

Vergaderjaar 2022–2023

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 804

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2022

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de verschillende onderzoeken die in de afgelopen periode zijn uitgevoerd over het energielabel. Als eerste ga ik in op de werking van het instrument in de praktijk, daarna op de monitoring van de kwaliteitscontrole, gevolgd door het energielabel voor recreatiewoningen en tot slot de raakvlakken tussen de energieadviseur en kwaliteitsborger¹.

Waarde van het energielabel instrument

Het energielabel voor gebouwen heeft als instrument twee hoofddoelen. Als eerste, het informeren over de energieprestatie van een gebouw en als tweede, het stimuleren van verduurzaming. Er is veel veranderd sinds de introductie van het energielabel in 2008 en het onderzoek van Kantar Public in 2017 naar de effectiviteit van het energielabel. Huiseigenaren zijn bewuster geworden van de noodzaak en mogelijkheden van verduurzaming van hun woning. En bij de aankoop let men vaker op de af- en aanwezigheid van verduurzamings-maatregelen zoals dubbel glas of zonnepanelen. De vraag is welke rol het energielabel hierin gespeeld heeft.

Een jaar na de introductie van het energielabel op basis van de NTA 8800 is daarom besloten om het onderzoek naar de effectiviteit van het energielabel onder woningeigenaren te herhalen. Dit onderzoek² heeft Kantar Public afgelopen zomer opgeleverd en is bijgevoegd bij deze brief. Sindsdien zijn de energieprijzen verder gestegen, schrijven de media regelmatig over het toenemende belang van een goed energielabel en zijn andere onderzoeken beschikbaar gekomen waaronder die van Brainbay (juli en oktober 2022).

¹ Een kwaliteitsborger zoals in de Wet Kwaliteitsborging beschreven.

² Hiervoor hebben bijna 3.000 woningeigenaren een online vragenlijst ingevuld en zijn 15 diepte-interviews gevoerd.

Energielabels informatief en belangrijke rol bij de aankoop van een woning

Stijgende energieprijzen en de noodzaak om van het aardgas af te stappen hebben een grote invloed op de bewustwording van woningeigenaren over de energiezuinigheid van de woning en het aanpassen van het eigen gedrag, zo blijkt uit het onderzoek van Kantar Public. Dit lijkt niet direct gestimuleerd te worden door het energielabel. Een ruime meerderheid van alle ondervraagde woningeigenaren geeft wel aan het energielabel informatief te vinden.

Met name bij de aankoop van een woning speelt het energielabel voor ruim de helft van de woningeigenaren een (zeer) belangrijke rol. Het energielabel geeft een indicatie van de staat van de woning, welke investeringen nodig zijn en hoe hoog de energierekening zal uitvallen. Net als in 2017 worden vooral huizen met zeer lage energielabels (F en G) door potentiële kopers uitgesloten in de zoektocht naar een nieuwe woning. Recent berichtte huizenplatform Funda³ dat in de zoekopdrachten in het derde kwartaal er 261% vaker op het energielabel werd gefilterd dan een jaar eerder.

Energielabels indirecte stimulans voor verduurzamingsmaatregelen

Het hebben van inzicht in de energieprestatie van de woning met het energielabel wordt als prettig ervaren. Ook zorgt het voor kleine aanpassingen in gedrag, maar het leidt niet automatisch tot het treffen van maatregelen. Volgens het onderzoek van Kantar Public is dit onafhankelijk van de hoogte van het energielabel. De financiële middelen die een woningeigenaar tot zijn beschikking heeft en de besparing op de energierekening blijken de belangrijkste redenen voor het nemen van energiebesparende maatregelen.

De directe invloed van het energielabel bij verduurzaming is daarmee beperkt, maar zeker toegenomen ten opzichte van het eerste onderzoek van Kantar Public. In 2017 speelde bij 9% van de woningeigenaren het energielabel een rol bij het nemen van maatregelen. In 2022 bleek dit voor het vereenvoudigd energielabel (VEL) 10% en is het voor het uitgebreide NTA-label verdubbeld naar 20%.

