

Vergaderjaar 2019–2020

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 437

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2019

De komende jaren komt er bij de uitwerking van het Klimaatakkoord en uitvoering van de afspraken voor de gebouwde omgeving veel af op partijen als gemeenten, verhuurders, eigenaren van gebouwen, huurders en bewoners.

De randvoorwaarden zijn nog niet altijd en overal voldoende aanwezig. En het is geen eenvoudige opgave om de transitie naar aardgasvrij voor iedereen betaalbaar en behapbaar te maken. Daarom is het van belang dat we samen met betrokken partijen en bewoners komende jaren bezien waar we kunnen starten en welke eerste stappen nu al gezet moeten worden om een succesvolle transitie tot stand te brengen. Ik ga daar in deze brief nader op in.

Ik stuur u deze brief mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, en in afstemming met de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Na een algemene schets over de uitwerking van het Klimaatakkoord voor de gebouwde omgeving, richt ik mij in deze brief vooral op wat de komende tijd te doen staat in het kader van de juridische uitwerking van de wijkgerichte aanpak, en daarmee samenhangend de ontwikkeling van standaarden en streefwaarden voor de koop- en huursector en afspraken met de verhuursector.

In de bijlage treft u een overzicht aan van de stand van zaken van de verschillende programmalijnen van het Klimaatakkoord gebouwde omgeving¹. Als bijlage is tevens een overzicht van de financiële middelen voor de energietransitie in de gebouwde omgeving opgenomen². Dit overzicht is door de Minister voor Milieu en Wonen toegezegd bij het wetgevingsoverleg over de begroting van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 11 november jl. (Kamerstuk 35 300 VII, nr. 90).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Met deze brief geef ik tevens invulling aan de motie van de leden Stoffer en Jetten (Kamerstuk 32 813, nr. 368) en de motie van het lid Yeşilgöz-Zegerius c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 349)³.

In separate brieven zal ik nog dit jaar nader ingaan op de financiering en ontzorging van eigenaar-bewoners en de innovatie en kostenreductie in de bouw. In januari 2020 ontvangt u een brief over de voortgang van het Programma Aardgasvrije Wijken.

Uitwerking Klimaatakkoord

Op 28 juni 2019 heeft het kabinet het voorstel voor een Klimaatakkoord⁴ gepresenteerd. Voor de gebouwde omgeving bevat dit akkoord voorstellen om tot en met 2030 te komen tot een reductie van 3,4 Mton CO₂. Dit wordt onder meer vormgegeven door tot en met 2030 1,5 miljoen bestaande gebouwen te verduurzamen. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet om richting 2050 alle gebouwen de overgang te laten maken van aardgas naar duurzame warmtebronnen. Deze aanpak verloopt stap-voor-stap. We nemen de tijd die we hebben richting 2030 en 2050, maar starten ook voortvarend met wat nodig is om de eerste stappen ook echt te kunnen zetten. De verduurzamingsopgave moet haalbaar en betaalbaar worden gemaakt voor iedereen.

Om de verduurzamingsopgave de komende jaren te realiseren, is de inzet van vele partijen nodig zoals gemeenten, verhuurders en huurders, eigenaar-bewoners, gebouweigenaren, netbeheerders, energieleveranciers en bouw- en installatiebedrijven. Deze inzet van partijen wordt onderling afgestemd en waar nodig van nieuwe energie voorzien in het uitvoeringsoverleg voor de gebouwde omgeving. Maarten van Poelgeest is sinds 1 november jl. de nieuwe voorzitter van dit overleg.

Om een succesvolle start te kunnen maken, is het essentieel dat iedereen meegenomen wordt in de aard en omvang van de opgave en hier ook actief in kan participeren. De energietransitie is tegelijk een sociale transitie. De veranderingen raken immers iedereen en vragen om actieve betrokkenheid en bijdragen van iedereen. Draagvlak is cruciaal. Bewoners en gebouweigenaren zullen bereid moeten zijn om over te stappen van aardgas naar andere warmtealternatieven. We gaan daarom stap-voor-stap invulling geven aan de noodzakelijke voorwaarden om de transitie betaalbaar en behapbaar te maken voor iedereen. Voor bewoners en gebouweigenaren is het belangrijk zicht te hebben op de gevolgen voor hun persoonlijke situatie en de waarborgen die zij in deze transitie hebben. Dit betreft zowel de technische en financiële randvoorwaarden (welke opties voor duurzame warmte zijn beschikbaar en tot welk niveau moet ik isoleren), als sociale en organisatorische randvoorwaarden (hoe wordt het proces georganiseerd en hoe word ik ondersteund in de uitvoering). Zorgen over de betaalbaarheid van de energierekening, de beschikbaarheid van duurzame en betaalbare alternatieven voor aardgas en vragen die samenhangen met de gezondheid bij het gebruik van alternatieve warmtebronnen moeten zoveel als mogelijk worden weggenomen. Voor gemeenten is het belangrijk dat zij zicht hebben op de

