

Vergaderjaar 2023–2024

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1190

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2024

Jaarlijks breng ik uw Kamer op de hoogte van de vorderingen van het Programma Versnelling Verduurzaming Gebouwde Omgeving (PVGO). Bijgevoegd vindt u de voortgangsrapportage over het afgelopen jaar. In deze rapportage vindt u een overzicht van de resultaten, zowel in termen van genomen maatregelen als gerealiseerde besparing en van de aanvullingen en wijzigingen in het beleid gedurende het afgelopen jaar.

In deze brief licht ik er een aantal belangrijke elementen uit. Ik zal in eerst ingaan op waar we nu staan in de realisatie ten opzichte van de PVGO-doelstellingen. Deel twee en drie gaan respectievelijk over de terreinen waar de versnelling van de transitie al zichtbaar is en de terreinen waar extra maatregelen genomen worden om knelpunten weg te nemen.

1. De versnelling van de transitie zet door

Twee jaar geleden verscheen het PVGO om invulling te geven aan de nieuwe nationale doelstelling van 55% CO₂-reductie, met een streven tot 60% reductie.¹ In die twee jaar tijd zijn Nederlanders massaal in beweging gekomen om hun woningen en gebouwen met kleine en grote maatregelen te verduurzamen en om hun energieverbruik terug te dringen.

Huishoudens gebruiken bijna een kwart minder aardgas sinds 2022

Sinds de start van het PVGO in 2022 is een versnelling in de verduurzaming van de gebouwde omgeving zichtbaar. Nadat het aardgasverbruik² in woningen in 2022 al circa 15% was gedaald ten opzichte van 2021, is in 2023 het aardgasverbruik met nog eens 10% verminderd. Dit is boven verwachting, omdat de winters van 2022 en 2023 vergelijkbaar

¹ In plaats van 49% reductie zoals in het klimaatakkoord was opgenomen.

² Gecorrigeerd voor de temperatuur

waren en de gasprijs in 2023 lager lag. De reductie in aardgasverbruik door huishoudens en gebouweigenaren, die gestart is ten tijde van de energieprijscrisis, heeft dus doorgezet ook nadat de prijzen weer op een lager niveau stabiliseerden. Het aardgasverbruik in de gehele gebouwde omgeving is inmiddels met ruim een vijfde gedaald sinds 2022.

Significante versnelling in reductie broeikasgassen

De hoofddoelstelling van het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving is een CO₂-reductie waarmee we in 2030 op 13,2 megaton restemissie uitkomen, ten opzichte van ca. 30 megaton in 1990. De 10% reductie in aardgasverbruik betekent dat de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen op ongeveer 18,6 Mton uitkomt in 2023.³ Om dit in context te zetten: tussen 1990 en 2021, ruim 30 jaar, is de uitstoot van de gebouwde omgeving met ca. 6,4 Mton gedaald, van 30 Mton naar 23,6 Mton.⁴ In de twee jaar sindsdien is al drie kwart van die reductie bereikt en is de uitstoot met ongeveer 5 Mton gedaald naar 18,6 Mton.

Recordaantal verduurzamingsmaatregelen

Gedreven door hoge energieprijzen is deze versnelling gerealiseerd doordat huishoudens, het midden- en kleinbedrijf en maatschappelijke instellingen de afgelopen twee jaar hard bezig zijn geweest met het treffen van isolatiemaatregelen, het installeren van warmtepompen en het bewuster omgaan met energie. Dit zien we ook terug in het recordaantal toegekende subsidieaanvragen in 2023. Zo hebben ca. 240.000 woningeigenaren ISDE ontvangen voor ongeveer 250.000 isolatiemaatregelen en ruim 86.000 warmte-opties. Dit is een verdriedubbeling van het aantal woningeigenaren dat ISDE heeft ontvangen ten opzichte van 2022, toen er ook al sprake was van een ruime verdubbeling ten opzichte van het voorgaande jaar.

