen zal samen met de gemeenten en onderwijssectoren worden gewerkt aan een routekaart herstelaanpak onderwijshuisvesting, waarin verduurzaming een van de opgaven is. Overheidsgebouwen die dienen voor de nationale veiligheid zullen waarschijnlijk worden uitgezonderd conform het huidige voorstel van de Europese Commissie, op logiesgebouwen en kantoorgebouwen na. Ook voor monumenten geldt dat deze niet kunnen voldoen aan deze normering. In overleg met de sector verkennen we daarom of streefnormen voor monumenten kunnen worden ontwikkeld. Hiernaast wordt ook ingezet op: 100% naleving van de energielabel C-verplichting voor kantoren, de energiebesparingsplicht, de bijbehorende informatieplicht en de energie-audit verplichting.

²⁵ De beoogde ingangsdatum van de eindnorm is 1 juli 2024.

²⁶ Dit is ook afhankelijk van de uitkomst van de revisie van de EPBD (fit for 55).

²⁷ Zie ook afbeelding 4.

Met de sector wordt een aanpak ontwikkeld gericht op ondersteuning voor particuliere verhuurders

Het doel is om 325.000 bestaande private huurwoningen naar ten minste de standaard voor woningisolatie te brengen in 2030. De wettelijke minimumvereisten die per 1 januari 2030 worden ingevoerd zijn hierbij ondersteunend. Op basis van nader onderzoek naar de kenmerken en omvang van de sector zal bezien worden welke ondersteuning voor particuliere verhuurders hierbij verder nodig is. Vooruitlopend hierop is per 1 april 2022 de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud voor Huurwoningen (SVOH) opgesteld voor kleine particuliere verhuurders met gereguleerde huurwoningen.

Het initiatiefrecht van huurders wordt aangepast

Het initiatiefrecht van huurders wordt aangepast en richt zich op een verbreding naar actueel gewenste verduurzamingsmaatregelen en introduceert de mogelijkheid van collectieve verduurzaming. Via het huidige initiatiefrecht kunnen huurders al betere isolatie, zoals een spouwmuur of dakisolatie, HR++ glas of een (iets betere) ketel afdwingen. Zonnepanelen en een (hybride) warmtepomp vallen daar momenteel nog niet onder. Het initiatiefrecht wordt daarom uitgebreid met het doel huurders ook deze, actuele verduurzamingsmaatregelen te kunnen laten initiëren. Ook wordt het voor huurders van een wooncomplex voortaan mogelijk om gezamenlijk het initiatief tot verduurzaming te nemen, onder de voorwaarde dat het om minimaal 70% van de huurders van een complex met minimaal 10 woningen gaat en zij schriftelijk een voorstel doen.

Het instemmingsrecht van huurders wordt aangepast

Het instemmingsrecht wordt ook aangepast. In de huidige huurregeling is bij het verduurzamen van een huurcomplex vereist dat 70% van alle huurders instemmen. Met het oog op een versterking van het belang van betaalbaarheid, een versterking van de positie van de betrokken huurder en op het gewenste tempo van verduurzamingstrajecten van huurcomplexen, is het van belang het instemmingsrecht aan te passen. Het gaat hierbij onder meer om de verandering dat voortaan niet 70% van alle huurders, maar 70% van alle huurders die op het voorstel reageren nodig zal zijn voor verduurzaming van de woningen. Hun instemming krijgt daarmee gewicht. Het versterken van de betaalbaarheid voor de huurder gebeurt door een voorstel als redelijk te beschouwen op het moment dat de aanpassing tot een lagere energierekening voor de huurder leidt. In dat geval stijgt de huur, maar daalt de energierekening, waardoor de woningverbetering betaalbaar blijft voor de huurder. Zowel de aanpassing van het initiatiefrecht als de aanpassing van het instemmingsrecht vergen een wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Hierover is uitgebreid overleg gevoerd met Aedes, de Woonbond, IVBN en Vastgoed Belang.



De energiebesparingsplicht wordt verruimd met maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie

Locaties die onder de energiebesparingsplicht vallen (ruim 100.000) krijgen vanaf 2023 te maken met een geactualiseerde Erkende Maatregelenlijst (EML), waar ook CO₂-reducerende technieken zoals zonnepanelen op komen te staan, indien die zich binnen 5 jaar terugverdienen.²⁸ De beoogde inwerking-treding is 2023. Rond de zomer 2022 wordt de Kamer geïnformeerd over de actualisatie van de EML. Het toezicht op de energiebesparingsplicht wordt aangescherpt en wordt in zijn geheel ondergebracht in het basistakenpakket van de omgevingsdiensten.

Speciale inzet op ondersteuning voor mkb'ers

We verkennen samen met de branches, onder de paraplu van MKB Nederland, hoe we in aanvulling op het reeds bestaande instrumentarium mkb'ers kunnen helpen als ze verduurzamingsmaatregelen willen nemen. Het gaat daarbij om het treffen van de juiste maatregelen en hoe die gefinancierd worden. Het verlengen van de Subsidieregeling Verduurzaming Mkb tot en met 2023 wordt door het ministerie van EZK nu bekeken, en ook of deze verbreed kan worden. Voor mkb'ers wordt een ontzorgingsprogramma ontwikkeld, beoogd vanaf 2024, met een proactieve benadering die aansluit bij de energiebesparingsplicht én het uitfaseren van slechte energielabels. Eigenaren van bedrijfsmatig vastgoed worden via fiscale regelingen zoals de Energie-Investeringsaftrek en de MIA Vamil en de BMKB gestimuleerd tot het nemen van verduurzamingsmaatregelen. Het idee van een Warmtefonds voor mkb'ers uit het Coalitieakkoord²⁹ wordt niet verder uitgewerkt. Zo voorkomen we dubbele inzet van financiële instrumenten. We ondersteunen verder Stichting Bespaargarant, de DEB-tool³⁰ en we verkennen of het nodig is om energiearmoede bij mkb'ers tegen te gaan.

Er wordt een norm voor industriegebouwen geïntroduceerd

Dit betekent dat nieuwe gebouwen met industriefunctie (o.a. bedrijfshallen, logistieke hallen) ook aan BENG-bouweisen moeten gaan voldoen voor nieuwbouw. (ca. 3400 gebouwen tot en met 2030; ±10 miljoen m²). Daarnaast moeten alle bestaande gebouwen met een industriefunctie aan de eindnorm voor utiliteitsgebouwen voldoen (ca. 319.000 bedrijfshallen en ±138 miljoen m²).³¹

²⁸ De Ministers voor Klimaat en Energie en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening actualiseren de wetgeving onder de Omgevingswet m.b.t. de Energiebesparingsplicht en maken deze voor 2023 bekend.

²⁹ Uit een eerste verkenning blijkt dat het Warmtefonds voor MKB'ers openstellen niet leidt tot meer leningen/investeringen, vanwege de due diligence check bij ondernemers.

³⁰ DEB is een online energiebespaarassistent voor ondernemers, ontwikkeld door MKB Nederland.

³¹ <https://repository.tno.nl/islandora/object/uuid%3A1b950e9a-50f9-4767-ae98-17bdb331837d>

We stimuleren de energietransitie op bedrijventerreinen

Aanjaagteams verhogen de organisatiegraad op bedrijventerreinen en begeleiden vastgoedeigenaren naar het doen van investeringen in gebouw en terrein. Via enkele proefprojecten op bedrijventerreinen wordt er geleerd. Daarnaast wordt verkend of er een instrument kan worden ontwikkeld dat verduurzamen van bedrijventerreinen vergemakkelijkt. Het gaat hierbij zowel om energiebesparing, -opwek en -opslag.

Versnellen van de verduurzaming door een 'shared incentive' (gedeelde prikkel) tussen verhuurders en huurders

Het oplossen van de 'split incentive'-problematiek versnelt de verduurzaming bij vastgoed waarvan de eigenaar niet de gebruiker is, zoals in het Klimaatakkoord geagendeerd is. We ondersteunen onderzoeken die leiden tot concrete oplossingen, kennisoverdracht tussen de partijen en gesprekken tussen huurders en verhuurders, die leiden tot een 'shared incentive'.

Maatschappelijk vastgoed

Introductie van een renovatieverplichting

Duurzamer maatschappelijk vastgoed is belangrijk vanwege de voorbeeldrol die ze vervult in de maatschappij. De Energy Efficiency Directive (EED) stelt daarom een aanvullende norm voor maatschappelijk vastgoed voor. Dit is een voorgenomen renovatieverplichting die stelt dat elke lidstaat ervoor zorgt dat jaarlijks ten minste 3% van het maatschappelijk vastgoed (public buildings) wordt gerenoveerd en zo goed als energieneutraal wordt gemaakt. Voldoen aan deze EU-norm betekent dat jaarlijks minimaal 3 miljoen m² gebruiksoppervlakte (dit zijn zo'n 4500 verblijfsobjecten) gerenoveerd moeten worden naar bijna energieneutraal. Uit onderzoek van TNO blijkt dat tot 2030 3 tot 6 miljard euro nodig is voor de benodigde meerinvesteringen van deze opgave, met prijspeil 2020, wanneer deze duurzame investeringen op natuurlijke momenten worden gedaan.³² Met de huidige beschikbare middelen voor maatschappelijk vastgoed kan een deel van de opgave worden gedaan. Een andere norm betreft het optimaal benutten van overheidsgebouwen voor de opwek van hernieuwbare energie. Het streven is om in 2030 minimaal 80% van de geschikte overheidsdaken belegd te hebben met zonnepanelen.

De subsidieregeling voor maatschappelijk vastgoed start per 1 oktober 2022³³

Deze regeling wordt per 1 oktober 2022 geopend en richt zich op de verduurzaming van onder andere zorg-, sport-, onderwijs- en overheidsgebouwen. Zodra de Europese richtlijnen zoals de EPBD en de EED definitief zijn vastgesteld, passen we deze regeling waar nodig aan om aan de 3% renovatieverplichting te kunnen voldoen.³⁴ Ook wordt investeringsruimte gecreëerd via een aantal departementale begrotingen voor verduurzamingsmaatregelen en renovaties naar de eindnorm bij de rijkspartijen met vastgoed.