³ De motie van de leden Stoffer en Jetten vraagt om voldoende ruimte voor de gemeenten om bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving het tijdspad af te stemmen op de haalbaarheid en betaalbaarheid ervan. Ook vraagt de motie ervoor te zorgen dat gemeenten voldoende sturingsmogelijkheden krijgen om de energietransitie op een eigen wijze vorm te geven. De motie van het lid Yeşilgöz-Zegerius c.s. vraagt ervoor te zorgen dat woningeigenaren en bewoners expliciet betrokken worden bij de wijkgerichte aanpak zodat mensen goed en tijdig geïnformeerd zijn over de te maken keuzes. Daarnaast wordt opgeroepen bij het verduurzamen van wijken te kijken naar reële, betaalbare alternatieven en kostenefficiënte keuzes.

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 342

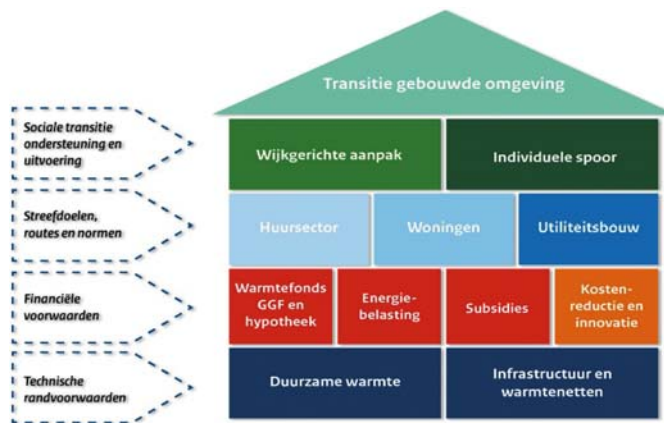
voorwaarden waaronder zij hun centrale rol in de energietransitie ook echt waar kunnen gaan maken.

De afspraken in het Klimaatakkoord voor de gebouwde omgeving vormen een samenhangend geheel. Deze samenhang is figuur 1 grafisch vormgegeven.

De wijkgerichte aanpak is de aanpak waarmee we wijk voor wijk aan de slag gaan met de transitie. De gemeente heeft de regierol in de wijkgerichte aanpak en geeft sturing op basis van een Transitievisie Warmte en uitvoeringsplannen. Daarnaast is er een individueel spoor, waarin een groeiend aantal gebouweigenaren zelf of samen met anderen investeert in verduurzaming, bijvoorbeeld om te besparen op de energierekening of om zich alvast voor te bereiden op verwarming zonder aardgas. Deze «first movers» worden onder meer via financierings- en ontzorgingsarrangementen en subsidie ondersteund.

Daarnaast wordt samen met partijen in de huursector en utiliteitsector richting en tempo gegeven aan de verduurzaming via streefdoelen, routekaarten en eindnormen. Met dit geheel aan afspraken worden op termijn alle gebouwen van duurzame energie voorzien: via warmtenetten, via all-electric oplossingen, of via hybride vormen met duurzaam gas.

Figuur 1 Samenhang maatregelen transitie gebouwde omgeving



In deze brief ga ik in op juridische uitwerking van de twee bovenste verdiepingen. In paragraaf 1 ga ik in op de rol, positie en bevoegdheden van de gemeenten in de wijkgerichte aanpak, in paragraaf 2 ga ik in op de normen, standaarden en streefwaarden voor woningen en utiliteitsbouw. In paragraaf 3 ga ik in op specifieke afspraken met verhuurders in het voorstel voor het Klimaatakkoord.

1. Wijkgerichte aanpak

De gemeenten spelen een cruciale rol bij de energietransitie in de gebouwde omgeving. In de wijkgerichte aanpak gaan zij wijk voor wijk aan de slag. Samen met bewoners en gebouweigenaren zal een afweging worden gemaakt wat per wijk de beste oplossing en aanpak is, hoe op een goede wijze met de belangen van alle partijen rekening gehouden kan worden. Uitgangspunt is dat de energietransitie in de wijk voor iedereen betaalbaar en behapbaar gemaakt moet worden. Daar gaat een belangrijk proces van lokale (politieke) besluitvorming aan vooraf: de keuze welke wijken als eerste de overstap zullen maken van aardgas naar een vorm van duurzame verwarming. De gemeente doorloopt hiervoor een zorgvuldig proces samen met stakeholders en bewoners, waarvoor de Transitievisie Warmte, het omgevingsplan en het uitvoeringsplan

noodzakelijke stappen zijn om uiteindelijk de levering van aardgas te kunnen beëindigen en bewoners alternatieve duurzame warmteopties te kunnen aanbieden. Graag ga ik dieper in op de verschillende elementen.

Transitievisie Warmte

In het voorstel voor het Klimaatakkoord is opgenomen dat de gemeente, met betrokkenheid van stakeholders, uiterlijk in 2021 het tijdpad vastlegt en benoemt in welke wijken de gemeente voor 2030 aan de slag gaat. Ook het planmatig isoleren van woningen en andere gebouwen kan onderdeel uitmaken van deze aanpak. Dit wordt vastgelegd in de gemeentelijke Transitievisie Warmte.

In het voorstel voor het Klimaatakkoord is afgesproken dat de gemeente in deze Transitievisie Warmte in ieder geval voor wijken die tot en met 2030 gepland zijn, zal opnemen:

- (1) hoeveel woningen en andere gebouwen tot en met 2030 worden geïsoleerd en/of aardgasvrij worden gemaakt;
- (2) welke alternatieve warmtevoorzieningen kansrijk zijn; en
- (3) welk warmtealternatief de laagste nationale kosten⁵ heeft.

Er is daarnaast afgesproken dat de gemeente de aanpak zoveel mogelijk zal programmeren op basis van de laagste nationale kosten en kosten voor de eindgebruikers.

Inzet is dat de plannen van gemeenten in de Transitievisies Warmte optellen tot het doel van 1,5 miljoen woningen en andere gebouwen die tot en met 2030 verduurzaamd worden. De afspraak is om in 2020 in overleg met medeoverheden uit te werken of, wanneer en hoe moet worden bijgestuurd als deze doelstelling niet lijkt te worden gehaald.

Ondersteuning Transitievisie Warmte

Bij het opstellen van de Transitievisie Warmte wordt de gemeente ondersteund door het Expertise Centrum Warmte (ECW)⁶ en door het Kennis- en Leerprogramma van het Programma Aardgasvrije Wijken. Door het ECW is ook de Leidraad ontwikkeld. Deze bestaat uit twee onderdelen: een Startanalyse en een Handreiking voor lokale analyse. De Startanalyse is een technisch-economische analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op basis van landelijke data die op buurt-niveau voor vijf aardgasvrije warmtestrategieën. De Startanalyse geeft een eerste beeld van de technisch-economische gevolgen (zoals nationale kosten, energievraag, CO₂-uitstoot). Omdat de Startanalyse gebruik maakt van nationale data, kan de gemeente met de Handreiking voor lokale analyse een gedetailleerde analyse (laten) uitvoeren die rekening houdt met lokale omstandigheden. Zie hiervoor ook de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 30 oktober jl.⁷ Met de Transitievisies Warmte zetten gemeenten de eerste stap richting 2030 en verder. De Transitievisie Warmte geeft bewoners en gebouwge-eigaren inzicht met welke wijken de gemeente tot 2030 aan de slag gaat en de alternatieven voor de warmtevoorziening die worden overwogen voor die wijken.

Omgevingsplan en uitvoeringsplan

De uiteindelijke keuze van de gemeente zal worden vastgelegd in het omgevingsplan op grond van de Omgevingswet. In de voorstellen voor

⁵ In het voorstel voor het Klimaatakkoord wordt de term «maatschappelijke kosten» gebruikt. Bij de uitwerking van de Leidraad is de meer correcte term «nationale kosten» gebruikt.

⁶ Zie www.expertisecentrumwarmte.nl

⁷ Kamerstuk 32 813, nr. 399

het Klimaatakkoord is opgenomen dat de gemeente de definitieve keuze voorbereidt via een uitvoeringsplan. Een uitvoeringsplan heeft betrekking op één of meerdere buurten of wijken waarvan de gemeente in de Transitievisie Warmte heeft aangegeven daar voor 2030 aan de slag te gaan. Aan de hand van het uitvoeringsplan wordt een keuze gemaakt voor het definitieve warmtealternatief voor een wijk en het moment waarop het gebruik van aardgas in de wijk wordt beëindigd. De gemeente stelt dit uitvoeringsplan op in samenwerking met bewoners, gebouweigenaren, netbeheerders en andere stakeholders. Wanneer de gemeente voor buurten of wijken de keuze maakt voor een collectief warmtesysteem als alternatieve warmteinfrastructuur zal de gemeente voor de vaststelling van het uitvoeringsplan stappen moeten zetten zoals het vaststellen van een warmtekavel en de aanwijzing van een warmtebedrijf. Dit wordt vormgegeven in de Warmtewet 2.0. De Minister van Economische Zaken en Klimaat zal u daarover op korte termijn informeren.

Het uitvoeringsplan beschrijft voor de betreffende wijk of buurt de wijze en het moment waarop de overstap van het gebruik van fossiel aardgas naar het duurzame warmte-alternatief wordt gemaakt. De keuze van dat moment en het alternatief wordt door de gemeenteraad juridisch verankerd in het omgevingsplan.