Daarnaast zijn er ongeveer 150.000 warmtepompen geïnstalleerd, waarvan ongeveer 2/3^e volledig elektrische en 1/3^e hybride warmtepompen. Door deze groei zijn er eind 2023 meer dan 560.000 individuele warmtepompen geïnstalleerd in woningen in Nederland. Ten slotte is de 2^e tranche van de DUMAVA subsidie voor eigenaren van maatschappelijk vastgoed in één dag volledig aangevraagd, ook de eigenaren van maatschappelijke vastgoed zijn dus hard op weg om hun scholen, zorgcentra en andere gebouwen te verduurzamen.

2. Van plannen maken naar uitvoering: de transitie komt op stoom

Bijna alle huiseigenaren kunnen serieuze verduurzaming betalen met spaargeld of een lening

In 2023 zijn de financierings- en subsidiemogelijkheden voor verduurzaming uitgebreid en verbeterd. Zo hebben huishoudens meer leenruimte gekregen voor de koop van een energiezuinige woning en voor het verduurzamen van de eigen woning. Ook is de groep die via het Warmtefonds in aanmerking komt voor leningen tegen 0% rente uitgebreid tot huishoudens met een inkomen van maximaal 60.000 euro. Ten slotte is subsidie voor het nemen van één verduurzamingsmaatregel mogelijk

³ De Klimaat- en energieverkenning van PBL is nog niet verschenen voor 2023. Deze cijfers zijn daarom gebaseerd op een extrapolatie van de daling van het aardgasgebruik in 2023 in de gebouwde omgeving.

⁴ Deze broeikasgascijfers zijn al gecorrigeerd voor temperatuur.

gemaakt in de ISDE. Al met al maakt dit dat 98% van de huiseigenaren serieuze verduurzaming kunnen financieren,⁵ ten opzichte van 86% in 2023.⁶

Huishoudens met lage inkomens en slechte energielabels worden extra ondersteund

Om te zorgen dat huishoudens met lage inkomens in woningen met slechte labels extra ondersteund worden – zodat iedereen de kans krijgt om te verduurzamen – zijn er verschillende stappen gezet. Om energiegearmoede zo snel mogelijk aan te pakken is inmiddels meer dan een half miljard euro verstrekt aan gemeenten, waarvan € 185 mln. in 2023. Dit geld wordt met name ingezet voor energiefixers en -coaches, die volgens TNO niet alleen positief bijdragen aan de energierekening en geldzorgen van bewoners, maar ook aan hun fysieke gezondheid en wooncomfort⁷. Voor de grotere isolatiemaatregelen voor deze doelgroep is er de lokale aanpak, via de gemeenten. In 2023 is hiervoor € 425 mln. beschikbaar gesteld in een eerste tranche. Van de 342 gemeenten hebben 337 gemeenten een aanvraag gedaan, om in totaal 206.807 woningen in de komende drie jaar te isoleren. Sinds februari 2024 kunnen bewoners via deze aanpak nog verder ontzorgd worden, doordat het sindsdien mogelijk is gemaakt voor gemeenten om ISDE aan te vragen en te ontvangen namens een woningeigenaar.

Meer instrumenten en middelen voor gemeenten

De Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie⁸ (Wgiw) is 23 april aangenomen door de Tweede Kamer. Deze wet is een essentiële component in de transitie, want het geeft de gemeente de mogelijkheid om de levering van aardgas in een aangewezen wijk te beëindigen en over te stappen op een duurzame warmtevoorziening. Omdat hierdoor geen dubbele infrastructuren in stand hoeven te worden gehouden verlaagt dit de kosten. Voor bewoners creëert de wet duidelijkheid en kent de wet waarborgen op gebied van o.a. betaalbaarheid en termijnen, en bewoners hebben de de mogelijkheid om voor een ander duurzaam alternatief te kiezen. Om medeoverheden te ondersteunen bij het uitvoeren van de klimaat- en energietaken is in februari de tijdelijke regeling capaciteit decentrale overheden voor klimaat- en energiebeleid (CDOKE) gepubliceerd⁹ en is in 2023 het Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (NPLW) gestart¹⁰.

Duidelijke normen en meer ontzorging in de utiliteitsbouw

In lijn met de European Performance of Buildings Directive (EPBD) IV is eind 2023 een voorstel aangekondigd om per 2030 eisen in te voeren waarmee 25% van de slechtst presterende gebouwen energiebesparende maatregelen moeten nemen.¹¹ Hiermee is er in aanvulling op de

⁵ DNB (2024). Van crisis naar kans: verduurzaming van woningen na de energiecrisis. Verduurzaming wordt hier gedefinieerd als isolatie tot label B, plus een warmtepomp.

⁶ DNB (2023) Isoleren en compenseren: reactie van huishoudens op de energiecrisis.

⁷ TNO (2023). Effecten van fixers/energiecoaches, renovaties en witgoedregelingen.

⁸ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorstel_details&qry=wetsvoorstel%3A36387

⁹ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-6282.html>

¹⁰ <https://www.nplw.nl/default.aspx> Dit interbestuurlijke programma van BZK, EZK, VNG en IPO ondersteunt gemeenten bij het versnellen en opschalen van de warmtetransitie.

¹¹ Zie de Kamerbrief over de Voortgang van de verduurzaming van de utiliteitsbouw – <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/19/kamerbrief-over-voortgang-verduurzaming-utiliteitsbouw> en kamerbrief over de EPBD IV [Kamerbrief over uitkomst EPBD onderhandelingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl]

renovatiestandaard¹² ook een duidelijke norm richting 2030. Verschillende instrumenten ondersteunen gebouw eigenaren hierbij. Voor grote eigenaren is de portefeuilleaanpak van start gegaan met 27 deelnemers die in totaal 5.252 gebouwen in bezit hebben.¹³ Deze aanpak biedt deze eigenaren meer flexibiliteit en minder administratie, in ruil voor het leveren van bovenwettelijke energieprestaties voor hun gebouwen. Voor eigenaren van maatschappelijk vastgoed, zoals zorgcentra en scholen, bestaat er daarnaast ook de Subsidieregeling Verduurzaming Maatschappelijk vastgoed (DUMAVA). Deze regeling heeft inmiddels twee populaire tranches gehad. De derde tranche start in juni 2024. Voor ondernemers is in mei 2024 het Ontzorgingsprogramma mkb en het Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen gestart. Hiermee worden ondernemers ondersteund bij het verduurzamen van hun bedrijfsproces en pand. Ondernemers op bedrijventerreinen worden ondersteund met het verhogen van de organisatiegraad.

Opschaling industrieel en innovatief bouwen

In de nieuwbouw is een snelle groei zichtbaar in de toepassing van een industriële aanpak, met een marktaandeel van zo'n 20% in 2023 en naar verwachting 30% in 2024. Daarnaast wordt in ca. 1/3^e van de Woondeals gekozen voor een circulaire, klimaatbestendige en natuur-inclusieve bouw. Ook komen er steeds meer grootschalige, langjarige renovatieprogramma's met een industriële en gestandaardiseerde aanpak op gang, waarmee de beschikbare bouw- en renovatiecapaciteit beter benut kan worden. Om deze Verbouwstromen te stimuleren zijn gedurende 2023 twee nieuwe subsidieregelingen opengesteld en worden, met ondersteuning van het Programma Verbouwstromen, verschillende regionale Renovatiedeals uitgewerkt. De Renovatideal Twente¹⁴ is de eerste van een reeks overeenkomsten om wijken sneller te verduurzamen door intensiever en innovatiever samen te werken.

3. Extra inzet om belemmeringen voor de transitie weg te nemen

Extra middelen en maatregelen ten behoeve van betaalbaarheid warmtenetten

Collectieve warmte via warmtenetten is een belangrijke route voor verduurzaming van de gebouwde omgeving. In 2023 liepen projecten in een aantal grote steden tegen belemmeringen aan op het punt van betaalbaarheid, waardoor de pauzeknop door deelnemers is ingedrukt. Dit vergt actie op korte termijn voor deze specifieke projecten. Per situatie kijken betrokkenen momenteel wat er mogelijk is om deze warmteprojecten toch verder te brengen. Het vraagt ook maatregelen voor de langere termijn om collectieve warmte aantrekkelijk te maken voor eindgebruikers. Afgelopen jaar zijn er eerste stappen gezet om dat te verbeteren, zowel via eerder ingezette wetgevingstrajecten als met aanvullende beleidsmaatregelen.

Zoals hierboven genoemd heeft uw Kamer op 23 april 2024 de Wgiw aangenomen. Dit wetsvoorstel draagt bij aan de ontwikkeling van aantrekkelijke warmtenetten. Als een gemeente een Wgiw besluit neemt helpt dit bij het verlagen van het volloopprijs van een warmtenet: hoe meer mensen zich aansluiten op een warmtenet, hoe goedkoper het wordt

¹² De vrijwillige richtlijn voor 2050 en voorloper van de wettelijke eindnorm.

¹³ Deelnemers aan de portefeuilleaanpak zijn eigenaren met meer dan 20 gebouwen verspreid over twee omgevingsdiensten.

¹⁴ <https://www.almeloosweekblad.nl/nieuws/gemeentenieuws/115874/energiearmoede-omlaag-dankzij-deal>

voor gebruikers. Bovendien hoeft er geen dubbele infrastructuur – warmte en gas – meer in stand gehouden te worden. Met de tweede nota van wijziging¹⁵ is ook de eerste stap gezet richting kostengebaseerde warmtetarieven. Deze tarieven worden verder in het wetsvoorstel Wet collectieve warmte (Wcw) geregeld. Met deze twee wetten ontstaat er een robuust kader waarbinnen de ontwikkeling van betaalbare collectieve warmte een impuls krijgt.

Daarnaast zijn er aanvullende middelen vrijgemaakt om de betaalbaarheid van collectieve warmte te vergroten. Onder voorbehoud van besluitvorming in beide Kamers komt er een waarborgfonds voor warmtenetten, waardoor de realisatiekosten van publieke warmtenetten omlaag gaan. Daarnaast wordt onder dit zelfde voorbehoud de succesvolle warmtenetten investeringssubsidie (WIS) aangevuld voor de jaren 2028 tot en met 2030. In 2024 wordt de regeling opnieuw open gesteld, waarbij de lessen uit 2023 zijn meegenomen om de regeling te verbeteren.

Een gebruiker die aansluit op een warmtenet krijgt te maken met aansluitkosten en inpassende aanpassingen. Om deze kosten te drukken zijn verschillende subsidies beschikbaar. Het gaat daarbij om onderdelen voor warmtenetten uit de huidige ISDE (woningeigenaren), de DUMAVA (maatschappelijk vastgoed), de SVVE (voor VvE's) en de SAH (voor huurwoningen). De benodigde opschaling van de duurzame bronnen voor warmtenetten wordt gestimuleerd via de SDE++, met eigen «hekjes» voor lage- en hoge temperatuurwarmte projecten.

Nieuwe werkwijze en meer middelen voor natuurvriendelijk isoleren

Bij sommige isolatiewerkzaamheden aan bestaande woningen of gebouwen moet iedereen rekening houden met de aanwezigheid van beschermde diersoorten. Het uitvoeren van ecologisch onderzoek voor alle woningen afzonderlijk is tijdrovend en kostbaar. Daarom wordt ingezet op een landelijke uitrol van gemeentelijke soortenmanagementplannen (SMP's). In 2023 is hiervoor 54 miljoen euro beschikbaar gesteld.

Aangezien het opstellen van SMP's voor alle gemeenten enkele jaren duurt, is als korte termijn oplossing de landelijke lijn natuurvriendelijk isoleren van toepassing. Dit houdt in dat huiseigenaren kunnen isoleren door het inzetten van een isolatiebedrijf dat natuurvriendelijk isoleert. Hiervoor is geen ecologisch onderzoek of omgevingsvergunning benodigd. Deze werkwijze is vanaf mei 2024 van kracht. Er geldt een aantal voorwaarden, die beschreven staan in de aankondiging van de werkwijze.¹⁶

Ten slotte wordt er ook onderzoek verricht naar innovatieve opsporingsmethoden, waarmee verblijven van beschermde diersoorten in een spouwmuur op een eenvoudige manier kunnen worden opgespoord. Wanneer de opsporingsmethoden voldoende betrouwbaar blijken, kunnen isolatiebedrijven sneller aan de slag door uit te sluiten dat er beschermde diersoorten in de spouwmuur leven. Hierover wordt uw Kamer in het laatste kwartaal van 2024 geïnformeerd.

