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

gebruiksfunctie		leden van toepassing																			
		maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik								gegevens en bescheiden maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik		overgangsrecht maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik	afbakening maatwerkvoorschriften maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik	opwekking zonne-energie				overgangsrecht opwek zonne-energie
	artikel	3.84								3.84a		3.84b	3.86	3.86a				3.86b
	lid	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	1	2	3	4	*
1	Woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Industriefunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	-	-	-	-	-
6	Kantoorfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	1	2	3	4	*
11	Overige gebruiksfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	-	-	-	-	-
12	Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle niet hierboven genoemde gebruiksfuncties		1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	1	2	3	4	*

Tabel 3.83b

gebruiksfunctie		leden van toepassing								
		energieprestatie-eis								overgangsrecht energieprestatie-eis
	artikel	3.87								3.87a
	lid	1	2	3	4	5	6	7	8	*
1	Woonfunctie									
	a voor verhuur	-	-	-	4	5	-	-	8	2
	b andere woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Industriefunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6	Kantoorfunctie	1	2	3	-	5	6	7	-	1
11	Overige gebruiksfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-

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/m^2.jr, bepaald volgens NTA 8800 of een energielabel met de letter D of beter.

3. In de aanhef van het vijfde lid (nieuw) wordt "Het eerste lid is" vervangen door "Het eerste en het vierde lid zijn" en "kantoorgebouw" door "gebouw".

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:
a. 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;
b. voor het behalen van de minimale meerderheid van de uitgebrachte stemmen in de vergadering van eigenaars de instemming van een of meerdere eigenaren van een woonfunctie, niet zijnde een woonfunctie voor verhuur, benodigd is; en
c. de eigenaar van het bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan dat bouwwerk, bedoeld in artikel 3.3, heeft ingestemd met een redelijk voorstel van een lid of het bestuur dat strekt tot nakoming van de verplichting, bedoeld in het vierde lid.

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 Coalitieakkoord van het huidige kabinet staat opgenomen dat het cruciaal is om te investeren in de energiezekerheid en betaalbare energie, ook voor de lange termijn. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de verduurzaming van woningen. Voor de huursector staat opgenomen: "*Verhuurders worden verplicht energielabels E, F en G voor huurwoningen per 2029 uit te faseren; labels C en D per 2040*."[1] Het uitfaseren van de EFG-labels in de huursector maakte ook deel uit van de Regeerprogramma's Schoof-I en Rutte-IV. Dit besluit introduceert in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: het Bbl) ten behoeve van het uitfaseren van de slechte E-, F- en G-energielabels (verder soms: EFG-labels) 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.[2]

Het energiegebruik van gebouwen is een belangrijke bron van CO_2-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.[3] Door beperking van het energiegebruik en toepassing van duurzame energieopwekking voor gebouwen, daalt de verbranding van fossiele brandstoffen en de CO_2-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.[4] Vooral bij huurders is (verplichte) verduurzaming van de woning van belang. Zij zijn voor de verduurzaming van hun woning namelijk vooral afhankelijk van hun verhuurder, maar worden wel geconfronteerd met stijgende energiekosten.

Het terugdringen van de CO_2-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 Klimaatwet[5] 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 EFG-labels bij huurwoningen overigens al is betrokken.

---

[1] In het Regeerprogramma van het demissionaire kabinet Schoof-I stond 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*").
[2] De regelgeving voor het uitfaseren van energielabels C en D wordt op een later moment uitgewerkt omdat de energielabelsystematiek per 2030 wijzigt.
[3] 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.
[4] 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.
[5] Art. 2 Klimaatwet.

Voor de gebouwde omgeving is specifiek van belang dat de Richtlijn Energieprestatie van gebouwen (de: EPBD IV)[6] 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 IV 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 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,[7] en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Circa 115.000 corporatiewoningen hebben een energielabel E of slechter. In de particuliere huursector ligt het verduurzamingstempo lager: er zijn nog circa 220.000 private huurwoningen met een E-, F-, of G-energielabel. Dit is inclusief woningen met meerdere huishoudens, zoals studentenhuizen en exclusief monumenten.[8]

Uit een ABF/Socrates-doorrekening, aangehaald in de Nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet betaalbare huur[9], volgt dat het aantal private huurwoningen met label E, F of G autonoom zou afnemen van 375.600 in 2020 naar 261.200 in 2030. Dat zou een afname van EFG-labels betreffen van 35,8% naar 23,3% in 2030. Niets doen, zou niet leiden tot het uitfaseren van de slechtste labels bij huurwoningen in de private sector.

Eén van de redenen dat het verduurzamen van huurwoningen achterblijft, is de zogenaamde *split incentive.* De voordelen van de verduurzamingsinvestering komen op de korte termijn bij huurwoningen vooral 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 verhuurder ervaart daardoor niet meteen een stimulans de huurwoning te verduurzamen. De huurder heeft wel persoonlijk baat bij een duurzaamheidsinvestering, maar heeft dit niet zelf in de hand omdat hij voor verduurzamingsmaatregelen afhankelijk is van de verhuurder. De voordelen kan de verhuurder terugzien in de vorm van een hogere huurprijs (vaak op termijn) en waardestijging van de huurwoning (indirect).

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.

In de brief van 19 januari 2024[10] is aangegeven dat bij verduurzaming van huurwoningen gekozen wordt voor een integrale aanpak en niet voor een aanpak gericht op specifieke maatregelen, zoals voor enkel glas. Een integrale aanpak biedt verhuurders de mogelijkheid ook vaak (groot)

[6] 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.
[7] 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.
[8] ABF Research juni 2024, Kwantitatieve nulmeting verduurzaming private verhuur.
[9] Kamerstukken II, 2023/2024, 36496, nr. 8.
[10] Kamerstukken II 2023/24, 27 926, nr. 380

onderhoud uit te voeren aan de woningen. Dit komt de snelheid van de verduurzamingsopgave ten goede, is voor verhuurders het meest kostenefficiënt en heeft voor huurders als voordeel dat de gehele kwaliteit van de woning in één keer verbeterd wordt. Dat leidt uiteindelijk tot de grootste besparing in de energielasten. Ook kan beleid gericht op een enkele maatregel zoals het vervangen van enkel glas ertoe leiden dat andere onderdelen niet aan bod komen, zoals de ventilatie en/of het isoleren van andere gebouwdelen, zodat dit kan leiden tot schimmelproblematiek.

Verhuurders worden al geruime tijd 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 Verhuurderheffing[11] en de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH).[12] Daarnaast biedt huurregelgeving 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 (woningverbetering na verduurzaming). 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 direct in waarde: van label G naar label D is dat bijvoorbeeld gemiddeld 7,9%.[13] Zelfs met de hiervoor geschetste ondersteuning van verhuurders en huurders, is de constatering dat het verduurzamingstempo in vooral de particuliere huursector laag blijft. Dit, terwijl het uitfaseren van deze slechtste energielabels met relatief bescheiden aanpassingen haalbaar is.[14]

Ipsos I&O heeft verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de belemmeringen die (particuliere) verhuurders ervaren bij verduurzaming[15]. Uit het onderzoek volgt dat "onzekerheid over toekomstig beleid" voor het merendeel van verhuurders een belemmering is om niet aan de slag te gaan met verduurzaming: het leidt tot uitstelgedrag. De voorgenomen uitfasering van de EFG-labels maakte al deel uit van het regeerprogramma's van het kabinet Rutte-IV en het kabinet-Schoof I. De voorgenomen uitfasering van EFG-labels maakte deel uit van het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO) en is in juni 2022 onder minister Hugo de Jonge aangekondigd. Onderzoek van Ipsos I&O laat zien dat dat in begin 2024 74% (kleinere verhuurders) tot 90% (grotere verhuurders) bekend was met dit voornemen. En toch heeft dit niet echt geleid tot verduurzaming in de private huursector.

Tegen deze achtergrond is het kabinet van oordeel dat een energieprestatie-eis voor huurwoningen nodig is om bij te dragen aan de klimaatdoelstellingen, terwijl huurders zo meer grip op de energierekening en een hoger wooncomfort krijgen. Deze maatregel moet worden gezien in het licht van een breder pakket aan maatregelen, dat uiteindelijk moet leiden tot een volledig CO_2-neutrale gebouwde omgeving in 2050. Het voorliggende besluit is een tussenstap naar dit einddoel.[16]

---

[11] Stcrt. 2013, 34747 (vervallen met ingang van 31 december 2023).
[12] Stcrt. 2024, 38621 (vervalt met ingang van 1 januari 2030).
[13] 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 beschikbaar via www.brainbay.nl/nieuwsbericht/verduurzaming-koopwoning-loont-woningwaarde-stijgt-bijna-dubbel-zo-hard-als-de-investering/.
[14] De haalbaarheid om met relatief bescheiden aanpassingen energielabel D te behalen is eerder onderzocht door de Warmte Transitie Makers (WTM). De WTM hebben een scenariostudie (2023) uitgevoerd naar energielabels EFG onder woningcorporaties. De maatregelpakketten die zij hanteren om tot label D te komen bestaan uit maatregelen die geen grote renovaties of wisselwoningen behoeven (zoals het aanbrengen van HR++-glas, dakisolatie en kierdichting).
[15] Ipsos I&O (2024). Onderzoek particuliere verhuurders en verduurzaming.
[16] De Nederlandse klimaatdoelen worden op grond van de Klimaatwet jaarlijks gemonitord door middel van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) van het PBL. De KEV doet verslag van het gevoerde beleid en de verwachte effecten daarvan. De uitfasering van de EFG-labels wordt daarbij betrokken. Mede op basis van

Verhuurders kunnen er ook voor kiezen om bijvoorbeeld direct naar de standaard voor woningisolatie[17] te renoveren. Daarmee is de huurwoning voldoende geïsoleerd om over te gaan op een duurzame warmtebron, ook als nog niet bekend is welke warmtebron er voor de woning beschikbaar komt. 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. Dit heeft zowel voor huurders als verhuurders voordelen. De huurwoning hoeft maar 1 keer aangepakt te worden, huurders hebben een nog lagere energierekening en verhuurders kunnen een hogere huurprijs vragen. En een woning met energielabel A is gemiddeld 17% meer waard dan een vergelijkbare woning met energielabel G. Dit komt neer op ruim 74.000 euro.[18]

2. Hoofdlijnen 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.[19] 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 (zogeheten 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.

---

inzichten uit de KEV wordt het klimaatbeleid, indien nodig, bijgestuurd. Daarnaast wordt de maatregel afzonderlijk geëvalueerd.

[17] www.rvo.nl/onderwerpen/wetten-en-regels-gebouwen/standaard-streefwaarden-woningisolatie.

[18] Waardestijging koopwoningen zwakt af, verschil tussen energielabels groot - brainbay en Groen energielabel steeds waardevoller - brainbay

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

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

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.[20] 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 een woonfunctie voor verhuur is het redelijk om vast te houden aan de energieprestatie-eis. Met het oog op de bescherming van architectonische waarden worden (toekomstige) monumenten uitgezonderd. Voor andere uitzonderingen geldt dat vasthouden aan de energieprestatie-eis niet doelmatig is vanwege de kleine oppervlakte of beperkte toekomst van de woning. Voor huurwoningen komt dit neer op de volgende uitzonderingscategorieën:

- Een (voorbeschermd) gemeentelijk monument, een (voorbeschermd) provinciaal monument of een (voorbeschermd) rijksmonument.
- 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 alleenstaand gebouw met een gebruiksoppervlakte van minder dan 50 m^2. In deze categorie woningen kunnen bijvoorbeeld zogenoemde tiny houses, woonboten en woonwagens vallen;
- Een voor de sloop aangemerkt gebouw.

2.3.2 Energieprestatie-eis voor huurappartementen

[20] 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.

Bij de nakoming van de energieprestatie-eis kan zich voor huur*appartementen* 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 koopappartementen op dit moment geen verplichte labelsprong kennen, 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 beoogt niet de verantwoordelijkheid voor de verduurzamingsopgave van de VvE te verschuiven naar de verhuurder. De verhuurder wordt niet geacht - en is ook niet in de positie - een op maat toegesneden verduurzamingsvoorstel voor het gehele complex op te stellen. De energieprestatie-eis is gericht op het specifieke appartement van de verhuurder en het is aan hem om vanuit zijn positie als eigenaar binnen de VvE, met de hiervoor beschikbare (maar beperkte) mogelijkheden, zich in te spannen de energieprestatie-eis na te leven. Het betreft hier nadrukkelijk een inspanningsverplichting. Instemming met een verduurzamingsvoorstel van het bestuur van de VvE zal hiervoor in de regel voldoende zijn, ook als de vergadering het voorstel uiteindelijk niet goedkeurt. Bij het ontbreken van een door een ander ingediend voorstel, ligt het op de weg van de verhuurder een redelijk eigen verduurzamingsvoorstel in te dienen. De eisen aan dit voorstel kunnen op deze plek slechts in algemene zin worden besproken, omdat de redelijkheid binnen de specifieke context van de betreffende VvE moet worden bezien. Het voorstel wordt als redelijk beschouwd als het de technische, financiële en juridische kaders respecteert, waarbij het Meerjarig onderhoudsplan (MJOP) als basis kan dienen. Ook als een redelijk voorstel wordt weggestemd in de vergadering, is dan voldaan aan de inspanningsverplichting. Hoewel de eigenaar-verhuurder de kantonrechter bij weigering kan verzoeken om een vervangende machtiging voor toestemming voor de verduurzaming, reikt de inspanningsverplichting niet zover dat dit van de verhuurder wordt verlangd. Overtreding van de inspanningsverplichting is dan ook slechts voorstelbaar in geval van kennelijke onredelijkheid.

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.[21]

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

[21] Zie de artikelen 4.148 en 4.149 Bbl; Beng staat voor Bijna Energieneutrale gebouwen.

genoemde norm van toepassing is. Voor het voorliggende besluit wordt daarin dus de geldende uitgave van NTA 8800 genoemd.

Bij renovatiewerkzaamheden en andere ruimtelijke ingrepen dient rekening te worden gehouden met mogelijk nadelige gevolgen voor op grond van de Vogel -en Habitatrichtlijn beschermde diersoorten en hun verblijfplaatsen. De Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn verankerd in het stelsel van de Omgevingswet.

3.2 Richtlijn Energieprestatie van gebouwen (de EPBD IV)

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.[22] 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 het 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 CO_2-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 mensenrechtelijk[23] 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.

[22] Artikel 9, tweede lid, van de Richtlijn Energieprestatie van gebouwen.
[23] 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.

Van verhuurders die nog niet hebben voldaan aan de energieprestatie-eis wordt een investering in de huurwoningen gevergd. Het kabinet acht deze maatregel echter al met al te 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.

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-, of G-label. Hoewel overheidsingrijpen in de context van de (economische) verhuur van de woonruimte niet ongebruikelijk is, is het kabinet 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 (zie hiervoor paragraaf 3.5 huurrecht). Bovendien zijn er van overheidswege subsidies voor de verduurzaming beschikbaar (zie paragraaf 3.6).

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 CO_2-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 invoering van de Wet betaalbare huur sinds 1 juli 2024 geldt voor een grote categorie huurwoningen via het woningwaarderingsstelsel (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[24] is aangegeven dat het noodzakelijk is dat huurrechtelijke belemmeringen zoveel mogelijk worden weggenomen zodat de verhuurder de energieprestatie-eis daadwerkelijk kan nakomen. Naast de mogelijkheid tot de feitelijke uitvoering van de verduurzaming, betreft dit de mogelijkheid om een redelijke huurverhoging te vragen voor de investering. Het kabinet is voornemens de huurrechtelijke positie van verhuurders te verduidelijken. 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. Een ontwerp ter wijziging van

[24] Kamerstukken II, 2024/25, 32 847, nr. 1288

relevante huurwetgeving zal in de tweede helft van 2026 worden gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

3.6 Flankerend beleid
3.6.1 Subsidies SVOH, SVVE, Nationaal Warmtefonds en VvE-ledenlening

De SVOH 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 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 (114 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) is de Subsidieregeling Verduurzaming voor VvE's(SVVE) open.

VvE's hebben daarnaast de mogelijkheid om voor de verduurzamingsmaatregelen een lening af te sluiten bij het Nationaal Warmtefonds. Deze VvE-Energiebespaarlening wordt met een rentekorting gegeven. Wanneer de VvE een dergelijke lening afsluit, biedt het Nationaal Warmtefonds aanvullende ondersteuning aan appartementseigenaren met een lager inkomen. Het Nationaal Warmtefonds is in juli 2025 gestart met de VvE-ledenlening en zal ten minste tot 2031 beschikbaar blijven. Dit is een persoonlijke lening voor appartementseigenaren met een lager inkomen 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.

Aanvullend is op 7 maart 2025 een Ondersteuningspakket Verduurzaming Particuliere Verhuur naar de Kamer gestuurd. De verschillende lijnen in het ondersteuningspakket ondersteunen verhuurders in de verduurzamingsopgave. Ook het Energiehuis ontzorgt verhuurders in hun verduurzamingsopgave. Zie paragraaf 4.1.

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 hiermee goed op koers.

3.7. Gerelateerde wetgevingsproducten

Wetsvoorstel versnelling verduurzaming VvE
Dit wetsvoorstel, dat zich in de voorbereidende fase bevindt van de internetconsultatie, 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
Dit wetsvoorstel, dat in internetconsultatie is geweest[25], 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

[25] Internetconsultatie Wetsvoorstel instemmingsrecht en initiatiefrecht, Ministerie van BZK, 12 juni 2024–24 juli 2024, www.internetconsultatie.nl/instemmingsrecht/b1.

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 toezicht stelsel energielabels
Met een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit wordt publiek toezicht op het 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.

Het energielabel zal vanaf 2030 opnieuw ingericht worden. Zoals benoemd in het voorliggend ontwerpbesluit, in de toelichting Artikel I, onder C blijft een energielabel 10 jaar geldig, ook als de bepalingsmethode wijzigt. Deze nieuwe bepalingsmethode raakt dit voorstel dan ook niet rechtstreeks: het ontwerpbesluit gaat uit van de energieprestatie volgens NTA8800 of (het alternatief) bezit van het energielabel D volgens diezelfde bepalingsmethode. Zolang artikel 3.87 niet wordt gewijzigd, blijft voor de verhuurder dezelfde energieprestatie-eis gelden.

Op het moment dat de nieuwe bepalingsmethode in wetgeving wordt verankerd, zal worden bepaald wat de gevolgen zijn voor de onderhavige minimum energieprestatie-eis. Daarbij geldt als uitgangspunt dat bestaande rechten zullen worden gerespecteerd.

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'.[26] 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.[27]

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

[26] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017) Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.
[27] Ipsos I&O (2024). Onderzoek particuliere verhuurders en verduurzaming.

als de SVOH en de SVVE, waarbij de SVOH per 1 januari 2025 is aangepast om beter aan te sluiten bij de behoeften van de doelgroep (zie paragraaf 2.1).

De energieprestatie-eis 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.

Om de verduurzaming vorm te geven is in de komende jaren voldoende personeel nodig in de markt. Er zijn risico's voor de arbeidstekorten in de, zowel bij technische beroepen als ook bij uitvoerders en werkvoorbereiders, wanneer er niet voldoende wordt ingezet op flankerend beleid. Daarom zet het kabinet onder andere in op het volgende flankerend beleid op het gebied van deze beroepen. In 2023 is het Actieplan Groene en Digitale Banen gestart (Kamerstukken II 2022/2023, 29544, nr. 1173). In dit plan staan een aantal concrete acties en beleidsmaatregelen om arbeidsproductiviteit te verhogen, meer mensen aan te trekken voor de cruciale sectoren en acties rondom governance en het verlagen van uitstroom. Voorbeelden zijn het inzetten op een LLO (Levenslang Ontwikkelen) cultuur, het bevorderen van de ontwikkelpaden binnen de bouw en techniek en het gebruik maken van innovatie en technologie zoals AI in deze sectoren. Uit de update die in juli 2025 naar de kamer is gestuurd[28], blijkt ook dat er serieuze stappen zijn gezet om deze doelen te behalen[29].

Het CBS[30] laat zien dat deze resultaten terug zijn te zien in de groei van het aantal mensen wat werkzaam is in de bouwsector. Ten slotte wordt er vanuit de markt ook hard gewerkt aan oplossingen voor dit probleem. Binnen het zogeheten Aanvalsplan Techniek is een collectief van o.a. de BOVAG, Techniek Nederland en MKB-Nederland bezig om concrete maatregelen te treffen in de sector. Denk hierbij aan industriële opschaling, betere opleidingsmogelijkheden voor (zij)-instromers en het aantrekken van talent van buiten.

De energieprestatie-eis schrijft niet voor dat verhuurders een energielabel (D) aanvragen. Het behalen van de energieprestatie-eis kan ook op andere wijze worden aangetoond. Het is sinds 2015 wel verplicht om een geldig energielabel te verstrekken bij nieuwe huurcontracten of mutatie van huurwoningen. Een deel van deze woningen zou ook zonder de verplichting in het ontwerpbesluit in de komende drie jaar een nieuw label moeten aanvragen gezien de geldigheid van 10 jaar. Voor het registreren van de energielabels is voldoende personeel. Sinds de invoering van de NTA8800 bepalingsmethode (2021) wordt zowel het aantal energielabel registraties evenals het aantal vakbekwaam adviseurs bijgehouden. Daarin is een opwaartse trend te zien, in zowel registraties als vakbekwaam adviseurs, met in 2025 een stijging van 17% van vakbekwaam adviseurs (bron ISSO) tegenover een stijging van 20% in energielabel registraties (bron EP-online). Op basis van de gemiddelde doorlooptijd van een labelaanvraag bij, om vraag en aanbod in de markt te toetsen. Op basis hiervan is geen krapte in de markt te verwachten. Met oog op de verwachte toenemende vraag, naar aanleiding van onderhavig ontwerpbesluit (ongeveer 10% op maandbasis), is ook geen krapte voorzien.

4.2 Toezicht en handhaving

[28] Kamerstukken II 2024/2025, 32 847, nr. 1345.
[29] Rijksoverheid, Bijlage 2. Uitgebreide update acties pijlers Actieplan Groene en Digitale Banen, open.overheid.nl, https://open.overheid.nl/documenten/26191dd7-7e3b-4fc2-bffb-02f357b71930/file
[30] Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Banengroei naar bedrijfstak, Dashboard arbeidsmarkt, CBS.nl

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 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 herstelsanctie 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

5.1.1. Algemeen

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. [31] Het directe rendement kan toenemen doordat de maximale huur toeneemt. Huurwoningen met EFG-labels krijgen namelijk aftrekpunten in het woningwaarderingsstelsel (WWS); deze vallen weg, en er komen WWS-punten bij. Aan een nieuwe huurder, kan de verhuurder dan meer huur vragen. [32]

[31] Van energielabel G naar D is de waardestijging gemiddeld 7.2%. Groen energielabel steeds waardevoller - brainbay
[32] In de Nationale Prestatieafspraken (NPA) is afgesproken dat woningcorporaties geen huurverhoging voor isolatie in rekening brengen bij zittende huurders

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.

Anderzijds leidt deze regeling tot regeldrukeffecten doordat verhuurders huurwoningen zullen moeten aanpassen om aan de regelgeving te voldoen.