Het gebruik van aardgas voor ruimteverwarming, warm tapwater en koken in de gebouwen in de wijk kan alleen worden beperkt of uiteindelijk gestopt nadat voor dat gebouw daadwerkelijk een mogelijkheid is geboden tot aansluiting op een duurzame alternatieve voorziening en tot het uitvoeren van eventuele aanpassingen in het gebouw, zoals het aanbrengen van isolatie. Daarbij moet een zorgvuldige afweging plaatsvinden tussen de verduurzamingopgave waar de gemeente voor staat enerzijds en de gevolgen voor gebouweigenaren en gebruikers anderzijds. Als sluitstuk van de wijkgerichte aanpak is in het voorstel voor het Klimaatakkoord opgenomen dat de gemeente ook moet kunnen bepalen wanneer een wijk geen gebruik meer kan maken van het aardgasnet. De netbeheerder krijgt dan de mogelijkheid om het transport van aardgas te beëindigen. Ik ga hier in het vervolg van deze brief nader op in.

Juridische uitwerking in kader van Omgevingswet

De Omgevingswet, die in 2021 in zal gaan, is de belangrijkste «gereed-schapskist» om de wijkgerichte aanpak vorm te geven. Wel vergt dat nog op onderdelen aanvulling of verduidelijking. Het gaat daarbij om de volgende punten:

- De afspraak in het voorstel voor het Klimaatakkoord dat iedere gemeente eind 2021 een Transitievisie Warmte heeft vastgesteld, kan worden vormgegeven met het instrument *programma* uit de Omgevingswet. Gemeenten stellen de Transitievisie Warmte op met betrokkenheid van stakeholders. De gemeente geeft vooraf aan hoe het participatietraject eruit komt te zien. Bij de vaststelling van een programma onder de Omgevingswet (lees i.c. de Transitievisie Warmte) moet de gemeente aangegeven hoe burgers, bedrijven en maatschappelijke partijen bij de totstandkoming betrokken zijn. Over de precieze vormgeving ben ik met de VNG en andere partijen in overleg. Ook voor het uitvoeringsplan kan gebruik gemaakt worden van het instrument *programma* onder de Omgevingswet.
- De uiteindelijke keuze voor de (nieuwe) aardgasvrije warmtevoorziening van een wijk wordt door de gemeenteraad vastgelegd in het *omgevingsplan*. De Omgevingswet bevat regels over de voorbereiding van een omgevingsplan en de participatie van burgers, bedrijven,

maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden daarbij. De gemeente geeft bij de vaststelling van het omgevingsplan aan hoe het participatietraject eruit heeft gezien. Bovendien wordt het omgevingsplan voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van de Omgevingswet kan eenieder daarbij zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren brengen. Nadat de gemeenteraad het plan heeft vastgesteld kunnen belanghebbenden – net zoals nu bij bestemmingsplannen – zo nodig beroep tegen het besluit indienen.

- Om de warmtetransitie in de gebouwde omgeving uit te voeren, zijn in de meeste gevallen ook aanpassingen aan gebouwen nodig. De door de gemeente gekozen nieuwe duurzame warmtevoorziening kan in dat opzicht grote gevolgen hebben voor gebouweigenaren en verhuurders. Eigenaren en/of verhuurders moeten hun woningen en gebouwen mogelijk extra isoleren en verwarmingssystemen en kookvoorzieningen in de woning geschikt maken voor de alternatieve warmtevoorziening. De maatregelen die gebouweigenaren moeten nemen, moeten proportioneel zijn. Dat maakt dat de gemeente alleen een nieuwe warmtevoorziening in het omgevingsplan kan aanwijzen als duidelijk is dat de gebouweigenaren voldoende middelen hebben of krijgen om de aanpassingen te doen, bijvoorbeeld in de vorm van financiering of subsidies.
- Verder bezie ik of er door het Rijk regels gesteld moeten worden om te voorkomen dat kleinverbruikers voor ruimteverwarming, warm tapwater en bij het koken gaan overstappen van gebruik van aardgas op gebruik van andere fossiele bronnen zoals stookolie, steenkool, bruinkool, turf of propaangas.

Energiewetgeving

Naast bovenstaande uitwerking met behulp van het instrumentarium van de Omgevingswet zijn de volgende aanpassingen in wet- en regelgeving voorzien die van belang zijn voor de wijkgerichte aanpak:

- In de Warmtewet 2.0 zullen de regels worden opgenomen voor de marktordening van collectieve warmtesystemen, de tariefsystematiek, duurzaamheidseisen voor warmte en de regierol van de gemeente bij het vaststellen van warmtekavels en de aanwijzing van een warmtebedrijf. Zie daartoe de reeds genoemde brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat over de Warmtewet 2.0.
- Voorts wordt gezien in hoeverre de Energiewet (de beoogd opvolger van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet), waarin onder meer de taken van de netbeheerder zijn opgenomen, moet worden aangepast op de gemeentelijke besluitvorming in het omgevingsplan en de transitie naar aardgasvrije wijken.