¹⁵ 2^e nota van wijziging Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹⁶ <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/nationaal-isolatieprogramma/landelijke-aanpak-natuurvriendelijk-isoleren>

Maatregelen om verduurzaming particuliere huur te versnellen

De verduurzaming in de private huursector blijft achter ten opzichte van de doelstelling: 325.000 naar de standaard voor woningisolatie in 2030. Veruit de grootste opgave ligt bij de kleinere verhuurders (<50 woningen). Dit betreffen relatief vaak woningen met een slecht energielabel. In april 2024 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de Wet Betaalbare huur. Onderdeel van deze wet is een modernisering van het Woning Waardering Stelsel (WWS), waardoor woningen met hogere energielabels beter worden gewaardeerd, terwijl woningen met lagere labels juist aftrekpunten krijgen. Hierdoor gaat de duurzaamheid van een woning een grotere rol spelen bij het vaststellen van de maximale huurprijs. Dit zal – naast de eerder aangekondigde normering om per 1 januari 2029 geen woningen met een energielabel E, F of G meer te mogen verhuren – ook particuliere verhuurders aansporen om tot verduurzaming over te gaan. Ter ondersteuning kunnen zij gebruik maken van de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud Huurwoningen (SVOH), waar vanaf 1 april 2023 alle particuliere huurwoningen voor in aanmerking komen.

Maatregelen tegen vol stroomnet

De verduurzaming van Nederlandse huishoudens, bedrijven en organisaties betekent dat de vraag naar elektriciteit hard groeit. Dit legt een grote druk op het stroomnet. Om er voor te zorgen dat er in de toekomst voldoende ruimte blijft voor onder andere de verduurzaming van huishoudens en bedrijven kondigde het kabinet in oktober een set nieuwe maatregelen aan.¹⁷ Deze maatregelen gaan over het sneller uitbreiden van het net, betere benutting van de huidige ruimte op het net en verplaatsing van de vraag naar buiten de piekuren. Omdat met name het stroomnet in de regio Flevopolder–Gelderland–Utrecht sneller tegen de grenzen aanloopt worden de maatregelen in deze regio versneld ingevoerd en uitgebreid. Het betreft onder andere tijdelijke extra elektriciteitsproductie op piekmomenten, technische aanpassingen aan het net en het stimuleren van flexibiliteit bij bedrijven, bewoners en elektrische auto bezitters. Over deze extra maatregelen is de Kamer eind april per brief geïnformeerd.¹⁸ Hiermee wordt leveringszekerheid geborgd en komen ondanks beperkte capaciteit de verduurzaming en andere maatschappelijke opgaven niet stil te liggen.

Bijmengverplichting groen gas aangeboden aan Raad van State

In februari 2024 is de Kamer geïnformeerd over een drietal aanpassingen in de bijmengverplichting groen gas.¹⁹ Het doel van de bijmengverplichting groen gas wordt niet langer uitgedrukt in een volume groen gas, maar vastgesteld op 3,8 Mton CO₂-equivalent in 2030. De eindgebruikersgroep wordt verbreed van kleinverbruikers naar ETS2-afnemers. Ten slotte wordt de beoogde ingangsdatum met één jaar uitgesteld naar 2026. In mei 2024 is het wetsvoorstel aangeboden aan de Raad van State en de Europese Commissie voor respectievelijk advisering en notificatie als technisch voorschrift.

¹⁷ Kamerbrief over nieuwe maatregelen netcongestie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-economische-zaken-en-klimaat/documenten/kamerstukken/2024/04/25/kamerbrief-versnelling-en-uitbreiding-maatregelen-netcongestie-flevoland-gelderland-en-utrecht-fgu>

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 32 813, nr. 1352

Tot slot

De verduurzaming van de gebouwde omgeving is in de afgelopen twee jaar fors versneld ten opzichte van de jaren ervoor. De wens van veel mensen om meer grip te krijgen op de energierekening is hierin een belangrijke drijfveer geweest. Het ingezette beleid helpt om structureel invulling te geven aan deze wens, juist ook voor mensen met minder besteedbaar inkomen, of die niet goed weten waar ze moeten beginnen. Zo zorgen we ervoor dat iedereen mee kan doen. In de rest van deze rapportage kunt u lezen hoe deze inzet het afgelopen jaar is vormgegeven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Voortgangsrapportage PVGO	