De indirecte invloed van het energielabel blijkt veel groter te zijn. Volgens Prof. dr. Dirk Brounen (hoogleraar economie bij TIAS) wordt sinds 2011 gemeten dat kopers bereid zijn om voor zuinige woningen met een A of B energielabel meer te betalen bij de aankoop.⁴ Het onderzoek van TIAS VastgoedLAB (2021) concludeerde dat een eengezinswoning met energielabel F en G tot ruim 30.000 euro minder oplevert bij verkoop dan een vergelijkbare woning met een beter energielabel. Uit het onderzoek van Brainbay (oktober 2022) bleek dit verschil van 6% te zijn opgelopen naar 11,6%, wat gelijk staat aan bijna 50.000 euro. Zo draagt het nemen van verduurzamingsmaatregelen en het kunnen registreren van een beter energielabel bij aan een hogere woningwaarde, een lagere energierekening, een snellere verkoop en een rentekorting bij steeds meer hypotheekverstrekkers. Ook heb ik aangekondigd⁵ dat ik voornemens ben om vanaf 2024 meer rekening te houden met energiezuinigheid van de woning in de leennormen. Hierbij zal het energielabel ook een belangrijke rol spelen.

³ <https://www.funda.nl/voormakelaars/artikel-makelaar/de-stand-van-wonend-nederland-q3-2022/>.

⁴ <https://www.tias.edu/item/rood-energielabel-pijn-bij-woningverkoop>.

⁵ Kamerstuk 32 847, nr. 977.

Meerwaarde van het energielabel onderbelicht

Uit het onderzoek van Kantar Public blijkt dat de directe en indirecte meerwaarde van het energielabel nog niet altijd wordt ervaren door woningeigenaren. Hier spelen verschillende zaken een rol.

Ten eerste zijn woningeigenaren niet altijd goed op de hoogte wat een energielabel kan bieden en zijn ze niet bekend met de concrete verbeter-suggesties op het energielabel sinds 1 januari 2021. Deze onbekendheid leidt tot het niet op waarde schatten van het instrument, stellen de onderzoekers.

Daarnaast trekken woningeigenaren de betrouwbaarheid van het energielabel in twijfel. Ze weten niet goed welke elementen worden meegenomen bij de opname van de woning en hoe het energielabel tot stand komt. Het beeld leeft dat een energielabel nog steeds aan te vragen is met een eenvoudige online vragenlijst en het opsturen van foto's. Daardoor verliest het energielabel waarde in de perceptie van woningeigenaren.

Vervolg

Door de huidige energieprijzen en het toenemende aanbod op de woningmarkt staat het energielabel steeds centraler in het (ver)koop-proces. Ondanks deze ontwikkeling zijn er mogelijkheden om de meerwaarde van het instrument te vergroten. Dit is van belang omdat het energielabel tot 2050 een belangrijk instrument is in de verduurzaming van de gebouwde omgeving als onderdeel van het Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving (PVGO). Daarnaast is het een vast onderdeel van de Europese richtlijn voor de energieprestatie van gebouwen (EPBD) die op dit moment wordt herzien.

Om de bekendheid, toepassing en betrouwbaarheid te vergroten ga ik verschillende stappen zetten de komende tijd. Enerzijds gaan we intermediairs zoals makelaars, financiers, taxateurs en bouwkundige keurders gerichte informatie geven over het label. Met als doel dat zij deze informatie kunnen gebruiken bij het geven van gericht advies gerelateerd aan het label. En anderzijds gaan we stimuleren dat de energieadviseur nog beter laat zien wat hij/zij doet. Met als doel dat de kennis toeneemt over de wijze waarop het energielabel wordt toegekend en daarmee het vertrouwen in het label. Ook zal ik inventariseren waar wij bij andere trajecten van de rijksoverheid het energielabel beter kunnen verankeren. Denk hierbij aan het aanbieden van informatie via verbeterjehuis.nl en andere platforms, campagnes en subsidieregelingen waar mensen op zoek gaan naar maatregelen voor verduurzaming.

Daarnaast ben ik voornemens om in de toekomst onderzoek naar de perceptie en toepassing van het energielabel te herhalen. Zo monitor ik het beeld door de jaren heen en kan ik op basis van de ontwikkeling zo nodig bijsturen.

Kwaliteit van het energielabel

Recent heb ik ook de monitoringrapportage ontvangen van de kwaliteits-controle van energielabels over het jaar 2021. Dit was het eerste jaar van de nieuwe bepalingsmethode NTA8800 waarmee ten opzichte van het vereenvoudigd energielabel (VEL) en de opname door een energieadviseur het energielabel nauwkeuriger en betrouwbaarder is geworden. Over dit jaar constateer ik dat het overgrote deel van de geregistreerde

energieprestatierapporten, te weten 84,3% bij woningen en 87,5% bij utiliteit, van goede kwaliteit is.

Met een percentage kritieke afwijkingen van 15,7% bij woningen en 12,5% bij de utiliteitsbouw vind ik de uitkomsten van de rapportage, gegeven de steeds belangrijkere rol die het energielabel speelt in het economisch verkeer en bij normering van utiliteitsgebouwen en woningen, echter nog onder de maat. Bij 7% van de woningen en 8% van de utiliteitsgebouwen is vanwege de kritieke afwijking ook de energielabelklasse verkeerd. Dit geeft mij aanleiding tot het aankondigen van een aantal verbetermaatregelen. Met de verbetermaatregelen wil ik het percentage met een kritieke afwijking in 2023 terugdringen tot maximaal 10% conform de richtlijnen van de *European Performance of Building Directive* (EPBD) en het percentage met een verkeerde labelklasse terugdringen tot maximaal 5%.

Monitoring kwaliteit energielabel

In 2021 werden door energieadviseurs circa 400.000 labels voor woningen en 20.000 labels voor gebouwen geregistreerd. Om de kwaliteit te borgen van de energielabels wordt sinds de inwerkingtreding van het energielabel gewerkt aan de hand van het door de markt ingestelde kwaliteitsborgingsstelsel. In bijlage 1 van deze brief is beschreven hoe dit stelsel werkt. Jaarlijks stelt de stelselbeheerder van het kwaliteitsborgingsstelsel InstallQ een monitoringsrapportage op, die ook bij deze brief is gevoegd.

In de monitoring van het kwaliteitsborgingsstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen energieprestatierapporten gebaseerd op een basisopname of een detailopname⁶. De monitoring laat zien dat het percentage kritieke afwijkingen het hoogst is bij een basisopname, namelijk 15,7% voor woningen en 12,5% voor utiliteit. Bij een detailopname is het percentage kritieke afwijkingen beduidend lager, namelijk 6,3% voor zowel woningen als voor utiliteit.

In ongeveer de helft van de gevallen van kritieke afwijkingen is de fout in de berekende waarde van de energieprestatie-indicator die de labelklasse bepaalt dermate klein, dat de weergegeven labelklasse op het energieprestatierapport wel correct is. Hierdoor is bij circa 7% van de woningen de labelklasse verkeerd en bij utiliteit voor circa 8% van de gebouwen.

Het percentage kritieke afwijkingen is voor woningen hoger dan in voorgaande jaren en voor utiliteit lager.

Nieuwe bepalingsmethode

Bij de interpretatie van bovenstaande cijfers moet in het oog gehouden worden dat 2021 een bijzonder jaar was met de invoering van de nieuwe energielabel systematiek conform de NTA8800 per 1 januari 2021 en de tussentijdse wijziging van de opnameprotocollen. Door deze wijzigingen moesten veel energieadviseurs nog bekend worden met de nieuwe methodiek.

Verbetermaatregelen

Desondanks ben ik niet tevreden met de resultaten van de monitoringrapportage. Op het door een vakbekwame adviseur opgestelde energielabel

⁶ De basisopname is geschikt voor het bepalen van de energieprestatie van bestaande gebouwen en het daaraan gekoppelde energielabel. De detailmethode is verplicht bij nieuwbouw en renovaties, daarbij worden meer gedetailleerde gegevens ingevoerd.

moet vertrouwd kunnen worden. Een betere energielabelklasse kan bijvoorbeeld zorgen voor een hoger puntenaantal in het Woningwaarderingstelsel wat kan leiden tot een hogere maximum huurprijs, een korting op de hypotheekrente of een hogere taxatie van de waarde van de woning bij verkoop. Gelet op dit toegenomen belang, ben ik in gesprek met de markt om zo snel mogelijk een beduidend lager percentage kritieke afwijkingen te bereiken.

De maatregelen die in het verleden genomen zijn, zoals een verplichte opfriscursus voor de adviseurs gevolgd door een examen, of aangescherpte voorschriften in de beoordelingsrichtlijn (BRL9500) ten aanzien van de kwaliteitsborging, hebben nog niet geleid tot het gewenste resultaat. Er zijn ingrijpendere maatregelen nodig. Samen met de systeembeheerder InstallQ, de Technische Commissie 9500 en het Centraal College van Deskundigen van InstallQ zijn daarom aanvullende kwaliteit verhogende maatregelen geïnventariseerd die worden uitgewerkt.

De rode draad van de aanvullende maatregelen is dat de prestaties van de adviseur scherper gemonitord gaan worden. Dit gebeurt onder andere door binnen de steekproef meer focus te leggen op slecht presterende adviseurs, door de tijd te verkorten tussen het opstellen van het energielabel en de controle en door het oprichten van een loket voor opdrachtgevers en adviseurs die een vraag of klacht hebben over het kwaliteitsborgingsysteem. Dit is een greep uit een groter pakket maatregelen dat momenteel wordt uitgewerkt en die vanaf 1 januari 2023 geïmplementeerd worden in de beoordelingsrichtlijnen (BRL9500).

Naast het implementeren van deze maatregelen heb ik opdracht gegeven voor een onafhankelijk onderzoek naar het functioneren van het kwaliteitsborgingsysteem met als doel te inventariseren of er zaken zijn die buiten het zicht van het kwaliteitsborgingsysteem en de monitoringsrapportage vallen. De resultaten van dit onderzoek verwacht ik in december 2022. Daarnaast wordt binnen het EPG-stelsel onder andere gewerkt aan het verduidelijken van de opnameprotocollen voor energieadviseurs en wordt het aantal minder significante invoerparameters in de NTA8800 teruggebracht, ook dit kan een positief effect hebben op de kwaliteit en eenduidigheid van energielabels.

Verder ben ik positief over de activiteiten van de huurcommissie om huurders die twijfelen over de correctheid van het energielabel te ondersteunen indien het energielabel van invloed is op de huurprijs van de woning met het Woningwaarderingstelsel.

Kwaliteit en kosten

Kwaliteit heeft een prijs. Dat geldt voor alle producten en zo ook voor het energielabel. Een foutloos systeem brengt hoge kosten met zich mee voor opdrachtgevers voor het opstellen van een label. Daarom werk ik toe naar een optimale balans tussen kwaliteit en kosten. Ondanks zorgen in de Kamer over de prijs van het energielabel, zien we deze in de afgelopen maanden nog steeds dalen.⁷ Bij de overweging om bovengenoemde maatregelen wel of niet door te voeren wordt meegenomen dat maatregelen niet mogen leiden tot een aanzienlijk hogere prijs van het energielabel. Het kwaliteitsborgingsysteem moet zorgen voor continue

⁷ Woninglabel.nl heeft sinds januari 2022 een daling gemeten van de gemiddelde prijs van circa 300 euro richting 200 euro in oktober.

verbetering van de kwaliteit, voor minder afwijkingen, voor meer duidelijkheid bij energieadviseurs en zal daarmee leiden tot een efficiënter stelsel.

Doel

Het werk van de vakbekwame energieadviseur is mensenwerk en fouten kunnen gemaakt worden. Maar binnen het stelsel EPG moet de kwaliteit geborgd zijn. Ik wil dat het aantal geregistreerde energieprestatierapporten met een kritieke afwijking daalt naar 10% of minder en dat het percentage niet kloppende energielabelletters van geregistreerde energieprestatierapporten daalt naar 5% of minder. Dit doel wil ik in 2023 bereiken en is conform de Europese richtlijnen van de EPBD.

Met de voorgenomen verbeteringen wordt toegewerkt naar dit doel en een betrouwbaar energielabel dat voldoet aan de verwachtingen van gebouweigenaren, woningeigenaren en huurders.

Het energielabel voor recreatiewoningen

Het energielabel is verplicht bij oplevering, verkoop en verhuur van gebouwen en dient vermeld te worden in de advertentie bij verkoop en verhuur. Dit geldt ook voor recreatiewoningen. De uitzondering op de labelplicht voor woningen die minder dan vier maanden per jaar worden gebruikt is in correspondentie met de branchevereniging HISWA-RECRON in 2012 en 2013 echter anders uitgelegd dan voorgeschreven in de Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD). Dit betekent dat veel recreatiewoningen wel onder de energielabelplicht vallen, maar op dit moment geen geregistreerd energielabel hebben. Dit gaat naar schatting om 74.000 van de ongeveer 90.000 recreatiewoningen in Nederland⁸. De uitzondering geldt als een woning in totaal minder dan vier maanden per jaar wordt gebruikt, en met een verwacht energieverbruik van minder dan 25% van het energieverbruik bij permanent gebruik. Dit heeft betrekking op het totale gebruik ongeacht wie de gebruiker, bezoeker of bewoner is van de woning en geldt dus niet per gebruiker zoals in de eerdere correspondentie met de recreatiebranche is aangegeven.

Het energielabel is een belangrijk hulpmiddel bij het verduurzamen van (recreatie)woningen en gezien de urgentie om energie te besparen en gasgebruik te verminderen is afgestemd met de brancheorganisatie dat eigenaren en beheerders van recreatiewoningen tot 1 januari 2024 de tijd krijgen om aan de verplichtingen te voldoen. Er wordt hiermee voldoende tijd geboden aan eigenaren van recreatiewoningen om een energielabel te registreren. De komende tijd worden beheerders en eigenaren van recreatiewoningen hierover per brief en via de media geïnformeerd.

Op recreatieparken staan vaak veel vergelijkbare woningen. In samenwerking met de branchevereniging HISWA-RECRON, systeembeheerder van het kwaliteitsborgingsysteem van het energielabel InstallQ en de opsteller van de opnameprotocollen voor energieadviseurs ISSO is een onderzoek uitgevoerd naar het efficiënt labelen van vergelijkbare recreatiewoningen. Het onderzoek is bijgevoegd. Hieruit blijkt dat er aanzienlijk op kosten kan worden bespaard door voor grote aantallen vergelijkbare woningen op een recreatiepark in één keer de energielabels

⁸ Cijfers van de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO), gebaseerd op data uit de Basisadministratie Gebouwen en EP-online. Het is niet bekend bij hoeveel van de circa 90.000 een uitzondering van toepassing is, het werkelijk aantal recreatiewoningen dat onder de energielabelplicht valt ligt waarschijnlijk lager.

te laten berekenen en registreren. De energieadviseur kan dan gelijke gegevens als plattegronden hergebruiken en is daardoor minder tijd kwijt per woning. Aan de hand van dit onderzoek wordt gekeken of de mogelijkheid tot hergebruiken van gegevens verduidelijkt moet worden voor energieadviseurs in de opnameprotocollen en beoordelingsrichtlijnen door ISSO en InstallQ. Van deze werkwijze kan per direct gebruik worden gemaakt waardoor eigenaren en beheerders nu al kunnen starten met het labelen van recreatiewoningen.