2. Utiliteitsbouw en (huur)woningen

Eigenaar-bewoners, verhuurders en huurders krijgen de komende jaren zowel binnen als buiten de wijkgerichte aanpak te maken met verduurzamingsmaatregelen. Het gaat daarbij om grote aantallen. Naast de 1,5 miljoen woningen en gebouwen die tot en met 2030 in de wijkgerichte aanpak vallen, zijn er immers bijna 7 miljoen die daar (nog) niet toe behoren. Ook deze woningen en gebouwen zullen op enig moment verduurzaamd moeten worden. In het voorstel voor het Klimaatakkoord wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen eigenaar-bewoners, (particuliere) verhuurders, woningcorporaties en eigenaren van utiliteitsbouw, waaronder ook maatschappelijk vastgoed.

Voor eigenaar-bewoners die verduurzamingsmaatregelen willen nemen, is het van belang zicht te hebben op de maatregelen die op weg naar 2030 en 2050 verstandig zijn. Dit kan bijvoorbeeld gaan spelen als de CV-ketel aan vervanging toe is, bij onderhoud van de woning, een verbouwing of bij aankoop van een bestaande woning. Om eigenaar-bewoners daarbij te helpen, is in het voorstel voor het Klimaatakkoord de afspraak gemaakt een standaard en streefwaarden voor dominante en kenmerkende woningtypen te ontwikkelen. Deze standaard en streefwaarden bieden eigenaar-bewoners handelingsperspectief wanneer zij hun woning willen verduurzamen. De standaard heeft betrekking op de gehele woning, streefwaarden op de situatie dat één of enkele onderdelen van de woning worden aangepakt (bijvoorbeeld alleen het dak of muurisolatie). De standaard en streefwaarden krijgen een plaats op het energielabel.

Het voorstel voor een Klimaatakkoord bevat het ambitieuze streven deze standaard en streefwaarden al op 1 juli 2019 vastgesteld te hebben. Dat is niet gehaald, de uitwerking vergt meer tijd. Ik vind het van belang draagvlak voor de standaard en streefwaarden te hebben. Daarom ben ik met verschillende partijen in overleg. Ik kijk naar wat technisch haalbaar is binnen verschillende woningtypen. Uiteraard kijk ik ook naar de financiële aspecten voor de bewoner en voor de eigenaar. Ik verwacht uw Kamer in de eerste helft van 2020 te kunnen informeren over de uitkomsten.

In het voorstel voor het Klimaatakkoord is opgenomen dat de beoogde standaard voor de bestaande bouw voor eigenaar-bewoners voornamelijk niet verplichtend wordt voorgeschreven. Bij het verbouwen van de woning moeten zij wel, ook nu al, het Bouwbesluit in acht nemen. Zo zijn er eisen waaraan minimaal voldaan moet worden bij het isoleren van de woning. Ik bekijk of het verstandig is die eisen aan te passen aan de streefwaarden. Ik wil eigenaar-bewoners verder stimuleren en verleiden om stappen te zetten bij verduurzaming van hun woning. In mijn afzonderlijke brief over financiering en ontzorging die uw Kamer voor het eind van dit jaar zal ontvangen, zal ik daar nader op ingaan.

Verhuurders en huurders

Ruim 40% van de woningen in Nederland bestaat uit huurwoningen. Bij de verduurzaming van de woningvoorraad ligt daar dan ook een grote opgave. Door uw Kamer is op verschillende momenten gepleit voor aanpassing van regelgeving en onderzoek op dit punt⁸. Ook bij huurwoningen kunnen de standaard en streefwaarden voor zowel verhuurders als huurders handelingsperspectief bieden. In het voorstel voor het Klimaatakkoord is voorts opgenomen dat de standaard in 2050 verplicht wordt voor woningen bestemd voor verhuur.

⁸ Zie de motie van de leden Van Eijs en Ronnes (Kamerstuk 34 762, nr. 24) die o.a. oproept de financiële prikkel voor verhuurders om hun woningen te verduurzamen te versterken, de motie van het lid Asscher c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 372) die vraagt ervoor te zorgen dat groepen mensen (i.c. huurders) er niet op achteruit gaan, de motie van het lid Wassenberg (Kamerstuk 34 762, nr. 17) die vraagt om aanscherping van het puntensysteem op het gebied van de energieprestatie, de motie van het lid Wassenberg (Kamerstuk 34 762, nr. 19) die vraagt hoe huurders die van slecht geïsoleerde woningen het recht kan worden gegeven om hun woning te laten verbeteren, de motie van het lid Nijboer (Kamerstuk 34 775 XVIII, nr. 30) die vraagt ervoor te zorgen dat huurders ook financieel profiteren van verduurzaming van hun woning, de motie van het lid Nijboer c.s. (Kamerstuk 32 847, nr. 486) die vraagt huurders beter te ondersteunen en compenseren voor ongemakken en de motie van het lid Ronnes (Kamerstuk 32 847, nr. 350) die vraagt naar onderzoek naar een woonlastenbenadering zonder opdrijvend effect op de huurtoeslag.

Veel verhuurders zullen al eerder dan in 2050 hun woningen willen verduurzamen. De verhuurder zal in staat gesteld willen worden dat te realiseren en daarover met huurders in overleg gaan. De verhuurder moet volgens de huurregelgeving met de huurders overeenstemming bereiken over de woningaanpassingen en (nieuwe) huurprijs. De aanpassing van de huurprijs moet redelijk zijn. Ook de eventuele lagere energielasten als gevolg van de verduurzamingsmaatregelen zullen daarbij worden betrokken. Het streven is dat de woonlasten van de huurder bij verduurzamingsmaatregelen niet toenemen. Een eerste stap is al gezet in het in 2018 afgesloten *Sociaal Huurakkoord* tussen Aedes en de Woonbond. In deze afspraak is een «vergoedingentabel voor duurzaamheidsinvesteringen» opgenomen waarbij uitgegaan wordt van de reële gemiddelde besparing van energielasten die huurders realiseren na een energieverbetering aan hun woning. De gemiddelde besparing op de energierekening overtreft dan naar verwachting van Aedes en de Woonbond ruimschoots de normatieve vergoeding. De opzet van Woonbond en Aedes is daarbij niet gericht op een wijziging van regelgeving. Wel is deze erop gericht dat de Woonbond een positief advies geeft aan huurders om in te stemmen met duurzaamheidsinvesteringen wanneer de te betalen vergoeding is gebaseerd op deze door Aedes en Woonbond afgesproken tabel.

De standaard en streefwaarden kunnen ook een rol spelen in situaties waarbij de verhuurder tot 2050 nog geen stappen kan of wil zetten om te verduurzamen. De standaard en streefwaarden kunnen dan richting geven aan een verhuurder en huurder wat een verstandige verbouwing kan zijn.

In het voorstel voor het Klimaatakkoord is afgesproken het bestaande initiatiefrecht voor huurders gericht op energetische verbeteringen op zorgvuldige wijze aan te passen ten behoeve van de doelen en afspraken uit het Klimaatakkoord. De standaard en streefwaarde kan daarbij ook een rol spelen.

Over het initiatiefrecht voor huurders heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer eerder, reeds vooruitlopend op het Klimaatakkoord, een brief gestuurd in reactie op de motie van het lid Voortman c.s.⁹. In deze brief is aangegeven daar bij de uitwerking van Klimaatakkoord op terug te komen. Met deze brief geef ik daar invulling aan.

Juridische uitwerking huursector

De voornemens ten aanzien van de huursector zullen onderzocht worden langs de volgende lijnen:

- *Instemmingsvereiste*
Het instemmingsvereiste houdt in dat bij een complexgewijze renovatie een voorstel geacht wordt redelijk te zijn wanneer ten minste 70% van de huurders van het complex instemt met het voorstel. Er zijn nu geen regels waarbij expliciet rekening is gehouden met de situatie dat een wijk door de gemeente wordt aangewezen om van het aardgas af te gaan en een alternatieve warmtebron wordt vastgelegd in omgevingsplan.
Ik wil met organisaties van huurders en verhuurders onderzoeken of dit instemmingsvereiste aanpassing behoeft. Daarbij zal ik de standaard en streefwaarden en de uitwerking van de wijkgerichte aanpak betrekken. Ook de in het Klimaatakkoord opgenomen woonlastenbenadering waarbij verhuurders bij verduurzaming kosten in rekening kunnen brengen die gelijk zijn aan de verlaging van de energielasten van de verhuurder is daarbij van belang. Ik streef ter

⁹ Kamerstuk 34 775 XVIII, nr. 16

uitvoering van het Klimaatakkoord naar een besluitvormingsproces in de huursector dat verduurzaming faciliteert en versnelt.

- *Initiatiefrecht*

Het Burgerlijk Wetboek biedt reeds een oplossing voor bepaalde gevallen waarin de huurder om een energetische verbetering vraagt.¹⁰ Het gaat dan bijvoorbeeld om het thermisch isoleren van de uitwendige scheidingsconstructies en het isoleren van de kruipruimte.

De verhuurder is verplicht deze verbeteringen op eigen kosten aan te brengen, mits de huurder bereid is tot het betalen van een huurverhoging die in redelijke verhouding staat tot deze kosten.

Ik zal onderzoeken of deze regels voldoen voor de voorgenomen maatregelen uit het Klimaatakkoord en nagaan of de standaard en streefwaarden een rol kunnen spelen bij een mogelijke aanpassing. Uiteraard wordt hierbij betrokken of de verduurzamingsmaatregelen in redelijke verhouding staan tot de gevolgen daarvan voor de verhuurder en hoe de verduurzamingmaatregelen zich verhouden tot het uitvoeringsplan op wijkniveau. Daarbij gaat het onder meer om de vraag of de investering in redelijke verhouding staat tot de voordelen die de verhuurder heeft bij een verduurzaamde woning. Ook moet daarbij worden betrokken dat de verduurzamingsaanpak bij verhuurders vaak systematisch en grootschalig wordt aangepakt. Dit vergt afstemming tussen initiatieven van huurders en de planning van verhuurders.