We stimuleren het maken van een portefeuilleroutekaart en een renovatiepaspoort

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat eigenaren van meerdere gebouwen in beeld brengen welke maatregelen zij al hebben getroffen en hoe zij toewerken naar het streefdoel voor 2030 en een CO₂-arme vastgoedportefeuille in 2050. Dat doen zij met vierjaarlijkse routekaarten op portefeuille-niveau, duurzame meerjarenonderhoudsplanningen en/of meerjarige vastgoedverduurzamingsplanningen. Portefeuilleroutekaarten worden opgenomen in de handhavingsstrategie voor bevoegde gezagen.³⁵

³² <https://www.rvo.nl/onderwerpen/expertteam-woningbouw/beleid-gebouwde-omgeving#europese-verplichtingen>

³³ Er is indicatief €2,75 mld. gereserveerd in het coalitieakkoord. Over de verdeling moet nog budgettaire besluitvorming plaatsvinden.

³⁴ Respectievelijk: Energy Performance of Buildings Directive en de Energy Efficiency Directive voorstellen die de Europese Commissie in het kader van het Fit For 55 traject heeft gedaan.

³⁵ Zo realiseert Defensie de verduurzamingsopgave van haar vastgoed via het defensiebrede programma Concentreren Verduurzamen en Vernieuwen.

Het renovatiepaspoort is een onderdeel van het voorstel van de Europese Commissie.³⁶ Beide documenten bieden eigenaren vervolgens een handvat om het gesprek aan te gaan met de gemeente over de Wijkuitvoeringsplannen of Transitievisies warmte, een financiële instelling of uitvoerende partijen.

We verkennen een verlenging en verbreding van het ontzorgingsprogramma maatschappelijk vastgoed

Via het lopende ontzorgingsprogramma krijgen kleine maatschappelijk vastgoedeigenaren ondersteuning en begeleiding op zodat zij hun vastgoed duurzamer kunnen maken. We kijken hoe we het ontzorgingsprogramma kunnen verlengen en uitbreiden naar andere maatschappelijk vastgoedsectoren, zoals de cultuur- en welzijnssector. Maar ook naar meer gemeenten, door de bovengrens van het aantal inwoners op te hogen. Verder houden we het Kennis- en Innovatieplatform verduurzaming maatschappelijk vastgoed in stand.

De mogelijkheden voor een revoluerend fonds voor maatschappelijk vastgoed worden onderzocht

Voor veel eigenaren van maatschappelijk vastgoed is aanvullende financiering nodig. We zullen onderzoeken hoe een revoluerend fonds in aanvulling op de overige instrumenten kan zorgen voor snellere verduurzaming. In dit onderzoek zal onder meer gekeken worden naar het mogelijk maken van investeringen als manier om projecten voor te financieren en ook ingezet worden voor projecten op niet-natuurlijke momenten, zoals het uitvoeren van een Wijkuitvoeringsplan voor aardgasvrije wijken (lage rente lening), waarbij de businesscase minder goed uitkomt vanwege het doorkruisen van natuurlijke momenten.



³⁶ De EU introduceert Renovatiepaspoorten als vrijwillig instrument. We zien hier de meerwaarde van en verkennen hoe we de DMOP's hiertoe kunnen verbeteren door het lange termijn perspectief toe te voegen; daarnaast werken we aan een tool om dit mogelijk te maken. Hierbij wordt nog bekeken wat de eventuele extra kosten zijn en hoe deze gedekt zouden kunnen worden.



Programmalijn 4

Duurzame gassen

- Bijmengverplichting groen gas
- Flankerend beleid opschaling vergassing
- Programma groen gas
- Voorbereiding gebruik waterstof

Duurzame warmtebronnen en -netten

- Subsidieregeling warmtenetten
- Aanpassing SDE++ voor duurzame warmte technieken
- Verkenning beleid opschaling duurzame warmte

Koeling

- Ontmoedigen energieintensieve koeling
- Kennisagenda koeling



Programmalijn 4 | Bronnen en infrastructuur

Stimuleren van duurzame bronnen en warmte-infrastructuur

Aardgas wordt gedeeltelijk vervangen door groen gas. Door het bijmengen van groen gas daalt de CO₂-uitstoot met 2,9 Mton en stimuleren we de ontwikkeling van duurzame bronnen en duurzame dragers. Deze moeten in 2050 voldoende en betaalbaar beschikbaar zijn. Daarnaast worden de instrumenten en voorwaarden voor nieuwe infrastructuur (warmtenetten) gearaliseerd en wordt de productie van warmte via duurzame bronnen beter ondersteund en verder gestimuleerd. Bredere vraagstukken over het energiesysteem, bijvoorbeeld rond netcongestie en netverzwaring, worden geadresseerd in het Programma Energiesysteem.³⁷ Hierin wordt niet alleen gestuurd op de technische kanten van het energiesysteem, maar ook op de maatschappelijke inpassing en mogelijke gevolgen.

Duurzame gassen

Het kabinet heeft de ambitie om de bijmengverplichting te laten oplopen tot 2,9 Mton CO₂-reductie per 2030

Dit komt overeen met het bijmengen van 1,6 BCM groen gas. CE Delft doet momenteel onderzoek naar de vormgeving van de bijmengverplichting. Voor het zomerreces zullen we de Kamer informeren over de manier waarop de bijmengverplichting uitgewerkt kan worden, de bijbehorende afwegingen en onderliggende analyse en het verdere proces van de verplichting.

Gericht flankerend beleid wordt ontwikkeld om opschaling mogelijk te maken

De innovatieve techniek vergassing is essentieel om de bijmengverplichting doelstelling in de praktijk te brengen. Met deze techniek kan schaalbaar en met hoge rendementen groen gas worden geproduceerd. Meerdere projecten zitten tegen marktintroductie aan, maar kunnen moeilijk op kosteneffectiviteit concurreren in de SDE++. Een kip-ei probleem, want vergassing heeft een grote potentie tot kostendaling. Om dit te doorbreken werken we aan een maatregel om deze vroege fase opschaling te ondersteunen.³⁸ Om de ruimtelijke inpassing van vergastings- en vergassingsinstallaties te versnellen, wordt met de decentrale overheden verkend of er afspraken gemaakt kunnen worden over deze inpassing. In lijn met het duurzaamheidskader biograndstoffen zetten we in op een grotere beschikbaarheid en ontsluitbaarheid van duurzame biograndstoffen ten bate van onder andere groengasproductie.

BOX: Programma groen gas | Introductie van een bijmengverplichting

Momenteel wordt ca. 0,2 BCM groen gas in Nederland geproduceerd. De ambities uit het Coalitieakkoord en het Klimaatakkoord vragen een significante opschaling met grofweg een factor 10 tot 2,0 BCM groen gas in 2030. Het vorige kabinet heeft met de Routekaart Groen Gas beleid ingezet om deze opschaling mogelijk te maken; het nieuwe kabinet intensificeert deze aanpak in de vorm van een Programma Groen Gas. Een centrale maatregel in dit programma is de bijmengverplichting. Met de bijmengverplichting groen gas wordt beoogd een stabiele afzetmarkt te creëren doordat leveranciers verplicht worden om een deel van het geleverde aardgas te vergroenen middels groen gas. We zorgen voor ondersteunend en flankerend beleid, zoals het ondersteunen van innovatieve technieken, het verbeteren van de ontsluiting van organische reststromen en het ondersteunen van de ruimtelijk inpassing van de groengasproductie.

³⁷ Dit wordt voor de zomer aan de Tweede Kamer aangeboden.

³⁸ Hierover moet nog politieke besluitvorming plaatsvinden.



Waterstof: voorbereiding, maar onzeker

Waterstof is een energiedrager die potentieel ook in de gebouwde omgeving kan worden ingezet, maar waarvan beschikbaarheid en betaalbaarheid nog zeer onzeker zijn. We verwachten daarom dat grootschalige toepassing van waterstof in de gebouwde omgeving niet voor 2030 plaats zal vinden. Om ervoor te zorgen dat, als waterstof beschikbaar is, dit ook ingezet kan worden, wordt nu al gewerkt aan het opbouwen van kennis over de toepassing van waterstof in de gebouwde omgeving en aan de randvoorwaarden. Dat doen we door het gezamenlijk met anderen uitvoeren van een strategische onderzoekagenda, en via het uitvoeren van demonstratieprojecten.

Duurzame warmtebronnen en -netten

De uitrol van warmtenetten wordt versneld. Collectieve warmtesystemen (warmtenetten) zijn een belangrijk onderdeel van de verduurzamingsstrategie voor de gebouwde omgeving. Door risico's bij de ontwikkeling en onzekerheden voor afnemers worden warmtenetten nog te weinig gerealiseerd. We zorgen voor financiële ondersteuning van de realisatie van warmtenetten, voor het wettelijk kader en voor stimulering van duurzame bronnen.

Met een subsidieregeling wordt realisatie van warmtenetten ondersteund in die wijken waar ze kosteneffectief zijn

De inzet is 500.000 nieuwe aansluitingen op warmtenetten in de bestaande bouw in 2030. Vanwege de doorlooptijd van de aanleg van warmtenetten (5-7 jaar) is het belangrijk dat besluitvorming per project in de periode 2023-2025 plaatsvindt. De vormgeving van de regeling hangt af van keuzes rondom de regulering en marktordening van collectieve warmte, die in de Wet Collectieve Warmtevoorziening wordt uitgewerkt. De ontwikkeling van collectieve warmtesystemen kan gebaat zijn bij het benutten van koppelkansen in sectoren als de industrie en glastuinbouw.

De SDE++ wordt zo aangepast dat warmtetechnieken beter aan bod komen

Een aantal technieken dat in 2030 en op de langere termijn nodig is om de klimaatdoelstellingen te halen, komt op dit moment onvoldoende aan bod. De afgelopen periode hebben we daarom in kaart gebracht welke aanpassingen er in de SDE++ mogelijk zijn om tegemoet te komen aan dit geconstateerde knelpunt. Het voornemen is om de SDE++ vanaf 2023 aan te passen met het plaatsen van hekjes voor verschillende domeinen, waaronder lagetemperatuurwarmte. Een hekje zorgt er, evenals een schot, voor dat technieken met een hogere subsidie-intensiteit eerder aan bod komen, doordat voor technieken binnen een hekje

budget wordt gereserveerd.³⁹ De komende tijd zal een nadere uitwerking plaatsvinden met betrekking tot de hoogte van de hekjes, de gewenste hoeveelheid hekjes en de afbakening van de domeinen. Door de afbouw van subsidie voor houtige biograndstoffen voor lagetemperatuurbronnen neemt de subsidie-behoefte voor alternatieve warmtebronnen toe. De hekjes in de SDE++ kunnen hier een positieve bijdrage aan leveren. Het voornemen is om de openstellingsronde van de SDE++ 2023 voor de zomer laten plaatsvinden, waardoor projecten relatief snel opnieuw kunnen indienen als zij in 2022 (toch) geen subsidie krijgen.

Aanvullend beleid wordt in kaart gebracht om tot verdere opschaling en kostenreductie van duurzame warmte te komen

Het kabinet heeft gekozen voor een snelle afbouw voor lagetemperatuurwarmte uit houtige biograndstoffen. Biograndstoffen zijn op dit moment nog de belangrijkste grootschalige bron voor duurzame warmte. Alternatieve duurzame warmtebronnen moeten door deze afbouw sneller worden opgeschaald. Zonder voldoende duurzame warmtebronnen komen warmtenetten onvoldoende van de grond en vertraagt de transitie in de gebouwde omgeving. Naast voldoende exploitatie-ondersteuning via de SDE++, zal aanvullend beleid nodig zijn om in 2030 de voorgenomen 500.000 nieuwe warmtenetaansluitingen te kunnen beleveren. TNO onderschrijft dit in een studie naar alternatieve warmtebronnen.⁴⁰ De benodigde acties worden in het vierde kwartaal van dit jaar naar uw Kamer gestuurd.



³⁹ Kamerstukken II 2021/22 31239 nr. 340. Uitgegaan wordt van de domeinen a) Elektriciteit (productie van hernieuwbare elektriciteit), b) Lagetemperatuurwarmte, c) Hogetemperatuurwarmte, d) CO₂-afvang, -opslag of -gebruik (CCS/CCU) en e) Moleculen (o.a. groen gas, geavanceerde hernieuwbare brandstoffen en waterstofproductie).

⁴⁰ M. Scheepers, L. Beurskens, F. Lenzmann, 2021, Alternatieven voor warmtelevering in de gebouwde omgeving en glastuinbouw bij uitfasering van houtige biograndstoffen - Inzicht in de kosten.



Programmaliijn 5

Versterken innovatie-ecosysteem

- Inbedding duurzame bouw in missiegedreven innovatiebeleid
- Ondersteuning kennis en innovatie verduurzaming
- Stimulering innovatie natuurinclusief en klimaatadaptief bouwen

Organiseren continue bouwstroom

- Stimulering innovatie natuurinclusief en klimaatadaptief bouwen
- Uniforme hoge landelijke eisen
- Ondersteuningsprogramma vraagbundeling
- Innovatief en duurzaam opdrachtgeverschap

Normering van duurzaam bouwen

- Aanscherping eisen circulair en emissievrij bouwen
- Natuurinclusief (ver) bouwen wordt de norm
- Klimaatbestendige bouw

Duurzame elektriciteit

- Verplichting Zon-op-dak nieuwe grote utiliteitsgebouwen
- Constructieve eisen Zon-op-dak
- Energiebespaarplicht en maatwerk bestaande utiliteitsbouw



Koeling

Ontmoedigen van actieve en energie-intensieve koeling

Om verstandig om te gaan met koeling zijn er verschillende initiatieven die bewoners, gebouweigenaren en gemeenten adviseren over welke maatregelen verstandig zijn. De algemene temperatuurstijging gaat namelijk hand in hand met langere hitteperiodes in de zomer. Maar ook een toename van isolatie in woningen heeft gevolgen voor de vraag naar koeling. In nieuwbouw wordt via normering (de zogenaamde TO Juli) al gestuurd op voldoende koeling. In bestaande bouw in te vullen zijn er diverse keuzes die gebouweigenaren kunnen maken. Vanuit de energievraag gezien zien we het liefst passieve koeling, zoals zonwering, goede ventilatie en groen in de omgeving, maar we zien ook dat er steeds meer gebruik wordt gemaakt van actieve koeling zoals airconditioners. We ontraden en ontmoedigen deze actieve en energie-intensieve koeling. Op de website www.koelebuurt.nl worden publicaties verzameld voor bewoners en andere belanghebbenden. De website verbeterjehuis.nl geeft bewoners en gebouweigenaren tips om hun woning koel te houden.

Ontwikkelen van een kennisagenda over koeling

De vraag naar koeling neemt de komende jaren toe. Om hier beter beleid op te kunnen voeren is er behoefte aan meer grip op de impact van koeling op het energiesysteem. Daarom wordt op dit moment een onderzoek uitgevoerd dat de basis is van een kennisagenda over koeling. Het doel van deze kennisagenda is antwoord krijgen op de vragen hoe groot de toekomstige koudevraag en de daaraan gerelateerde energievraag in stedelijk en landelijk gebied kan worden en welke effecten we daarvan kunnen verwachten op het toekomstige energiesysteem. Dit onderzoek wordt in de eerste helft van 2022 afgerond.

Programmaliijn 5 | Innovatief en duurzaam bouwen

Industrieel bouwen en verduurzamen als nieuwe standaard voor de toekomst

Er moet innovatiever en duurzamer gebouwd én verbouwd worden, zodat mensen betaalbaar kunnen leven en werken in een toekomstbestendige leefomgeving. De overheid en de sector willen daarvoor een cultuur- en systeemverandering. Deze richt zich op opschaling van de markt van industrieel bouwen en verbouwen in een gedigitaliseerd proces, met producten van hogere (milieu)kwaliteit en lagere kosten.

De doelstelling is dat er in 2025 in alle segmenten van de gebouwde omgeving met veel gelijksoortige woningtypen (contingenten) nieuwe marktrijpe producten van hogere (milieu)kwaliteit en lagere kosten zijn. In 2030 moet industrieel en in een gedigitaliseerd proces bouwen en verbouwen de standaard zijn in alle contingenten die daarvoor geschikt zijn. Het streven is om daarmee de helft van de totale markt te bedienen. Dit vraagt een substantiële toename van (consortia van) gespecialiseerde verduurzamingsbedrijven, bouwers en toeleveranciers die volgens een prefab proces werken. In de contingenten streven we naar een kostendaling van 20 tot 40% ten opzichte van het traditionele bouwproces.

In de volgende paragrafen wordt geschetst hoe we innovatief en duurzaam bouwen bevorderen. De verschillende onderdelen sluiten ook aan bij de actielijn 2 'Sneller van initiatief naar realisatie' van het Programma Woningbouw.⁴¹ Deze programmaliijn ondersteunt de overige programma's. Zij hebben immers allemaal baat bij de hogere productie en lagere kosten die we met de toekomstbestendige proces- en productinnovatie in de bouw voor ogen hebben.

Versterken kennis- en innovatie ecosysteem van de ontwerp- bouw- en technieksector

Duurzame bouw wordt ingebed in het missiegedreven topsectoren- en innovatiebeleid

Naast de TKI Urban Energy wordt de TKI Bouw en Techniek opgericht. De beide topconsortia voor kennis en innovatie (TKI's) worden samen verantwoordelijk voor een nieuw kennis- en innovatie-ecosysteem voor de bouw. Daarmee hangen ook demonstratieprojecten en proeftuinen en opleidings- en kennisfaciliteiten samen. Zo is het mogelijk om producten, processen en digitale infrastructuur te ontwikkelen die zijn gericht op verduurzaming en industrialisatie. Daarbij wordt niet alleen samengewerkt met diverse andere relevante TKI's en Topsectoren. Maar ook met de regionale innovatiehubs, betrokken provincies en Regionale Ontwikkelmaatschappijen (ROM's), alsmede met publieke partijen en marktpartijen verenigd in de Digideal GO (gebouwde omgeving). In de samenwerking is er doorlopend aandacht voor maatschappelijke acceptatie van innovaties om grote vertragingen in de toepassing voor te zijn. Het nieuwe kennis- en innovatie-ecosysteem moet uiteindelijk leiden tot een stroom aan nieuwe marktrijpe materialen, systemen en producten van hogere (milieu)kwaliteit en lagere kosten voor alle contingenten in de nieuwbouw, bestaande bouw en infra.

Kennis en innovatie wordt ondersteund door brede instrumentenmix

Dit doen we onder meer met het Nationaal Groeifonds voor een investeringsimpuls in het kennis- en innovatie-ecosysteem en vliegende start van de TKI Bouw en Techniek. Er is een reservering gemaakt voor 100 mln. euro, de plannen moeten nog verder worden verbeterd. En met de MOOI-regeling gebouwde omgeving en DEI+-regeling ter stimulering van onderzoek en ontwikkeling, pilots en demo's door kennisinstellingen en marktpartijen voor contingenten in de bestaande bouw.

Voorts investeren we in het verder ontwikkelen van het 'Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving' (DSGO) voor een gestandaardiseerde, betrouwbare en verantwoorde uitwisseling van (ge) bouwdata en in het kennis- en innovatieprogramma Schoon en Emissieloos Bouwen.

⁴¹ Kamerstukken II 2021/22 32847 nr. 878.

We stimuleren innovatie voor natuurinclusief en klimaatbestendig bouwen

We versterken de samenwerking tussen publieke en private partijen op kennis en innovatie met het KlimaatKwartier, een vier jarig programma met proeftuin van de TU Delft dat innovatieconcepten voor klimaatadaptieve bouw bevordert.

We werken met een Groeifonds aanvraag Werklandschappen van de toekomst aan een brede coalitie toe naar toekomstgerichte groene, gezonde, klimaatbestendige bedrijventerreinen.

We onderzoeken het opnemen van stimuleringscategorieën voor klimaatbestendigheid en natuur-inclusiviteit in de isolatie-subsidieregelingen. En met het KAN-platform (Klimaat adaptief bouwen met de natuur) ontwikkelen projectontwikkelaars, bouwbedrijven en gemeenten kennis en delen ervaringen op het gebied van klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen en inrichten.

Organiseren van een continue bouwstroom

Belang van langjarige zekerheid en voorspelbaarheid

Het marktaandeel van innovatief en duurzaam (ver)bouwen zal pas echt substantieel gaan toenemen als er een voorspelbare bouwstroom ontstaat. Dit kan marktpartijen minder kwetsbaar maken voor economische schokken en meer langjarige zekerheid geven dat investeringen in innovatie en verduurzaming zullen renderen. Hiervoor moeten vastgoedeigenaren en projectontwikkelaars de vraag meer structureel en grootschalig organiseren in langjarige programma's. De toeleverende industrie en uitvoerende bouwbedrijven kunnen hierop aansluiten. Zo kunnen verschillende partijen in de keten bovendien beter samenwerken. Dat betekent dat zij (samen) kunnen investeren in digitalisering, industrialisatie en de toepassing van duurzame bouw en verbouwconcepten. Naast de procesinnovatie bieden dergelijke investeringen kans om de bouw en verbouwconcepten toekomstbestendig te maken: emissievrij, circulair, klimaatadaptief en natuurinclusief.

Door nationaal hoge uniforme eisen te stellen wordt standaardisatie bevordert

Hierdoor hebben maatwerkregels door afzonderlijke gemeenten ten aanzien van de milieuprestatie en de energieprestatie van nieuw te bouwen woningen minder toegevoegde waarde. Daarom is het voornemen om deze maatwerkregels niet meer mogelijk te maken. Daarmee wordt via landelijke uniforme eisen bevordert dat conceptueel, circulair en industrieel bouwen een zo groot mogelijk markt bereik heeft. Dit stelt de bouwsector in staat meer meters te maken in de grote bouwopgave die er is voor woningen. In het kader van de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen maken we het verder mogelijk om bij prefab woningen en andere vormen van conceptuele woningbouw vooraf, eenmalig te beoordelen of aan de technische bouwregels wordt voldaan voor delen die altijd hetzelfde zijn (bouwfysica). Locatieafhankelijke bouwaspecten, zoals de fundering en of delen van de constructie, blijven per project te beoordelen.

Er komen ondersteuningsprogramma's voor vraagbundeling en aanbodontwikkeling

Het betreft voor de nieuwbouw het Lenteakkoord 2.0 'circulair industrieel bouwen' en de City Deal 'circulair en conceptueel bouwen'. Voor de bestaande woningbouw komt er een 'versnellingsprogramma verduurzaming woningen' dat een doorstart van het huidige ondersteuningsprogramma van de Renovatieversneller moet zijn. Daarnaast bevorderen we meer seriematige, gestandaardiseerde verduurzaming van koopwoningen met een zogenoemde contingentenaanpak. TKI Urban Energy, TKI Bouw en Techniek i.o., de Stroomversnelling en de Bouwcampus hebben we gevraagd het voortouw te nemen in het uitwerken en organiseren van dit versnellingsprogramma. Gekoppeld aan het versnellingsprogramma verduurzaming woningen wordt er een subsidieregeling opgesteld voor procesondersteuning van vraag- en aanbodbundeling.

Innovatief en duurzaam opdrachtgeverschap wordt gestimuleerd

We onderzoeken of en zo ja hoe stimuleringscategorieën voor klimaatbestendigheid en natuur- en milieuprestaties kunnen worden opgenomen in de isolatie-subsidieregelingen.⁴² Daarnaast wordt de voorbeeldrol van aanbestedende rijksdiensten (RVB, RWS, ProRail) versterkt, o.a. via de routekaart 'Schoon en Emissieloos Bouwen' (SEB) en uitvragen met een vast percentage recycleert in bouwmaterialen. Hoe de Woningbouwimpuls kan bijdragen aan duurzaam bouwen via het Nieuwe Normaal (de nieuwe standaard voor milieuvriendelijk bouwen), bijvoorbeeld door dit mee te nemen in de monitoring, wordt nog gezien. Ten slotte worden de afspraken uit het Digitaal Stelsel Gebouwde Omgeving (DSGO) in het kader van het programma Bouwwijzer ingezet in beleidsdossiers zoals het energielabel.

Er worden afspraken gemaakt met relevante stakeholders over een continue en voorspelbare bouwstroom. Hierbij wordt in ieder geval gedacht aan gemeenten, provincies, woningcorporaties, marktpartijen en maatschappelijke organisaties.

Normering van duurzaam bouwen

Aanscherpen eisen circulair en emissievrij bouwen

Voornemen is de milieuprestatie bouwwerken in het Bbl te halveren uiterlijk in 2030; onderzocht wordt of de halvering (van 1,0 naar 0,5) al uiterlijk 2025 kan worden ingevoerd. Voorts wordt verkend op welke wijze de milieuprestatie bouwwerken in het Bbl uitgebreid kan worden naar andere gebruiksfuncties naast woningen en kantoren in 2025. En wordt verkend op welke wijze en op welk moment de invoering van de milieuprestatie bouwwerken in het Bbl voor verbouw kan worden geïntroduceerd. Voor de zomer van 2022 wordt het onderzoek naar de inpassing van de waardering van de milieueffecten van koolstofvastlegging in bouwmaterialen afgerond. In lijn met motie Bontenbal (32813, nr. 1012) wordt op dit punt een beleidsvoorstel gemaakt.

Met de routekaart 'Schoon en Emissieloos Bouwen' (SEB) wordt invulling gegeven aan de verplichting in het Bbl om stikstofemissies op de bouwplaats te reduceren.

Natuurinclusief (ver)bouwen wordt de norm

Momenteel wordt onderzocht of de Omgevingswet (Ow) voldoende grondslag biedt voor rijksregels over bevordering van natuur/reikwijdte van natuurbescherming. Als dat het geval is, volstaat een wijziging van het Besluit Bouwwerken leefomgeving (Bbl). In het Bbl wordt in dat geval een landelijke minimumeis opgenomen voor natuurinclusieve bouwwerken. Daarmee komt er een verplichting dat in nieuwbouw en bij ingrijpende renovatie maatregelen moeten worden getroffen zodat daken en/of gevels verblijfplaatsen kunnen bieden aan aanwezige soorten, zoals de huismus, gierzwaluw en diverse soorten vleermuizen. Hoe deze maatregelen er uit zien wordt nader uitgewerkt zodat standaardisatie mogelijk is. Ook bij na-isolatie is een zo natuurinclusief mogelijke handelingswijze van groot belang. De komende jaren zal ervaring worden opgedaan met het opstellen van lokale soortenmanagementplannen voor nieuw- en verbouw. Hiervoor is tot en met 2030 subsidie beschikbaar.

Klimaatbestendige nieuwbouw en transformatie in bestaande bouw

Inzet op het vergroenen van de openbare ruimte

Dit wordt gedaan in het kader van de ruimtelijke regie per provincie en de uitwerking van de NOVEX-gebieden (de NOVI uitvoeringsgebieden). Daarnaast wordt gekeken of een aanpassing van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) kan bijdragen aan het vergroten van de hoeveelheid groen in de openbare ruimte. De inzet op vergroening van de openbare ruimte is ook onderdeel van het programma Mooi Nederland.

⁴² Hierbij kan onder andere worden gedacht aan verblijfruimtes of nestelstenen in de gevels en daken voor gebouwafhankelijke soorten zoals de huismus, gierzwaluw en diverse soorten vleermuizen en/of het gebruik van materialen met een lage milieudruk.

Water en bodem zijn sturend bij locatiekeuze van nieuwbouw

Water en bodem moeten leidend worden bij ruimtelijke planning en gebiedsontwikkeling. IenW stelt in overleg met BZK de uitgangspunten en criteria op om water en bodem meer sturend te laten zijn. Dit moet ook zijn doorwerking krijgen in de uitvoering van de NOVI. In de afspraken die BZK met provincies en gemeenten maakt over de woningbouwopgave, zal ook rekening worden gehouden met klimaatadaptatie. Daarmee willen we voorkomen dat we nu keuzes maken die onze toekomstige kwetsbaarheid voor klimaatverandering vergroten (maladaptatie).

Introductie van een maatlat voor klimaatbestendige nieuwbouw

We ontwikkelen een nationale maatlat over wat groen 'klimaatadaptief bouwen en inrichten' precies betekent. Dit is één van de adviezen van de Deltacommissaris. Het is de bedoeling dat we samen met de medeoverheden, de bouwsector en maatschappelijke organisaties een duidelijk landelijk kader maken, met ruimte voor regionale invulling. Aangezien klimaatadaptief bouwen en inrichten afhankelijk is van het lokale/regionale bodem- en watersysteem, kunnen er lokale verschillen zijn in noodzakelijke maatregelen. Op lokaal en regionaal niveau is al veel kennis en ervaring beschikbaar. Met een opdracht werken we in drie stappen toe naar de nationale maatlat: 1) inventarisatie van reeds beschikbare prestatie-eisen en toetsingskaders op lokaal/regionaal niveau 2) het ontwikkelen met samenwerkingspartners van een nationale maatlat 3) het verkennen van borging van de nationale maatlat, bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken, wet- en regelgeving, als voorwaarde bij financiële instrumenten, standaardisering, enzovoort. In geval deze verkenning leidt tot landelijke minimumeisen voor de nieuwbouw, staat het gemeenten vrij om tot aan dat nieuwbouwniveau maatwerkvoorschriften op te leggen voor de bestaande bouw. Eind 2022 wordt de Tweede Kamer over dit traject geïnformeerd.

BOX: Duurzame elektriciteit via zon op daken en objecten

Hernieuwbare elektriciteit kan voor een deel worden opgebracht via zon op daken en objecten. Het kabinet wil met aanvullende normering verder gaan dan enkel hernieuwbare opwek van gebouwgebonden of procesgebonden energie, maar wil sturen op betere benutting van het (volledige) dakoppervlak van met name utiliteitsbouw (zie ook paragraaf 4.3) en ruimten op onder andere kunstwerken en taluten. De juridische vormgeving wordt thans onderzocht, zodat normering in deze kabinetsperiode van kracht wordt. Meer informatie hierover is terug te vinden in de Zonnebrief van de minister voor Klimaat en Energie die onlangs aan uw Kamer is gestuurd.

Nieuwbouw: verplichting volledig dak te gebruiken

Het voornemen is om aan nieuwe utiliteitsgebouwen met een dakoppervlak groter dan 250 m² een verplichting op te leggen om het volledige dak te gebruiken of te laten gebruiken voor de opwek van hernieuwbare energie, in de vorm van zon-pv, zon-thermie en/of een combinatie daarvan), voor zover dit technisch functioneel (en economisch) haalbaar is en er geen ander gebruik van het dak is voorzien (bestemd door gemeenten) of dubbelgebruik mogelijk is. Het opstalrecht en natrekking van de panelen verdienen nadere uitwerking bij een verplichting tot het beschikbaar stellen van het dak. Dit geldt ook voor de technische, economische en functionele haalbaarheid (zoals benoemde netcapaciteit) en de relatie tot andere eisen. Voor de overige utiliteitsgebouwen met een dakoppervlak van minder dan 250 m² en voor de nieuwbouw van woningen is het voornemen de BENG-eisen verder aan te scherpen.

De constructieve eisen aan gebouwen in den brede worden zo aangepast zodat gebouwen 'solar prepared' worden opgeleverd

Hierbij wordt voor de constructieve sterkte uitgegaan van volledige benutting van het dak. Indien het op dit moment niet technisch haalbaar is om aan te sluiten vanwege bijvoorbeeld het ontbreken van netcapaciteit, kan dat op een later moment alsnog omdat het dak dan in elk geval op een juiste wijze is geconstrueerd.

Bestaande bouw: meer maatwerk en hernieuwbare energie wordt toegevoegd aan de energiebesparingsplicht voor bedrijven

Het normeren bij bestaande bouw is in de regel complexer dan bij nieuwbouw omdat hierbij sprake is van een bestaande eigendomssituatie. Er moet een voldoende zwaarwegend belang zijn om in te grijpen in het eigendomsrecht en dit moet ook in goede balans zijn met de technische, functionele en economische haalbaarheid van de aan te leggen zonnepanelen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de installatie kan worden aangesloten op het elektriciteitsnet en dat het mogelijk is om de investering binnen een acceptabele tijd terug te verdienen. Bij het introduceren van (nieuwe) landelijke verplichtingen kijken we daarom goed naar de handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid door gemeenten. De voornemens voor de bestaande utiliteitsbouw zijn:

- Het verruimen van de concept-AmvB met de eerder voorgestelde maatwerkbevoegdheid in het Bbl voor gemeenten om hernieuwbare energie op dak te kunnen verplichten bij de industrie-functie (vergaderjaar 2020-2021, Kamerstuk 33 118, nr. 200), naar alle utiliteitsbouw en tot volledige benutting van het dak voor zonnepanelen bij daken met een oppervlakte van 250 m² of groter. De streefdatum voor inwerkingtreding is 2024.
- Het toevoegen van maatregelen voor het opwekken van hernieuwbare energie aan de energiebesparingsplicht (beoogde inwerkingtreding in 2023), waarmee de maatregel van de installatie van zonnepanelen aan de Erkende Maatregelenlijsten voor energiebesparing (EML) wordt toegevoegd, indien deze maatregel zich binnen 5 jaar terugverdient. Rond de zomer wordt uw Kamer geïnformeerd over de actualisatie van de EML.
- In lijn met huidige Europese voorstellen voor herziening van de RED, zal ook beleid worden gemaakt en normering worden verkend voor de inzet van daken van maatschappelijk vastgoed voor hernieuwbare energie opwek door de gebouweigenaar of door derden, zo die niet al onder de hierboven genoemde normering vallen.

We voorzien op dit moment geen minimumeisen hernieuwbare energie voor de staat van bestaande woningen. Gemeenten hebben reeds de bevoegdheid om indien noodzakelijk maatregelen te eisen tussen het niveau bestaande bouw en nieuwbouw in. Daarnaast gelden er eisen voor hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie. Naar aanscherping en uitbreiding van (de reikwijdte) van die eis bij renovatie wordt wel in den brede, dus voor woningen en utiliteitsgebouwen gekeken.

Gemeenten kunnen bij het opleggen van een maatwerkvoorschrift het belang van zon-op-dak afwegen in samenhang met andere belangen. Denk aan ruimtelijke belangen, de verduurzamingsopgaven, klimaatadaptatie en natuurinclusiviteit. Daarbij spelen ook de kosten en financieringsmogelijkheden een rol.

Overkoepelend beleid

Arbeidsmarkt

Inzet op proces en keteninnovatie, en op werving en opleiding van mensen

Het doel is om de arbeidsproductiviteit te verhogen in het bouwproces. Samen met de ontwerp-, bouw- en technieksector, vertegenwoordigd in het Bouw Techniek en Innovatie Centrum (BTIC) en het Bouwberaad, streven we naar meer innovatie in de bouw in het missiegedreven innovatiebeleid. Dit gaat bijvoorbeeld om innovatie op het gebied van digitalisering en standaardisering. Met het samenwerkingsverband Mensen Maken de Transitie wordt daarnaast specifiek ingezet op slim opdrachtgeverschap en andere vormen van procesinnovatie en ketensamenwerking. De minister voor Klimaat en Energie en de minister van Economische Zaken werken ondertussen aan een aanpak gericht op de arbeidsmarktproblemen in de energietransitie. Uw Kamer wordt hier voor de zomer over geïnformeerd. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt samen met alle betrokken ministeries aan een overkoepelende aanpak van krapte en mismatches op de arbeidsmarkt waar u ook voor de zomer over geïnformeerd wordt.

Aanpassingen van de energiebelasting

We passen stapsgewijs de energiebelasting aan, zodat het verbruik van elektriciteit aantrekkelijker wordt ten opzichte van het verbruik van aardgas

Deze maatregel heeft als doel om energiebesparende maatregelen en alternatieven voor aardgas aantrekkelijker te maken. Deze maatregel leidt ook tot een macro netto lastenverlichting voor huishoudens en kleine zakelijke gebruikers. Dit brengt de nationale energiebelasting ook meer in lijn met het voorstel van de herziening van de Energy Tax Directive (ETD) in het kader van het fit for 55 pakket van de Europese Commissie. Zo moet elektriciteit per GJ lager belast worden dan gas. Aanvullend op deze nationale beprijzing zal bij doorvoering van de Europese plannen voor invoering van ETS voor de gebouwde omgeving verduurzaming nog lonender worden.

Vanaf 2023 wordt de energiebelasting met structureel € 225 mln. verlaagd door de belastingvermindering te verhogen

Deze verlaging hangt samen met de motie Hermans en de in het coalitieakkoord afgesproken bijmengverplichting voor groen gas. De belastingvermindering is een vast bedrag per elektriciteitsaansluiting en niet afhankelijk van het energiegebruik of het bijgemengde percentage groen gas in een bepaald jaar. Dit komt neer op een verlaging van de energiebelasting per huishouden van zo'n 30 euro excl. btw.

Het tarief van de energiebelasting in de hogere verbruiksschijven wordt verhoogd, terwijl het ODE-tarief in de 2^e en 3^e schijf elektriciteit wordt verlaagd

Met deze nagenoeg budget neutrale maatregel wordt aardgas zwaarder en elektriciteit minder zwaar belast. Hiermee ontstaat een sterkere prikkel voor onder andere het mkb en maatschappelijk vastgoed om gasverbruik te verminderen, meer te isoleren en verder te verduurzamen. Hiermee wordt ook een stap gezet richting de huidige voorstellen van de herziening van de ETD.

5 Sturing

Uitvoeringsoverleg Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving

Samen met het Rijk dragen veel verschillende partijen, van woningcorporaties tot netbeheerders en van gemeenten tot bewonersinitiatieven, verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afspraken uit het Klimaatakkoord en de transitie in de gebouwde omgeving. Wij hebben elkaar nodig om tot uitvoering te kunnen komen. Het Uitvoeringsoverleg is een breed platform van betrokkenen bij het Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving die de voortgang in de gaten houdt en relevante ontwikkelingen bespreekt die van invloed zijn op de uitvoering. Sinds 1 april 2022 is Teun Bokhoven voorzitter van het Uitvoeringsoverleg Klimaatakkoord Gebouwde Omgeving. Binnen het uitvoeringsoverleg is een kleinere regiegroep samengesteld met de belangrijkste partijen die samen zorgen voor samenhang in de verschillende aanpakken, onder publiek-privaat voorzitterschap. Daarnaast zijn samenwerkingstafels ingericht die vanuit de praktijk reflecteren op de aanpak in de programmalijnen.

Bestuurlijke afspraken

De klimaatopgave doorsnijdt de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van verschillende overheden en vraagt daarom om een duidelijke interbestuurlijke governance-structuur. We maken daarover bestuurlijke afspraken met medeoverheden. Onderdeel daarvan vormen specifieke afspraken tussen Rijk en medeoverheden over de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Deze afspraken richten zich onder meer op het uitwerken van een nationaal programma ter ondersteuning van de wijkgerichte aanpak en de lokale warmtetransitie en het uitwerken van een handreiking betaalbaarheid. De ambitie uit het Klimaatakkoord om 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen te verduurzamen blijft staan.

Samen met een brede coalitie

Om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen gemotiveerd en geholpen worden bij het besparen van energie is een brede coalitie tot stand gekomen waarbij iedereen die hieraan een actieve bijdrage kan leveren, zich kan aansluiten. Onder andere de NVDE, Urgenda, Vereniging Eigen Huis, Natuur en Milieu en de Woonbond hebben zich al aangesloten. Deze verduurzamingscoalitie gaat zich vooral inzetten om de boodschappen en acties van de coalitiepartners de komende jaren aan elkaar te verbinden tot een eenduidige boodschap die door alle partners wordt gedeeld en verspreid. Meer dan 50 partijen hebben zich inmiddels aangesloten bij de coalitie, gericht op versnelling van energiebesparing op zowel de korte als de lange termijn. Doel van de brede maatschappelijke coalitie is om acties van de verschillende partijen te versnellen en met elkaar te verbinden en zo bij te dragen aan de energiebesparingsdoelstellingen van het Rijk.



6 Monitoring: beleidstheorie en doelbereik

De beleidsinstrumenten zoals beschreven in dit beleidsprogramma zijn bedoeld om de juiste randvoorwaarden te scheppen. Zodat gebouweigenaren verduurzamingsmaatregelen treffen, waardoor CO₂ reductie wordt gerealiseerd. Het beleid is erop gericht in stappen naar het doel toe te werken, zoals toegelicht in onderstaande figuur.



Op basis van de kwantitatieve monitoring van behaalde resultaten en prognoses vanuit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), aangevuld met meer kwalitatieve monitoring op basis van o.a. enquêtes en evaluaties van beleidsmaatregelen, wordt bepaald wanneer en hoe bijgestuurd moet worden. Voor de monitoring van beleidsresultaten is de registratie van het aardgasverbruik in gebouwen essentieel. Hieraan kunnen marktpartijen een belangrijke bijdrage leveren door mee te werken aan de registratie van aardgasverbruiken in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG).

7 Financiën

In het Coalitieakkoord en in de Miljoenennota 2022 zijn middelen gereserveerd om de opgave van de verduurzaming in de gebouwde omgeving te realiseren. Onderstaande tabel laat een optelling zien van de beschikbaar gestelde reeksen (in mln. EUR). De middelen die met (F) gemarkeerd zijn, zijn onderdeel van het klimaat- en transitiefonds.

Deze verdeling van het Klimaatfonds is indicatief, onderstaande tabel betreft de verdeling zoals die in het Coalitieakkoord is opgenomen voor de gebouwde omgeving. Voor de subsidie voor duurzame warmtenetten uit het Coalitieakkoord is nog geen reeks opgenomen, daar de begroting van het Klimaatfonds nog wordt opgesteld.

Middelen verduurzaming gebouwde omgeving	2022	2023	2024	2025	2026	struc.
Middelen CA en MJN2022						
Stimulering hybride warmtepompen (F) (a)	64	96	128	150	150	0
Nationaal Isolatie Programma (F) (a) (b)	303	245	360	366	402	0
Stimulering verduurzaming maatschappelijk vastgoed (F) (a)	95	202	310	330	464	0
Energieprestatie-eisen nieuwbouw industrie(a)			50	50	80	0
Uitvoeringskosten medeoverheden en planbureaus (ook voor andere klimaatsectoren) (a)	153	300	500	800	800	0
Structurele middelen toezicht energiebesparing (a)	9,2	9,2	9,2	9,2	9,2	14
Percentage verplicht recycklaat		3	4	4	3	3
Schuif energiebelasting 1° schijf		247	305	364	421	637
Verhoging belastingvermindering energiebelasting (compensatie bijmengverplichting groen gas) (c)		225	225	225	225	225
Totaal	623	1.345	1.891	2.298	2.554	879
Bestaande reeksen BZK begroting						
Warmtefonds	3,6	100,1	95,6	79,2	78,5	0
SEEH	14,4	5,4	3,4	0,8	1,5	0
SAH	19,3	42,2	24,0	17,0	39,0	0
Renovatieversneller	2,0	25,5	37,5	47,5	4,0	0
Innovatieregeling	1,4	6,7	6,8	5,3	20,7	0
SVOH	12	33	40	50	12,9	0
SUVIS	74,4					0
PAW	10	1,9	2,8	0	3,6	0
Totaal bestaande reeksen	135,1	214,8	196,6	206,8	138,2	0
Bestaande Reeksen EZK begroting						
ISDE (warmte-opties en isolatie)	100	100	100	100	100	0

^(a) Deze middelen staan momenteel (deels) op de aanvullende post bij het ministerie van Financiën. Hiervoor is goedkeuring van bestedingsvoorstellen van het ministerie van Financiën vereist.

^(b) Deze reeks is als gevolg van een kasschuif gewijzigd ten opzichte van de Nationale Woon- en Bouwagenda. 160 mln. is geschoven van 2026 naar 2022 ten behoeve van bestrijding energiearmoede en de verduurzamingscoalitie.

^(c) Betreft fiscale middelen. Wordt gedekt uit envelop motie Hermans (225 mln.).

8 Wetgevingsagenda

EU-wetgeving n.a.v. fit-for-55% pakket

De hiervoor beschreven beleidsvoornemens vertalen zich in verschillende wetgevingsproducten die in de komende maanden worden geconcentreerd. Op het Europese niveau wordt gewerkt aan de definitieve verordeningen en richtlijnen van het fit-for-55% pakket. Hierbij gaat het met name om de Energie Efficiëntie Richtlijn (EED), de Hernieuwbare Energie Richtlijn (RED) en de Richtlijn Energieprestatie van Gebouwen (EPBD). Deze richtlijnen zullen in Nederlandse wetgeving moeten worden geïmplementeerd en Nederlandse wetgeving zal zodanig moeten worden aangepast dat de volledige werking van de verordeningen gewaarborgd is.

Nationale wetgeving

Op nationaal niveau zijn, naast de aanpassing van diverse belasting- en subsidieregels, 5 grotere wetgevingscomplexen te onderscheiden, waarin we:

1. de nieuwbouweisen verder aanscherpen. Hierbij gaat het onder meer om de aanscherping van de Milieuprestatie Gebouwen (MPG) in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl);
2. eisen stellen aan klimaatadaptief en natuurinclusief bouwen. Dit vergt ook aanpassing van het Bbl;
3. eisen stellen om de bestaande voorraad te verduurzamen (uitfaseren slechtste labels, een wettelijke eindnorm voor de energieprestatie van utiliteitsgebouwen in te voeren per 2050), alsook de normering van verwarmingsinstallaties (hybride warmtepompen), maar ook normering van zon op dak bij utiliteitsbouw met daken groter dan 250 m²;
4. de huurwetgeving aanpassen om verhuurders te stimuleren om slecht geïsoleerde woningen te verduurzamen. Op dit moment wordt onderzocht welke normeringsopties verstandig zijn. De wijzigingen in wet- en regelgeving hangen af van de gekozen optie.
5. het kader scheppen en de instrumenten geven voor een succesvolle gebiedsgerichte aanpak. Zo wijzigen we de Omgevingswet en de Gaswet waarmee we gemeenten de bevoegdheden geven om de wijkgerichte aanpak vorm te geven. Het wetsvoorstel is geconsulteerd en zal in de eerste helft van dit jaar aan de Raad van State worden voorgelegd. Er wordt ook gewerkt aan de onderliggende regels in AMvB en Ministeriële regeling. En werken we, onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Klimaat en Energie aan een nieuwe Warmtewet, de Wet collectieve warmtevoorziening. Beide voorstellen zullen naar verwachting in 2024 inwerking treden.

Nader onderzoek naar manier van normeren

De komende maanden zal worden onderzocht op welke manier veel van bovengenoemde voorstellen voor normering het beste vorm kunnen krijgen. Normeren voor verduurzaming van de gebouwvoorraad en de energievoorziening kan in de bouwregelgeving op verschillende manieren. Door te kijken naar de warmtevraag of de Standaard, door een verplichte norm bij verbouw of door bepaalde labels te verplichten met ingang van een bepaalde datum. Dit kan met landelijke plichten, (gebiedsgerichte) maatwerkregels of individuele maatwerkvoorschriften. Waar het de staat van gebouwen betreft zullen regels veelal terechtkomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, maar naar verwachting zullen er ook wijzigingen nodig zijn van andere AMvB's onder de Omgevingswet, zoals het Besluit activiteiten leefomgeving ten aanzien van milieubelastende activiteiten. Daarnaast kijk ik naar specifieke regels voor bijvoorbeeld VVE's om besluitvorming te vergemakkelijken of voor verhuurders om verduurzaming te stimuleren. Dit kan dus ook leiden tot aanpassing van bijvoorbeeld de Woningwet, het Burgerlijk Wetboek of andere regelgeving. Tot slot is bij de afweging voor normering van de bestaande gebouwde omgeving de mate van inbreuk op het eigendomsrecht en de handhaving van normering van belang. Daarom kijken we naar de vormgeving van normering en wanneer dit gerechtvaardigd is gelet op het algemeen belang.

Besluit Bouwwerken Leefomgeving

Veel van de voorstellen gaan over wijzigingen van het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl). De regels over het bouwen van bouwwerken en over de staat van bestaande bouwwerken zijn in principe opgenomen in het Bouwbesluit 2012 en straks in het Bbl. De algemene regels zijn in beginsel uniform en uitputtend bedoeld. Op onderdelen wordt ruimte gelaten aan gemeenten om maatwerkregels- of voorschriften te stellen. Over het algemeen gelden algemene minimumeisen voor bestaande gebouwen, waar een gebouw niet onder mag zakken. Daarnaast gelden minimumeisen bij verbouw en eisen bij ingrijpende renovatie. Tot nog toe gelden voor woningen geen landelijke minimumeisen voor bestaande gebouwen inzake energiebesparing op grond van het Bouwbesluit 2012, maar kan een gemeente in specifieke gevallen, indien noodzakelijk, wel een aanschrijving doen (artikel 13 van de Woningwet). Onder de Omgevingswet kan dit straks in de vorm van maatwerkvoorschriften worden gesteld door de gemeente (artikel 3.7 van het Bbl). Op die manier kan een eigenaar worden verplicht om verbeteringen aan te brengen, bijvoorbeeld aan de woning.

De WGIW en WCW

Er ligt de komende jaren een enorme opgave voor overheden en gemeenten in hun regierol om woningen en wijken over te laten gaan op een duurzaam en betaalbaar alternatief voor aardgas. Deze transitie is ingrijpend voor bewoners en ingrijpend voor gemeenten. Om de wijkgerichte aanpak te verbeteren en te ondersteunen, wordt er naar gestreefd om de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw) en de Wet collectieve warmtevoorziening (Wcw) in 2024 in werking te laten treden.

Het wetsvoorstel Wgiw bevat aanpassingen van de Omgevingswet en de Gaswet. Het wetsvoorstel strekt ertoe gemeenten de bevoegdheid te geven tot het stellen van lokale regels om de transitie in de gebouwde omgeving van aardgas naar duurzame alternatieven tot uitvoering te brengen. De gemeente kan hiertoe bepaalde wijken aanwijzen waar een energievoorziening met duurzame energie beschikbaar komt ter vervanging van het aardgas (de aanwijsbevoegdheid). Een onderdeel van die kaders dat op wetsniveau wordt geregeld, is het verankeren van de transitievisie warmte als instrument onder de Omgevingswet. Zo wordt het belang van goede participatie en een helder democratisch proces geborgd. In de transitievisie warmte nemen gemeenten de planning voor de verduurzaming van wijken op.

Het ontwerp voor de Wet collectieve warmtevoorziening gaat over één van de mogelijke duurzame alternatieven voor aardgas, te weten collectieve warmte. In deze nieuwe wet staan vier punten centraal: (1) Transparante, kosten gebaseerde warmtetarieven die zijn losgekoppeld van de gasprijs, (2) regierol voor gemeenten, (3) strenge regulering om de publieke belangen te borgen, en (4) zeker stellen van de duurzaamheid van warmtenetten.

De borging van de betaalbaarheid, duurzaamheid en betrouwbaarheid van een (collectieve) warmtevoorziening ter vervanging van het aardgas is van groot belang voor de energietransitie, waardoor de Wet collectieve warmtevoorziening en de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie een sterke verbondenheid hebben.

Wetgevingstabel

We voorzien de volgende wijzigingen, onder andere van het Besluit bouwwerken leefomgeving, ter verduurzaming van de gebouwde omgeving.

Wetgevingstabel				
Wetgevingsproduct	Type regeling	Maatregel	Fase	Beoogde inwerking-treding
Wijziging Besluit kwaliteit leefomgeving	amvb	Zonnepanelen op objecten	voor-bereiding	
	amvb	Introduceert de bevoegdheid voor gemeenten om bij maatwerk te bepalen dat de daken van utiliteitsgebouwen met dakoppervlakte meer dan 250 m ² gebruikt worden voor de opwek van hernieuwbare energie/ zon op dak tot het totale dakoppervlak. Nieuwbouw: landelijke regel ten aanzien van zon op dak bij daken in utiliteitsbouw groter dan 250 m ² en voor overige gebouwen bezien we het aanscherpen van de BENG-norm (zie ook KOS)	voor-bereiding	Uiterlijk 1-7-2025
Wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling	amvb	Actualisatie Bal en Bbl met een integrale klimaatbenadering: o.a. verbreding met CO ₂ -reductie van de verplichting voor utiliteitsbouw tot het nemen energiebesparingsmaatregelen die zichzelf in vijf jaar of minder terugverdienen.	voor-bereiding	1-7-2023
Aanpassing Besluit bouwwerken leefomgeving	amvb	Mogelijke aanpassing van de energieprestatie-eisen bij nieuwbouw, ingrijpende renovatie, verbouw en technische bouwsystemen naar aanleiding van de resultaten van de Kosten Optimaliteit Studie (KOS).	KOS wordt gedaan in 2022 en 2023	1-7-2025
Besluit bouwwerken leefomgeving		Via normering wordt de mono cv-ketel op natuurlijke momenten uitgefaseerd.	voor-bereiding	
Aanpassing Besluit bouwwerken leefomgeving	amvb	Regels over de eindnorm energieprestatie 2050 voor utiliteitsbouw.	voor-bereiding	1-1-2024
Aanpassing Besluit bouwwerken leefomgeving	amvb	De milieuprestatie-eis voor nieuwe gebouwen wordt aangescherpt en de reikwijdte wordt mogelijk aangepast.	voor-bereiding	1-1-2025
Aanpassing Boek 5 Burgerlijk Wetboek	wet	Introduceert notificatieregeling in verband met het wegnemen van belemmeringen bij de plaatsing van laadpalen en andere installaties ter bevordering van duurzaamheid door Vereniging van Eigenaars (VvE).	consultatie-reacties worden verwerkt	1-1-2025
Wetsvoorstel en amvb gemeentelijke instrumenten warmtetransitie (Wgiw)	Wet en amvb	Gemeenten krijgen de mogelijkheid om te regelen welke wijken op termijn overstappen op een duurzaam alternatief voor aardgas en bijbehorende instrumenten voor de wijk aanpak.	consultatie-reacties worden verwerkt (wetsvoorstel) in voorbereiding (amvb)	1-1-2024
Burgerlijk Wetboek, Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte	wet	Regels t.a.v. de positie van huurders en verhuurders bij verduurzaming.	voor-bereiding	

Wetgevingstabel				
Wetgevingsproduct	Type regeling	Maatregel	Fase	Beoogde inwerking-treding
Nieuwe subsidieregeling	regeling	Beschikbaar stellen middelen aan eigenaren van bestaand maatschappelijk vastgoed om hun gebouwen versneld te verduurzamen/renoveren opdat de CO ₂ uitstoot gereduceerd wordt.	voor-bereiding	1-7-2022
Wijziging EPV-Besluit (Energieprestatievergoeding voor sociale huurwoningen)	Wijziging Besluit Energieprestatievergoeding huur	Herziening van Besluit en Regeling EPV, aanpassing aan de NTA8800 rekenmethodiek, tevens vereenvoudiging van de voorwaarden en monitoringsvereisten, opdat meer verhuurders gebruik kunnen maken van de energieprestatievergoeding en zo een sluitende businesscase krijgen voor het hoogwaardig verduurzamen van (sociale) huurwoningen.	voor-bereiding	1-1-2023
Nieuwe Spuk	regeling	Het beschikbaar stellen middelen aan gemeenten om lokale aanpak mbt slecht geïsoleerde woningen vorm te geven (onderdeel nationaal Isolatieprogramma)	voor-bereiding	1-10-2022
Wetsvoorstel m.b.t. huisvesting in het funderend onderwijs (OCW/BZK)	wet	Wijziging wetgeving m.b.t. huisvesting in het funderend onderwijs (WPO, WVO, WEC) om knelpunten in de onderwijshuisvesting weg te nemen.	voor-bereiding	1-1-2024

Bijlage: feiten en cijfers

De Standaard voor woningisolatie en de Streefwaarden

In maart 2021 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de standaard voor woningisolatie gepresenteerd in een brief aan de Kamer. De standaard vloeit voort uit het Klimaatakkoord en is opgesteld door een commissie met een brede vertegenwoordiging van betrokken partijen, zoals de VNG, Bouwend Nederland, Techniek Nederland en de Woonbond. Deze standaard geeft aan wanneer de woning goed genoeg is geïsoleerd om aardgasvrij te kunnen worden. Voor naoorlogse woningen betekent isoleren tot de Standaard dat de woning geschikt is voor verwarmen met lage temperatuur afgifte (< 50°C in radiatoren of vloerverwarming). Hierdoor kunnen duurzame LT-bronnen efficiënt worden ingezet.

Een woning verliest warmte via buitenmuren, vloer, dak, ramen en deuren. Als de woning goed geïsoleerd is, dan is dat warmteverlies klein. De Standaard geeft voor verschillende typen woningen een maximum warmtevraag per m² vloeroppervlak; dit kan met verschillende combinaties van maatregelen per bouwdeel behaald worden. Daarnaast worden er streefwaarden per bouwdeel genoemd: deze geven de isolatiewaarde aan die per bouwdeel nagestreefd kunnen worden als een bouwdeel geheel vervangen of grootschalig aangepast wordt. Bij realisatie van deze streefwaarden voor alle bouwdeelen wordt de Standaard ruimschoots bereikt.

De Standaard kan worden gezien als een richtlijn voor een toekomstvast isolatieniveau, en deze kan in een keer of stapsgewijs worden gehaald. Er worden op dit moment geen eisen of voorwaarden aan verbonden. Ook kan per situatie worden bekeken of een hoger isolatieniveau, bijvoorbeeld volgens de streefwaarden, wenselijk of optimaal is.

Het energielabel

Het energielabel is een belangrijk instrument om de doelen voor verduurzaming van de gebouwde omgeving te halen. Het energielabel is een implementatie van de Europese richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD) en sinds 1 januari 2008 verplicht bij oplevering, verkoop en verhuur van gebouwen. De letter van het energielabel moet bovendien sinds 1 januari 2021 in alle gevallen vermeld worden in advertenties. Doel van het energielabel is het informeren van de (toekomstige) gebouweigenaar of huurder over de energieprestatie van het gebouw en stimuleren tot het nemen van verduurzamingsmaatregelen, bovendien wordt het label toegepast voor normering, monitoring en subsidiëring.

Per 1 januari 2021 is het energielabel gebaseerd op de NTA 8800, waarbij er een energieadviseur ter plaatse komt om het gebouw op te nemen. Op basis van de gebouwopname registreert de energieadviseur de energieprestatie van het gebouw. De labelletter is gekoppeld aan het primair fossiel energiegebruik van het gebouw en het label bevat verder verschillende indicatoren zoals de warmtebehoefte, het aandeel hernieuwbare energie en de score op isolatie en installaties. Daarnaast toont het energielabel voor woningen of wordt voldaan aan de Standaard voor woningisolatie en de aanbevolen maatregelen voor verduurzaming. Hiermee draagt het energielabel bij aan een lagere energierekening en een comfortabelere woning.

De energieprestatieberekening, de labelletter en andere indicatoren op het energielabel maken het mogelijk om te sturen op de energieprestatie van gebouwen. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwbouwnormen (BENG-eisen), de Standaard voor woningisolatie uit het Klimaatakkoord, de label C-verplichting voor het in gebruik hebben van kantoren die 1 januari 2023 in werking treedt en de vormgeving van de eindnorm voor utiliteitsgebouwen. Zo wordt een duidelijk handelingsperspectief gegeven richting de doelen in 2050 en is het energielabel een middel om deze doelen te bereiken, bijvoorbeeld ook door de toepassing in subsidies en bij de financiering door hypotheekverstrekkers.

Een energielabel is op dit moment 10 jaar geldig vanaf de opnamedatum en heeft voor woningen labelklasse G t/m A++++, utiliteitsgebouwen kunnen zelfs een label A+++++ krijgen. In de energielabel database, EP-online.nl, zijn alle geldige geregistreerde energielabels terug te vinden. Niet alle gebouwen in Nederland zijn van een geldig energielabel voorzien. Bij normering aan de hand van het energielabel wordt een schatting gemaakt van de opgave naar het totaal aantal gebouwen in de voorraad met een specifiek label op basis van de registratie van gebouwen met een geldig energielabel.

Met het huidige voorstel voor herziening van de Europese richtlijn (2021) wordt een nieuwe ijkning van labelklassen voorgesteld, een kortere geldigheid van de slechtere labels, en uitbreiding van de labelplicht bij renovatie, vernieuwing van het huurcontract en voor overheidsorganen. Dit in combinatie met normering op energielabels (minimum energy performance standards, MEPS) voor de bestaande bouw gekoppeld aan de doelstelling voor 2050: een emissievrije nationale bouwvoorraad. Conform het voorstel van de Commissie krijgt 15% van de slechtst presterende gebouwen in de bouwvoorraad na harmonisatie van de labelklassen label G en correspondeert label A met het emissievrije niveau voor nieuwbouw. Volgens de eerste inschattingen zullen daarmee de woningen een label G krijgen die nu een label G en F krijgen, en het grootste deel van de woningen met een label E. De Commissie stelt voor om middels de MEPS deze nieuwe label G woningen in 2030 uit te faseren en de nieuwe label G utiliteitsgebouwen in 2027.

Energielabel utiliteitsbouw	Registratienummer 8632022518	Datum registratie 03-01-2022	Geldig tot 22-12-2031	Status Definitief
------------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	--------------------------	----------------------

Dit gebouw heeft energielabel A

Isolatie	Installaties	Verbetering aanbevolen?
Gevels +/- + ++	Verwarming: HR-107 ketel	<input type="checkbox"/> nee <input checked="" type="checkbox"/> ja
Gevelpanelen +/- + ++	Warm water: Combiketel	<input type="checkbox"/> nee <input checked="" type="checkbox"/> ja
Daken + ++	Ventilatie: Natuurlijke ventilatie via ramen en/of roosters	<input type="checkbox"/> nee <input checked="" type="checkbox"/> ja
Vloeren + ++	Koeling: Compressiekoeling	<input type="checkbox"/> nee <input checked="" type="checkbox"/> ja
Ramen +/- + ++	Verlichting: 10,0 W/m ² gemiddeld geïnstalleerd vermogen	<input type="checkbox"/> nee <input checked="" type="checkbox"/> ja
Buitendeuren - +/- + ++	Zonnepanelen: 16.982 Wp	<input type="checkbox"/> nee <input checked="" type="checkbox"/> ja

Dit gebouw wordt niet verwarmd via een aardgas aansluiting	Aandeel hernieuwbare energie 21,2%
---	---

Over dit gebouw	Opnamedetails
Adres Voorbeeldstraat 8 1234 AB Voorbeeldstad <small>BAG-ID: 02440100000044858</small>	Naam Pieter van Leeuwardingen Examennummer 99999
Bouwjaar 1992	Certificaathouder Janssen-De Vries Energielabelcertificaten B.V.
Compactheid 1,97	Inschrijffnummer 123.45.678
Gebruiksoppervlakte 367 m ²	KvK-nummer 12345678
Detailaanduiding 39,9% Bijeenkomst	Soort opname Basisopname
Gebruiksfuncties 60,1% Kantoor	Certificerende instelling Energielabelcertificerende instelling b.v.

Organisatie PVGO

■ Eerstverantwoordelijk BZK ■ Eerstverantwoordelijk EZK

Verdeling middelen Nationaal Isolatieprogramma ¹		
	totaal Rutte III	totaal Rutte IV
Actielijn 1		
Lokale aanpak (Rutte III)	148,50	
Lokale aanpak (Rutte IV) ²		929,15
Energiebesparing ³		150,00
Actielijn 2		
Huur ⁴	100,00	
SVOH ⁵	152,00	
Actielijn 3		
ISDE (Rutte III) ⁶	196,80	
ISDE (Rutte IV) ⁷		2.010,00
SEEH (Rutte III) ⁶	37,70	
SEEH (Rutte IV) ⁷		156,35
Subsidie doe-het-zelvers		7,00
Actielijn 4		
Brede verduurzamingscoalitie ⁸		10,00
Communicatie	3,00	6,00
Algemeen		
Contingenten aanpak	24,00	48,00
Natuurinclusief, duurzaam en circulair isoleren ⁹	4,00	33,50
Totaal (exclusief SVOH en duurzaam en circulair isoleren)	514,00	3.350,00

¹ Onderdeel van elke 'post' is 5% uitvoeringskosten op nationaal niveau.
² Om een versnelling te bewerkstelligen in de verduurzamingsaanpak onder regie van gemeenten en de voorkomen dat er een dip in de reeks komt, wordt 62,5 miljoen euro van 2027 naar 2023 geschoven.
³ Het kabinet heeft besloten om middelen die in het Coalitieakkoord zijn gereserveerd voor energiebesparing, sneller in te zetten. Dit betekent dat er dit jaar nog eens 150 miljoen euro versneld wordt ingezet via gemeenten voor het ondersteunen van mensen bij het nemen van energiebesparende maatregelen en verdergaande isolatie (Kamerstuk 35925, XV nr. 111).
⁴ Voor de middelen van Rutte III zal een schuif worden aangevraagd via het reguliere begrotingsproces om de middelen van 2023 en 2024 naar latere jaren te schuiven.
⁵ De middelen voor SVOH komen niet uit de middelen voor het Nationaal Isolatieprogramma.
⁶ Om te zorgen dat VvE's nog maar bij één regeling subsidie hoeven aan te vragen voor verschillende maatregelen, gaan de onderdelen gericht op VvE's per 1 januari 2023 uit de ISDE over naar de SEEH. Hierdoor wordt de SEEH de centrale regeling voor VvE's, wat het proces van aanvragen en uitvoeren van maatregelen aanzienlijk zal versimpelen en versoepelen. Hiertoe wordt uit het door het kabinet Rutte III gereserveerde budget voor de ISDE in 2023 en 2024 0,5 resp. 0,7 miljoen euro overgeheveld naar de SEEH.
⁷ Er zal in het reguliere begrotingsproces een schuif worden aangevraagd om middelen die het kabinet Rutte IV voor latere jaren heeft gereserveerd ook in 2023 in te kunnen zetten voor de ISDE en de SEEH.
⁸ In Kamerstuk 35925, XV nr. 111 wordt 10 miljoen euro verschoven naar 2022. Deze middelen zijn bestemd om versnelling in de energiebesparing op zowel korte termijn als lange termijn te bewerkstelligen. Vanwege het meerjarig karakter van deze doelstelling is het voorstel om deze middelen over twee jaar te verdelen en wordt 5 miljoen euro daarvan doorgeschoven naar 2023.
⁹ Dit deel bestaat uit 2 onderdelen waarvan het onderdeel 'natuurinclusiviteit' wordt gefinancierd uit het budget voor het Nationaal Isolatieprogramma. Dat is gepresenteerd in de tabel. De financiering voor 'duurzaam en circulair isoleren' komt niet uit het budget voor het Nationaal Isolatieprogramma en is daarom niet gepresenteerd in deze tabel.

Indien het budget van de subsidies sneller wordt uitgeput dan geraamd, zullen in afstemming met het ministerie van Financiën tijdig beheersmaatregelen worden getroffen om uitputting binnen de bestaande reeksen op te vangen.

Op grond van de nieuwe werkwijze met betrekking tot artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet is het met ingang van 1 november 2021 verplicht om beleidsvoorstellen met budgettair beslag van meer dan 20 miljoen euro per jaar toe te lichten. De toelichting voor het Nationaal Isolatieprogramma ontvangt de Tweede Kamer separaat.