De energieadviseur en de kwaliteitsborger

In de Kamerbrief van 21 juni jl.⁹ deelde ik de deskresearch naar de mogelijkheden om het energielabel bij de oplevering van nieuwbouwwoningen geheel of gedeeltelijk te baseren op de informatie die in het kader van de Wet Kwaliteitsborging (Wkb) voor het bouwen wordt verzameld. Om zo dubbelwerk te voorkomen. Er is toen een praktijktoets aangekondigd, om in beeld te brengen wat er nodig is om met de beschikbare informatie vanuit de kwaliteitsborger een energielabel bij oplevering op te stellen. Deze toets is inmiddels afgerond en gedaan op basis van de beschikbare dossiers uit de proefprojecten die in het kader van de Wkb worden uitgevoerd.¹⁰

Uitkomst van de praktijktoets is dat de beschikbare gegevens van de «as-built» situatie onvoldoende waren om een energielabel te registreren en onvoldoende om algemene conclusies te trekken over de relatie tussen de kwaliteitsborger en energieadviseur. Er wordt gewerkt aan verbeteringen. Het onderzoek zal rond de invoering van de Wkb worden herhaald.

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

⁹ Kamerstuk 30 196 nr. 792.

¹⁰ Kamerstuk 34 453 nr. 32.

Het energielabel wordt geregistreerd door een vakbekwaam energieadviseur via een eenduidig voorgeschreven procedure voor opname van een gebouw en berekening van de energieprestatie. Om de betrouwbaarheid van het label te garanderen is een systeem van kwaliteitsborging opgenomen in de Beoordelingsrichtlijn (BRL9500). Daarbinnen staan het borgen van het kennisniveau van de adviseur (opleiding, examen, opfriscursus) en het uitvoeren van interne en externe controle van de geregistreerde labels centraal. De adviseur werkt daarbij met rekensoftware die conform de Beoordelingsrichtlijn BRL9501 is getesteerd. De adviseur werkt onder een gecertificeerd bedrijf: de certificaathouder (CH). De certificaathouder en adviseur worden gecontroleerd door de certificerende instelling (CI). De CI wordt geaccrediteerd en gecontroleerd door de Raad van Accreditatie.

De controle door de CI van de geregistreerde labels vindt plaats door een steekproef te trekken uit alle geregistreerde energielabels en die te controleren met beschikbare gegevens, of via het dossier, of «in het veld» door een heropname van het betreffende gebouw. Als bij de controle een kritieke afwijking wordt geconstateerd, moet de certificaathouder corrigerende maatregelen nemen en aan de opdrachtgever een nieuw energielabel leveren. Er is sprake van een kritieke afwijking als één of meer afwijkingen zijn vastgesteld waardoor de waarde van de energieprestatie van het gebouw de maximaal toegestane afwijking overschrijdt (de toegestane marge op de energieprestatie-indicator (EP2) «Primair fossiel energiegebruik» is 8%), of als vijf of meer afwijkingen vastgesteld zijn die ieder meer dan 1% invloed hebben op de energieprestatie-indicator (EP2). Een kritieke afwijking van de EP2 betekent overigens niet dat per definitie de labelklasse (A++++ t/m G) op het energieprestatierapport verkeerd is.

Stelsel EPG

Het stelsel EPG is privaatrechtelijk georganiseerd. Mijn voorganger heeft voorafgaand aan de oprichting aan het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) de opdracht gegeven voor de ontwikkeling van een stelsel voor een eenduidige, transparante bepalingsmethode voor de bepaling van de energieprestatie en het energielabel van alle nieuwbouw en bestaande bouw, die aansluit op Europese wet- en regelgeving en bruikbaar is in het kader van bouwregelgeving. Dit is het stelsel EPG, waar ook het kwaliteitsborgingsysteem deel van uitmaakt. De verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel ligt zodoende primair bij de markt. In de wet- en regelgeving is het stelsel EPG aangewezen als methode om de energieprestatie van gebouwen vast te stellen vanuit het vertrouwen dat dit stelsel kwalitatief voldoet aan alle eisen. Vanuit die verantwoordelijkheid ben ik in gesprek met deze partijen en spreek ik ze aan op het verbeteren van de kwaliteit.