De omvang van deze regeldrukeffecten is afhankelijk van het jaar van invoering. Het aantal huurwoningen met een te hoog fossiel energieverbruik neemt namelijk in de komende jaren af. Deels komt dit door sloop en deels doordat een verhuurder ook zonder deze regeling een huurwoning verbetert. De regeldrukeffecten zijn om deze reden berekend voor twee scenario's, het scenario dat deze regeling in werking treedt per 1 januari 2027, en het scenario dat deze regeling in werking treedt per 1 januari 2028.

5.1.2 Eenmalige regeldrukeffecten: kosten kennisname

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 [33]:

Handeling	Actor	Uurtarief	Aantal uur
Kennisnemen van wet- en regelgeving	Private verhuurders met EFG-labels	54	1
	Woningcorporaties met EFG-labels	54	1

Gerekend is met het aantal verhuurders met huurwoningen met een te hoog fossiel energieverbruik. Door sloop en verbetering van huurwoningen zullen dit de komende jaren geleidelijk steeds minder zijn; dit leidt er ook toe, dat er in de loop der tijd minder particuliere verhuurders zullen zijn met huurwoningen met een energielabel E, F of G.

Actor	**2027**		**2028**	
	Aantal verhuurders	Eenmalige regeldruk kosten (in euro's)	Aantal verhuurders	Eenmalige regeldruk kosten (in euro's)
Private verhuurders met EFG-labels	66.690	€ 3.601.260	54.044	€ 2.918.376
Woningcorporaties met EFG-labels	265	€ 14.130	265	€ 14.130
Totaal		**€ 3.615.570**		**€ 2.932.686**

5.1.3. Regeldrukeffecten ter uitvoering van de verduurzamingswerkzaamheden (nalevingskosten) [34]

Deze eenmalige regeldrukeffecten zijn verbonden aan de handelingen bij het verduurzamen van de woning naar de energieprestatie-eis. Deze werkzaamheden zien op het aanvragen van de offerte, opdrachtverstrekking, planning en uitvoering werkzaamheden en de controle van de uitvoering.

[33] Handboek Meting Regeldrukkosten (https://www.atr-regeldruk.nl/wathoe/meten-is-weten/).
[34] Zie Rapport regeldrukeffecten EFG (2025).

Actor	2027		2028	
	Aantal te verbeteren woningen	Eenmalige regeldruk kosten (in euro's)	Aantal te verbeteren woningen	Eenmalige regeldruk kosten (in euro's)
Private verhuurders met EFG-labels	186.949	€ 95.904.909	151.499	€ 77.718.814
Woningcorporaties met EFG-labels	55.733	€ 28.591.200	26.100	**€** 13.389.300
Totaal	**246.216**	**€ 124.496.109**	**181.132**	**€ 91.108.114**

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.

5.1.4. Investeringskosten verhuurders[35]

Bij verbetering van een woning naar energielabel D gaat het doorgaans om de volgende werkzaamheden (eengezins- & meergezinswoning):

Bestaande situatie		**Nieuwe situatie**
Gevel	**Ventilatie**	
Geen spouwmuur (& geen gevelisolatie)	Natuurlijke ventilatie	HR++ glas, dakisolatie en kierdichting, mechanische ventilatie
	Mechanische ventilatie	HR++ glas, dakisolatie en kierdichting
Wel spouwmuur	Natuurlijke ventilatie	Spouwmuurisolatie en HR++glas, mechanische ventilatie
	Mechanische ventilatie	Spouwmuurisolatie en HR++glas

Bron: Scenariostudie slechte labels (EFG) woningcorporaties, Warmte Transitie Makers (2023)

Het gaat hierbij om werkzaamheden die kunnen worden uitgevoerd zonder ontruiming van de woning. Hierdoor zijn er aan de werkzaamheden geen kosten verbonden zoals verhuiskosten, kosten voor opslag van huisraad of inrichtingskosten voor vervangende woonruimte.

De aan de werkzaamheden verbonden investeringskosten zijn afhankelijk van de energieprestatie van de huurwoning:

Energielabel (van)	**Energielabel (naar D)**
E	€ 8.100
F	€ 11.000
G	€ 14.100

Prijspeil 2024

Ter doorrekening van de premisse dat de regeling in 2027, danwel in 2028 in werking treedt, zijn deze kosten geïndexeerd met inflatie en de verwachte inflatie. [36]

Energielabel (van)	**investeringen per woning naar energielabel D bij inwerkingtreding in:**	
	2027	**2028**
E	€ 8.757	€ 8.958
F	€ 11.892	€ 12.165
G	€ 15.243	€ 15.594

[35] ABF rapport, nng.
[36] Inflatie 2024 op basis van het CBS Inflatie 3,3 procent in 2024 | CBS. Inflatie 2025 (3,2% en volgende jaren (2,3%) op basis van de Rijksbegroting 2026: Ministerie van Financiën.

Voorts is ervan uitgegaan, dat de huurwoningen geleidelijk al worden verbeterd, ongeacht het energielabel. Er is dus niet uitgegaan dat bijvoorbeeld alle woningen met energielabel G eerst worden verbeterd. De totale investeringskosten komen met deze premisses uit op:

	Totale investeringskosten bij verbetering naar energielabel D	
Type verhuurder	**2027**	**2028**
Corporaties	€ 645.903.200	€ 330.379.487
Private verhuurders	€ 2.188.908.314	€ 1.798.186.233

Opmerking hierbij is dat corporaties al met de Nationale Prestatieafspraken zijn overeengekomen om huurwoningen met energielabel E, F of G uiterlijk in 2028 uit te faseren. Voor corporaties leidt deze regelgeving daardoor tot gepercipieerde kosten en in elk geval niet tot additionele investeringskosten.

Met onder andere subsidies worden verhuurders ondersteund om de benodigde investeringen te doen, zie daarover paragraaf 3.6. Deze subsidies zijn veelal afhankelijk van de specifiek uitgevoerde werkzaamheden. Gemiddeld is bij deze subsidies uit te gaan van 25%, waardoor de verhuurder per saldo minder hoeft te investeren. Met deze subsidies is geen rekening gehouden in de hiervoor aangegeven berekeningen.

5.1.5. Kosten verhuurders voor aanvragen nieuwe energielabels

Dit besluit leidt niet tot een verplichting voor verhuurders om opnieuw voor elke woning een energielabel te laten vaststellen na het uitvoeren van werkzaamheden om de desbetreffende woning te laten voldoen aan de energieprestatie-eis. De kosten voor het opnieuw aanvragen van een energielabel zijn daardoor aan te merken als gepercipieerde kosten.

De kosten van een nieuw energielabel bedragen gemiddeld € 225. Een verhuurder kan een woning op hetzelfde niveau brengen als een min of meer vergelijkbare woning die al wel aan de energieprestatie-eis voldoet, en waarvoor al wel een energielabel is vastgesteld. De kosten voor een energielabel komen dan lager uit; op € 200 per energielabel. Dit zal veelal het geval zijn bij corporatiewoningen.

Zouden verhuurders evenwel kiezen om toch alle woningen na de werkzaamheden opnieuw te voorzien van een energielabel, dan zou dat bij inwerkingtreding van dit besluit per 2027 respectievelijk 2028 leiden tot de volgende kosten:

kosten energielabel	**2027**	**2028**
corporaties	€ 11.853.333	€ 5.926.667
private verhuurder	€ 42.063.557	€ 34.087.199

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.

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 aan medeoverheden. 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 en zijn middelen gereserveerd 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 taken vanuit 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, is een (aanvullend) art. 2 onderzoek uitgevoerd. Uit onderzoek van Sira Consulting (Artikel 2-Onderzoek Uitfasering EFG-labels Huurwoningen Eindrapport, mei 2026) volgt dat de bestuurlijke lasten van dit besluit naar verwachting 39,4 miljoen euro zullen bedragen, waarvan de piek zal liggen in 2029 en 2030. Hiervoor zijn aldus middelen beschikbaar.

Mochten er na 2030 middelen nodig zijn (zie onderstaande tabel Sira verloop uitvoeringslasten), wat in één van de scenario's het geval is (een totaalbedrag van ca 19 miljoen euro), geldt er dat er een reservering van 29 miljoen euro is in het Klimaatfonds.

Tabel 12. Verloop uitvoeringslasten toezicht en handhaving

Scenario	2029	2030	2031	2032	2033	Totaal
Minimaal	€ 10.355.290	€ 10.355.290	€ 10.167.190	€ 8.483.054	€ 0	€ 39.360.800
Gemiddeld	€ 21.161.828	€ 18.198.997	€ 0	€ 0	€ 0	€ 39.360.800
Maximaal	€ 31.968.366	€ 7.392.459	€ 0	€ 0	€ 0	€ 39.360.800

5.3 CO_2-besparingen

De verplichting leidt tot onderstaande CO_2-besparingen. Omdat de uitfasering van EFG-labels bij corporaties als afspraak is opgenomen in de Nationale Prestatieafspraken, is hieronder alleen uitgegaan van de uitfasering van de EFG-labels bij private huurwoningen.

Er wordt uitgegaan van het ABF-rapport (2026), met peildatum 01-01-2025.[37] Daarin wordt gerekend met ongeveer 220.000 woningen die energielabel EFG hebben en *geen* monument zijn. Het PBL heeft in de Klimaat en Energieverkenning (KEV) van 2024 doorgerekend wat de besparing van energielabels EFG oplevert. Het PBL geeft daarin aan: "Naar verwachting kan per woning ruim 500 kubieke meter aardgas bespaard worden." Daarbij dient de armslag gemaakt te worden dat dit vermoedelijk aan de hoge kant is, aangezien huurders door gedragsaanpassingen minder zijn gaan stoken. Bij een berekening van 220.000 huurwoningen die 500 kubieke meter aardgas besparen, waarbij elke besparing m3 aardgas leidt tot 1,895 CO_2-besparing, leidt het uitfaseren van energielabels EFG vanaf 2029 jaarlijks tot een CO_2-reductie van circa 0,20 Mton CO_2.

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 uitponding van huurwoningen verminderd. Er is voorafgaand aan de internetconsultatie extra aandacht besteed aan de

[37] Dit rapport is op moment van schrijven nog niet formeel gepubliceerd. PM toevoegen na publicatie

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

Bij de voorbereiding van dit besluit is op verschillende momenten gesproken met VNG en belangenorganisaties (waaronder de Woonbond, Aedes, Vastgoed Belang, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN). De inbreng van deze partijen is gebruikt bij de vormgeving van het voorliggende ontwerpbesluit.

Voorts is dit ontwerpbesluit van 12 november tot en 18 december 2025 in openbare internetconsultatie geweest. Gelijktijdig met de openbare internetconsultatie zijn ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en de Vereniging van Gemeenten (VNG) schriftelijk om een advies gevraagd. Ook is er een uitvoeringstoets verricht door Sira Consulting.

Er zijn in totaal 83 reacties binnengekomen. Van deze reacties zijn er 70 openbaar gepubliceerd. De meeste reacties beantwoorden een drietal specifieke vragen die bij de internetconsultatie aan de respondenten zijn gesteld. Deze vragen zien op:

1. De uitzonderingen op de regeling;
2. Het ambitieniveau van de regeling;
3. De rechten en verplichtingen van verhuurders.

Het kabinet heeft alle consultatiereacties en argumenten gewogen en betrokken bij de besluitvorming. De reacties en aanpassingen worden in onderstaande paragrafen nader toegelicht. Daarin wordt eerst ingegaan op de reacties die zijn binnengekomen via de openbare consultatie. Deze reacties worden thematisch behandeld. Daarna worden ook nog standpunten uitgelicht van belangenpartijen die niet op de hiervoor genoemde vragen zien. Tot slot worden de reacties van de partijen die schriftelijk om advies is gevraagd behandeld.

<u>Algemene reacties op ontwerpbesluit</u>

Het doel van de regeling, uitfaseren van de slechtste labels bij huurwoningen, wordt breed onderschreven. **Aedes** werkt op basis van de Nationale Prestatieafspraken al voortvarend aan het uitfaseren van alle EFG-labels en onderschrijft het belang van een duurzame woningvoorraad waarbij de slechtst presterende woningen als eerste worden aangepakt. Aedes wijst daarbij op het belang van de huurder en bijdrage aan de klimaatdoelstellingen. De **Consumentenbond** staat positief tegenover het voornemen om uitfasering van de slechtste energielabels bij huurwoningen af te dwingen en vindt de regeling te weinig ambitieus. **Vastgoed Belang** staat voor verduurzaming, lagere energielasten voor huurders en een energiezuinige woningvoorraad. De deadline van 1 januari 2029 vindt Vastgoed Belang te ambitieus, zeker voor woningen in een VvE en er wordt gepleit voor verruiming van de subsidieregelingen. **Woonbond** onderschrijft de noodzaak om woningen te verduurzamen, zowel om de doelen te halen voor de uitstootreductie voor broeikas, als om de kwaliteit van huurwoningen te verbeteren. Met name in de private huurmarkt is nog een grote slag te maken. Aandacht wordt gevraagd voor de bescherming van de rechtspositie van de huurder en woonlastenneutraliteit. **De Stichting Professioneel Platform Vastgoed (SPPV)** onderschrijft de maatschappelijke noodzaak om de huurwoningvoorraad te verduurzamen en de verantwoordelijkheid in het terugdringen van de CO_2-uitstoot en verbeteren van het wooncomfort van voor huurders. Aandacht wordt gevraagd voor het verslechterde investeringsklimaat van professionele vastgoedbeleggers. **VvE-belang** vindt de opgenomen uitzondering voor VvE's terecht en noodzakelijk en geeft aan dat de inspanningsverplichting van verhuurders een noodzakelijke stimulans voor verhuurders vormt die anders onvoldoende initiatief nemen. Wel zijn er zorgen over de termijn; een verduurzamingstraject duurt tenminste 3 jaar waarvoor 1 januari 2029 niet haalbaar is. De Vereniging van **Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN)** herkent en onderschrijft de doelstelling om woningen met slechte labels uit te faseren en zo bij te dragen aan lagere energielasten, CO_2-reductie en (meer) comfortabele woningen. Aandacht wordt gevraagd voor voorspelbaarheid (aanpassing

energielabelsystematiek en beschikbare subsidie- en financieringsregelingen), aanpassing instemmingsregels, verduidelijk redelijke huurverhoging en uitzondering in VvE-situaties. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) schaart zich achter de voorgenomen minimale energieprestatie-eisen voor huurwoningen. Banken streven naar minimaal energielabel A in 2030 en vinden dat het beleid van de Rijksoverheid ambitieuzer mag worden vormgegeven. Heldere eisen vergroten het begrip bij verhuurders, verhoogt de waarde van woningen en maakt ze toekomstbestendiger. Aandacht wordt gevraagd voor de aanvullende eisen richting het einddoel van 2050.

Het is goed om te lezen dat veel belanghebbenden het algemene doel van verduurzaming van huurwoningen steunen. Tegelijkertijd vragen meerdere partijen (o.a. **IVBN**, **NVB**) vragen in hun reactie aandacht voor stabiele en langdurig beschikbare regelgeving en de inpassing van de onderhavige regelgeving richting het einddoel van 2050. Dit om de administratieve lasten voor gebouweigenaren zo veel mogelijk te beperken en een duidelijk handlingsperspectief voor verduurzaming te geven. Ook vraag IVBN om verkenning naar uitbreiding van de regels naar andere categorieën. De noodzaak voor heldere lijn waar de regels voor duurzaamheid naar toe gaan wordt nadrukkelijk onderkend. Het eindbeeld voor de verduurzaming van de woningvoorraad richting 2050 is geschetst in de EPBD-brief van maart 2026[38]. Langs deze lijn zal ook de verduurzaming van andere bouwwerken worden geregeld. Doel hiervan is zorgen voor een duidelijk handelingsperspectief zodat desinvesteringen worden voorkomen. Gebouweigenaren wordt in overweging gegeven om bij investeringen in verduurzaming zich niet alleen te richten op het behalen van een label D in 2029, maar te streven naar het voldoen aan de eisen voor zero emmission buildings (ZEB), die eind 2026 worden vastgesteld. Isoleren naar de standaard past bij dat einddoel en de woning is daarmee geschikt voor de overstap naar een duurzame warmtebron.

6.2.1 De uitzonderingen op de regeling

Vraag 1 internetconsultatie

De regeling is gericht op huurwoningen, zelfstandig en onzelfstandige, en ook die huurwoningen die onderdeel uitmaken van een VvE. Er zijn uitzonderingen:

- Monumentale huurwoningen
- Tijdelijke panden bestemd voor verhuur (<2 jaar)
- Recreatiewoningen of tweede woningen met seizoensgebonden gebruik: een gebouw minder dan vier maanden per jaar in gebruik met een verwacht energieverbruik van minder dan 25% van het energieverbruik bij permanent gebruik
- Alleenstaande gebouwen <50m^2, zoals tiny houses
- Woningen bestemd voor sloop

Acht u deze uitzonderingen correct; meent u dat bepaalde uitzonderingen onterecht zijn of wilt u uitzonderingen toevoegen. Zo ja, om welke woningen gaat het dan, en om welke reden.

Algemeen
De reacties gaan in op de uitzonderingen in het ontwerpbesluit en ook zijn enkele nieuwe categorieën uitzonderingen voorgesteld. Op grond van de EPBD IV moeten in 2050 alle woningen energiezuinig en aardgasvrij zijn (zero emission building), met uitzondering van in de EPBD IV genoemde categorieën. In deze regeling wordt zoveel mogelijk aangesloten bij deze categorieën. Het uitzonderen van andere categorieën huurwoningen in dit ontwerpbesluit zou tot gevolg hebben dat deze huurwoningen op een later moment alsnog aangepakt moeten worden. Om genoemde reden wordt terughoudend omgegaan met het uitzonderen van nieuwe (categorieën) huurwoningen. Daarbij geldt dat alle huurders belang hebben bij een verduurzaamde huurwoning.

Hierna wordt ingegaan op aandachtspunten die door meerdere partijen zijn benoemd.

Verenigingen van eigenaren
Op de geformuleerde uitzondering voor verenigingen van eigenaren zijn meerdere reacties binnengekomen. Partijen pleiten enerzijds voor een (verruiming van de) uitzondering van VvE's en

[38] Kamer II 2025/2026, 32847. No 1405.

anderzijds tegen een uitzondering van VvE's. Als argumenten vóór een uitzonderingspositie voor gemengde VvE's worden gebrek aan sturingsmacht van de verhuurder, doorlooptijd en complexiteit van VvE-besluitvorming en -processen, financiën en draagkracht van (kleine) VvE's genoemd (o.a. Vastgoed Belang, Woonopmaat, Houdijk, VVE Belang, Woonzorg, Hef Wonen, en ook als algemene observatie door Aedes). Er zijn ook partijen die tégen het uitzonderen van VvE's zijn, waarbij meerdere argumenten werden genoemd, zoals de rechtsongelijkheid en bescherming van huurders (veelal in kwetsbare buurten) het risico op traineren door verhuurders en een toenemende ineffectiviteit van het systeem door het maken van uitzonderingen. Woningcorporaties (o.a. Aedes, Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties (AFWC)) willen niet verplicht zijn om hun meerderheidsbelang in te zetten met de vrees particuliere eigenaren in financieel lastige posities te brengen.

Appreciatie reacties inzake VvE's:
Uiteindelijk moeten alle gebouwen in 2050 vergaand verduurzaamd en aardgasvrij zijn, ook VvE's. Juist binnen deze categorie bestaat reeds een aanzienlijke verduurzamingsachterstand. Een generieke uitzondering zou het risico vergroten dat deze achterstand verder toeneemt, waardoor huurders in gemengde complexen langdurig geconfronteerd blijven met woningen van lagere kwaliteit en hogere energielasten. Circa 20% van de huurwoningen met een EFG-label maakt deel uit van een VvE. Het aandeel huurwoningen met een EFG-label in een gemengde VvE (koop en private huur) is circa 26%.[39] Huurders in energiearmoede wonen vaak in deze gemengde complexen.

Hoewel erkend wordt dat besluitvorming alsook de uitvoering binnen VvE's complex kan zijn en meer tijd kan vergen, rechtvaardigt dit volgens dit kabinet geen generieke uitzondering of verschuiving van de datum voor invoering voor deze woningcategorie.

Het besluit kent al 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. De verhuurder die zich beroept op de uitzonderingsbepaling, moet zich wel tot het redelijke inspannen om de energieprestatie-eis te behalen. Deze inspanningsverplichting (zie de aangepaste paragraaf 2.3.2) leidt ertoe dat binnen de VvE het gesprek over verduurzaming wordt gevoerd. De verhuurder vervult daarmee een aanjagende rol binnen de VvE voor het nemen van verduurzamingsmaatregelen.

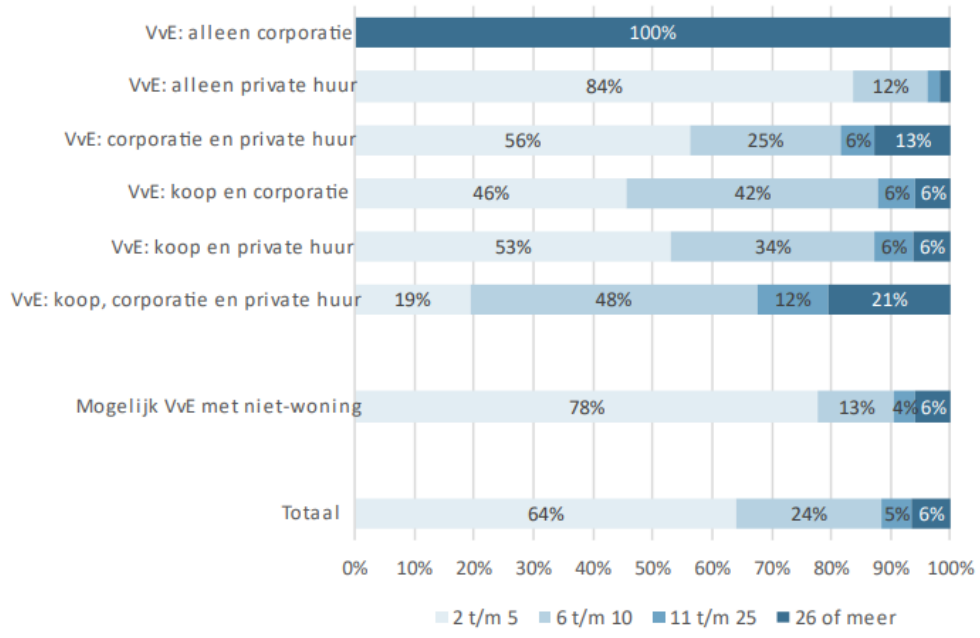
Daarbij geldt dat de regelgeving rondom besluitvorming binnen VvE's al wordt aangepast om verduurzamingsmaatregelen beter en eenvoudiger mogelijk te maken. En voor VvE's is veel praktische ondersteuning beschikbaar, alsook financiële ondersteuning in de vorm van subsidies (SVVE) en financiële regelingen (Stichting Nationaal Warmtefonds). Op het Warmtefonds kunnen ook individuele minder draagkrachtigen woningeigenaren in een VvE een beroep doen wanneer zij als gevolg van een positief VvE besluit medewerking moeten verlenen aan verduurzaming.

AFW verwijst naar de voorgenomen wijziging van vereenvoudigde besluitvorming binnen VvE's en pleit ervoor een uitzondering op te nemen voor afgewezen verduurzamingsvoorstellen die voor 1 januari 2029 in stemming zijn gebracht. Hiertoe wordt geen wijziging aangebracht in het ontwerpbesluit omdat voor de besluitvorming binnen VvE's wordt aangesloten bij de eisen die uit het Burgerlijk Wetboek volgen.

Niet voor alle VvE's geldt dat de maatregelen die nodig zijn om de EFG-labels uit te faseren tot complexe besluitvorming en/of uitvoering leidt. Ongeveer de helft van alle gemengde VvE's (minimaal 1 huurwoning) bestaat uit 2 tot en met 5 woningen, 24% uit 6 tot en met 10 woningen. Maar een relatief klein deel van de VvE's (minimaal 1 huurwoningen) is een grote VvE: 6% heeft 26 woningen of meer. Verduurzamingstrajecten binnen kleine VvE's zijn doorgaans minder complex dan binnen grote VvE's. Zie figuur hieronder.[40]

[39] Analyses EFG-woningen in (gemengde) VvE's en monumenten | Rapport | Rijksoverheid.nl
[40] Analyses EFG-woningen in (gemengde) VvE's en monumenten | Rapport | Rijksoverheid.nl

Figuur 9: Type VvE naar grootte VvE in VvE's met minimaal één huurwoning met energielabel E, F, of G. Bron: CBS, Kadaster, bewerking ABF (1-1-2023).



Er kan sprake zijn van situaties waarin verduurzamingstrajecten vertraging oplopen door noodzakelijke aanvullende onderzoeken en/of wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld wanneer beschermde diersoorten zoals vleermuizen worden aangetroffen en/of benodigde vergunningen langer op zich laten wachten. Dergelijke omstandigheden zijn echter niet specifiek voor VvE's, maar kunnen zich voordoen bij alle typen gebouwen en renovatieprojecten. Om die reden vormt dit onvoldoende grond voor een afzonderlijke generieke uitzondering voor huurwoningen binnen VvE's.

Om genoemde redenen ziet dit kabinet geen aanleiding voor een verdergaande uitzondering voor verhuurders in gemengde VvE's dan is opgenomen in de regeling. Het is juist essentieel voor de klimaatdoelen in 2050, maar ook het wooncomfort en betaalbaarheid van de energierekening dat ook verhuurders in een gemengde VvE zich inspannen om huurwoningen te verduurzamen.

Monumenten, beschermd stads- of dorpsgezicht en landgoederen

Op de uitzonderingspositie van monumenten zijn reacties van o.a. SPPV en !Stichting Woon binnengekomen. Zo zijn er partijen die het jammer vinden dat monumenten zijn uitgezonderd van deze verplichting en er zijn partijen die het belang hiervan onderschrijven. Ook worden alternatieve routes voorgesteld.

Appreciatie verduurzaming van monumenten, beschermd stads- of dorpsgezichten en landgoederen

Om het klimaatdoel in 2050 te halen dient elk gebouw te verduurzamen. Dit geldt ook voor rijks, gemeentelijke en provinciale monumenten. Deze gebouwen zijn echter vanwege hun intrinsieke waarde (denk aan het authentieke materiaal, de architectuur en de historie) en de wettelijke bescherming als gevolg daarvan moeilijker te verduurzamen. Dit kan per monument verschillen. Ook wordt overwogen dat het opleggen van verduurzamingseisen aan monumentale woningen afbreuk kan doen aan de monumentale waarde en aantasting van monumentale materialen. Tegelijkertijd geven deze waarden monumenten een bijzondere gewildheid en daarmee een unieke karakteristieke kwaliteit die ook huurders waarderen. Daarom zijn ze uitgezonderd van de verplichting per 2029. Maar uiteindelijk moeten ook deze gebouwen in 2050 vergaand verduurzaamd zijn. Met stimuleringsregelingen faciliteert dit kabinet net, zoals met de aangepaste voorwaarden voor monumenten in de SVOH-regeling, laagrentende leningen via het Nationaal Restauratiefonds en leidraden die onder andere de Rijksdienst Cultureel Erfgoed beschikbaar stelt aan eigenaren en medeoverheden.

Daarnaast pleiten twee groepen in de consultatie voor dezelfde uitzonderingspositie als (wettelijk) beschermde monumenten: (niet monumentale) woningen van vóór 1950 op landgoederen met een status op grond van de Natuurschoonwet (NSW-landgoederen) en alle (dus ook niet wettelijk beschermde monumentale) woningen in een beschermd stads- of dorpsgezicht. Ten aanzien van deze beide groepen woningen wordt aangedragen dat verduurzaming veel geld kost en dat de historische omgeving verduurzaming complex maakt.

Dit kabinet realiseert zich dat verduurzaming van beschreven woningen complex kan zijn. Toch is er een wezenlijk verschil met (wettelijk) beschermde monumentale (huur)woningen. Hierbij gaat het immers om panden die in het verleden zijn beoordeeld door het rijk, een provincie of gemeente en die via en op grond van cultuurhistorische, architectonische of anderszins monumentale waarden zijn aangemerkt als beschermde monumenten. Voor de rijksmonumenten geldt dat deze in een register worden opgenomen. Voor wijzigingen aan deze panden geldt een vergunningplicht en in voorkomende gevallen kan er ook sprake zijn van beperkingen bij de uitvoering van bepaalde duurzaamheidsmaatregelen. Hiervan is bij niet-monumenten geen sprake. Bij woningen in een beschermd stads- of dorpsgezicht kan er sprake zijn van een vergunningplicht, bijv. bij het wijzigen van uiterlijke kenmerken van het aanzicht zoals bij het plaatsen van zonnepanelen. Dit geldt niet voor de binnenzijde. Over het algemeen hebben ook deze gebouwen meer mogelijkheden en zullen uiteindelijk ook deze woningen verduurzaamd dienen te worden richting 2050. Wanneer gemeenten zelf een beschermde status aan een gebied of landgoed hebben toegekend, is het ook aan gemeenten om te bepalen welke randvoorwaarden daarbij gelden. Die randvoorwaarden kunnen worden betrokken bij de beoordeling van concrete gevallen, maar vormen op zichzelf geen reden om deze woningen generiek van de energieprestatie-eis uit te zonderen.

Om die reden ziet dit kabinet geen aanleiding om bovengenoemde gebouwen dezelfde vrijstelling te bieden als beschermde monumenten. Bovendien is het juist essentieel dat ook deze gebouwen verduurzaamd worden, niet alleen voor de klimaatdoelen in 2050, maar ook voor het wooncomfort van huurders en de betaalbaarheid van de energierekening.

Hoewel verduurzaming van historische woningen complex kan zijn (monumentaal of niet), zijn er gelukkig al tal van voorbeelden waarbij verduurzaming en ruimtelijke kwaliteit samengaan. De ingebrachte argumenten over de kosten gelden in meer of mindere mate voor alle (huur)woningen en zijn geen reden om het beleid aan te passen.

Onzelfstandige wooneenheden
De energieprestatie-eis gaat ook gelden voor woningen die kamergewijs worden verhuurd; onzelfstandige woonruimten. Aedes en Kences pleiten voor een langere overgangstermijn voor het verduurzamen van onzelfstandige woonruimten (tot 1 januari 2034). Hierbij wordt onder andere verwezen naar het verouderde WWSO en de lagere huurprijzen die ontvangen zijn voor deze woningen. Kences verwacht dat enkele duizenden eenheden op 1 januari 2029 nog een EFG-label hebben.

Appreciatie op de inbreng inzake onzelfstandige wooneenheden
Ook voor huurders van onzelfstandige woningen (veelal studenten) is het belang van verbetering van de slechtste energielabels groot. Ook deze woningen moeten uiteindelijk allemaal verregaand verduurzaamd worden om aan de doelen van 2050 te voldoen. Verhuurders (woningcorporaties) van onzelfstandige woonruimten zijn onderdeel van de hernieuwde Nationale Prestatieafspraken (NPA 2025-2035) waarin de uitfasering van EFG-woningen uiterlijk in 2028 is afgesproken. De verplichting ziet op de woonfunctie (de woning) als geheel. De eis om ten minste label D te realiseren, geldt dus niet per afzonderlijke eenheid. Om genoemde redenen wordt er nu niet voor gekozen om voor onzelfstandige wooneenheden de verplichting op een latere datum in te laten gaan. De ingebrachte argumenten over kosten en opbrengsten gelden in meer of mindere mate voor alle (huur)woningen en zijn geen reden om het beleid aan te passen. De verduurzamingsopgave is belangrijk voor alle huurders: studenten en overige huurders van onzelfstandige woonruimten hebben evenveel recht op een betaalbare energierekening en een comfortabel leefklimaat als huurders van zelfstandige woningen. Wanneer individuele corporaties deze opgave financieel niet zelfstandig kunnen dragen, kunnen zij eerst lokaal en vervolgens regionaal een beroep op elkaar doen.

Technische, bouwkundig ingewikkelde woningen of vertraging door externe factoren
Meerdere partijen hebben specifieke voorbeelden naar voren gebracht die zien op (technische)

complexiteit om tot een label D te komen. Ook is er naar de mening van respondenten in sommige gevallen sprake van situaties waarbij de bepalingsmethode (NTA 8800) tot slechtere resultaten leidt dan op basis van de specifieke situaties te verwachten is. Een deel van de problemen speelt met name bij VvE's en zal in de gesprekken binnen een VvE aan de orde zijn in het kader van de besluitvorming. De aandachtspunten in het kader van de NTA 8800 worden meegenomen in de modernisering van de bepalingsmethode. In overleg met VNG en de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit zullen best practices worden gepubliceerd voor bijvoorbeeld technische moeilijkheden, zoals bij buitengevelisolatie.

Door onder andere Aedes en de Gemeente Rotterdam wordt gewezen op externe factoren die ertoe kunnen leiden dat de verplichting niet haalbaar wordt. Hierbij kan gedacht worden aan vertraging door vergunningstrajecten, netcongestie of een brede, gemeentelijke of complexgewijze aanpakken zoals de aansluiting op een warmtenet. In gevallen waarbij (tijdige) nakoming van de verplichting onmogelijk is door omstandigheden die buiten de invloedsfeer van verhuurders liggen, zullen verhuurders samen met het bevoegd gezag tot een passende oplossingen moeten komen.

Kleine woningen
Aedes en Kences pleiten voor een uitzondering voor kleine woningen. Zij geven aan dat in door de NTA8800 kleine woningen een slechtere beoordeling ontvangen. De verschillende routes om de gevolgen hiervan te mitigeren binnen de Omgevingsregeling worden op dit moment onderzocht.

6.2.2 Ambitieniveau van de regeling

Vraag 2 internetconsultatie

Het doel van de regeling is dat er per 1-1-2029 geen huurwoningen met energielabel E, F of G zijn. Acht u dat doel: te ambitieus, reëel of niet ambitieus genoeg, en kunt u dat motiveren.
Vindt u bijvoorbeeld het doel te ambitieus omdat 1-1-2029 te snel is, of vindt u dat het doel niet ambitieus genoeg is, bijvoorbeeld omdat ook energielabel D zou moeten worden verduurzaamd.

Reacties:

In de reacties is zowel gepleit voor een vertraging van de normering als een versnelling. Meerdere partijen bepleiten een ambitieuzere normering dan label D per 2029.

Vastgoed Belang en andere partijen hebben aandacht gevraagd voor de haalbaarheid van de datum van 1 januari 2029. Daarbij is gewezen op de financiële uitvoerbaarheid voor verhuurders, de beschikbare uitvoeringscapaciteit, vergunningstrajecten, bewonersdraagvlak, de positie van verhuurders binnen VvE's en verschillen tussen woningtypen. Tegelijkertijd is door andere partijen juist ingebracht dat het voorstel niet ambitieus genoeg is. Daarbij wordt er op gewezen dat huurders nu te maken hebben met energiearmoede en verduurzaming nodig hebben, of dat de label D eis te beperkt is. De **Consumentenbond** benoemt dat energielabelletter D een compromis lijkt tussen verbetering en de wens niet te veel investeringskosten te veroorzaken. Het gekozen ambitieniveau is onvoldoende. Duidelijke samenhang met de andere beleidsdoelen voor de lange termijn zoals de Isolatiestandaard voor woningen of ZEB-doelstellingen lijken te ontbreken. Daarom wordt gepleit voor direct isoleren tot het niveau waarmee de overstap naar een duurzame verwarmingsoptie mogelijk is. De **NVB** schaart zich achter de voorgenomen minimale energieprestatie-eisen voor huurwoningen. Banken streven naar minimaal energielabel A in 2030 en vinden dat het beleid van de Rijksoverheid ambitieuzer mag worden vormgegeven.

Appreciatie ambitieniveau:
Het kabinet onderkent dat de datum van 1 januari 2029 voor sommige verhuurders inspanning zal vragen, maar ziet geen aanleiding om de inwerkingtreding verder uit te stellen. De uitfasering van de slechtste energielabels is in juni 2022 aangekondigd. Onderzoek van Ipsos I&O gaf aan dat in begin 2024 van 74% (kleinere verhuurders) tot 90% (grotere verhuurders) bekend waren met dit voornemen. Met dit besluit wordt gevolg gegeven aan beleid en plannen die al sinds 2022 worden uitgedragen. Daarbij gaat de juridische verplichting pas gelden met ingang van 2029, zodat er nog een periode is om hun bezit te inventariseren, maatregelen te plannen en gebruik te maken van beschikbare ondersteuning, zoals de verruimde en hernieuwde SVOH, die sindsdien goed wordt

gevonden.[41] Zie daarvoor artikel 3.6 in dit ontwerpbesluit. De verplichting is gericht op de slechtst presterende huurwoningen en is in veel gevallen met relatief beperkte ingrepen haalbaar. Uitstel tot een later moment zou de prikkel tot tijdige verduurzaming verminderen, terwijl huurders in slecht geïsoleerde woningen weinig handelingsperspectief hebben en op korte termijn gebaat zijn bij meer grip op de energierekening en beter wooncomfort.

6.2.3 Rechten en verplichtingen huurders en verhuurders

Vraag 3 internetconsultatie

De regeling raakt de rechten en verplichtingen van verhuurders en huurders. Verwacht u als verhuurder belemmeringen bij het voldoen aan de regeling en zo ja welke. Verwacht u als huurder voldoende beschermd te zijn tegen een verhuurder die werkzaamheden wil uitvoeren, of tegen een verhuurder die desondanks geen werkzaamheden gaat uitvoeren.

Algemeen:

In een aantal reacties wordt aangegeven dat het huurrechtelijk kader onduidelijk is. Zo wordt de vraag gesteld hoe huurders worden beschermd, maar ook de vraag hoe verhuurders worden beschermd tegen huurders die niet willen meewerken. Daarbij wordt door meerdere partijen gewezen op het instemmingsrecht van huurder (oa. IVBN, Aedes, AFWC). Zo wordt bepleit dat het uitblijven van deze instemming een uitzondering moet vormen voor de verplichting inzake de minimale energieprestatie. In dit verband is ook aangegeven, dat in de praktijk niet altijd de vereiste 70% instemming van huurders wordt behaald. Ook wordt gewezen op de internetconsultatie voor een mogelijke versoepeling van het instemmingsrecht en voor wijziging van het initiatiefrecht van huurders. Daarbij wordt gewezen erop gewezen dat de Nationale Prestatieafspraken een voorbehoud is opgenomen inzake instemming van 70% van de huurders. Ook wordt gewezen op de internetconsultatie voor een mogelijke versoepeling van het instemmingsrecht en voor wijziging van het initiatiefrecht van huurders.

Ook gaat een aantal reacties in op de huurprijsgevolgen. Zo is bepleit duidelijker te regelen wat een redelijke huurverhoging inhoudt, inclusief een verplichting voor huurders om in te stemmen bij marktconforme voorstellen. Ook is bepleit om de definitie en hoogte van de redelijke huurverhoging gelijk te trekken met de redelijke huurverhoging zoals die wordt gehanteerd binnen het initiatiefrecht (of andersom). Een enkele partij noemt de optie om een minder risicovolle keuze te overwegen door het vergroten van de "tochtkorting" in het WWS, voor de verhuur van woningen met energielabels van E, F en G. In één reactie wordt aangegeven, dat er grote investeringen nodig zijn. Deze investeringen zullen dusdanig groot zijn, dat private verhuurders die grotendeels zullen willen doorberekenen aan hun huurders. Deze doorberekening zal de vraag belangrijk maken of huurders zullen instemmen met verduurzaming van hun woning. In één reactie is verzocht de optie te bekijken om de huurder meer mogelijkheden te geven.

Deze punten raken de huurrechtelijke aspecten van de uitfasering van EFG-labels bij huurwoningen. De reacties zal het kabinet meennemen bij het voorstel om de huurrechtelijke kaders bij verduurzaming te verduidelijken. Hiertoe wordt een wijziging van de huurregelgeving voor het einde van 2026 in internetconsultatie gebracht.

6.2.4 Overige punten

Hierna wordt ingegaan op overige reacties die zijn ingediend bij de internetconsultatie.

Toezicht en handhaving

De VNG, een aantal **gemeenten** en **IVBN** hebben vragen gesteld over de handhaafbaarheid van de nieuwe regels. Daarbij is onder meer door de **Consumentenbond** gevraagd of er geen huurregister moet worden ingevoerd. Het voorstel voor een landelijk huurregister is in april 2026 in internetconsultatie gegaan. Als basis daarvoor kunnen de gegevens uit EP-online dienen, in combinatie met een huurregister. Bij de verdere uitwerking zal bezien worden in hoeverre het

[41] Het aangevraagde budget voor de SVOH is in 2025 verdubbeld ten opzichte van het jaar ervoor: van € 11,9 mln (2024) naar € 23,8 mln. per jaar (2025)

bevoegd gezag via een koppeling tussen het huurregister en EP-online inzicht kan krijgen in het energielabel van huurwoningen zodat het toezicht kan worden vereenvoudigd.

Een aantal respondenten, waaronder **gemeenten** en **de Nederlandse Orde van Advocaten, en Energy Efficient Mortgages** heeft de uitvoerbaarheid van eventuele handhaving aangestipt. De prioriteitstelling, de wijze en mate van handhaving is nadrukkelijk aan het lokale bevoegd gezag. Hierbij gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij in geval een sanctie nadrukkelijk gekeken moet worden naar de proportionaliteit van de sanctie en een begunstigingstermijn voor nakomen van een opgelegde last. In zoverre wijkt deze regeling niet af van andere regels waarop de gemeente toeziet. De gemeente zal in haar beleid inzake toezicht en handhaving moeten aangeven hoe om te gaan met het handhaven van de energieprestatie-eis.

De **Nederlandse Orde van Advocaten** werpt de vraag op of de energieprestatie-eis zich niet ook tot de huurder richt en Aedes brengt onder meer in dat verhuurders niet verantwoordelijk hoeven te zijn voor door huurders zelf aangebrachte voorzieningen, waar de gebouweigenaar juridisch geen eigenaar van is. Het is aan de eigenaar of rechthebbende van de huurwoning (in de regel de verhuurder) om zorg te dragen voor het voldoen aan het minimaal voldoen aan een label D. Mochten er gevallen zijn waarbij als gevolg van zelf aangebrachte voorzieningen niet aan de eisen wordt voldaan, dan is het aan de verhuurder om de huurder hierop aan te spreken. Dit ontslaat de verhuurder niet van de plicht om aan label D te voldoen.

Opvoeren van enkel glas als gebrek
Een enkele partij pleit ervoor een regeling om enkelglas als gebrek te verklaren; verwezen wordt naar de brief van 19 januari 2024 aan de Tweede Kamer.[42] In die brief is onder meer aangegeven dat integrale verduurzamingsaanpak meer winst oplevert voor de energierekening en qua CO_2 - besparing. Paragraaf 1 is aangepast met het oog op verduidelijking van deze integrale verduurzaming alsook de stappen richting het einddoel in 2050.

Bepalingsmethode
Meerdere partijen wijzen erop dat de bepalingsmethode vanaf 2030 wordt gewijzigd en vragen zich af welke gevolgen dit heeft voor de energieprestatie-eis. Er wordt daarnaast terecht opgemerkt dat de wijziging van de energielabelsystematiek ertoe leidt dat de energielabelklassen vanaf 2030 opnieuw ingericht zullen worden. Deze nieuwe bepalingsmethode raakt dit voorstel dan ook niet rechtstreeks: het ontwerpbesluit gaat uit van de energieprestatie volgens NTA8800 of bezit van het energielabel D volgens diezelfde bepalingsmethode. Voor energielabels die vóór 1 januari 2021 zijn vastgesteld op basis van de toenmalige Energie-Index-systematiek is voorzien in overgangsrecht (zie artikel. 3.87a). Zolang artikel 3.87 niet wordt gewijzigd, blijft voor de verhuurder dezelfde energieprestatie-eis gelden.

Op het moment dat de nieuwe bepalingsmethode in wetgeving wordt verankerd, zal worden bepaald wat de gevolgen zijn voor de onderhavige minimum energieprestatie-eis. Daarbij geldt als uitgangspunt dat bestaande rechten zullen worden gerespecteerd.

Energielabel

Meerdere reacties zien op het energielabel, zoals de beschikbaarheid van EP-adviseurs, het kwaliteit van het energielabel en medewerking van huurders. Daarbij dient primair gezegd dat het besluit verplicht tot het hebben van een energielabel, maar op de energieprestatie-eis. Als een verhuurder, door externe omstandigheden, niet via het energielabel aan kan tonen dat er aan de energieprestatie wordt voldaan, kan ook alternatief bewijs laten zien dat aan de energieprestatie-eis is voldaan.

Ten slotte bevraagt Consumentenbond de betrouwbaarheid van energielabels. Hoewel geen verplichting uit hoofde van dit ontwerpbesluit, wordt opgemerkt dat om de betrouwbaarheid van het energielabel te waarborgen door het Rijk meerdere maatregelen worden doorgevoerd. Zo is de steekproef voor controles verhoogd, komt er een publiek toezicht op het stelsel en worden de foutmarge verkleind.

[42] Kamer II, 2023-2024, 27926 nr. 380

Verplichting onnodig vanwege WWS

De Woonbond stelt dat het WWS al voldoende prikkels biedt om EFG-woningen te verduurzamen en dat normering van uitsluitend de huursector onvoldoende gerechtvaardigd is. Het WWS bevat inderdaad een stevige financiële prikkel, maar dit biedt op zichzelf geen zekerheid dat de slechtste huurwoningen daadwerkelijk worden verbeterd. Verhuurders kunnen een lagere huurprijs verkiezen boven een verduurzamingsinvestering. Deze prikkel helpt vooral bij nieuwe huurprijzen of mutatie, terwijl zittende huurders in slecht geïsoleerde woningen juist afhankelijk blijven van actie door hun verhuurder. Tegen deze achtergrond wordt normering gericht op huurwoningen als passend beschouwd.

Vastgoed Belang pleit voor een versnelde evaluatie van de Wet Betaalbare Huur, een betere waardering van energielabel C of hoger en het afschaffen van de minpunten voor energielabels EFG. De Wet betaalbare huur wordt geëvalueerd in de eerste helft van 2027. In de zomer van 2027 wordt de evaluatie aan de Tweede Kamer toegezonden. Het is van belang pas te evalueren als de schokeffecten van de invoering van de wet gepasseerd zijn, zodat de structurele effecten van de wet in beeld komen. De wet wordt zo vroeg mogelijk geëvalueerd, na 3 jaar na inwerkingtreding. Op dit moment is er geen aanleiding om C-labels hoger te waarderen, omdat niet vaststaat dat verduurzaming naar een label C onrendabel is. De minpunten die voor 'slechte' energielabels zijn ingevoerd (E, F, G) met de Wet betaalbare huur, zijn bedoeld om tegemoet te komen aan de hogere energiekosten van de huurder bij deze energetisch slechte huurwoningen en verhuurders te stimuleren om te verduurzamen. Daarom zijn met de Wet betaalbare huur en onderliggende regelgeving ook extra punten voor hogere labels toegekend. Het is evenmin een gegeven dat woningen als gevolg van de nieuwe EPBD IV terugvallen naar label E, F of G (zie paragraaf 6.2.5).

Uitponding

Een aantal partijen, alsook ATR, wijzen op het risico dat verduurzamingseisen kunnen bijdragen aan uitponding, mede doordat verhuurders investeringen moeten doen terwijl huurders op korte termijn vooral profiteren van lagere energielasten. Ook hier geldt dat uiteindelijk alle woningen moeten voldoen aan het klimaatdoel van 2050. Het eigenaarschap van huurwoningen brengt mee dat onderhoud en toekomstbestendige investeringen onderdeel zijn van het normale ondernemers- en vermogensrisico. Verduurzaming heeft daarbij juist voordelen voor verhuurders, onder meer via waardestijging van de woning en een hoger direct rendement. Om het risico op uitponding te beperken is bovendien niet gekozen voor een verhuurverbod in de regelgeving, maar voor een technische prestatie-eis met als doel verbetering van de woning. Private verhuurders worden bij de verduurzamingsopgave ondersteund met financiële middelen (SVOH, SVVE) alsook praktische ondersteuning, zie ook hierna onder Aanvullende ondersteuning voor gemeenten en verhuurders.

Doelmatigheid

Vidomes stipt aan dat de tijdsdruk van de normering kan leiden tot suboptimale vastgoedbeslissingen omdat woningen met een label D of C om uiteenlopende hogere prioriteit kunnen krijgen bij renovatie. Daarvoor geldt dat met woningcorporaties in 2022 via de Nationale Prestatieafspraken al is afgesproken dat de EFG labels uiterlijk in 2028 worden weggewerkt. De verplichting is bewust vormgegeven als minimumondergrens, zodat huurders in de slechtst presterende (EFG) woningen niet langer hoeven te wachten op verbetering. Het volledig laten afhangen van verbetering van toekomstige complexaanpakken zou ertoe kunnen leiden dat juist deze huurders langer in woningen met de slechtste energetische kwaliteit blijven wonen. Om deze reden wordt als eerste gestuurd op uitfasering van de EFG-labels. Het staat daarnaast verhuurders vrij om direct verdergaand te verduurzamen dan energielabel D.

Investerings- en regeldrukkosten

Vastgoed Belang en IVBN stippen aan dat de gemiddelde investeringslast naar label D, zoals genoemd in de toelichting, erg laag is ingeschat. In het in consultatie gebrachte conceptbesluit is gerekend met bedragen van peildatum 01-01-2023. In verband hiermee is in paragraaf 5.1.4. gerekend met geactualiseerde investeringskosten.

IVBN noemt dat de regeldrukkosten te laag zijn ingeschat. De berekeningen zijn gemaakt volgens de regels van het ATR Handboek Meting Regeldrukkosten en na de internetconsultatie aangepast (zie paragraaf 5).

Flora en fauna-wet

Enkele verhuurders, zoals **Vidomes**, **IVBN** en **Woningstichting Haag Wonen**, geven aan dat naleving van de verplichting per 2029 onhaalbaar kan zijn, omdat bij isolatiewerkzaamheden rekening moet worden gehouden met de natuurkalender ter bescherming van onder meer vleermuizen en andere beschermde diersoorten. Het kabinet erkent dat natuurbescherming randvoorwaarden stelt aan de uitvoering van isolatiemaatregelen, maar ziet hierin op dit moment geen aanleiding om te veronderstellen dat de verplichting per 2029 in algemene zin niet haalbaar is. Als maar tijdig rekening wordt gehouden met aanwezigheid van beschermde soorten en verblijfplaatsen.

Het is van belang dat inmiddels meerdere routes bestaan om te isoleren met inachtneming van beschermde soorten. Sinds maart 2025 is de eDNA-methode als erkende maatregel opgenomen in de Omgevingsregeling. Bij een negatieve eDNA-test kan direct worden geïsoleerd, zonder aanvullende voorwaarden of vergunning. Bij een positieve test is het provinciale beleid bepalend. Daarbij kan de natuurkalender een rol spelen, maar dit betekent niet dat isolatie per definitie onmogelijk is. Wanneer een isolatiebedrijf tijdig wordt ingeschakeld en mitigerende maatregelen, zoals exclusion flaps, vóór het broed- of kraamseizoen worden getroffen, kan ook binnen de natuurkalender ruimte bestaan om werkzaamheden uit te voeren. Daarvoor is het van belang dat een verhuurder het beleid van de desbetreffende provincie nagaat. Naast deze routes kan er ook gebruik worden gemaakt van het SMP, als de desbetreffende gemeente op basis van het SMP een omgevingsvergunning heeft. In dat geval hoeft er geen individueel onderzoek te worden gedaan. Men kan bij de gemeente terecht om na te gaan welke voorwaarden gelden.

Van verhuurders mag en mocht daarom worden verwacht dat zij tijdig starten met de voorbereiding en planning van isolatiemaatregelen, bijvoorbeeld door al in februari of in de periode juni tot en met oktober een isolatiebedrijf in te schakelen. Daarnaast wordt gewerkt aan een gedragscode isoleren, die naar verwachting meer handelingsruimte zal bieden bij een positieve eDNA-test. Gelet hierop is op dit moment niet de verwachting dat het moeten volgen van de natuurkalender ertoe leidt dat verhuurders de verplichting per 2029 niet kunnen halen.

Aanvullende ondersteuning voor gemeenten en verhuurders

Onder meer Vastgoed Belang en gemeente Utrecht pleiten voor aanvullende (financiële) ondersteuning om zowel verhuurders als gemeenten verder op weg te helpen met de verduurzamingsopgave. Vanuit de EPBD wordt gewerkt aan het Energiehuis als éénloketsysteem: hier vinden gebouweigenaren en -gebruikers integrale, onafhankelijk, betrouwbare informatie en ondersteuning voor de verduurzaming van hun gebouw. Het Energiehuis bestaat uit een nationale basisvoorziening, zoals bijvoorbeeld via verbeterjehuis.nl, en het bestaat uit lokale ondersteuning bijvoorbeeld waar wijken van het aardgas af gaan. Verhuurders kunnen daar laagdrempelig naartoe voor informatie en ondersteuning, waarbij gemeenten in gevallen ook voor energiecoachdiensten aanbieden, al dan niet tegen een (lage) vergoeding.

Vanuit het Ondersteuningspakket Verduurzaming Particuliere Verhuur zijn aanvullend routes opgenomen die verhuurders ondersteunen bij het doen aan de verduurzamingsopgave, zoals het inrichten van informatievoorziening op www.verbeterjehuis.nl waardoor genoemde kennisdrempels kunnen worden weggenomen. Vastgoed Belang pleit evenwel voor een verbetering van de SVOH. Dit is per 2025 ingevoerd en leidde tot een sterke toename van het gevraagde SVOH-budget. Een geplande beleidsevaluatie voor de SVOH in 2026 zal mogelijk aanleiding bieden om de subsidieregeling opnieuw groot te wijzigen.

Gemeenten kijken ook naar het Rijk voor communicatie richting verhuurders over de nieuwe wetgeving. Mede hiertoe wordt eind 2026 een landelijke campagne, speciaal gericht op de met name kleinere, particuliere verhuurders, uitgezet.

Vochtproblematiek door isolatie
De gemeente Rotterdam vraagt aandacht voor problemen die kunnen ontstaan met het binnenklimaat als gevolg van het vervangen van bestaand glas door HR++ glas. De gemeente vraag om richtlijnen voor verhuurders om in dat geval problemen met vocht en schimmel voorkomen. Van belang is dat isolatie en plaatsing van HR++ glas (of beter) nadrukkelijk aandacht is voor de mogelijke problemen die Rotterdam noemt. In de aanloop naar inwerkingtreding zal hier in de communicatie nadrukkelijk aandacht aan worden besteed. In de aanloop naar inwerkingtreding zal hier in de communicatie nadrukkelijk aandacht aan worden besteed. Ook nu al is in de communicatie op verbeterjehuis.nl aandacht voor het maken van een integraal verduurzamingsplan inclusief ventilatie en zonwering, dat in de juiste volgorde wordt uitgevoerd.

6.3 Code interbestuurlijke verhoudingen
Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het kader van de formele adviesbevoegdheid als bedoeld in de Code interbestuurlijke verhoudingen. De VNG heeft gebruik gemaakt van deze formele adviesbevoegdheid met een reactie op 2 februari 2026. De VNG erkent de noodzaak van de energietransitie en werkt graag mee aan de realisatie daarvan. Belangrijkste aandachtspunten waren de Uitvoeringstoets decentrale overheden (UDO) waarvan VNG opmerkt dat de stappen niet goed doorlopen zouden zijn omdat VNG niet voldoende bij de beleidsvorming betrokken is. De uitfasering van EFG-labels betreft een uitwerking van het huidige regeerakkoord, alsook eerdere regeerakkoorden. In het voortraject is diverse malen met VNG gesproken over het uitfaseren van de EFG-labels via de route van het Bbl, vergelijkbaar met de label C-plicht voor kantoren, waarbij de focus lag op uitvoerbaarheid.

Inhoudelijk uit de VNG zorgen over de uitvoerbaarheid en handhaving door gemeenten omdat zij niet over de kennis, financiële middelen en bevoegdheden beschikken. Zo is informatie over labels, eigenaren en bewoners niet in één register beschikbaar. Ook vraagt VNG aandacht voor de doel van de norm in relatie tot de EPBD IV dat stelt dat alle woningen in 2050 aan ZEB moeten voldoen. VNG adviseert daarop nu al voor te sorteren in flankerend beleid. Ook uit de VNG zorgen over het effect op de huurmarkt; betere labels kunnen leiden tot hogere huurprijzen en tot daling van het betaalbare woningaanbod in het sociale en middensegment. Tot slot vraagt VNG aandacht voor Verenigingen van Eigenaren, meer specifiek gemengde VvE's. In de aanvullingen op de toelichting alsook hiervoor onder 6.2, reactie op de internetconsultaties, is gereageerd op voornoemde zorgen die door VNG naar voren zijn gebracht. Het kabinet zal met VNG in gesprek gaan om te bezien op welke wijze de gemeenten ondersteund zouden kunnen worden bij de toezichthoudende taak.

6.4 Adviescollege Toetsing Regeldruk
De consultatieversie van het onderhavige besluit is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR of college). Op 15 januari 2026 heeft het ATR zijn advies uitgebracht. Het conceptadvies was om het ontwerpbesluit niet in te dienen. Het advies van de ATR is onder te verdelen in vier delen: 1) nut en noodzaak, 2) minder belastende alternatieven, 3) werkbaarheid van het voorstel en 3) de gevolgen voor de regeldruk. In het voorliggende besluit is opvolging gegeven aan de adviezen van ATR, zoals hierna wordt toegelicht.

1. Nut en noodzaak

<u>Het college adviseert in de toelichting uitgebreider stil te staan bij de belangrijkste redenen c.q. belemmeringen voor particuliere verhuurders om niet te verduurzamen.</u>

In de toelichting van het gewijzigde ontwerpbesluit, paragraaf 1, is met verwijzing naar o.a. het onderzoek van Ipsos I&O ingegaan op de redenen en belemmeringen voor particuliere verhuurders om niet te verduurzamen.

Uit voornoemd onderzoek is ook gebleken dat particuliere verhuurders positief tegenover verduurzaming staan, zeker wanneer hun huurder daarom vraagt. Wel zijn er zorgen over de investeringskosten en terugverdienmogelijkheden van 'verduurzaming' in brede zin: uit het onderzoek van Ipsos I&O komt naar voren dat de voornaamste, ervaren belemmeringen en

stimulansen voor particuliere verhuurders om te verduurzamen financieel van aard zijn. Het besluit ziet echter toe op verduurzaming van de slechtste labels, dat met 'relatief bescheiden aanpassingen' haalbaar is. Het eigenaarschap van huurwoningen brengt mee dat onderhoud en toekomstbestendige investeringen onderdeel zijn van het normale ondernemers- en vermogensrisico.

Daarnaast is een toelichting gegeven op de Kamerbrief van 7 maart 2025, waarin in bijlage 1 is toegelicht dat het verbeteren van huurwoningen met EFG-labels voordelen oplevert voor huurder en verhuurder: het is geen split incentive maar een shared incentive. Door de SVOH per 1 januari 2025 te vereenvoudigen en verruimen, is eveneens tegemoetgekomen aan de ervaren belemmeringen van verhuurders (Stc. 2024, 38621), doordat de eventueel onrendabele top van de investering voor verduurzaming hiermee weggenomen kan worden.

Andere ervaren belemmeringen die uit het rapport van Ipsos I&O volgen, zoals afhankelijkheid van de VvE, de monumentale staat van de woning of hoe de huur te verhogen, zijn geadresseerd in het besluit (zoals de uitzondering voor monumenten en bijzondere regeling voor vve's). De uitkomsten van de internetconsultatie zijn meegenomen in het onderhavige besluit en/of zullen worden meegenomen in het aparte traject van aanpassing van de huurregelgeving.

Met het besluit wordt opvolging gegeven aan de bij herhaling aangekondigde regelgeving ter uitfasering van de slechtste energielabels. Hierdoor wordt tegemoetgekomen aan de voornaamste ervaren belemmering van verhuurders; onzekerheid over toekomstig overheidsbeleid.

Het college adviseert de effectiviteit van het voorstel nader te onderbouwen door een concrete doelstelling op te nemen en expliciet in te gaan op het risico op uitponding. (incl. CO_2-berekening)

In de Klimaat- en Energieverkenning van het PBL is de uitfasering van de EFG-labels in de huursector meegenomen in de berekeningen van de extra emissiereductie richting 2030 (orde van grootte: circa 1 Mton CO_2 voor het totale geagendeerde pakket). Een meer precieze berekening is toegevoegd aan de toelichting.

Onder paragraaf 6.2.3 Rechten en verplichtingen huurders en verhuurders van het besluit is ingegaan op het door het college benoemde risico op uitponding. Over het risico op uitponding is met de particuliere verhuursector gesproken, onder meer in het kader van dit besluit als ook ten behoeve van het ondersteuningspakket. Uit onderzoek van 9 maart 2025 van Vastgoedinsider[43] volgt dat de Wet betaalbare huur, Box 3 of een combinatie daarvan de belangrijkste redenen zijn om uit te ponden. De aangekondigde EFG-uitfasering is al geruime tijd bekend onder particuliere verhuurders, zo blijkt het uit onderzoek van Ipsos I&O. Ook uit dit onderzoek blijkt dat deze regelgeving geen directe aanleiding gebleken voor uitponding.

Door huurwoningen met EFG-labels te verduurzamen stijgt juist (indirect) het rendement van verhuurders (Kamerbrief 7 maart 2025, bijlage I), door vastgoedwaardevermeerdering en een hogere huurprijs. Zoals aangegeven in het besluit worden de huurrechtelijke kaders nog tegen het licht gehouden, om te bezien of de huurregels verduidelijkt kunnen worden. Ook hierover zijn bij de internetconsultatie specifieke vragen gesteld. De uitkomsten worden meegenomen bij de uitwerking van het traject van aanpassing van de huurregels. Om het risico op uitponding te verkleinen, is niet gekozen om per 1 januari 2029 een verhuurverbod voor woningen met een slechter label van D van kracht te laten worden. Wel kan de gemeente handhavend optreden met als doel de huurwoningen technisch te verbeteren naar tenminste label D.

Het risico op uitponding als gevolg van dit besluit lijkt het grootst bij woningen die moeilijk te verduurzamen zijn. Om die reden is in de internetconsultatie van het ontwerpbesluit actief

[43] Combinatie box 3 en Wet betaalbare huur belangrijkste reden om uit te ponden - Ministeries zullen samen moeten werken. Terug te vinden op: www.vastgoedinsider.nl/combinatie-box-3-en-wet-betaalbare-huur-belangrijkste-reden-om-uit-te-ponden/

uitgevraagd of respondenten zich konden vinden in de gepresenteerde uitzonderingscategorieën. Mogelijke uitzonderingscategorieën zijn daarbij nogmaals tegen het licht gehouden.

2. Minder belastende alternatieven

Het college adviseert nader te onderbouwen of mogelijk minder belastende alternatieven zijn overwogen en waarom hiervoor niet is gekozen.

In het Beleidskompas bij het besluit zijn verschillende alternatieve beleidsopties toegelicht alsook de verwachte gevolgen per beleidsoptie. Daaruit, alsook uit onderzoek van ABF research (2022 en 2024) en voortgangsrapportage PVGO, volgt dat stimuleren, subsidiëren en ondersteunen niet (afdoende) leiden tot het uitfaseren van de EFG-labels bij huurwoningen. In de toelichting hiervoor is dit nader uiteengezet.

Om verhuurders en huurders te helpen bij het uitfaseren van de EFG-labels, is het 'Ondersteuningspakket verduurzaming particuliere verhuur' ontwikkeld. De acties in dit ondersteuningspakket zijn gebaseerd op de uitkomsten van het onderzoek van ABF research en Ipsos I&O en het pakket is met betrokkenheid van belanghebbenden, zoals Vastgoed Belang, IVBN, VNG, Woonbond en NPLW tot stand gekomen. Het ondersteuningspakket speelt in op de volgende thema's: 1) verbetering informatievoorziening en procesondersteuning, 2) versterking samenwerking overheden en de branche; 3) verbetering financiële ondersteuning particuliere verhuurders en 4) uitfasering slechtst geïsoleerde woningen door introductie van regelgeving.

Het voorliggende besluit, normering door aanpassing van de bouwregelgeving, is een van de vier sporen uit het Ondersteuningspakket Verduurzaming Particuliere Verhuur.

3. Werkbaarheid

Het college adviseert de haalbaarheid en werkbaarheid van het voorstel te onderbouwen en daarbij een aantal punten specifiek te adresseren.

Het college ziet meerdere aandachtspunten bij (de onderbouwing van) de werkbaarheid van het voorstel en adviseert de haalbaarheid en werkbaarheid van het voorstel breder te onderbouwen.

Voor wat betreft het eerste aandachtspunt, de beschikbaarheid van voldoende personeel, is in de Kamerbrief van 11 juli 2025 (Kamerstukken II 2024/2025, 32 847, nr. 1345) toegelicht hoe er voldoende menskracht wordt georganiseerd voor het uitvoeren van de energietransitie in de gebouwde omgeving. Verwezen wordt ook naar de toelichting onder paragraaf 4.2 hiervoor.

Het tweede aandachtspunt ziet op het energielabel. Het college benoemt dat het voorstel niet verplicht om een energielabel aan te vragen, maar stelt dat het ontwerpbesluit wel kan leiden tot hoge vraag in het energielabelsysteem. En er wordt verzocht de gevolgen van de nieuwe energielabelsystematiek per 1 januari 2030 te adresseren. In onze monitoring houden we de gemiddeld doorlooptijd van een labelaanvraag bij om vraag en aanbod in de markt te toetsen; op basis hiervan zien wij geen krapte in de markt. Op het moment dat de nieuwe bepalingsmethode in wetgeving wordt verankerd, zal worden bepaald wat de gevolgen zijn voor de onderhavige minimum energieprestatie-eis. Daarbij geldt als uitgangspunt dat bestaande rechten zullen worden gerespecteerd. Beide punten zijn uitgebreider geadresseerd in paragraaf 4.2 in de toelichting hiervoor.

Het derde aandachtspunt betreft de te nemen maatregelen om de huurwoning technisch aan te passen naar label D. De haalbaarheid om met relatief bescheiden aanpassingen energielabel D te behalen is eerder onderzocht door de Warmte Transitie Makers.[44]Zie hiervoor ook uitgebreider paragraaf 4: gevolgen regeldruk van de nota van toelichting. De maatregelpakketten die zij hanteren om tot label D te komen bestaan uit maatregelen die geen grote renovaties of wisselwoningen behoeven (zoals het aanbrengen van HR++-glas, dakisolatie en kierdichting). De

[44] Warmte Transitie Makers. Scenariostudie slechte labels (EFG) woningcorporaties (2023). Geraadpleegd via gemeentebestuur.haarlem.nl

gemiddelde, geschatte kosten voor deze verduurzaming, stemmen overeen met de kosten die ABF (2023) rekent voor het verduurzamen naar label D en zijn genoemd in het ontwerpbesluit. Zie hiervoor ook paragraaf 5.1.4. Investeringskosten verhuurder.

Het college adresseert als vierde aandachtspunt dat het besluit niet de rechten en plichten van verhuurders en huurders regelt. Dit is correct. Deze rechten en verplichtingen zijn namelijk al geregeld met de huurregelgeving; met name in het Burgerlijk Wetboek. Een aanpassing van de huurregelgeving die zich richt op vereenvoudiging en verduidelijking van de positie van huurder en verhuurder bij uitvoering van de verplichting in het ontwerpbesluit kan niet op het niveau van het Bbl geregeld worden. Dit vindt plaats in een afzonderlijk traject. Ten behoeve van aanpassing van de huurregelgeving zijn in de internetconsultatie van het ontwerpbesluit specifieke vragen gesteld aan huurders en verhuurders (naar welke belemmeringen zij ervaren). De uitkomsten zullen worden meegenomen in de verdere uitwerking. Daarbij geldt dat aanpassing van de huurregelgeving géén vereiste is voor de mogelijkheid van nakoming door verhuurders van de verplichting in het ontwerpbesluit, maar wel gewenst ter vereenvoudiging van de uitvoering daarvan.

Het college vraagt tot slot op welke wijze particuliere verhuurders en corporaties zijn geconsulteerd. De voorgenomen wijzigingen in dit besluit zijn voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en vervolgens aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Aedes, de koepel van woningcorporaties, maakt hiervan deel uit. Bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit heeft ambtelijk overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van private verhuurders, zoals Vastgoed Belang en IVBN. Tot slot zijn voornoemde partijen rechtstreeks uitgenodigd hun reacties in te dienen in de openbare internetconsultatie waarvan gebruik is gemaakt.

4. Gevolgen regeldruk

Het college adviseert om de regeldrukeffecten aan te vullen dan wel te verduidelijken op bovengenoemde punten conform Rijksbrede methodiek.

Het college heeft drie aandachtspunten bij de regeldrukanalyse geformuleerd in het conceptadvies. Dit heeft geleid tot het opnemen van een gewijzigde tekst in paragraaf 5 van de toelichting waarmee de drie aandachtspunten zijn geadresseerd.

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.[45] 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/m^2/jaar. Deze zogenaamde indicator bepaalt de hoeveelheid fossiele brandstof in kWh per m^2 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 bepalingsmethode NTA 8800.

Het vastgestelde primair fossiel energiegebruik van maximaal 290 kWh/m^2/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 uitzonderingsituatie 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.

[45] 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 onderdeel 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 (zie paragraaf 2.3.2.). 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 bezien. 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 bepalingsmethode 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.