- *Woningwaarderingssysteem*

Ik zal onderzoeken of de standaard en streefwaarden een basis kunnen bieden voor aanpassing van het woningwaarderingssysteem. Beter verduurzaamde woningen zouden dan hoger worden gewaardeerd waarmee een hogere maximale huurprijs mogelijk is. Dit zou de prikkel om te verduurzamen kunnen vergroten. Bij het onderzoek zal ik ook het effect op de huurtoeslag in beeld brengen.

- *Besluit bouwen leefomgeving*

Ten slotte onderzoek ik op welke wijze de standaard en streefwaarden kunnen worden geïntegreerd in het Besluit bouwen leefomgeving (Bbl) onder de Omgevingswet.

Ik verwacht uw Kamer over de uitwerking van deze juridische punten voor de zomer van 2020 verder te kunnen informeren in samenhang met de voorstellen voor de standaard en streefwaarden. Op dat moment kan worden afgewogen of de hiervoor aangegeven richtingen concreet kunnen worden ingevuld met gebruik van de standaard en streefwaarden.

Eigenaren utiliteitsbouw

In het voorstel voor een Klimaatakkoord is afgesproken om voor de utiliteitsbouw streefdoelen, wettelijke normen en instrumenten te ontwikkelen die leiden tot 50% CO₂-reductie in 2030 (ten opzichte van 1990) en een CO₂-arme utiliteitsbouw in 2050.

Voor eigenaren van utiliteitsgebouwen die verduurzamingsmaatregelen willen nemen, is het van belang zicht te hebben op de maatregelen die op weg naar 2030 en 2050 verstandig zijn. Dit is relevant bij het opstellen van meerjarenonderhoudsplannen, het uitvoeren van (groot) onderhoud of het wisselen van huurders of verkoop.

Om gebouweigenaren daarbij te helpen, zijn in het voorstel voor het Klimaatakkoord verschillende afspraken gemaakt: zo wordt momenteel onderzocht met welke maatregelen bij verschillende type utiliteitsgebouwen de opgave voor 2030 binnen handbereik komt. Daarnaast komt er een wettelijke eindnorm waaraan utiliteitsgebouwen in 2050 minimaal

¹⁰ Het artikel 7:243 BW

moeten voldoen. Voor de uitwerking van beide afspraken is kosteneffectiviteit een belangrijk uitgangspunt.

In het voorstel voor het Klimaatakkoord is opgenomen dat de beoogde maatregelen om de opgave voor 2030 voor de bestaande utiliteitsbouw te behalen vooralsnog niet verplichtend worden voorgeschreven. Er wordt immers ook al gewerkt aan een norm voor 2050 die wel verplicht wordt. Bij het verbouwen van gebouwen of het vervangen van installaties moeten eigenaren wel al de huidige minimumeisen uit het Bouwbesluit en de Wet Milieubeheer in acht nemen.

Parallel aan dit wetgevingstraject zijn afspraken gemaakt om de handhaving van nieuwe en bestaande wetten en regels te optimaliseren. Hiervoor wordt in 2020 gewerkt aan een integrale handhavingsstrategie, een harmonisatie van wet- en regelgeving op het gebied van energiebesparing en gestandaardiseerde rapportages aan bevoegd gezag.

Maatschappelijk vastgoed

Een specifieke categorie in de utiliteitsbouw vormt het maatschappelijk vastgoed.

Twaalf sectoren in het maatschappelijk vastgoed hebben in het voorstel voor het Klimaatakkoord afgesproken dat zij sectorale routekaarten maken waarin duidelijk wordt hoe hun vastgoed CO₂-arm wordt richting 2050. Het gaat hierbij om onderwijs (po en vo, mbo, hbo, wo) zorg (cure en care), sport, politie, gemeenten, provincies, Rijk en monumenten. Deze routekaarten zijn in de eerste helft van 2019 opgeleverd. De eerste versies van de sectorale routekaarten lieten onder meer knelpunten zien bij de financiering. Momenteel wordt in beeld gebracht wat de benodigde randvoorwaarden en knelpunten zijn voor financiering, wetgeving en organisatie. Doel is om waar mogelijk praktische oplossingen te bieden.

Juridische uitwerking utiliteit en maatschappelijk vastgoed

- Ik verwacht dat medio 2020 de uitkomsten voor het streefdoel voor 2030 bekend zullen zijn en het voorstel voor de eindnorm 2050 kort daarna in procedure te brengen.

3. Afspraken met verhuurders: startmotor en renovatieversneller

In het voorstel voor het Klimaatakkoord zijn naast de afspraken over verduurzaming van (huur)woningen in het algemeen specifiek afspraken opgenomen met verhuurders over het aardgasvrij maken van huurwoningen.

Afgesproken is dat verhuurders de komende vier jaar 100.000 huurwoningen aardgasvrij of aardgasvrij-ready zullen maken. Dit is de startmotor voor de energietransitie. Daarmee zal in korte tijd veel ervaring worden opgedaan bij het aardgasvrij maken van grote aantallen huurwoningen, waaruit lessen getrokken kunnen worden voor verdere versnelling en opschaling.

Deze startmotor wordt ondersteund met financiële middelen vanuit het Rijk door een tegemoetkoming in de kosten die samenhangen met het aardgasvrij maken van huurwoningen, in totaal € 200 miljoen uit de middelen voor de Energie-investeringsaftrek (EIA). Deze tegemoetkommingsregeling wordt momenteel in overleg met verhuurders vormgegeven. Dit wordt de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH). Hiermee wordt het aansluiten van huurwoningen op een warmtenet financieel ondersteund.

Daarnaast zijn er voor verhuurders middelen beschikbaar voor verduurzaming en het isoleren van huurwoningen, onder meer vanuit de

ISDE-subsidie en vanaf 2022¹¹ via de Regeling Vermindering Verhuurderheffing (RVV) voor verduurzamingsinvesteringen, vergelijkbaar met de huidige STEP-regeling.

Ook kunnen corporaties, afhankelijk van de wijze waarop koplopergemeenten dit vormgeven en de proposities die corporaties doen, profiteren van de middelen voor de proeftuinen aardgasvrije wijken en de middelen voor versnelling en opschaling van de verduurzamingsopgave via de renovatieversneller.

In het Klimaatakkoord is de afspraak gemaakt de verduurzamingsvraag van woningcorporaties te bundelen en aanbod te standaardiseren zodat de verduurzaming betaalbaarder wordt. De renovatieversneller is een gezamenlijk initiatief van onder meer brancheorganisaties Aedes, Bouwend Nederland, Techniek NL en het Rijk. Dit bestaat onder meer uit een subsidietender en een ondersteuningsprogramma dat zich richt op het verkrijgen van actief commitment bij woningcorporaties en aanbieders voor grootschalige uitvraag en standaardisatie en kostenreductie in de bouw. In de brief over kostenreductie en innovatie in de bouw wordt hier nader op ingegaan.

Ten slotte onderzoek ik, naar aanleiding van de motie van het lid Ronnes c.s.¹², hoe gegeven de financiële positie van corporaties de verduurzaming van de gebouwde omgeving op korte en lange termijn bereikt kan worden. Ik verwacht uw Kamer hierover rond de zomer van 2020 te kunnen informeren. Rijk en woningcorporaties maken naar aanleiding van dit onderzoek afspraken over tussendoelen voor 2030.

Juridische uitwerking startmotor en renovatieversneller

- Begin 2020 zal een nieuwe subsidieregeling, de Stimuleringsregeling aardgasvrije huurwoningen (SAH), in werking treden. Deze regeling richt zich op het stimuleren van het aansluiten van huurwoningen op warmtenetten.
- Begin 2020 zal een subsidietender worden gepubliceerd waarmee consortia van corporaties en innovatieve aanbieders in de eerste helft van 2020 subsidieaanvragen kunnen indienen gericht op standaardmaatregelenpakketten met groot opschalingspotentieel.

4. Slot

Ik heb uw Kamer met deze brief en de bijlagen een overzicht gegeven van de ontwikkelingen die in gang zijn gezet en de maatregelen op het terrein van wet- en regelgeving die uw Kamer de komende periode tegemoet kan zien. Ik realiseer me dat er de komende jaren veel op partijen als gemeente, verhuurders, eigenaren van gebouwen, huurders en bewoners af zal komen en er ook veel van hen wordt gevraagd. Ik zal de aanpassingen in wet- en regelgeving en alle overige maatregelen dan ook in nauw overleg met de sectororganisaties voorbereiden en hen waar nodig ondersteunen bij de verdere uitwerking. Ik realiseer me ook dat er nog veel te doen is, er nog veel geleerd moet worden en veel nader uitgewerkt. Het voor iedereen betaalbaar en behapbaar maken van de transitie naar aardgasvrij is geen eenvoudige opgave. De randvoorwaarden zijn nu nog niet altijd en overal voldoende aanwezig. Daarom is het van groot belang de komende jaren in overleg met stakeholders en bewoners verstandige keuzes te maken. Te starten waar het aardgasnet aan vervanging toe is en de nationale kosten en kosten voor de eindgebruikers

¹¹ Zoals aangegeven in de brief van 19 april 2019 (Kamerstuk 30 196, nr. 646) is de huidige regeling tijdelijk gesloten wegens uitputting van het budget tot en met 2021.

¹² Kamerstuk 35 000 VII, nr. 52

relatief laag zijn, nog even te wachten waar dat nodig is bijvoorbeeld omdat de kosten te hoog zijn of de duurzame alternatieven voor aardgas nog onvoldoende helder zijn, en te kiezen voor een aanpak die tot duidelijke verbetering van wooncomfort en de directe woonomgeving leidt en draagvlak heeft onder bewoners. We gaan dat samen en stap-voor-stap doen, maar we gaan wel voortvarend aan de slag met wat nu nodig is om die eerste stappen ook samen te kunnen zetten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops