

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4298/2026-U004

Uw referentie

Datum

15 januari 2026

Onderwerp

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

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 12 november 2025 is de *Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de uitfasering van energielabel E, F, en G bij huurwoningen* voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De adviestermijn loopt tot en met 19 december 2025.

Voorliggend besluit introduceert in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) een eis in de bestaande bouw dat de energetische staat van huurwoningen (van zowel particuliere verhuurders als woningcorporaties) dusdanig moet zijn dat die woningen ten minste label D of beter hebben. Deze verplichting gaat gelden vanaf 1 januari 2029. Deze nieuwe eisen gaan alleen gelden voor huurwoningen. Eigenaar-bewoners krijgen geen verplichting tot het behalen van een minimaal energielabel.

Het besluit zondert een aantal categorieën huurwoningen uit omdat de kosten voor verduurzaming voor deze woningen als onevenredig hoog worden beschouwd. Het gaat onder andere om gemeentelijk, provinciaal of rijksmonumenten en voor sloop aangemerkte gebouwen. Tot slot bevat het voorstel uitzonderingen voor huurappartementen in gemengde VvEs waarvoor verduurzaming gezien de specifieke VvE-rechtelijke situatie, onder omstandigheden, onredelijk is. Het voorstel bevat geen verhuurverbod voor huurwoningen die niet aan de eisen voldoen. Wel kan een gemeente handhavend optreden (onder andere via een bestuurlijke boete).

Het advies gaat hoofdzakelijk in op de gevolgen voor private verhuurders. In de Nationale Prestatieafspraken (NPA), die het Rijk gesloten heeft met Aedes, Woonbond en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was al afgesproken dat alle woningen met een EFG-label uiterlijk in 2028 uit worden gefaseerd. Waar adviespunten relevant zijn voor corporaties, wordt dit expliciet benoemd.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het voorstel introduceert een minimum energieprestatie-eis voor huurwoningen in de bouwregelgeving. Uit de Nota van Toelichting en het Beleidskompas blijkt dat er twee beleidsdoelen zijn: CO₂-reductie en lagere energielasten. De toelichting benoemt dat in de particuliere huursector het verduurzamingstempo laag ligt. Circa 433.000 huurwoningen hebben een energielabel E of slechter, waarvan 291.000 private huurwoningen en 142.000 corporatiewoningen. Het college constateert dat de maatschappelijke noodzaak hiermee helder is. Als reden voor het lage verduurzamingstempo in de particuliere huursector noemt de toelichting de zogenaamde *split incentive*. Deze houdt in dat een verhuurder weinig directe baat heeft bij investeren in het verduurzamen van het eigendom: weliswaar stijgt de waarde van het vastgoed, maar de directe baten komen bij de huurder terecht in de vorm van lagere energielasten. Volgens het Beleidskompas zijn bestaande stimulerende maatregelen (subsidies) onvoldoende doeltreffend gebleken. Daarom wordt gekozen voor een normerend beleidsinstrument ('stok achter de deur') om de doelen te bereiken.

Het college constateert een aantal belangrijke tekortkomingen in de onderbouwing van het voorstel. Ten eerste bevat het voorstel geen adequate analyse van de belangrijkste knelpunten en redenen waarom verhuurders in de praktijk niet bereid of in staat zijn om verduurzaming door te voeren. In een kwalitatief onderzoek van Ipsos komen diverse belemmeringen voor verhuurders aan bod. Zo'n 24% van de verhuurders met 1 t/m 50 woningen geeft aan verduurzamingsmaatregelen niet te kunnen betalen. Ook benoemt dit rapport (administratieve) knelpunten in de huidige subsidieregelingen. Het voorliggende voorstel verwijst slechts in één zin en voetnoot naar dit rapport. Onduidelijk blijft of en hoeverre de voorgestelde energielabelverplichting voor particuliere verhuurders aangrijpt op de belangrijkste knelpunten bij deze doelgroep.

Een tweede tekortkoming is dat niet duidelijk is hoe (voorgenomen) maatregelen zich tot elkaar verhouden (zie toetsvraag 2).

Ten derde schiet de onderbouwing van de effectiviteit van het voorstel tekort. Zo bestaat het risico dat particuliere verhuurders hun huurwoningen gaan verkopen (uitponden), zeker als zij aangeven verduurzamingsmaatregelen niet te kunnen betalen. Hiermee kan de normering ontweken worden en verdwijnen huurwoningen naar de koopsector. Dit risico is gelet op de stapeling van maatregelen (onder andere Wet betaalbare huur en Box 3) in de particuliere huursector en de daardoor resulterende toename van uitponding nog urgenter.¹ De nota van toelichting stelt hierover alleen dat door geen gebruiksverbod op te nemen in de regelgeving, het risico op uitponding van huurwoningen wordt verminderd. Onbenoemd blijft de daling van het rendement op particuliere verhuur.

¹ ATR heeft in de recente adviezen ook op deze stapeling gewezen.

Een vierde tekortkoming betreft de effectiviteit van het voorstel. De toelichting benoemt dat de invoering van een energieprestatie-eis voor huurwoningen effectief bijdraagt aan de vermindering van de Nederlandse CO₂-uitstoot en een geschikte en proportionele maatregel is in het kader van de duurzaamheidsopgave. De mate van doelbereik is echter niet concreet gemaakt. Zo bevat het voorstel geen kwantitatieve indicatie van de beoogde CO₂-vermindering. Ook zijn de kosten voor verhuurders (en huurders) niet volledig (zie toetsvraag 4). Het gevolg is dat het voor de wetgever niet mogelijk is om de effectiviteit en de proportionaliteit van het voorstel te beoordelen.

1.1 Het college adviseert de probleemanalyse aan te vullen met de belangrijkste redenen c.q. belemmeringen voor particuliere verhuurders om niet te verduurzamen.

1.2 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.

2. Minder belastende alternatieven

Onder toetsvraag 1 is geconstateerd dat de probleemanalyse en de onderbouwing van de effectiviteit van de verplichtingen op diverse onderdelen aanvulling behoeft. Deze tekortkomingen maken het moeilijk om eventuele minder belastende alternatieven te identificeren die mogelijk beter aansluiten bij de belangrijkste problematiek. Het college constateert dat in het voorstel wel aandacht is voor 'flankerend' beleid, waaronder het 'Ondersteuningspakket verduurzaming particuliere verhuur', dat op 7 maart 2025 naar de Kamer is gestuurd. Dit pakket biedt onder andere betere informatievoorziening, toegankelijke procesondersteuning en praktische hulpmiddelen. Onder andere de Subsidieregeling Verduurzaming en Onderhoud is per 1 januari 2025 vereenvoudigd en verruimd. De toelichting gaat niet in op de resultaten van deze wijzigingen. Ook is in samenwerking met RVO aan Finance Ideas opdracht gegeven om de financieringsmogelijkheden van private verhuurders voor verduurzaming in kaart te brengen. Afhankelijk van de uitkomsten kan met de markt een aanzet worden gemaakt tot het vinden van aantrekkelijkere financieringsmogelijkheden voor verhuurders. Het voorstel maakt niet duidelijk waarom, naast deze (voorgenomen) flankerende maatregelen, een verplichte minimum energieprestatie-eis voor huurwoningen alsnog nodig is (waarvan de effectiviteit nog niet is aangetoond).

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

2.2 Het college adviseert om toe te lichten hoe de genoemde 'flankerende maatregelen' zich verhouden tot de voorgestelde verplichte minimum energieprestatie-eis voor huurwoningen.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat het voorstel op enkele onderdelen aandacht besteedt aan de werkbaarheid. Zo benoemt de toelichting dat een verhuurder zelf invulling kan geven aan de wijze waarop voldaan wordt aan de energieprestatie-eis. Het voorstel schrijft geen specifieke maatregelen voor. Ook worden categorieën woningen uitgezonderd waarvoor verduurzaming op dit moment onevenredig belastend wordt beschouwd. Hetzelfde geldt voor huurappartementen

waarvoor verduurzaming onredelijk of onwerkbaar is. Het college ziet meerdere aandachtspunten bij (de onderbouwing van) de werkbaarheid van het voorstel.

Het eerste belangrijke aandachtspunt ziet op een belangrijke juridische randvoorwaarde. Op dit moment is nog onduidelijk wat de rechten en plichten zijn van zowel verhuurders als huurders. De toelichting benoemt dat het onder de huidige huurrechtelijke regels slechts onder omstandigheden een verplichting van de huurder is om mee te werken aan de verduurzaming van de huurwoning. De eventuele aanpassing van de huurrechtelijke kaders krijgt vorm in een afzonderlijk traject. Dit geldt ook voor de vraag wat een 'redelijke huurverhoging' is die verhuurders kunnen vragen na verduurzaming. Omdat deze kaders nog niet duidelijk zijn, is er ook op dit punt nog geen goed oordeel te vormen over de werkbaarheid van het voorstel. Dit geldt overigens ook voor huurders: ook zij moeten weten wat hun rechten en plichten zijn. Het college constateert dat deze huurrechtelijke aanpassingen tijdig gereed moeten zijn, opdat deze betrokken kunnen worden bij de besluitvorming over (de werkbaarheid en effectiviteit van) het voorliggende besluit.

3.1 Het college adviseert de benodigde huurrechtelijke kaders tijdig gereed te hebben, opdat deze bij voorliggend besluit betrokken kunnen worden.

Ten tweede zijn er een aantal praktische randvoorwaarden waaraan nog niet is voldaan:

1. Ten eerste dient er voldoende personeel in de bouwsector beschikbaar te zijn om de benodigde verduurzamingsmaatregelen op grote schaal uit te kunnen voeren. De bouwsector kent substantiële tekorten aan personeel en knelpunten in de capaciteit. De toelichting stelt dat de energieprestatie-eis pas gaat gelden vanaf 2029 en dat de verhuurder hiermee een 'ruime periode' heeft om zich op de verduurzaming voor te bereiden. De toelichting gaat echter niet in op de vraag of op die termijn voldoende capaciteit in de bouw zal zijn om duizenden huurwoningen te kunnen verduurzamen en van een nieuw label te voorzien (zie ook hieronder). Hierdoor zijn de werkbaarheid en de effectiviteit van het voorstel vooralsnog niet aangetoond.
2. Het voorstel verplicht niet om een energielabel aan te vragen: er kan ook op andere manieren worden aangetoond dat verduurzamingsmaatregelen zijn genomen. Wel is het aanmerkelijk dat veel verhuurders verduurzaming aan zullen tonen met een energielabel. Het is de vraag in hoeverre het aanvragen van duizenden energielabels voor huurwoningen kan leiden tot druk op het systeem, met lange wachttijden voor keuringen en mogelijke achterstand (en onduidelijkheden) in de handhaving van de wetgeving.
3. Bovendien wordt vanaf 2030 het energielabel voor gebouwen opnieuw ingedeeld en wordt een gemoderniseerde rekenmethode ingevoerd om het energielabel te bepalen. Deze nieuwe methode geeft een nauwkeuriger en realistischer beeld van zowel het energieverbruik als de energieprestatie van een gebouw. De vraag is wat dit voor het voorliggende voorstel betekent. Moeten verhuurders onder het nieuwe regime opnieuw een label aanvragen om aan te tonen dat hun huurwoning ook met de nieuwe rekenmethode aan de wettelijke norm voldoet? Niet duidelijk is of en hoe dit zal worden gehandhaafd.
4. De toelichting stelt verder dat de vereiste verduurzaming over het algemeen met 'relatief bescheiden aanpassingen' te bereiken is. De toelichting maakt niet duidelijk waar deze aanname op is gebaseerd. De aanname staat bovendien haaks op de bevinding uit het onderzoek van Ipsos (zie toetsvraag 1) dat zo'n 24% van de verhuurders met 1 t/m 50 woningen aangeeft verduurzamingsmaatregelen niet te kunnen betalen.

5. Tot slot constateert het college dat het voorstel weliswaar voorgelegd is aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB), maar dat onduidelijk is hoe particuliere verhuurders en corporaties zijn geconsulteerd.

3.2 Het college adviseert de haalbaarheid en werkbaarheid van het voorstel te onderbouwen en daarbij punt 1 t/m 5 afzonderlijk te adresseren.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bevat een regeldrukanalyse. Eenmalige kenniskosten worden voor particuliere verhuurders en corporaties geschat op € 5.851.494,-. De toelichting benoemt dat de regeldruk-effecten ter uitvoering van de verduurzamingswerkzaamheden bestaan uit het aanvragen van de offerte, opdrachtverstrekking, planning en uitvoering werkzaamheden en de controle van de uitvoering. In totaal worden deze kosten geschat op € 110.782.350,- (corporaties en particuliere verhuurders tezamen).

Het college ziet meerdere aandachtspunten bij de regeldrukanalyse:

- De toelichting benoemt dat de investeringskosten voor verduurzaming van een huurwoning naar label D gemiddeld € 7.300,- bedragen. Dit bedrag is niet uitgewerkt of onderbouwd. Evenmin is berekend hoeveel dit voor alle verhuurders samen aan totale investeringskosten gaat opleveren.
- Een berekening van de (totale) kosten van het aanvragen van een (nieuw) energielabel ontbreekt. Hoewel het niet verplicht is om een energielabel aan te vragen vanuit dit voorstel, is het aannemelijk dat verhuurders dit wel zullen doen om aan te kunnen tonen dat zij voldoen aan de normering. Daarom dient deze regeldruk in beeld te worden gebracht.
- Het voorstel houdt geen rekening met kosten die optreden als een huurder tijdelijk ergens anders moet wonen in het geval een ingrijpende renovatie nodig is. Deze kosten bestaan uit het verlies van huurinkomsten van verhuurders en uit het betalen van de kosten van tijdelijke huisvesting elders. Verder ontbreekt het perspectief van huurders bij de berekening van de regeldruk. Ook zij krijgen te maken met de communicatie en afstemming met verhuurders en moeten kennis te nemen van verduurzamingsplannen.

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

Dictum

Gelet op het voorgaande is het eindoordeel bij de voorgenomen Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de uitfasering van energielabel E, F, en G bij huurwoningen:

Niet indienen / vaststellen.

Het college merkt op dat dit dictum geen oordeel geeft over de wenselijkheid van het voorstel. Het drukt uit dat de onderbouwing van het voorstel onvoldoende is voor goed afgewogen besluitvorming. De tekortkomingen betreffen de probleemanalyse en de verwachte mate van doelbereik. Ook de benodigde huurrechtelijke kaders zijn nog niet uitgewerkt en veronderstelt het voorstel dat de (ver)bouwsector voldoende capaciteit heeft om de verduurzaming uit te voeren. Dit is geenszins vanzelfsprekend. Verder maakt het voorstel niet duidelijk of er minder belassende alternatieven zijn en wat de meerwaarde van het voorstel is ten opzichte van andere

(voorgenomen of al genomen) maatregelen. Verder ziet het college risico's voor de werkbaarheid. Zo zijn de benodigde huurrechtelijke kaders nog onduidelijk. Tot slot moet de regeldruk beter in beeld worden gebracht.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het gaat ervan uit dat de toelichting bij het voorstel toelicht op welke wijze u met de voorgenoemde adviespunten rekening hebt gehouden. Verder verzoeken wij u een eventueel aangepast voorstel aan ATR toe te zenden, zodat het college kan bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris