

Besluit tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de uitfasering van energielabel E, F, en G bij huurwoningen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. ...;

Gelet op artikel 4.3, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3.83 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt “voor een gebruiksfunctie in tabel 3.83” vervangen door “voor een gebruiksfunctie in tabel 3.83a of 3.83b”.
2. Tabel 3.83 wordt vervangen door tabel 3.83a en tabel 3.83b, luidende:

Tabel 3.83a

12	Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-
----	-----------------------------	---	---	---	---	---	---	---	---	---

B

Artikel 3.87 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 3.87 (energieprestatie-eis)

2. Onder vernummering van het vierde tot en met zesde lid tot vijfde tot en met zevende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Een woonfunctie voor verhuur heeft een primair fossiel energiegebruik van ten hoogste 290 kWh/m².jr, bepaald volgens NTA 8800 of een energielabel met de letter D of beter.

3. Het vijfde lid (nieuw) komt te luiden:

5. Het eerste en vierde lid zijn niet van toepassing op een gebouw dat behoort tot een categorie als bedoeld in artikel 6.28.

4. In het zevende lid (nieuw) wordt "in het vijfde lid" vervangen door "in het zesde lid".

5. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

8. Het vierde lid is niet van toepassing als nakoming van de verplichting, bedoeld in het vierde lid, redelijkerwijs een besluit van de vergadering van eigenaars, bedoeld in artikel 125, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, vereist en hiervoor de instemming van een of meerdere eigenaren van een woonfunctie, niet zijnde een woonfunctie voor verhuur, benodigd is. Degene die zich op deze uitzonderingsbepaling beroept dient in te stemmen met een redelijk voorstel van een lid of het bestuur dat strekt tot nakoming van die verplichting.

C

Artikel 3.87a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 3.87a (overgangsrecht energieprestatie-eis)

2. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Artikel 3.87, vierde lid, is niet van toepassing op een woonfunctie voor verhuur met een geldig energielabel als bedoeld in artikel 2.1 van het Besluit energieprestatie gebouwen zoals dat gold op 31 december 2020, met een energie-index van 2,1 of beter.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2029.

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

1. Aanleiding en doel

In het Regeerprogramma van het demissionaire kabinet Schoof-I staat opgenomen dat het kabinet het beleid voortzet om huurwoningen met slechte energielabels uit te faseren (*"Daarnaast zet dit kabinet de uitfasering van huurwoningen met EFG-labels door om een lagere energierekening voor huurders te faciliteren"*). In de wetgevingsagenda bij het Regeerprogramma is hiervoor regelgeving aangekondigd. Dit besluit introduceert daarom in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: het Bbl) een eis in de bestaande bouw dat de energetische staat van huurwoningen dusdanig moet zijn dat die woningen ten minste een bepaalde energieprestatie moeten hebben. De eis die wordt gesteld aan het maximale primair fossiel energiegebruik komt overeen met energielabel D of beter. Deze verplichting (hierna te noemen: 'de energieprestatie-eis') zal gaan gelden vanaf 1 januari 2029.

Het energiegebruik van gebouwen is een belangrijke bron van CO₂-uitstoot vanwege de verbranding van fossiele brandstoffen om energie op te wekken en gebouwen te verwarmen. In 2023 heeft de gebouwde omgeving een aandeel van 12% in de emissie van broeikasgassen.¹ Door beperking van het energiegebruik en toepassing van duurzame energieopwekking voor gebouwen, daalt de verbranding van fossiele brandstoffen en de CO₂-uitstoot van Nederland. Hierdoor wordt ook de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen verminderd. Bovendien leidt een lager en efficiënter energiegebruik tot lagere energiekosten voor de gebruiker en draagt daardoor bij aan het terugdringen van energiearmoede.²

Het terugdringen van de CO₂-uitstoot is niet alleen een belangrijke maatschappelijke opgave, maar ook een bindende juridische verplichting. Zowel op nationaal als op Europees niveau zijn klimaatdoelstellingen vastgesteld. Zo bepaalt de Klimaatwet³ dat de netto-uitstoot van broeikassen uiterlijk in 2050 tot nul gereduceerd moet worden, met een tussendoel van 55% reductie in 2030. Uit de jaarlijkse klimaat- en energieverkenning (KEV) van het Planbureau voor de Leefomgeving volgt dat de klimaatdoelen (verder) uit zicht raken en dat het erg onwaarschijnlijk is dat Nederland het wettelijke klimaatdoel van 55 procent emissiereductie in 2030 haalt. Op basis van het vastgestelde en voorgenomen beleid wordt een emissiereductie van slechts 44-52% verwacht, waarbij de uitfasering van de slechte (E-, F- en G-, verder soms EFG) energielabels bij huurwoningen overigens al is betrokken.

Voor de gebouwde omgeving is specifiek van belang dat de Richtlijn Energieprestatie van gebouwen (de: EPBD IV)⁴ voorschrijft dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat het gemiddelde energiegebruik van de gehele woningvoorraad ten opzichte van 2020 met 16% vermindert in 2030 en met 20-22% in 2035. Ten minste 55% van die afname moet worden bereikt door de renovatie van de 43% slechtst presterende woningen. Deze doelstellingen zijn bindend. Lidstaten hebben ten aanzien van de woningvoorraad wel de vrijheid invulling te geven aan hoe zij deze doelstellingen willen bereiken. De EPBD stelt geen eisen op gebouwniveau en verplicht als zodanig niet tot het uitfaseren van EFG-labels bij huurwoningen. Het stellen van een minimum energieprestatie-eis

¹ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (2024), *Monitor verduurzaming gebouwde omgeving 2024* zoals beschikbaar op <http://www.rvo.nl/sites/default/files/2024-12/monitor-verduurzaming-gebouwde-omgeving-2024>.

² Berenschot (september 2025), *De Energiekloof*, zoals beschikbaar op: www.berenschot.nl/publicaties/energiekloof-2035-energietransitie. Uit het rapport volgt dat 30% van de particuliere huurders in energiearmoede leeft. Daarbij wordt gewezen op het beperkte handelingsperspectief van huurders. Zij zijn voor verduurzaming afhankelijk van hun verhuurders.

³ Art. 2 Klimaatwet.

⁴ Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (Voor de EER relevante tekst), ook wel de Energy Performance of Buildings Directive.

voor bestaande huurwoningen draagt echter wel bij aan het behalen van de verplichte doelstellingen.

In Nederland bestaat circa 40% van de woningvoorraad uit huurwoningen: circa 2,3 miljoen corporatiewoningen en circa 1,1 miljoen private huurwoningen. Corporatiewoningen zijn met verduurzaming goed op koers, mede dankzij de Nationale Prestatieafspraken ('NPA'), die het Rijk gesloten heeft met Aedes,⁵ Woonbond en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Circa 140.000 corporatiewoningen hebben een energielabel E of slechter. In de particuliere huursector ligt het verduurzamingstempo laag: er zijn nog circa 292.000 private huurwoningen met een E-, F-, of G-energielabel. Dit is inclusief woningen met meerdere huishoudens, zoals studentenhuizen.⁶

Eén van de redenen dat het verduurzamen van huurwoningen trager gaat dan bij andere woningen, is de zogenaamde *split incentive*. De voordelen van de verduurzamingsinvestering komen op de korte termijn bij huurwoningen (grotendeels) ten gunste van de huurders en niet van de eigenaar-verhuurders, omdat niet de verhuurder, maar de huurder de vruchten plukt van het verhoogde woongenot en de verlaagde energierekening. De voordelen ziet de verhuurder pas op termijn terug in de vorm van een hogere huur en waardestijging van de huurwoning. De verhuurder ervaart daardoor niet meteen een stimulans de huurwoning (snel) te verduurzamen. De huurder heeft wel persoonlijk baat bij een (snelle) duurzaamheidsinvestering, maar heeft dit niet zelf in de hand.

Huurders mogen weliswaar kleine maatregelen nemen, zoals het plaatsen van tochtstrips en radiatorfolie, maar voor grotere maatregelen, zoals isolerende maatregelen aan vloer, dak en beglazing zijn zij aangewezen op hun verhuurder. Daarvoor kunnen huurders gebruik maken van het wettelijk initiatiefrecht (artikel 7:243 BW), maar de praktijk laat zien dat deze mogelijkheid niet veel gebruikt wordt omdat een juridische procedure nodig is wanneer verhuurders niet willen meewerken.

Verhuurders worden al geruime tijd op diverse manieren ondersteund om een bijdrage te leveren aan de verduurzamingsopgave. Er zijn diverse financiële instrumenten beschikbaar (geweest) zodat verhuurders niet de gehele investering zelf hoeven te dragen. Te denken valt hierbij aan de Regeling Verduurzaming Verhuurderheffing⁷ en de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen.⁸ Daarnaast voorziet de huurregelgeving in diverse mogelijkheden voor de verhuurder om investeringen door te rekenen aan zijn huurder. Hiervoor wordt gewezen op de mogelijkheid van een hogere huurprijs op grond van artikel 7:255 BW voor investeringen verband houdende met ingrepen, veranderen of toevoegingen aan het gehuurde. Ook wordt gewezen op de hogere maximale huurprijs bij een beter energielabel; het woningwaarderingsstelsel leidt immers bij een beter energielabel tot meer punten. Tot slot stijgt de huurwoning na verduurzaming in waarde: van label G naar label D is dat bijvoorbeeld 7,9%.⁹

Zelfs met de hiervoor geschetste ondersteuning van verhuurders en huurders, is de constatering dat het verduurzamingstempo in de particuliere huursector te laag ligt. Dit heeft gevolgen voor het betaalbaar houden van de energierekening voor huurders. Tegen deze achtergrond is het kabinet van oordeel dat een energieprestatie-eis voor huurwoningen nodig is om via verduurzaming voor huurders een lagere energierekening te realiseren.

⁵ Aedes is de vereniging van woningcorporaties. In 2022 zijn in de Nationale prestatieafspraken tussen het Rijk, Aedes, Woonbond en VNG afspraken neergelegd over nieuwbouw, betaalbaar, verduurzaming en leefbaarheid. In 2024 zijn de afspraken herijkt. De afspraak dat woningcorporaties met een EFG-label uiterlijk in 2028 verduurzamen is ongewijzigd gebleven.

⁶ ABF Research juni 2024, Kwantitatieve nulmeting verduurzaming private verhuur.

⁷ Stcrt. 2013, 34747 (vervallen met ingang van 31 december 2023).

⁸ Stcrt. 2024, 38621 (vervalt met ingang van 1 januari 2030).

⁹ Brainbay (2025), 'Woningwaarde blijft stijgen ondanks uitpondingen', nieuwsbericht van 22 april 2025, beschikbaar op: www.brainbay.nl/nieuwsbericht/woningwaarde-blijft-stijgen-ondanks-uitpondingen. Zie ook: Brainbay (2025), *Rapportage woningwaarde verduurzaming, Q3 2025*, beschikbaar op: rapporten.brainbay.nl/nieuwsbericht/verduurzaming-koopwoning-loont-woningwaarde-stijgt-bijna-dubbel-zo-hard-als-de-investering/.

Deze maatregel moet worden gezien in het licht van een breder pakket aan maatregelen, dat uiteindelijk moet leiden tot een volledig CO₂-neutrale gebouwde omgeving in 2050. Het voorliggende besluit is een tussenstap naar dit einddoel. Verhuurders moeten naar ten minste de energieprestatie-eis verduurzamen, waarbij het maximale primair fossiel energiegebruik overeenkomt met energielabel D of beter. Verhuurders kunnen er ook voor kiezen om bijvoorbeeld direct naar de standaard voor woningisolatie¹⁰ te renoveren. De huurwoning is daarmee voldoende geïsoleerd om over te gaan op een duurzame warmtebron. De standaard voor woningisolatie is toekomstvast. De woning hoeft later niet nogmaals geïsoleerd te worden om voorbereid te worden op verwarmen zonder aardgas; het einddoel voor alle woningen in 2050.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Technische eis in het Besluit bouwwerken leefomgeving

Vanaf 1 januari 2023 geldt voor kantoorgebouwen al de zogenaamde label C-verplichting, op grond waarvan kantoren aan een minimum energieprestatie-eis moeten voldoen. Hiermee is de eerste stap gezet naar minimumenergieprestaties in de bestaande bouw. Deze lijn wordt met het voorliggende besluit doorgetrokken naar bestaande huurwoningen.¹¹ In het Bbl wordt daartoe een technische duurzaamheidseis opgenomen die erop neerkomt dat huurwoningen vanaf 2029 moeten voldoen aan energielabel D. Voor de technische aspecten van de energieprestatie-eis wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

De energieprestatie-eis is gericht op het behalen van een norm, niet op een voorgeschreven werkwijze. Verhuurders kunnen dus zelf bepalen hoe zij aan de eis voldoen, wat het mogelijk maakt om keuzes te maken die passen bij hun specifieke omstandigheden. Verhuurders kunnen kiezen voor enkele maatregelen zoals het vervangen van enkel glas of het isoleren van de vloer of de gevel, dat al snel leidt tot de gevraagde energieprestatie-eis (gelijkstaand aan label D). Verhuurders kunnen er ook voor kiezen om ineens verdergaand te verduurzamen, bijvoorbeeld naar het niveau van de standaard voor woningisolatie en het aanbrengen van een warmtepomp.

2.2 Woonfunctie voor verhuur

Het Bbl neemt de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van burgers, bedrijven en instellingen tot uitgangspunt en legt slechts voorschriften op voor zover dat met het oog op het maatschappelijk belang strikt noodzakelijk is (het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid- inclusief toegankelijkheid). Dit uitgangspunt komt onder andere tot uitdrukking in het hanteren van een minimumniveau van eisen en eisen in de vorm van doelvoorschriften (zogenoemde functionele- of prestatie-eisen) en het rechtens verkregen niveau. Ook zijn regels met betrekking tot verbouw in beginsel alleen van toepassing op de bouwingreep zelf en datgene dat verbouwd wordt en niet op die delen van het gebouw die niet wijzigen.

Terughoudendheid met nieuwe voorschriften in de bestaande bouw is ook aangewezen met het oog op het beginsel van verworven rechten als onderdeel van het eigendomsrecht. De eigenaar van een bestaande woning wordt immers gedwongen de technische voorzieningen aan de woning te treffen. Deze is in overtreding als hij de woning niet aanpast en kan met sancties worden geconfronteerd. De woningeigenaar mag er dan ook op vertrouwen dat de overheid niet lichtzinnig en slechts uitdrukkelijk gemotiveerd aanvullende technische eisen stelt aan de bestaande bouw.

Hoewel het uitgangspunt bij normering in het Bbl is dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen het gebruik door een eigenaar of huurder, leidt bovenstaande ertoe dat de eis zich enkel richt op

¹⁰ www.rvo.nl/onderwerpen/wetten-en-regels-gebouwen/standaard-streefwaarden-woningisolatie.

¹¹ Op grond van de EPBD IV moeten ook minimum energieprestatie eisen voor andere utiliteitsgebouwen dan alleen kantoren worden ingevoerd.

de plaats waar de problemen met betrekking tot de verduurzaming van woning zich (het meeste) voordoen: bij huurwoningen. De *split incentive* vraagt om een andere regeling voor huurwoningen.

Dit is in lijn met het Regeerprogramma, waarin staat dat het kabinet kiest om bij woningen van eigenaar-bewoners geen minimaal energielabel ("labelsprong") te verplichten. Omdat de specifieke problematiek rondom verduurzaming in relatie tot de *split incentive* afwezig is bij woningen die worden bewoond door woningeigenaren, is de noodzaak voor normering ten behoeve van die categorie woningen minder groot en wordt daar vooralsnog uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid. Deze afweging past bij de wens van het kabinet om de administratieve lasten en nalevingskosten voor burgers tot een minimum te beperken.

Eigenaar-bewoners worden gestimuleerd – onder andere met subsidies – om hun woning (verder) te verduurzamen, maar zonder verplichting.¹² Een en ander maakt het bovendien mogelijk dat de beperkte handhavingscapaciteit bij gemeenten doelmatig kan worden ingezet ten behoeve van een (vaker) kwetsbare groep huurders.

De beperking tot huurwoningen vertaalt zich in het Bbl naar de energieprestatie-eis die is gekoppeld aan de gebruiksfunctie woonfunctie voor verhuur. Voor de huurrechtelijke gevolgen van dit besluit wordt verwezen naar Hoofdstuk 3 van deze toelichting "Verhouding met ander recht".

2.3 Uitzonderingen

Dezelfde uitzonderingen die al waren opgenomen in artikel 3.87 voor de kantoorgebouwen gelden ook ten aanzien van de woonfunctie voor verhuur. Op een specifiek punt is gekozen om een nieuwe uitzondering toe te voegen, zodat de regels niet zullen gelden voor verhuurders in een vereniging van eigenaars (VvE) die voor de nakoming van de energieprestatie-eis afhankelijk zijn van de medewerking van een of meerdere eigenaar-bewoners.

2.3.1 Categorieën gebouwen die worden uitgezonderd

Niet voor alle gebouwen met woonfunctie die worden verhuurd, is het redelijk om vast te houden aan de energieprestatie-eis. In lijn met de uitzonderingsgronden van de energielabelplicht zoals bedoeld in artikel 6.28 Bbl worden bepaalde categorieën gebouwen uitgezonderd die van belang zijn bij de woonfunctie verhuur. Deze gebouwen vallen niet onder de normering omdat dit niet doelmatig is; het draagt maar in beperkte mate bij aan CO₂-besparing.

Voor huurwoningen komt dit neer op de volgende uitzonderingscategorieën :

- Een (voorbeschermd) gemeentelijk monument, een (voorbeschermd) provinciaal monument of een (voorbeschermd) rijksmonument.¹³
- Een gebouw of gedeelte daarvan, dat ten hoogste twee jaar wordt gebruikt. Dit geldt bijvoorbeeld voor tijdelijke huisvesting bij stedelijke herstructureringen, noodwoningen na calamiteiten of flexibele woonunits die op projectbasis worden ingezet.
- Een gebouw of gedeelte daarvan, met een woonfunctie of logiesfunctie, dat minder dan vier maanden per jaar wordt gebruikt, en een verwacht energieverbruik heeft van minder dan 25% van het energieverbruik bij permanent gebruik. Het gaat hier vaak om seizoensgebonden recreatiewoningen of tweede woningen met een beperkte impact op het totale energieverbruik in de huursector.

¹² Van de 4.6 miljoen koopwoningen, heeft circa 19,5% koopwoningen een laag energielabel EFG. Voor deze doelgroep is in het kader van het Nationaal Isolatieprogramma een aanpak opgericht die deze koopwoningen helpt in het nemen van verduurzamingsmaatregelen. Bij huurwoningen van private verhuurders ligt het percentage EFG-labels hoger: van circa 25% tot 33% bij verhuurders met minder dan 10 huurwoningen.

¹³ In de EPBD IV is de uitzonderingspositie die monumenten hebben bij de energielabelplicht vervallen. Dat betekent dat monumenteneigenaren vanaf mei 2026, net zoals eigenaren van andere gebouwen, verplicht zijn om bij verhuur een energielabel te hebben. Genoemde monumenten worden vooralsnog wel uitgezonderd van de minimum energieprestatie-eis.

- Een alleenstaand gebouw met een gebruiksoppervlakte van minder dan 50 m². In deze categorie woningen kunnen bijvoorbeeld zogenoemde tiny houses, woonboten en woonwagens vallen.
- Voor sloop aangemerkte gebouwen.

2.3.2 Energieprestatie-eis voor huurappartementen

Bij de nakoming van de energieprestatie-eis kan zich voor *huurappartementen* in een vereniging van eigenaren de complicatie voordoen dat verduurzaming alleen mogelijk is door de aanpassing van de gemeenschappelijke delen van het appartementencomplex. Voor aanpassing van de gemeenschappelijke delen is een positief besluit van de vereniging nodig. Omdat het kabinet een verplichte labelsprong voor koopappartementen op dit moment te verstrekkend acht (zie paragraaf 2.2), bevat dit besluit een uitzondering voor verhuurders die voor de nakoming van de energieprestatie-eis afhankelijk zijn van de medewerking van een of meer eigenaar-bewoners voor de verduurzaming van de gemeenschappelijke delen. Van een dergelijke afhankelijkheid is alleen sprake als voor de verduurzaming een besluit van de vergadering van eigenaren nodig is én de benodigde meerderheid voor dat besluit de instemming van een of meer eigenaar-bewoners behoeft. Voor meer uitleg wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

De verhuurder die zich beroept op de uitzonderingsbepaling, moet zich tot het redelijke inspannen om de energieprestatie-eis te behalen. Deze inspanningsverplichting leidt er dan ook in ieder geval toe dat binnen de VvE het gesprek over verduurzaming wordt gevoerd. De verhuurder vervult dan ook een aanjagende rol binnen de VvE voor het nemen van verduurzamingsmaatregelen.

3. Verhouding tot hoger en ander recht

3.1 Stelsel van de Omgevingswet

Het Bbl is onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. Andere onderdelen van het stelsel zijn onder andere het Besluit activiteiten leefomgeving en de Omgevingsregeling. Het Bbl bevat regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruiken en in stand houden van bouwwerken (artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet). In het Bbl is onderscheid gemaakt tussen regels over bestaande bouwwerken (hoofdstuk 3 Bbl), nieuwbouw (hoofdstuk 4), verbouw, verplaatsing en functiewijziging (hoofdstuk 5), het gebruik van bouwwerken (hoofdstuk 6) en bouw- en sloopwerkzaamheden (hoofdstuk 7).

Omdat de energieprestatie-eis gaat gelden voor bestaande huurwoningen, wordt deze opgenomen in hoofdstuk 3 Bbl over bestaande bouw. Voor nieuwbouw (ook voor andere gebruiksfuncties dan woonfunctie verhuur) gelden op dit moment al de veel strengere BENG-eisen.¹⁴

Op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet, kunnen regels bij ministeriële regeling worden gesteld als deze uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden. In bijlage II bij de Omgevingsregeling is bepaald welke uitgave van een in het Bbl genoemde norm van toepassing is. Voor het voorliggende besluit wordt daarin dus de geldende uitgave van NTA 8800 genoemd.

Bij renovatiewerkzaamheden in verband met de energieprestatie-eis dient rekening te worden gehouden met mogelijk nadelige gevolgen voor beschermde diersoorten, zoals opgenomen in het Besluit activiteiten Leefomgeving.

3.2 Richtlijn Energieprestatie van gebouwen (de EPBD IV)

¹⁴ Zie de artikelen 4.148 en 4.149 Bbl; Beng staat voor Bijna Energieneutrale gebouwen.

De Europese Richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD IV) stelt eisen aan het energiegebruik van gebouwen. Het einddoel voor 2050 voor de gebouwenvoorraad is in deze richtlijn opgenomen. Dan moet de gebouwenvoorraad emissievrij zijn.

Met betrekking tot bestaande *woningen* legt deze richtlijn geen specifieke voorschriften op zoals bij utiliteitsbouw. Wel dienen lidstaten ervoor te zorgen dat het gemiddelde energiegebruik van de gehele woningvoorraad met 16% vermindert in 2030, en 20-22% in 2035 ten opzichte van 2020. Hierbij geldt dat ten minste 55% van die afname bereikt wordt door de renovatie van de 43% slechtst presterende woningen.¹⁵ Het voorliggende besluit draagt eraan bij om deze doelstellingen te halen.

3.3 Eigendomsrecht (artikel 1, Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens)

De energieprestatie-eis verplicht de verhuurder de huurwoning naar minimaal energielabel D te brengen. Hiermee is sprake van regulering van het eigendom van de verhuurder. Het eigendomsrecht is beschermd op grond van onder meer artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

In het Omgevingsrecht en in de bouwregelgeving in het bijzonder wordt vaak ingegrepen in het eigendomsrecht. De eigenaar van een bouwwerk is nooit geheel vrij hoe deze het bouwwerk bouwt, onderhoudt en gebruikt. Dit laat onverlet dat een inbreuk op het eigendomsrecht in een redelijke verhouding dient te staan tot het algemeen belang dat de maatregel dient. De maatregel moet geschikt, noodzakelijk en proportioneel zijn in relatie tot doel dat wordt nagestreefd.

De Omgevingswet biedt een grondslag om met het oog op het belang van duurzaamheid bouwvoorschriften op te leggen. De invoering van een energieprestatie-eis voor huurwoningen draagt effectief bij aan de vermindering van de Nederlandse CO₂-uitstoot en is daarmee een geschikte maatregel in het kader van de duurzaamheidsopgave. Hieraan heeft Nederland zich in nationaalrechtelijk, Europeesrechtelijk (zie hiervoor ook paragraaf 3.2) en zelfs mensenrechtelijk¹⁶ verband gecommitteerd. Bovendien vermindert de maatregel de energieafhankelijkheid van Nederland en draagt deze bij aan de bestaanszekerheid van de huurder.

De energieprestatie-eis geldt niet in het algemeen, maar is beperkt tot een specifieke groep woningen. Het overheidsingrijpen is gericht op de specifieke situatie waar het zelfregulerend vermogen van de samenleving tekortschiet, namelijk in een huurrechtelijke context. Door de energieprestatie-eis te beperken tot deze 'problematische' groep, wordt de inbreuk op het eigendomsrecht beperkt tot het op dit moment noodzakelijke. De maatregel is bovendien gericht op de slechtste labels. De vereiste verduurzaming is over het algemeen met relatief bescheiden aanpassingen te bereiken.

Van verhuurders die nog niet hebben voldaan aan de energieprestatie-eis wordt een investering in de huurwoningen gevergd. De regering acht deze maatregel echter al met al rechtvaardigen. In dit verband is onder meer van belang dat de verhuurder zelf invulling kan geven aan de wijze waarop voldaan wordt aan de energieprestatie-eis; het voorliggende besluit schrijft geen specifieke maatregelen voor. En er staan uiteindelijk ook economische voordelen tegenover in de vorm van (indirect) rendement. Omdat de energieprestatie-eis pas gaat gelden vanaf 2029, heeft de verhuurder daarbij een ruime periode om zich op de verduurzaming voor te bereiden. Voor categorieën woningen waarvoor verduurzaming op dit moment onevenredig belastend wordt beschouwd, gelden uitzonderingen. Hetzelfde geldt voor huurappartementen waarvoor verduurzaming gezien de specifieke VvE-rechtelijke situatie, onder omstandigheden, onredelijk is.

¹⁵ Artikel 9, tweede lid, van de Richtlijn Energieprestatie van gebouwen.

¹⁶ O.m. uit de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, waaruit voor Nederland een reductieverplichting voor broeikasgassen voortvloeit.

Uiteindelijk zal iedere woningeigenaar te maken gaan krijgen met de verduurzamingsopgave gezien de doelen van de EPBD-richtlijn en de Klimaatwet, te beginnen met woningverhuurders van woningen met een E-, F-, en G-label. Hoewel overheidsingrijpen in de context van de (economische) verhuur van de woonruimte niet ongebruikelijk is, is de regering niet blind voor de (financiële) zorgen die daarbij kunnen horen. Binnen de bestaande huurrechtelijke kaders kan de verhuurder al rekening houden met de komende verplichting (bijvoorbeeld via een huurverhoging). Daarnaast wenst het kabinet de bestaande huurrechtelijke obstakels zoveel mogelijk weg te nemen (zie hiervoor paragraaf 3.5 huurrecht). Bovendien zijn er van overheidswege subsidies voor de verduurzaming beschikbaar (zie paragraaf 2.5).

3.4 Dienstenrichtlijn

De verhuur van een woning vormt een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. De energieprestatie-eis raakt daarmee het vrij verkeer van diensten. Op grond van de Dienstenrichtlijn moet een beperking tot de toegang tot of uitoefening van een dienstenactiviteit gerechtvaardigd zijn.

Zoals onder 3.2 (eigendomsrecht) is beschreven, dient de maatregel onder meer het algemeen belang van vermindering van de CO₂-uitstoot. De maatregel is proportioneel en gaat niet verder dan noodzakelijk om dit doel te bereiken. De eisen zijn bovendien non-discriminatoir. Zij gelden in gelijke mate voor dienstverrichters die in Nederland een woning verhuren, ongeacht nationaliteit of vestigingsplaats.

In het kader van de Dienstenrichtlijn is het voorliggende besluit op [datum PM] genotificeerd aan de Europese Commissie.

3.5 Huurregelgeving

Met de inwerkingtreding van de Wet betaalbare huur sinds 1 juli 2024 geldt voor een grote categorie huurwoningen via het woningwaarderingssysteem (WWS) een puntenaftrek voor energielabels E, F en G ('tochtkorting'). Hoewel verbetering van het energielabel leidt tot een mogelijkheid tot een hogere huurprijs, is de verhuurder hiermee niet verplicht de huurwoning te verduurzamen. Met het voorliggende besluit komt die verplichting er wel.

In de Kamerbrief van 7 maart 2025 is aangegeven dat het noodzakelijk is dat huurrechtelijke belemmeringen zoveel mogelijk worden weggelaten opdat de verhuurder de energieprestatie-eis daadwerkelijk kan nakomen.¹⁷ Dit betreft in de eerste plaats de mogelijkheid feitelijk uitvoering te geven aan een de verduurzamingsmaatregel. Onder de huidige huurrechtelijke regels is het slechts onder omstandigheden een verplichting van de huurder om mee te werken aan de verduurzaming van de huurwoning.¹⁸ Daarnaast gaat het om financiële uitvoerbaarheid voor de verhuurder. Huurrechtelijk uitgangspunt is dat de verhuurder een redelijke huurverhoging kan vragen gezien de nodige investering en verbetering. Het begrip "redelijke huurverhoging" zal dan ook nader in het licht van de energieprestatie-eis moeten worden beoordeeld en afgewogen. De eventuele aanpassing van de huurrechtelijke kaders krijgt vorm in een afzonderlijk traject.

3.6 Flankerend beleid

3.6.1 Subsidies SVOH, SVVE en Nationaal Warmtefonds

De subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen biedt subsidie voor het treffen van isolerende maatregelen en daarmee samenhangend onderhoud, alsook het aanvragen van een energieadvies als startpunt voor verduurzamingswerkzaamheden. De subsidieregeling staat open voor alle private verhuurders. De SVOH is per 2025 verbeterd in afstemming met belangenorganisaties. Zo zijn de maximale subsidiebedragen verhoogd, kunnen verhuurders ook

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 32847, nr. 1288.

¹⁸ Artikel 7:220 BW.

bij de SVOH subsidie aanvragen voor een warmtepomp of zonneboiler en is de looptijd van de regeling verlengd tot en met 2029. Er is nog budget beschikbaar (125 miljoen euro). Deze subsidie helpt private verhuurders bij de verduurzaming van hun bezit. Voor verhuurders die deel uitmaken van een gemengde VvE (ten minste één koopwoning) staat de subsidieregeling voor VvE's, de SVVE, open.

VvE's hebben de mogelijkheid om voor de verduurzamingsmaatregelen een lening af te sluiten bij het Nationaal Warmtefonds. Deze VvE-Energiebespaarlening wordt met een rentekorting geven. Wanneer de VvE een dergelijke lening afsluit, biedt het Nationaal Warmtefonds aanvullende ondersteuning aan appartementseigenaren met een lager inkomen. Het Nationaal Warmtefonds start in juli 2025 met de VvE-ledenlening. Dit is een persoonlijke lening die in veel gevallen niet hoeft te worden terugbetaald, tenzij de woning bij verkoop overwaarde oplevert. Daarnaast stellen gemeenten vaak aanvullende ondersteuning aan appartementseigenaren met een lager inkomen beschikbaar via bijvoorbeeld de Specifieke Uitkering Lokale Aanpak Isolatie.

3.6.2 Afspraken met corporaties NPA

Bij de afschaffing van de verhuurderheffing zijn in 2022 de NPA tot stand gekomen waarmee afspraken met de woningcorporaties zijn gemaakt over onder andere verduurzaming van het corporatiebezit. In december 2024 zijn deze afspraken herijkt en verlengd tot 2035. Veel afspraken uit NPA 2022 blijven gelden, zoals het uitfaseren van slechte energielabels (EFG) uiterlijk in 2028 en het nemen van isolatiemaatregelen door corporaties zonder huurverhoging. Corporaties liggen hierbij goed op koers.

3.7. Gerelateerde wetgevingsproducten

Wetsvoorstel versnelling verduurzaming VvE

Dit wetsvoorstel, dat zich in de voorbereidende fase bevindt, beoogt de besluitvorming voor verduurzamingsmaatregelen binnen VvE's te vereenvoudigen.

Wetsvoorstel Wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van het instemmings- en initiatiefrecht van huurders in geval van energiebesparende of energieleverende voorzieningen

Het wetsvoorstel, dat in internetconsultatie is geweest, vereenvoudigt de regels voor het verkrijgen van de instemming als het gaat om verduurzaming van complexen (tien of meer woonruimten in een bouwkundige eenheid). Voor dergelijke grootschalige verduurzamingsmaatregelen zou niet meer het vereiste van instemming van 70% van alle huurders, maar 70% van de huurders die hebben gereageerd, moeten gaan gelden. Bij inwerkingtreding van deze wet zou de verhuurder van meer dan tien appartementen in hetzelfde complex ook kunnen faciliteren bij het behalen van de energieprestatie-eis. Zie ook paragraaf 3.3 over de verhouding met het huurrecht.

Het wetsvoorstel introduceert het initiatiefrecht voor de huurder om een initiatief nemen voor verduurzamingsmaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld de plaatsing van een warmtepomp betekenen. Ook leidt het wetsvoorstel tot een collectief initiatiefrecht: een initiatief van een groep huurders kan dan leiden tot verduurzaming van een gehele flat.

Publiek stelsel energielabels

Met een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit wordt publiek toezicht op het stelsel van stelsel van energielabels geïntroduceerd. Deze AMvB, die in 2025 in internetconsultatie is geweest, beoogt de kwaliteit van het energielabel te verhogen. Daarmee leidt dit ook tot een betrouwbaarder oordeel dat een verhuurder voldoet aan de energieprestatie-eis.

4. Uitvoering, doenvermogen, toezicht en handhaving

4.1 Uitvoering en doenvermogen

Doenvermogen betekent volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'dat burgers niet alleen de regels kennen, maar ook in staat moeten zijn om daarnaar te handelen'.¹⁹ Daarbij gaat het om een ander soort mentale vermogens, zoals alertheid en het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel houden, en om vast te houden aan goede voornemens.

Het opnemen van een minimum energieprestatie-eis in het Bbl helpt verhuurders te begrijpen wat er van hen verwacht wordt. Door het besluit al in 2026 kenbaar te maken, weten verhuurders in een vroeg stadium wat er van hen per 1 januari 2029 verwacht wordt. Daarvoor geldt dat de normering in dit wijzigingsbesluit al geruime tijd geleden is aangekondigd en uit onderzoek ook blijkt dat private verhuurders daarmee in grote mate bekend zijn.²⁰

Hoewel ervan uit wordt gegaan dat verhuurders – als ondernemers – aanspreekbaar zijn op hun verantwoordelijkheid en in beginsel over voldoende handelingsruimte beschikken, is bij het opstellen van de minimumeis nadrukkelijk rekening gehouden met verschillen in doenvermogen. Daarom is flankerend beleid ontwikkeld, waaronder het *Ondersteuningspakket verduurzaming particuliere verhuur*, dat op 7 maart 2025 naar de Kamer is gestuurd. Dit pakket is gebaseerd op kwalitatief onderzoek van Ipsos&IO naar de ervaren belemmeringen en behoeften van particuliere verhuurders, en biedt onder andere betere informatievoorziening, toegankelijke procesondersteuning en praktische hulpmiddelen. Zo is in 2025 op verbeterjehuis.nl een centrale informatiepagina ingericht speciaal voor verhuurders, met uitleg over verduurzamingsstappen, beschikbare subsidies en geldende regels. Ook zijn financiële middelen beschikbaar via regelingen als de SVOH en de SVVE, waarbij de SVOH per 1 januari 2025 is aangepast om beter aan te sluiten bij de werkelijke situatie van de doelgroep (zie paragraaf 2.1).

In het Bbl is een prestatie-eis opgenomen die is gericht op het behalen van een doel, niet op een voorgeschreven werkwijze. Verhuurders hebben daarin keuzevrijheid. Op die manier sluit het beleid goed aan bij de variatie in doenvermogen en wordt het risico beperkt dat goedwillende verhuurders onbedoeld in de knel komen door hoge eisen.

Voor woningcorporaties geldt dat deze als professionele partijen over voldoende doenvermogen beschikken. In de NPA zijn afspraken gemaakt over woningverduurzaming, waaronder het uitfaseren van EFG-labels. Waar nodig biedt Aedes praktische ondersteuning bij de verduurzamingsopgave.

4.2 Toezicht en handhaving

Het toezicht op en de handhaving van de eisen uit het Bbl wordt primair uitgevoerd door de gemeente. Het bevoegd gezag (college van burgemeester en wethouders) beschikt hiertoe over de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden, zoals opgenomen in de Omgevingswet en de Woningwet in samenhang met de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht. Het ter beschikking staande instrumentarium betreft de last onder dwangsom of bestuursdwang en de bestuurlijke boete.

Toezicht begint allereerst met het controleren en het constateren van een overtreding of een dreigende overtreding. Als sprake is van een (dreigende) overtreding zal de gemeente (het college van burgemeester en wethouders) veelal beginnen met een uitnodiging per brief om schriftelijk te reageren op een vermeende overtreding of uitnodiging voor een gesprek en mogelijk een officiële waarschuwing. Dit is evenwel niet verplicht. Als geen gehoor wordt gegeven zal een gemeente in beginsel handhavend moeten optreden en een sanctie opleggen. De gemeente kan afhankelijk van de situatie kiezen om bijvoorbeeld direct bestuursdwang toe te passen, om een last onder

¹⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

²⁰ Ipsos I&O (2024). Onderzoek particuliere verhuurders en verduurzaming.

bestuursdwang op te leggen of in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. De bedoeling is immers dat het gebouw wordt aangepast. Hoewel een reparatoire sanctie voor de hand ligt, kan de gemeente tevens kiezen om een bestuurlijke boete op te leggen. Net als bij andere overtredingen van het Bbl beschikt de gemeente daartoe over de al bestaande handhavingsinstrumenten.

Gemeenten hebben grote autonomie ten aanzien van het te voeren handhavingsbeleid en een ruime vrijheid om eigen prioriteiten te stellen. Evenwel heeft het college een beginselplicht tot handhaving bij geconstateerde overtredingen. Een huurder zal dan ook een verzoek om handhaving kunnen doen bij de gemeente als hij meent dat er sprake is van een overtreding van de energieprestatie-eis. In dat geval zal een gemeente in het algemeen op moeten treden. Mocht er inderdaad sprake zijn van een overtreding van het voorschrift, dan ligt het in de rede te starten met een herstelsanctie (eventueel na een eerste waarschuwing).

Omdat de energieprestatie-eis net als de voorschriften uit de Wet goed verhuurderschap specifiek betrekking hebben op huurwoningen en beide worden gehandhaafd door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente, ligt het in de lijn der verwachting dat gemeenten het toezicht en de handhaving van die wet en het toezicht en de handhaving van de regels die gelden op grond van het Bbl combineren en op die manier het handhavingsbeleid inzake die regels integraal zouden kunnen vormgeven. Dat heeft als voordeel dat er minder huisbezoeken hoeven te worden afgelegd en dat bij klachten meteen naar verschillende onderdelen kan worden gekeken.

5. Gevolgen / Regeldruk

Dit besluit heeft invloed op de regeldruk voor verhuurders en op de bestuurlijke lasten.

5.1. Verhuurders

Eenmalige regeldrukeffecten

De eenmalige regeldrukeffecten houden verband met de noodzaak om van de regelgeving kennis te nemen als verhuurder.

Van de huurwoningen is een deel eigendom van private verhuurders en een deel eigendom van een woningcorporatie. Voor de woningen van een corporatie of een andere verhuurder geldt doorgaans dat een professional, werkzaam bij de verhuurder of de verhuurder zelf, kennis zal nemen van regelgeving. Daarom is in alle gevallen dezelfde standaard richtlijn gehanteerd.²¹

Handeling	Actor	Uurtarief	Aantal uur	Aantal verhuurders	Eenmalige regeldruk kosten (in euro's)
Kennisnemen van wet- en regelgeving	Private verhuurders met EFG labels	54	1	108.092	5.836.968
	Woningcorporaties met EFG labels	54	1	269	14.526
Totaal					5.851.494

Deze eenmalige regeldrukeffecten voor woningcorporaties vallen naar verwachting (grotendeels) weg vanwege de NPA: daarin is afgesproken dat de woningcorporaties uiterlijk in 2028 de EFG-labels zullen uitfasen.

²¹ Handboek Meting Regeldrukkosten (<https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/meten-is-weten/>).

Regeldrukeffecten ter uitvoering van de verduurzamingswerkzaamheden (nalevingskosten)²²

Deze eenmalige regeldrukeffecten treden op bij het verduurzamen van de woning: de verhuurder voert de werkzaamheden uit die leiden tot verduurzaming van de huurwoning naar de energieprestatie-eis. Deze werkzaamheden zien op het aanvragen van de offerte, opdrachtverstrekking, planning en uitvoering werkzaamheden en de controle van de uitvoering. In deze berekening is uitgegaan van de premisse dat de werkzaamheden in 2027, respectievelijk in 2028 worden uitgevoerd.

Handeling	Actor	Aantal woningen 2027/2028	Nalevingskosten (in euro's) 2027	Nalevingskosten (in euro's) 2028
Verhuurder voert werkzaamheden uit	Private verhuurders met EFG labels	84.700/42.350	43.451.100	21.725.550
Verhuurder voert werkzaamheden uit	Woningcorporaties met EFG labels	59.267/29.663	30.403.800	15.201.900
Totaal			73.854.900	36.927.450

De nalevingskosten voor woningcorporaties zijn gepercipieerde nalevingskosten vanwege de NPA: daarin is immers reeds afgesproken dat de woningcorporaties uiterlijk in 2028 de EFG-labels zullen uitfaseren. En woningcorporaties zijn daarmee al goed op weg.

Investeringskosten verhuurders²³

De investeringskosten voor verduurzaming van een huurwoning naar label D bedragen gemiddeld € 7.300.²⁴ Met onder andere subsidies worden verhuurders ondersteund om de benodigde investeringen te doen, zie daarover paragraaf 3.6.

De verhuurder krijgt voor zijn investeringen een hoger indirect en hoger direct rendement. Het indirect rendement neemt toe doordat een beter energielabel leidt tot een waardestijging van de woning zoals uit onderzoek door de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) volgt.²⁵

Het directe rendement kan toenemen doordat de maximale huur toeneemt. Huurwoningen met EFG-labels krijgen namelijk aftrekpunten in het woningwaarderingssysteem (WWS); deze vallen weg, en er komen WWS-punten bij. Aan een nieuwe huurder, kan de verhuurder dan meer huur vragen.²⁶ Zoals in paragraaf 3.5 is toegelicht, is huurrechtelijk het uitgangspunt dat de verhuurder een redelijke huurverhoging kan vragen gezien de nodige investering en verbetering. Het begrip "redelijke huurverhoging" zal dan ook nader in het licht van de energieprestatie-eis moeten worden beoordeeld en afgewogen. De eventuele aanpassing van de huurrechtelijke kaders krijgt vorm in een afzonderlijk traject.

5.2. Gemeenten

De uitvoering van dit besluit legt beslag op de capaciteit en het budget van gemeenten vanwege handhaving en toezicht op de verplichting. Artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet verplicht in een dergelijke situatie inzicht te geven in de financiële gevolgen en in de wijze waarop deze worden opvangen.

²² Zie Rapport regeldrukeffecten EFG (2025)

²³ Kamerbrief 7 maart 2025, bijlage 1 Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1288

²⁴ Kamerbrief 7 maart 2025, bijlage 1 Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1288

²⁵ Van energielabel G naar D is de waardestijging gemiddeld 7.2%. [Groen energielabel steeds waardevoller - brainbay](#)

²⁶ In de nationale prestatieafspraken is afgesproken dat woningcorporaties geen huurverhoging voor isolatie in rekening brengen bij zittende huurders

In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de mogelijke extra uitvoeringslasten van gemeenten onderzocht worden door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en daarmee invulling te geven aan de eis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet. Op basis van het ROB-advies heeft het kabinet 1,04 miljard euro beschikbaar gesteld aan gemeenten voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid tot en met 2025. Voor de periode tot en met 2030 stelt de Rijksoverheid middelen beschikbaar voor de uitvoering van het klimaat- en energiebeleid via het gemeentefonds. Kosten die gemeenten maken in het kader van de verduurzaming van de gebouwde omgeving, kunnen hieruit worden bekostigd. Omdat adequaat toezicht en handhaving mogelijk meer middelen vraagt en ook na 2030 nodig zal zijn, is een aanvraag voor (aanvullende) uitvoeringsmiddelen ingediend bij het Klimaatfonds. Zoals hiervoor toegelicht, ligt het in de lijn der verwachting dat gemeenten het toezicht en de handhaving van het besluit kunnen combineren met de Wet goed verhuurderschap dan wel overige taken (zoals ten aanzien van achterstallig onderhoud) en op die manier het handhavingsbeleid inzake die regels integraal zouden kunnen vormgeven. Dat heeft als voordeel dat er minder beslag wordt gelegd op de capaciteit en het budget van gemeenten.

Om de specifieke financiële gevolgen van het onderliggende besluit in kaart te brengen, zal een (aanvullend) art. 2 onderzoek uitgevoerd worden.

6. Advies en consultatie

6.1 JTC en OPB

De voorgenomen wijzigingen in dit besluit zijn voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en vervolgens aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Een grote diversiteit aan partijen neemt deel aan deze beide overlegplatforms: de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw, vertegenwoordigers van de gebruikers en eigenaren van gebouwen en andere belangenorganisaties. Het OPB heeft positief geadviseerd over de wijziging.

Het OPB vraagt aandacht voor mogelijkheid dat slechte huurwoningen terecht komen in de koopmarkt en daarmee buiten de regelgeving vallen alsook de uitzondering voor normering van gemengde VvE's, alsook oog te hebben voor de rechten van huurders en verhuurders. Door geen gebruiksverbod op te nemen in de regelgeving, wordt het risico op uitpolding van huurwoningen verminderd. Er is voorafgaand aan de internetconsultatie extra aandacht besteed aan de formulering en toelichting van de uitzondering voor gemengde VvE's. De huurregelgeving en meer in het bijzonder de vraag of de positie van huurders en verhuurders bij verduurzaming verduidelijkt kan worden, wordt in een apart traject nader onderzocht.

6.2 Internetconsultatie

Op @ is het ontwerpbesluit voor consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd waarbij eenieder de gelegenheid is geboden te reageren. PM

6.3 Code interbestuurlijke verhoudingen

In het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen is dit besluit voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). PM

6.4 Adviescollege Toetsing Regeldruk

De minister van VRO legt de consultatieversie van het onderhavige besluit ter toetsing aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR of college) voor. Op @ heeft het ATR zijn advies uitgebracht. PM

6.5 Voorhang

Deze paragraaf wordt ingevuld na de voorhangprocedure bij beide Kamers der Staten-Generaal. PM

7. Notificatie

Deze paragraaf wordt ingevuld na afronding van de technische notificatie.
PM

8. Inwerkingtreding

In het wijzigingsbesluit zelf is geregeld dat het besluit op 1 januari 2029 in werking treedt.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onder A

In de aansturingstabel 3.83 worden de artikelen 3.87, vierde, vijfde en achtste lid en 3.87a, tweede lid, Bbl aangestuurd voor de gebruiksfunctie *Woonfunctie voor verhuur*.

Deze gebruiksfunctie is in 2023 in het Bbl geïntroduceerd bij de invoering van regels over loden leidingen en doorvalveiligheid bij huurwoningen.²⁷ De woonfunctie voor verhuur is gedefinieerd als “een woonfunctie, waarbij sprake is van huur van woonruimte als bedoeld in artikel 232, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek”. Het betreft dus een nadere specificering binnen de gebruiksfunctie wonen, waarbij ten behoeve van de bewoning door een huurder een huurcontract is afgesloten. De woonfunctie is overigens niet beperkt tot een specifieke vorm van bewoning. Ook alternatieve vormen van bewoning, zoals de woonfunctie voor studenten of de woonfunctie voor zorg, vallen onder de definitie voor zover deze woning wordt verhuurd.

Artikel I, onder B

Dit onderdeel wijzigt artikel 3.87.

Het opschrift wordt aangepast omdat de energieprestatie-eis niet langer enkel betrekking heeft op de kantoorfunctie, maar ook op de woonfunctie voor verhuur.

Het nieuwe *vierde lid* bevat de energieprestatie-eis voor de woonfunctie voor verhuur. De energieprestatie-eis is vormgegeven in een maximaal primair fossiel energiegebruik per kWh/m²/jaar. Deze zogenaamde indicator bepaalt de hoeveelheid fossiele brandstof in kWh per m² gebruiksoppervlakte per jaar die nodig is voor verwarming, koeling, warm water en andere installaties. Het primair fossiel energiegebruik is het totale primaire energieverbruik, direct of indirect, minus de hoeveelheid hernieuwbare energie, zoals zonne-energie, geothermische energie en bodemenergie, op, aan of nabij het gebouw. De te gebruiken fossiele brandstof is hierin dus een leidend gegeven. Het primair fossiel energiegebruik van een gebouw wordt bepaald volgens de bepalingmethode NTA 8800.

Het vastgestelde primair fossiel energiegebruik van maximaal 290 kWh/m²/jaar correspondeert met energielabel D. Hoewel de energieprestatie-eis voor huurwoningen niet het bezit van een energielabel als zodanig voorschrijft, wordt ook met het bezit van het juiste energielabel voldaan aan de energieprestatie-eis.

Voor de klassenindeling van energielabels voor woningen wordt verwezen naar bijlage IX bij de Omgevingsregeling.

Het *vijfde lid* zondert bepaalde categorieën gebouwen uit van de energieprestatie-eis. Met de aanpassing van dit lid zijn de uitzonderingen, voor zover relevant, ook van toepassing op huurwoningen. Voor een inhoudelijk toelichting op de uitzonderingen wordt verwezen naar paragraaf 2.3.1 van het algemene deel van deze toelichting.

Het *achtste lid* bevat een specifieke uitzonderings situatie voor de eigenaar-verhuurder die voor de naleving van de energieprestatie-eis afhankelijk is van de medewerking van een eigenaar-bewoner in de VvE. Dit is het geval als de vereiste verduurzamingmaatregel een besluit van de vergadering van eigenaars vereist én dat besluit alleen kan worden genomen door de instemming van een of meer eigenaar-bewoners.

²⁷ Stb. 2023, 426.

Als de verhuurder de energieprestatie-eis met reguliere verduurzamingsmaatregelen zelfstandig kan nakomen, kan deze zich niet beroepen op de uitzonderingsbepaling in het achtste lid. Of de verduurzaming van het huurappartement zelfstandig kan worden uitgevoerd of dat hiervoor de toestemming van de VvE is vereist, zal moeten worden opgemaakt uit de splitsingsakte. Hierin is bepaald welke delen gemeenschappelijke delen en privédelen van het appartementencomplex zijn. Ramen of kozijnen van het eigen appartement behoren bijvoorbeeld soms wel en soms niet tot de gemeenschappelijke delen. In het geval dat deze onder de gemeenschappelijke delen vallen kan de verhuurder deze onderdelen niet zonder toestemming van de VvE verduurzamen.

In de splitsingsakte en het reglement van de VvE is opgenomen welke meerderheid voor het verduurzamingsbesluit geldt en hoeveel stemmen iedere eigenaar-verhuurder of eigenaar-bewoner heeft. In de situatie waarin de verhuurders zelf de benodigde meerderheid vormen, geldt de uitzonderingsbepaling niet. De verduurzaming van een appartement van een eigenaar-bewoner is in dat geval niet het directe gevolg van de energieprestatie-eis, maar van de verhoudingen binnen de VvE.

De laatste zin van het achtste lid legt een inspanningsverplichting op aan de verhuurder die zich beroept op de uitzonderingsbepaling. Dit betekent dat hij zich niet verzet tegen een redelijk verduurzamingsvoorstel en – bij het ontbreken hiervan – zelf een redelijk voorstel initieert. Dat het voorstel wordt ingebracht door het bestuur of een lid van de VvE laat onverlet dat het verduurzamingsplan kan worden opgesteld door een derde-partij. In de VvE-situatie waarin de eigenaar-verhuurder ook als eigenaar-bewoner lid is van de VvE, mag worden verwacht dat deze in die hoedanigheid instemt met het als verhuurder ingediende redelijke voorstel.

Een redelijk voorstel dient in de context van de specifieke VvE te worden gezien. Het houdt rekening met de technische, financiële en juridische mogelijkheden van de VvE en is het resultaat van een evenwichtige belangenafweging tussen de individuele appartementseigenaren, de verhuurder(s) en de VvE als geheel, waarbij het Meerjarig onderhoudsplan (MJOP) als basis kan dienen. Het zal ertoe moeten leiden dat het huurappartement aan de minimum energieprestatie-eis voldoet, al zal het met oog op de langere termijn veelal wenselijk zijn om de eis aan te grijpen om te verduurzamen naar een beter energielabel. Als de vergadering van eigenaars een negatief besluit neemt over het verduurzamingsvoorstel zonder redelijke grond, dan kan de eigenaar-verhuurder op basis van de huidige regelgeving de kantonrechter verzoeken om een vervangende machtiging.

Het eerste, tweede, derde, zesde en zevende lid worden niet aangestuurd voor huurwoningen, maar blijven van toepassing op de kantoorfunctie. Dit volgt uit tabel 3.87b.

Het zesde lid, op grond waarvan een uitzondering op de energieprestatie-eis geldt als de maatregelen die nodig zijn een terugverdientijd van meer dan 10 jaar hebben, is niet van toepassing op de woonfunctie voor verhuur. Deze uitzondering zou afbreuk kunnen doen aan het doel van deze wijziging om de huurwoning op minimumniveau van energieprestatie en comfort voor de huurder te brengen en zo bijkomend de energiearmoede onder huurders terug te dringen.

Artikel I, onder C

Dit onderdeel voegt een lid toe aan het bestaande artikel 3.87a. Dit lid bevat een overgangsbepaling voor de verhuurder die bij de inwerkingtreding van dit besluit nog beschikt over een geldig energielabel dat voor 1 januari 2021 is opgesteld en waarvan de uitkomst energielabel D of beter is. Omdat energielabels 10 jaar geldig zijn, is het nodig om een overgangsbepaling te maken voor energielabels die voor de introductie van de huidige bepalingsmethode in 2021 (NTA 8800) zijn opgesteld.

Tot 1 januari 2021 werd een energielabel bepaald op basis van de methodiek van de zogenaamde Energie-Index (EI). Doordat de overgang van de systematiek van de Energie-Index naar de NTA 8800 zoveel mogelijk beleidsneutraal heeft plaatsgevonden (dat wil zeggen met zo min mogelijk

verschuivingen tussen energielabelklassen), is het redelijk te veronderstellen dat veel woningen die volgens de systematiek van de Energie-Index een energielabel D (een EI van maximaal 2,1) hadden, ook een energielabel D kunnen halen onder de NTA 8800. Omdat het onredelijk is van een verhuurder te vereisen de woning te verduurzamen die slechts als gevolg van de omzetting van de labelsystematiek (net) niet voldoet aan de energieprestatie-eis, is voorzien in overgangsrecht voor de periode dat de verhuurder nog over een energielabel beschikt dat met een voorgaande bepalingmethode is opgesteld. De geldigheid van een energielabel bedraagt 10 jaar. Omdat een energielabel op basis van de Energie-Index uiterlijk is afgegeven in december 2020 zal dit overgangsrecht in de praktijk slechts korte tijd van toepassing zijn.