

Stimulerings- maatregelen verplicht energielabel voor kantoren

Rapportage

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

April 2021

Stimulerings- maatregelen verplicht energielabel voor kantoren

Rapportage

Jerrel King
Jelger Arnoldussen

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	5
1 Inleiding	15
2 Kantoreenvoorraad in Nederland	16
2.1 De kantoreenvoorraad	16
2.2 De label C-plichtige kantoreenvoorraad	16
2.2.1 Gelabelde voorraad	17
2.2.2 Ongelabelde voorraad	19
2.2.3 Projectie van labels	22
2.3 De verduurzamingsopgave	24
3 Belemmeringen voor verduurzaming	27
3.1 Gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie rond labelverplichting	28
3.2 Beperkte (verwachte) handhaving	28
3.3 Praktische bezwaren	30
3.4 Financieringsproblemen bij kantooreigenaren met zwakke panden	31
4 Aangrijpingspunten en beleidsinterventies	33
4.1 Prioriteren van directe en tijdige communicatie kantooreigenaren en huurders	34
4.2 (Data)ondersteuning gemeenten voor handhaving	37
4.3 Afspraken inzake handhaving Rijk en gemeenten	37
4.4 Samenwerking tussen banken via een intentieverklaring	39
4.5 Beleid in context van toekomstige regelgeving	39
Bijlage A: Bronnen	41
Bijlage B: Overzicht geïnterviewde partijen	43

Conclusies op hoofdlijnen

In het Bouwbesluit (art 5.11) is een labelverplichting voor kantoorgebouwen opgenomen die tot gevolg heeft dat elk kantoorgebouw per 1 januari 2023 niet meer mag worden gebruikt indien het niet beschikt over een (geldig) energielabel C of beter¹. Van de in totaal 63.000 label C-plichtige kantoren heeft 35% een label C of beter, 12% een label D of slechter en heeft 53% geen geldig energielabel². Daarbij neemt het aandeel panden dat aan de label C-verplichting voldoet jaarlijks toe met 8%³, waardoor het beeld ontstaat dat niet alle panden tijdig aan de labelverplichting zullen voldoen.

Tegen deze achtergrond heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken het EIB gevraagd te onderzoeken op welke manieren kantooereigenaren kunnen worden gestimuleerd om tijdig aan de aanstaande labelverplichting te voldoen. Deze studie geeft op basis van een data-analyse en (online) interviews inzicht in de opgave, de bestaande belemmeringen onder verschillende soorten kantooereigenaren en biedt aangrijpingspunten om het nemen van duurzaamheidsmaatregelen te stimuleren.

Uitgangspunten

De kantorendataset van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) vormt in deze studie de basis. In deze dataset bestaat de huidige totale kantorenvorraad uit 115.000 verblijfsobjecten⁴ met een gebruiksoppervlakte van 112 miljoen vierkante meter (m²). Voor het bepalen van de label C-plichtige kantorenvorraad zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Daar de labelverplichting slechts geldt voor kantoren, wordt voor het bepalen van het aantal label C-plichtige kantoren aangesloten bij de interpretatie van een kantoor als zijnde verblijfsobject volgens de definitie uit de BAG.
- Kantoren waarvan de hoofdfunctie en/of de oppervlakte niet met zekerheid kunnen worden vastgesteld worden buiten beschouwing gelaten⁵.
- Onder deze aannames bestaat de totale kantorenvorraad uit 97.000 verblijfsobjecten met een oppervlakte van 79,7 miljoen m².
- Rijks-, provinciale-, en gemeentelijke monumenten zijn uitgezonderd van de labelplicht en worden in deze studie buiten beschouwing gelaten.
- Kantoren met een oppervlakte kleiner dan 100 m², kantoren waarvan de kantoorfunctie minder dan 50% van de totale gebruiksoppervlakte van het gebouw is en kantoren die binnen twee jaar worden gesloopt zijn eveneens uitgezonderd van de label C-verplichting en worden om die reden buiten beschouwing gelaten.

Na het toepassen van bovenstaande uitgangspunten bedraagt de label C-plichtige kantorenvorraad uit ongeveer 63.000 kantoren met een oppervlakte van 70 miljoen m².

¹ Opgenomen in het gewijzigde Bouwbesluit 2012 sinds 2018.

² Peildatum: 14 december 2020.

³ <https://www.rvo.nl/actueel/nieuws/aantal-kantoren-met-verplicht-energielabel-c-moet-sneller-stijgen>.

⁴ In één pand kunnen meerdere verblijfsobjecten zijn gevestigd. Een verblijfsobject is een eenheid binnen een pand met eigen toegang en kan verschillende gebruiksfuncties hebben (zoals een kantoor).

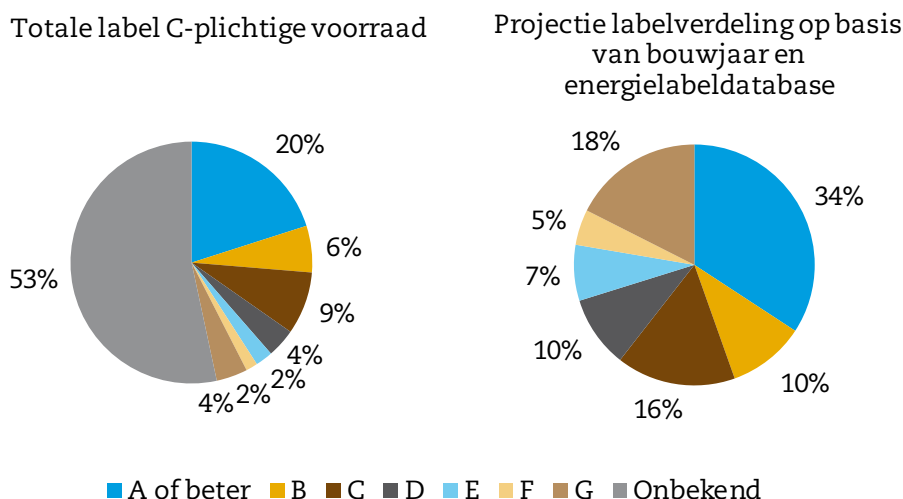
⁵ Het is niet zeker of dit kantoren betreft of verblijfsobjecten met andere gebruiksfuncties. Om deze reden kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat deze verblijfsobjecten onder de label C-verplichting vallen.

Merendeel van de kantorenvorraad zal naar verwachting voldoen aan de labelplicht

Twee vijfde van de kantorenvorraad voldoet nog niet aan de aanstaande labelplicht

In de huidige situatie heeft 12% van de label C-plichtige kantorenvorraad een energielabel slechter dan C en 35% een energielabel C of beter. Echter, de meeste kantoren hebben op het moment geen geldig energielabel (53%). Van deze onbekende voorraad voldoet op basis van bouwjaar ongeveer 30% aan de aanstaande labelplicht, mits zij een geldig energielabel aanvragen⁶. Daarnaast kan er vanuit worden gegaan dat in panden sinds de stichting maatregelen zijn genomen. Wanneer wij er vanuit gaan dat de helft van deze onbekende voorraad maatregelen ter verbetering heeft genomen⁷, geldt dat ongeveer 60% van de kantorenvorraad voldoet aan de aanstaande labelplicht mits alle kantoren een geldig energielabel hebben (figuur 1, pie rechts)⁸.

Figuur 1 Labelverdeling totale label C-plichtige voorraad (aantallen panden), ongeschat (links) en geprojecteerd op basis van bouwjaar en energielabeldatabase (rechts), procenten



Bron: EIB

Achterblijvende panden vooral klein van omvang en in krimp- en anticipeergebieden

De verduurzaming van de kantorenvorraad lijkt vooral achter te blijven bij kantoren die relatief klein van omvang zijn. Onder de kleinste kantoren (< 500 m²) is de concentratie kantoren met een G-label (12%) twee keer zo groot als onder grote kantoren (>10.000 m²). Daarbij is de concentratie van kantoren die nog niet aan de labelverplichting voldoen relatief hoog in krimp- en anticipeergebieden⁹ (figuur 2). In deze gebieden zijn de huurprijzen relatief laag en investeringen in duurzaamheidsmaatregelen kunnen hier moeilijker doorberekend worden in de huurprijs zonder wegvallende vraag.

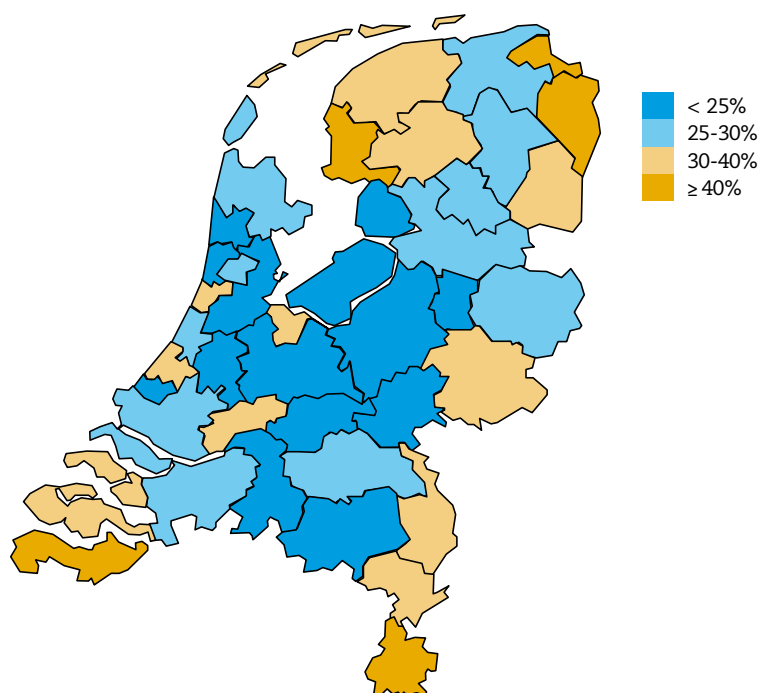
⁶ Voor panden gebouwd vanaf het jaar 2000 waren de eisen in het Bouwbesluit zodanig dat een nieuw gebouwd kantoor minimaal aan de energetische eisen van label C voldoet.

⁷ Zie pagina 22 voor een uitleg over de veronderstellingen aangaande de labelverdeling wanneer rekening wordt gehouden met bouwjaarklassen en autonome ontwikkeling in de voorraad voor onbekende labels.

⁸ Hiervoor wordt een rekenmethodiek toegepast waarbij labels worden ingeschat voor de onbekende voorraad, rekening houdend met de voorraad waarvoor de labels bekend zijn. Per bouwjaarklasse wordt voor de helft van de voorraad in die jaarklasse het energielabel ingeschat op basis van bouwjaar en voor de andere helft wordt de labelverdeling gehanteerd zoals aanwezig in de labeldatabase van RVO.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden>.

Figuur 2 Label C-plichtige voorraad (aantallen panden) met een label D of slechter naar COROP¹⁰, procenten



Bron: EIB

Grootste opgave ligt bij de kleine belegger

Uit verschillende gevoerde gesprekken en de literatuur komt naar voren dat de opgave in het kader van de label C-verplichting vooral ligt bij (kleine) particuliere en private-equity beleggers en niet bij institutionele partijen. Laatstgenoemde partijen zijn goed op de hoogte van de wetgeving en zullen naar verwachting zonder noemenswaardige belemmeringen per 1 januari 2023 aan de aanstaande labelverplichting voldoen. De voortgang onder de kleinere partijen kent een grotere mate van onzekerheid. Kleinere partijen hebben een belangrijk aandeel in de kantorenmarkt van ongeveer 80%¹¹. Daarnaast bezitten deze eigenaren in vergelijking met institutionele partijen relatief vaak kleine panden.

Label C voor de meeste panden te bereiken zonder ingrijpende maatregelen

Voor het deel van de voorraad waarvoor maatregelen genomen zullen moeten worden om op label C te komen (ongeveer 40% van de voorraad), geldt in de regel dat label C doorgaans kan worden bereikt zonder ingrijpende maatregelen en dat de meeste kantooreigenaren naar verwachting de maatregelen zonder noemenswaardige belemmeringen kunnen nemen. Het toepassen van LED verlichting, (eventueel in combinatie met veegpulsschakeling, daglichtafhankelijke regeling en enkele zonnepanelen) is vaak voldoende om aan de labelplicht te voldoen. De kosten van het toepassen van LED verlichting bedragen ongeveer € 13/m², wat inhoudt dat de investering beperkt is. Bovendien kent de maatregel gunstige terugverdientijden¹².

¹⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen>. De labelverdeling is gebaseerd op de dataset van RVO die het EIB voor dit onderzoek ter beschikking is gesteld.

¹¹ G.A. Van Eijk (2019), Understanding energy performance improvement decisions of real estate investors.

¹² EIB (2016), Verplicht energielabel voor kantoren.

Verduurzaming blijft uit voor zeer gering deel van de kantorenvorraad

Voor een deel van de voorraad zullen de investeringen hoger uitvallen. Het gaat hierbij om verouderde, slecht geïsoleerde panden met een G of F-label (ongeveer 23% van de voorraad). Voor deze panden zullen meer ingrijpende maatregelen moeten worden toegepast om de stap naar label C te maken, veelal bestaande uit (lichte) isolatie in aanvulling op eerdergenoemde maatregelen. Waar spouwmuurisolatie geen optie is, moeten maatregelen als dak- of vloerisolatie of gevelisolatie worden genomen. De kosten kunnen oplopen tot ongeveer € 57/m², wat nog altijd een bescheiden investering genoemd mag worden. Daarnaast worden eigenaren 'beschermd' door de hardheidsclausule van een maximale terugverdientijd van 10 jaar.

De stap naar label C zal mogelijk niet gemaakt kunnen worden indien slechte panden zich bevinden op minder courante en onaantrekkelijke locaties, omdat de maatregelen niet kunnen worden gefinancierd en/of doorberekend in de huurprijs zonder vraaguitval. Vanuit het oogpunt van het bankwezen dragen deze panden meer risico en bestaat de mogelijkheid dat (her)financiering niet rond kan komen. Daarnaast kan het eigen vermogen van de eigenaar ontoereikend zijn. Waar dit het geval is, zullen dergelijke kantoren in de regel op de markt komen tegen lagere prijzen, waarna kantoren alsnog worden verbeterd of in aanmerking komen voor transformatie. In een eerder onderzoek van het EIB (2016) is berekend dat 1% van de voorraad volledig uitvalt als gevolg van de labelverplichting en de hiervoor geschetste problematiek¹³. Dit percentage wordt enigszins hoger ingeschat door beleggers, maar wordt ondersteund in de gevoerde gesprekken met financiers. Tegen de achtergrond van de huidige coronacrisis kan het percentage mogelijk hoger uitvallen, met name onder eigenaar-gebruikers. De financiering bij dit type eigenaar wordt als geheel beschouwd (bedrijfsfinanciering inclusief pand) en staat meer in verband met de bedrijfsvoering dan met de staat van het pand of de labelplicht. Mogelijke uitval is daarmee meer toe te wijzen aan de financiële situatie van het bedrijf dan aan de staat van het pand en de kosten van verduurzaming naar energielabel C.

Belemmeringen rond verduurzamen

Op basis van de literatuur en gevoerde gesprekken zijn verschillende belemmeringen geïdentificeerd. Deze belemmeringen spelen onder eigenaar-gebruikers, particuliere en private-equity beleggers en niet onder institutionele partijen. Deze laatste partijen geven in gesprekken aan te zullen voldoen aan de labelplicht en zijn goed op de hoogte van de regelgeving. De belangrijkste belemmeringen zijn:

- Gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie rond label C-verplichting
- Beperkte (verwachte) handhaving
- Praktische bezwaren
- Financieringsproblemen bij kantooreigenaren met zwakkere panden¹⁴

Gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie rond labelverplichting

Een belangrijke oorzaak voor het uitblijven van investeringen in verduurzaming in het kader van de label C-verplichting is het gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie bij kantooreigenaren en huurders. Uit gesprekken komt naar voren dat particuliere (kleine) beleggers, eigenaar-gebruikers en huurders relatief weinig op de hoogte zijn van de labelplicht zelf, de gevolgen van het 'niet-voldoen' en van de mogelijkheden om wel aan de label C-verplichting te voldoen¹⁵. Vaak is niet bekend welke maatregelen genomen kunnen worden en wat financieringsmogelijkheden zijn. Dit beeld wordt niet alleen herkend in het kader van de label C-plicht, maar ook wat betreft verduurzamen in het algemeen. Daarnaast blijkt

¹³ EIB (2016), Verplicht energielabel voor kantoren.

¹⁴ Panden met een relatief slecht label (G of F) op minder courante locaties.

¹⁵ Het gaat hierbij vaak om minder professionele partijen.

duurzaamheid doorgaans geen prioriteit te zijn voor dit soort eigenaren en in de huidige coronacrisis worden beslissingen rond verduurzaming verder naar achter geschoven.

Beperkte communicatie over de labelverplichting vanuit het bevoegd gezag

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de communicatie over de labelplicht vanuit het bevoegd gezag beperkt is. Op dit vlak lijken nog weinig acties te zijn ondernomen. Geen van de geïnterviewden is door een gemeente benaderd in het kader van de aanstaande labelverplichting.

Beperkte (verwachte) handhaving

Voorsorteren op niet-handhaven

Een deel van de eigenaren die wel op de hoogte zijn, anticiperen op het niet-handhaven door de overheid. Er heerst een afwachtende houding, waarbij het erop lijkt dat vanuit de markt weinig duurzaamheidsinvesteringen gepleegd zullen worden tenzij de overheid aangeeft dat de labelplicht gehandhaafd zal worden. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de meeste eigenaren wel aan de labelplicht zullen voldoen wanneer zij hiertoe voldoende geprikkeld worden. Actie wordt daarnaast vaak pas ondernomen naarmate de deadline van bepaalde wetswijzigingen- en verplichtingen nadert. In het verleden bleek dit ook uit de invoering van de EED (Energy Efficiency Directive)-verplichting.

Gebrek aan handhavingsprikkel bij gemeenten

Uit de gesprekken komt naar voren dat gemeenten zelf geen sterke prikkel hebben om de labelplicht te handhaven. De labelverplichting is in feite een gebruiksverbod, maar gemeenten zijn beducht om het gebruik van panden te verbieden. Niet alleen zijn hier handhavingskosten mee gemoeid, ook heerst er een bepaalde behoedzaamheid met betrekking tot de gevolgen die het sluiten van kantoorpanden kan hebben op de economische bedrijvigheid in de gemeenten. Met name in krimp- en anticipeergebieden is het aannemelijk dat de prikkel tot handhaven beperkt zal zijn.

Gemeenten ondernemen daarnaast nog weinig actie omdat zij enerzijds te maken hebben met tijdsgebrek en anderzijds druk heerst op de taakvoering. Gemeenten hebben vrijheid in hun handhavings-aanpak en kunnen zelf bepalen of zij de taken voor handhaving volledig gaan uitvoeren of dat zij een deel hiervan beleggen bij omgevingsdiensten. De taken omtrent de Wet Milieubeheer en andere milieutaken liggen veelal bij omgevingsdiensten, terwijl de taken rond label C vaak zijn ondergebracht bij de afdeling bouw en toezicht van gemeenten. Er wordt aangegeven dat er vanuit gemeenten beperkte budgetten beschikbaar lijken zijn om de werkzaamheden rond label C bij omgevingsdiensten te beleggen. De gelden die via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld in het kader van de label C-verplichting lijken regelmatig voor andere doeleinden besteed te worden.

Daarnaast geven gemeenten aan dat zij geen goed zicht hebben op de opgave binnen hun gemeente. Zij weten de informatie rond de opgave slechts beperkt te vinden en vinden deze weinig 'handzaam'. In de praktijk blijken gemeenten zelf partijen in te huren om de database van RVO op te schonen. De inventarisatiewijze van de opgave verschilt dan ook vaak per gemeente en resultaten wijken af van de database van RVO. Daar waar wel wordt gehandhaafd lijkt een handhavingsstrategie te ontbreken en is handhaving ad hoc¹⁶. Gemeenten handhaven vooral bij grotere bedrijven, omdat hier de meeste besparing te behalen valt. Echter zijn dit de partijen die naar verwachting uit zichzelf tijdig aan de labelplicht zullen voldoen. Kleine kantoren worden veelal niet bezocht vanwege (milieu)aspecten zoals de Erkende Maatregelenlijst (EML), aangezien zij kleine gebruikers zijn. Omgevingsdiensten lijken beter met de gegevens van RVO om te kunnen gaan en hebben een beter zicht op de opgave, maar zij maken hierbij wel regelmatig gebruik van de database van RVO (gebaseerd op de BAG), die vervuiling kent. Om deze reden kan ook niet worden gesteld dat het zicht op de opgave bij omgevingsdiensten compleet is.

¹⁶ Hierbij wordt vaak ingezet op telefonisch contact en het bezoeken van panden, wat arbeidsintensief is.

Praktische bezwaren

Uit de gesprekken met eigenaren komt naar voren dat verduurzaming enigszins moeilijker tot stand komt wanneer kantooreigenaren te maken hebben met zittende huurders met nog niet aflopende huurcontracten. Dit is vooral het geval wanneer in het huurcontract geen renovatiebedingen zijn opgenomen. Huurders kunnen weigeren mee te betalen of besluiten niet mee te werken met een renovatie wanneer bijvoorbeeld werkprocessen worden verstoord. Naar verwachting zullen dit soort situaties zich echter beperkt voordoen. De huurder heeft belang bij het behalen van label C, omdat niets doen kan leiden tot een gebruiksverbod van het pand. Daarnaast zijn de maatregelen die doorgaans genomen moeten worden in het kader van de label C-verplichting niet ingrijpend, waardoor de verwachting is dat bedrijfsprocessen beperkt worden verstoord. Daarbij geven huurders in gesprekken aan tot op zekere hoogte bereid te zijn mee te betalen.

Een andere praktische belemmering rond de voortgang van de verduurzamingsopgave ontstaat doordat kleinere partijen verduurzamingsmaatregelen veelal nemen op natuurlijke momenten. Daarbij wordt door deze partijen minder vaak gewerkt met meerjaren onderhoudsplannen.¹⁷ Het gevolg hiervan is dat het verduurzamingsproces gradueel verloopt en dat er geen 'natuurlijke momenten' zijn voor panden waarvan het mutatiemoment niet tussen nu en eind 2022 valt, tenzij bijvoorbeeld een verwarmingsketel stuk gaat of armaturen dringend moeten worden vervangen.

Financieringsproblemen bij een deel van de kantooreigenaren met zwakkere panden

In de praktijk valt de verduurzamingsopgave voor slechte panden (label G of F) op slechte locaties mogelijk lastiger te financieren. De investeringen zijn voor deze panden hoger en kunnen moeilijker worden gefinancierd en/of worden doorberekend in de huurprijs. Daarnaast speelt de levensvatbaarheid van het bedrijf ook een rol waar het eigenaar-gebruikers betreft. Tegen de achtergrond van de coronacrisis kan het rondkrijgen van de (her)financiering voor deze groep een obstakel vormen.

Het zijn voornamelijk particuliere investeerders, commanditaire vennootschappen (CV's), private fondsen en speculerende korte termijn beleggers die zich op de markt van zwakkere kantoorpanden begeven als verhuurder¹⁸. Deze groepen worden sterker geraakt door de maatregel en zullen worden geconfronteerd met vervroegde afschrijvingen en vermogensverliezen als gevolg van de verplichtingstelling wanneer zij de investering niet kunnen bekostigen of financieren. Zoals eerder gesteld gaat het hierbij naar verwachting om een (zeer) klein deel van de voorraad. Voor een deel van deze voorraad ontstaat een markt voor bijvoorbeeld private-equity beleggers die transformatie of renovatie als mogelijkheid zien om inkomsten te genereren. Daarbij is wel flexibiliteit in bestemmingsplannen nodig om deze transformaties mogelijk te maken.

Aangrijpingspunten

Op basis van de bestaande belemmeringen zijn een aantal aangrijpingspunten geformuleerd, waarin de rol van het bevoegd gezag (gemeenten), het Rijk en andere betrokken partijen worden belicht. Het gaat om de volgende aangrijpingspunten:

- Prioriteren van directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders
- (Data)ondersteuning gemeenten voor handhaving
- Samenwerking tussen banken via een intentieverklaring
- Afspraken inzake handhaving Rijk en gemeenten

¹⁷ G.A. Van Eijk (2019), Understanding energy performance improvement decisions of real estate investors.

¹⁸ EIB (2016), Verplicht energielabel voor kantoren.

De belemmeringen, bijbehorende aangrijpingspunten en de verantwoordelijke partijen zijn schematisch weergegeven in tabel 1. Hieronder worden de aangrijpingspunten verder uiteengezet.

Tabel 1 Overzicht belemmeringen, aangrijpingspunten en rollen in het kader van de label C-verplichting		
Belemmeringen	Aangrijpingspunten	Verantwoordelijke partij
1. Gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie rond labelplicht	<ul style="list-style-type: none"> • Directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders • Handhaving en sancties aankondigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het bevoegd gezag (gemeenten) in samenwerking met het Rijk en eventueel brancheorganisaties
2. Beperkte (verwachte) handhaving		
i. Voorsorteren op niet-handhaven	<ul style="list-style-type: none"> • Directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders • Handhaving en sancties aankondigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het bevoegd gezag (gemeenten) in samenwerking met het Rijk en eventueel brancheorganisaties
ii. Gebrek aan prikkel bij gemeenten om te handhaven	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken inzake handhaving tussen Rijk en gemeenten • (Data)ondersteuning gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Het Rijk • Het Rijk
3. Praktische bezwaren (problemen met huurders en verduurzaming op natuurlijke momenten)	<ul style="list-style-type: none"> • Directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders • Handhaving en sancties aankondigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het bevoegd gezag (gemeenten) in samenwerking met het Rijk en eventueel brancheorganisaties
4. Financieringsproblemen bij eigenaren met zwakkere panden	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking tussen banken via een intentieverklaring 	<ul style="list-style-type: none"> • Banken, met eventuele ondersteuning vanuit het Rijk

Bron: EIB

Prioriteren directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders

Voor het versnellen van de duurzaamheidsopgave in het kader van de label C-verplichting, vormt directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders de eerste stap om maatregelen te stimuleren. Informerende communicatie kan het best vanuit het Rijk afkomstig zijn, aangezien gemeenten slechts een beperkte prikkel ervaren om dringend te handhaven. Eventueel kan hierbij aansluiting worden gezocht bij brancheorganisaties en andere partijen bij het breder bekend maken van de label C-verplichting, zodat deze partijen hun leden kunnen voorbereiden. Aangezien handhaving en de bijbehorende processen de verantwoordelijkheid zijn van het bevoegd gezag, moet vanuit het bevoegd gezag worden gecommuniceerd over de

handhaving van de labelplicht en mogelijke sancties. Door ook huurders aan te schrijven kan de druk op eigenaren om maatregelen te nemen, worden verhoogd. Dit kan leiden tot gezamenlijke oplossingen wat betreft financiering en bekostiging.

De informatie aan eigenaren en huurders dient direct te zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een (aangetekende) brief geadresseerd aan de kantooreigenaar en/of de huurder. Daarnaast dient de informatie compleet te zijn, waarbij naast het informeren over de verplichtingen ook de mogelijke gevolgen (sancties) van het negeren van de labelverplichting worden vermeld om kantoor-eigenaren te prikkelen¹⁹. Bij het informeren over de labelplicht is het ook belangrijk te vermelden dat pas aan de labelplicht kan worden voldaan als een geldig energielabel wordt aangevraagd en dit label wordt afgemeld. Verder is het zinvol om ook informatie over de mogelijkheden tot het nemen van maatregelen te leveren. Hierbij kan worden gedacht aan een informatieve folder waarin praktische informatie wordt gegeven over mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden bij het verbeteren van panden naar label C vanuit verschillende casusposities.

De kosten van de hierboven geschetste aanpak zijn relatief laag²⁰. Daarnaast heeft het prioriteren van directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders raakvlakken met meerdere genoemde oorzaken die ten grondslag liggen aan het uitblijven van duurzaamheidsinvesteringen. Het tijdig communiceren is ook van belang zodat er enige spreiding mogelijk is rond de opgave en de markt van adviseurs die labels kunnen verstrekken niet overbelast raakt. Gezien de urgentie is het raadzaam om brieven aan alle eigenaren en huurders te verstrekken, waarbij een opmerking wordt opgenomen dat de brief als niet verzonden kan worden beschouwd wanneer men al aan de regelgeving voldoet.

Tot slot kan worden gesteld dat direct en tijdig informeren van kantooreigenaren en huurders ook van belang is met het oog op overige en toekomstige wetgeving. Het Rijk doet er goed aan niet alleen te informeren over de label C-verplichting, maar bijvoorbeeld ook over de Wet Milieubeheer.

(Data)ondersteuning gemeenten voor handhaving

Goede handhaving begint met het tijdig informeren van kantooreigenaren en huurders. In de praktijk blijkt dat de labeldatabase die inzicht geeft in de opgave (en dus de aan te schrijven personen) niet compleet is. Zo kunnen er panden als kantoor staan geregistreerd die inmiddels zijn getransformeerd en een andere gebruiksfunctie hebben. Daarnaast komt het voor dat kantoorpanden in theorie al voldoen aan de labelplicht, maar nog niet als zodanig staan geregistreerd in de database omdat nog geen geldig energielabel is geregistreerd.

Een kwalitatief goede up-to-date database is van belang om de voortgang in de opgave te kunnen bewaken. Daarnaast is dit ook van belang wanneer het een sterke voorkeur heeft communicatie uitsluitend aan eigenaren en huurders te richten die nog niet aan de labelplicht voldoen. Hiervoor dient de kwaliteit van de gegevens verbeterd te worden en kan een externe partij worden ingehuurd om dit op nationaal niveau te bewerkstelligen. Een andere mogelijkheid is om een koppeling te maken tussen het Kadaster, het Handelsregister, de BAG en de energielabeldatabase²¹. Daarnaast is het van belang om de gegevens toegankelijker en inzichtelijker te maken voor gemeenten. Uit de gesprekken met het bevoegd gezag komt naar voren dat gemeenten de informatie slechts beperkt weet te vinden en vinden ze deze weinig 'handzaam'. Om handhaving te faciliteren is het toegankelijker en inzichtelijker maken van deze data, via bijvoorbeeld dashboards, een optie.

Zoals opgemerkt is het eenvoudiger om iedere (mogelijke) kantooreigenaar of huurder aan te schrijven, ongeacht of deze aan de labelplicht voldoet of niet. Hiervoor kunnen gegevens van

¹⁹ Dit geldt met name voor communicatie vanuit bevoegd gezag. Vanuit het Rijk ligt het meer voor de hand om te informeren.

²⁰ SIRA (2020), Actualisatie handhavingslasten energielabel C-verplichting kantoren.

²¹ Het is onduidelijk of deze koppeling reeds is gemaakt. De database die het EIB ter beschikking kreeg, bevatte geen gegevens van het Handelsregister en het Kadaster.

het Kadaster en het Handelsregister worden gebruikt. Op deze manier worden meer brieven verzonden dan in het geval wanneer gericht brieven zouden worden verstuurd. De additionele kosten hiervan lijken echter beperkt.

Afspraken inzake handhaving Rijk en gemeenten

Om de handhaving in goede banen te leiden is het raadzaam dat het Rijk en gemeenten afspraken maken over handhaving. Hiermee kan de prikkel om niet te handhaven door de gemeenten worden weggenomen. Tegen deze achtergrond zou het Rijk het bevoegd gezag kunnen ondersteunen in het vormgeven van een uniforme handhavingsaanpak, waarbij ook wordt ingezet op het handhaven van de labelplicht bij kleine kantoren. Deze uniforme aanpak kan vervolgens als richtlijn dienen in de vormgeving van de handhavingsstrategie door gemeenten dan wel omgevingsdiensten. Daarnaast zou het Rijk gemeenten kunnen aansporen binnen de kaders van de bestedingsvrijheid gelden beschikbaar te houden voor de handhaving van de label C-verplichting. Daar het beschikbare budget voor de handhaving van de label C-verplichting via het gemeentefonds wordt verhoogd, dienen gemeenten alert te zijn dat het budget dat beschikbaar wordt gesteld daadwerkelijk voor label C naleving wordt besteed.

In het kader van de bovengenoemde afspraken kan worden gedacht aan een halfjaarlijkse monitorrapportage, waarin de stand van zaken rond de handhaving van de labelplicht (zoals het aantal bezochte panden, aangeschreven eigenaren en huurders, de respons op brieven, etc.) wordt bijgehouden. Het Rijk zou daarnaast in samenwerking met een aantal koplopergemeenten het handhavingsproces kunnen ondersteunen. Het Ministerie van BZK kan in dit geval samen met gemeenten optrekken om effecten van de communicatie te monitoren. Nadien kan het proces worden aangescherpt en breder worden uitgerold en gecommuniceerd.

Samenwerking tussen banken via een intentieverklaring

Banken kunnen het voortouw nemen in het stimuleren van duurzaamheidsinvesteringen voor zwakke kantoorpanden waarvoor de (her)financiering nu niet of moeilijk tot stand komt. Dit lijkt voor een deel van de zwakke voorraad interessant, zolang de toekomstige waarde -los van de labelplicht- enigszins lange termijn perspectief biedt. Banken nemen nu al vaak een voorbeeldfunctie in op het gebied van duurzaamheid. Tegen deze achtergrond kunnen zij coulantere regelingen opstellen om de (her)financiering voor dit soort kantoren rond te krijgen en zodoende investeringen te stimuleren. Hierbij kan gedacht worden aan een intentieverklaring tussen banken met als doel dat financiering geen obstakel zal vormen voor de kantorenvorraad in het licht van de labelverplichting. Hierbij geldt dat de investeringen die gemoeid zijn met de opgave voor deze specifieke voorraad goed te overzien zijn en maatregelen met een terugverdientijd langer dan 10 jaar niet genomen hoeven te worden.

De faciliterende rol in het financieringsprobleem is hier specifiek weggelegd voor het bankwezen en niet voor het Rijk. Het verschaffen van financiële impulsen door het Rijk aan partijen die nog niet aan de labelplicht voldoen, kan leiden tot gevoeligheden omdat zich ongelijkheidssituaties kunnen voordoen tussen partijen die al aan de plicht hebben voldaan en partijen die daar nog niet aan voldoen. Daarbij kan financiering door het Rijk leiden tot ongewenst free-rider gedrag. Wel kan het Rijk een ondersteunde rol aannemen door banken garanties te bieden bij herfinanciering. Gelet op de omvang van de investeringen kan in gesprek met banken worden gezien of een dergelijke route toegevoegde waarde biedt.

1 Inleiding

Tegen de achtergrond van de aanstaande label C-verplichting voor kantoren (per 1 januari 2023) heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het EIB gevraagd onderzoek te verrichten naar de manieren waarop kantooreigenaren kunnen worden gestimuleerd om tijdig aan de labelplicht te voldoen. Het onderzoek is begeleid door het ministerie van BZK, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en tussentijdse resultaten zijn met deze partijen besproken.

De energielabeldatabase van de RVO laat een beperkte voortgang zien in de mate waarin kantooreigenaren op het moment aan de labelverplichting voldoen. Dit onderzoek geeft inzicht in de verduurzamingsopgave en identificeert belemmeringen rond het nemen van duurzaamheidsmaatregelen. Op basis van deze belemmeringen zijn aangrijpingspunten geformuleerd waarbij verder wordt ingegaan op de mogelijke rol van het bevoegd gezag (gemeenten), het Rijk, omgevingsdiensten en andere betrokken partijen.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase is data-analyse verricht en zijn karakteristieken van de Nederlandse kantorenvorraad -met het oog op de aanstaande labelverplichting- in kaart gebracht. De kantorendataset van de RVO vormt bij de uitwerking hiervan de basis. Centraal in het onderzoek staan de tweede en derde fase, waarin (respectievelijk) de bestaande belemmeringen zijn geïdentificeerd en aangrijpingspunten zijn geformuleerd en getoetst. Hiervoor zijn meerdere (online) interviews en rondetafelgesprekken gevoerd met betrokken (markt)partijen die te maken hebben met de labelplicht, waaronder financiers, huurders, eigenaar-gebruikers, (institutionele) beleggers, overheden (het Rijk, omgevingsdiensten en gemeenten) en experts. Gesprekspartners zijn benaderd met hulp van makelaarskantoor Dynamis. Het EIB is alle partijen zeer erkentelijk voor hun inbreng bij de totstandkoming van het onderzoek.

Leeswijzer

De rapportage is gestructureerd in drie hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de verduurzamingsopgave in kaart gebracht, waarbij karakteristieken van de kantoremarkt inzichtelijk worden gemaakt. In hoofdstuk 3 wordt in gegaan op de belemmeringen die bestaan rond het nemen van duurzaamheidsmaatregelen. Hierop aansluitend worden in hoofdstuk 4 de bijbehorende aangrijpingspunten geformuleerd.

2 Kantorenvoorraad in Nederland

2.1 De kantorenvoorraad

Uitgangspunt analyse: 97.000 kantoren (79,9 miljoen m²)

Voor het bepalen van de kantorenvoorraad vormt de kantorendataset van RVO de basis. Op basis van deze dataset bestaan naar schatting 115.000 verblijfsobjecten met een kantoorfunctie, met een gebruiksoppervlakte van 112 miljoen vierkante meter (m²). De definitie van een kantoor kan op twee manieren worden geïnterpreteerd, op pandniveau of op het niveau van verblijfsobjecten²². In deze studie wordt aangesloten bij de interpretatie van een kantoor als zijnde verblijfsobject. Immers, een pand kan bestaan uit meerdere verblijfsobjecten met verschillende gebruiksfuncties. Daar de labelplicht slechts geldt voor kantoren, sluit deze interpretatie beter aan bij de labelplicht. Daarbij is in de begripsbepaling van artikel 1.1 van het Bouwbesluit opgenomen dat een kantoorgebouw een gebouw kan zijn of een gedeelte van een gebouw met één of meer kantoorfuncties en nevenfuncties²³.

Een aandachtspunt is dat de voorraad op het niveau van verblijfsobjecten ook objecten bevat waarvan de kantoor(hoofd)functie en/of de gebruiksoppervlakte niet met zekerheid kunnen worden vastgesteld, waardoor dit deel van de voorraad niet eenduidig gedefinieerd kan worden als zijnde kantoor en in grijs gebied valt. Deze panden worden niet meegenomen in de analyse²⁴. Wanneer slechts panden waarvan de kantoor(hoofd)functie en de gebruiksoppervlakte met zekerheid kunnen worden vastgesteld tot de voorraad worden gerekend, bedraagt de voorraad 97.000 kantoren met een oppervlakte van 79,7 miljoen m².

Bij het analyseren van data en uit gesprekken is gebleken dat de kwaliteit van de data in de praktijk te wensen overlaat. De gebruiksoppervlakte en gebruiksfuncties in de database komen in bepaalde gevallen niet overeen met de praktijk. Daarnaast blijkt uit de analyse van twee gemeenten dat de voorraad en de opgave er substantieel anders (lager) uitzien dan volgens de database aangenomen mag worden. Daarbij bevat de database ook kantoren die niet met zekerheid als kantoor kunnen worden gedefinieerd. De implicatie hiervan is dat de opgave zowel kan worden onderschat of overschat. In de analyse gaan we ervan uit dat deze effecten elkaar opheffen. Een beter beeld kan ontstaan wanneer de kwaliteit van de data verbetert.

2.2 De label C-plichtige kantorenvoorraad

Van de in totaal 97.000 kantoren hebben ongeveer 63.000 kantoren (met een totale gebruiksoppervlakte van ongeveer 70 miljoen m²) een label C-verplichting in 2023, aangezien een deel van voorraad is uitgezonderd van de aanstaande labelplicht²⁵. Het gaat hierbij om de volgende kantoren:

- Rijks-, provinciale- en gemeentelijke monumenten
- Kantoren waarvan de gebruiksoppervlakte van kantoorfuncties kleiner is dan 100 m²
- Kantoren waarvan de gebruiksoppervlakte van kantoorfuncties minder is dan 50% van de totale gebruiksoppervlakte
- Kantoren die binnen twee jaar worden gesloopt

²² Een verblijfsobject is de kleinste mogelijke eenheid binnen een pand met een eigen toegang wat voor verschillende doeleinden gebruikt kan worden (zoals een kantoor). Zo kunnen dus meerdere verblijfsobjecten met verschillende gebruiksdoelen in een pand gevestigd zijn. In het kader van de label C-plicht zijn slechts verblijfsobjecten met als gebruiksdoel 'kantoor' relevant. Daarnaast geldt dat energielabels ook worden toegewezen op het niveau van verblijfsobjecten en niet op pandniveau. De label C-plicht geldt in deze gevallen dus slechts voor het deel van het pand dat als kantoor dient en niet voor andere delen.

²³ Staatsblad, Besluit van 17 oktober 2018, wijziging Bouwbesluit 2021 labelverplichting kantoorgebouwen.

²⁴ Het is niet zeker of dit grijze gebied kantoren bevat en derhalve onder de label C-verplichting vallen.

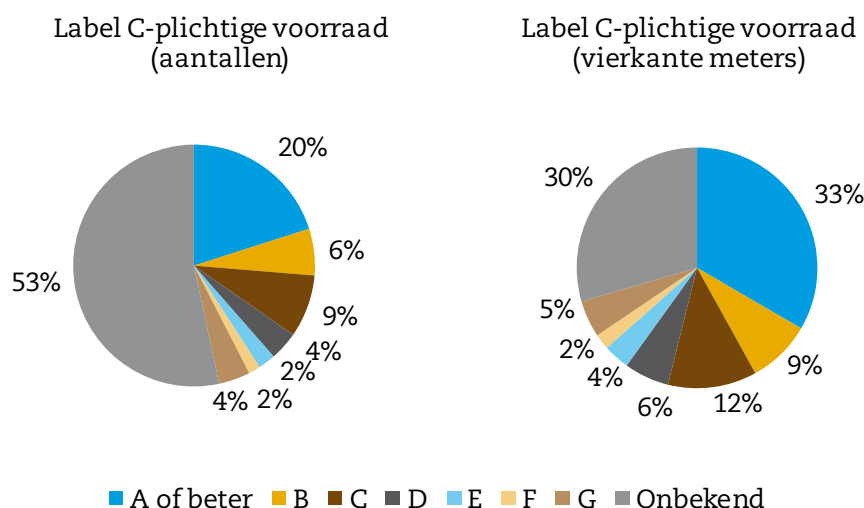
²⁵ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren>.

Merendeel van label C-plichtige kantoren heeft geen geregistreerd energielabel

Meer dan de helft van de label C-plichtige kantoren heeft op het moment geen geregistreerd energielabel (53%). Daarnaast heeft 12% van de voorraad een label slechter dan C en heeft 35% een label C of beter (figuur 2.1, pie links). Op basis van deze gegevens voldoet een aanzienlijk deel van de voorraad op het moment nog niet aan de aanstaande labelplicht, omdat zij enerzijds nog geen geldig energielabel hebben of anderzijds een energielabel hebben slechter dan C.

Wanneer gekeken wordt naar de kantorenvorraad in aantal vierkante meters, heeft een groter deel van de voorraad een geregistreerd label dan op basis van het aantal kantoren (figuur 2.1, pie rechts). Ook is het aandeel vierkante meters met een label C of beter is aanzienlijk groter (54%). Dit beeld ontstaat omdat het vooral de grotere kantoren zijn die een beter energielabel hebben. Gesteld kan worden dat de opgave vooral bij de kleinere kantoren ligt. Om een duidelijker beeld van de opgave te krijgen, dient de voorraad nader te worden onderzocht. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de gelabelde en ongelabelde voorraad.

Figuur 2.1 Labelverdeling label C-plichtige kantorenvorraad in aantallen panden (pie links) en vierkante meters (pie rechts), procenten



Bron: EIB

2.2.1 Gelabelde voorraad

Driekwart van de gelabelde voorraad voldoet aan label C-plicht

Minder dan de helft van de label C-plichtige kantoren heeft op het moment een geldig energielabel (47%). Van de gelabelde kantoren heeft ongeveer driekwart een label C of beter en voldoet dus aan de aanstaande labelplicht. Dat de meeste gelabelde kantoren een label C of beter hebben kan worden verklaard door het feit dat meer wordt gehandeld in courante panden met relatief gunstige labels. Dit is minder het geval voor energetisch slechtere kantoren. Hierdoor hebben energetisch betere kantoren dus een groter aandeel in de gelabelde kantorenvorraad.

Kleinere kantoren hebben gemiddeld slechtere labels dan grotere kantoren

Het aandeel kantoren met een label A of beter is relatief groot onder de grotere kantoren (>10.000 m²). Tegelijkertijd is het aandeel kantoren met het slechtste label (G) relatief groot onder de kleinste kantoorpanden (100-500 m²), twee keer zo groot als het aandeel onder de grootste kantoren (10.000 m²) (tabel 2.1). Daarbij lijkt de gemiddelde energetische staat van

kantoren toe te nemen met de omvang van het kantoor. Gemiddeld hebben kantoren met een oppervlakte tot 1.000 m² een C-label, terwijl middelgrote en grote kantoren gemiddeld vaker een A of B-label hebben.

Tabel 2.1 Omvang kantoorpanden naar energielabel, procenten

Omvang in m ²	A of beter	B	C	D	E	F	G	Totaal
100-500	43	12	18	8	5	3	11	100
500-1000	42	13	19	8	5	3	9	100
1000-5000	42	15	18	9	5	4	7	100
5000-10.000	44	14	18	9	5	3	7	100
>10.000	54	11	15	8	4	3	6	100

Bron: EIB

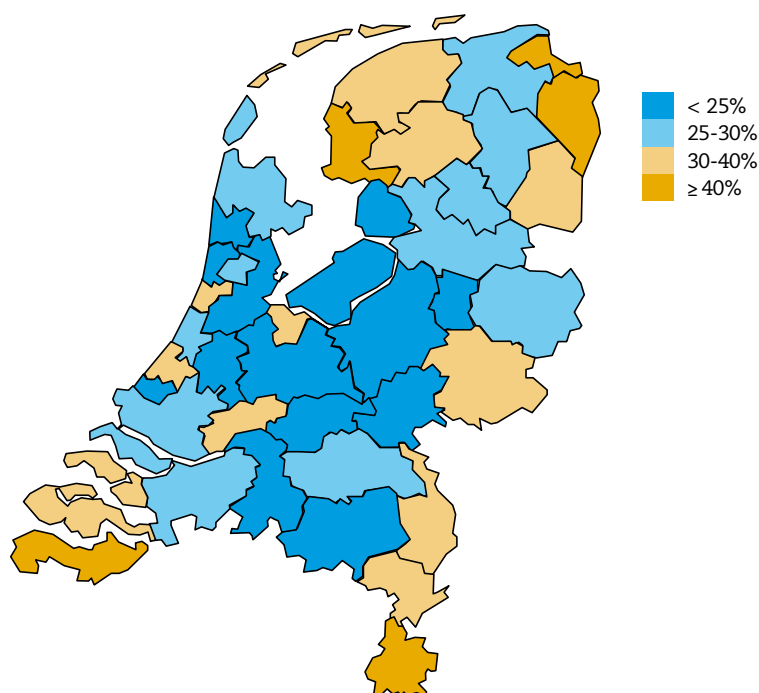
Hoge concentraties kantoren met slechtere labels in krimp- en anticipeergebieden

Wanneer wordt gekeken naar de locatie van de gelabelde label C-plichtige kantoren, blijkt de opgave zich vooral te concentreren in krimp- en anticipeergebieden. Figuur 2.2 geeft de gelabelde voorraad in kantoorpanden weer naar COROP-gebieden. In de Randstad is het aandeel gelabelde kantoren dat nog niet aan de labelverplichting voldoet relatief laag. In de COROP-gebieden buiten de Randstad ligt dit aandeel hoger. Vooral in krimp- en anticipeergebieden zoals Oost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeuws-Vlaanderen is het aandeel gelabelde kantoren dat nog niet aan de labelverplichting voldoet relatief hoog.

De achterblijvende verduurzaming van de kantorenvoorraad in deze gebieden duidt erop dat het investeren in duurzaamheidsmaatregelen in deze gebieden minder aantrekkelijk is. De kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar kantoorruimte ligt hieraan ten grondslag. De aantrekkelijkheid van kantoren is sterk afhankelijk van locatie. De meeste vraag naar kantoorruimten is in economisch sterkere gebieden zoals in de grote- en middelgrote steden in en rondom de Randstad geconcentreerd. Daarnaast zijn er binnen deze gebieden ook bepaalde locaties die de voorkeur hebben boven andere gebieden, zoals centrumlocaties en locaties nabij OV en uitvalswegen²⁶. In krimp- en anticipeergebieden is de vraag relatief klein, met lage huurprijzen tot gevolg. Hierdoor is het in deze gebieden minder aantrekkelijk om de huurprijs te verhogen als gevolg van duurzaamheidsinvesteringen. De vraag kan in dat geval verschuiven naar relatief slechtere kantoren tegen een lagere huurprijs, zolang de label-verplichting nog niet inwerking is getreden.

²⁶ Dynamis (2019), Spreekende Cijfers Kantoormarkten 2019. Utrecht.

Figuur 2.2 Label C-plichtige voorraad (aantallen panden) met een label D of slechter naar COROP, procenten



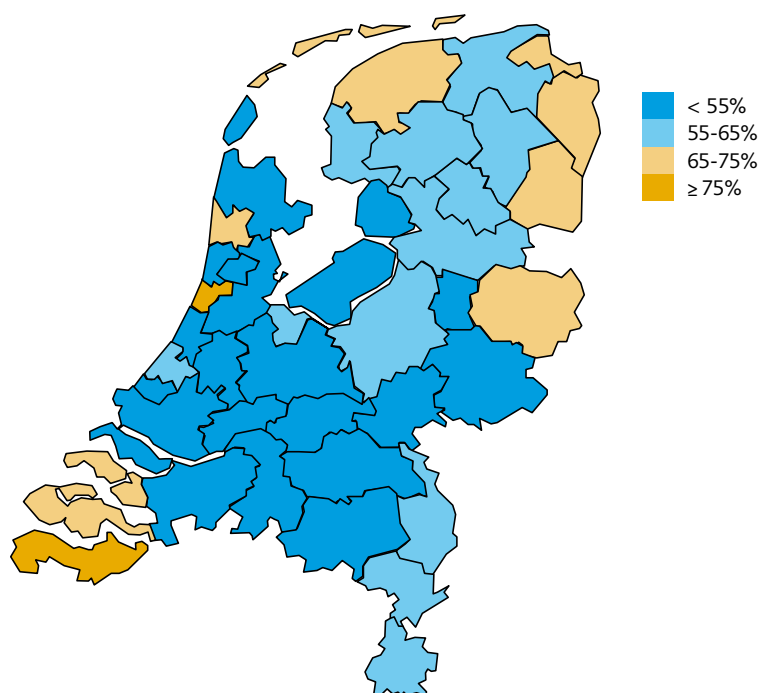
Bron: EIB

2.2.2 Ongelabelde voorraad

Relatief hoge concentratie ongelabelde kantorenvoorraad in krimp- en anticipeergebieden

Zoals vermeld heeft het grootste deel van de kantorenvoorraad geen geregistreerd energielabel (53%). Het gaat hierbij om ongeveer 33.000 kantoren. Figuur 2.3 geeft de kantoren-voorraad zonder geregistreerd energielabel naar COROP-gebied weer. Het aandeel kantoren zonder label is relatief hoog in krimp- en anticipeergebieden zoals Overig Zeeland, Twente, Zuidoost-Drenthe, Oost-Groningen en Noord-Friesland. In deze gebieden heeft ongeveer twee derde van de voorraad op het moment geen geldig energielabel. In Zeeuws-Vlaanderen geldt dit zelfs voor meer dan driekwart van de voorraad.

Figuur 2.3 Label C-plichtige voorraad (in termen van aantallen) zonder label naar COROP, procenten



Bron: EIB

Merendeel ongelabelde kantorenvoorraad heeft op basis van bouwjaar een 'bruin' label

Wanneer op basis van bouwjaar een inschatting van de labels wordt gemaakt voor de kantorenvoorraad zonder labels, blijkt het overgrote deel van deze voorraad te bestaan uit panden met een relatief slechte energetische staat. Ongeveer 70% van de ongelabelde voorraad zou op basis van bouwjaar nog niet voldoen aan de aanstaande labelplicht (tabel 2.2). Daarnaast blijkt dat ongeveer 70% van de ongelabelde voorraad bestaat uit kleine kantoren met een oppervlakte tussen 100 en 500 m², wat in lijn is met de eerdere bevinding dat de energetische staat van kleinere kantoren relatief vaak slecht is in vergelijking met grotere kantoren. Wanneer de ongelabelde voorraad op basis van bouwjaar wordt opgeteld bij de voorraad waarvoor de labels bekend zijn, blijkt 51% van de voorraad te voldoen aan de aanstaande labelplicht (figuur 2.4, pie rechts). In termen van vierkante meters is het beeld rooskleuriger. In dit geval voldoet 63% van de voorraad aan de aanstaande labelplicht (figuur 2.5, pie rechts).

Om een beter beeld te krijgen van de volledige opgave kan een inschatting worden gemaakt van de ongelabelde voorraad op basis van zowel bouwjaar als de energielabeldatabase. Hier wordt in de volgende sub-paragraaf verder op ingegaan.

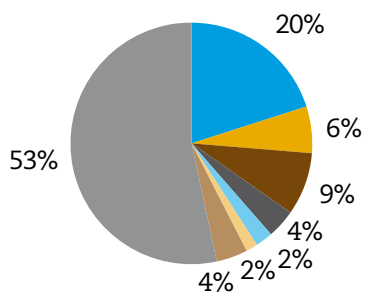
Tabel 2.2 Ongelabelde kantorenvorraad (in termen van aantallen) naar bouwjaar en verwacht label, procenten

Bouwjaar (en verwacht label)	%
<1974 (G)	35
1974-1981 (F)	8
1982-1992 (E)	14
1993-1999 (D)	13
2000-2003 (C)	12
2004-2005 (B)	4
>2006 (A of beter)	15
Totaal	100

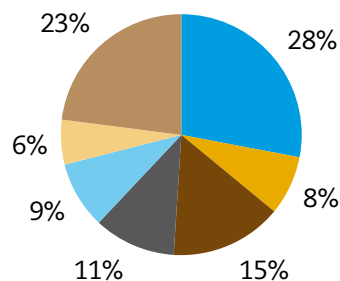
Bron: EIB

Figuur 2.4 Labelverdeling totale label C-plichtige kantoren (aantallen panden), ongeschat (links) en geprojecteerd op basis van bouwjaar (rechts), procenten

Totale label C-plichtige voorraad



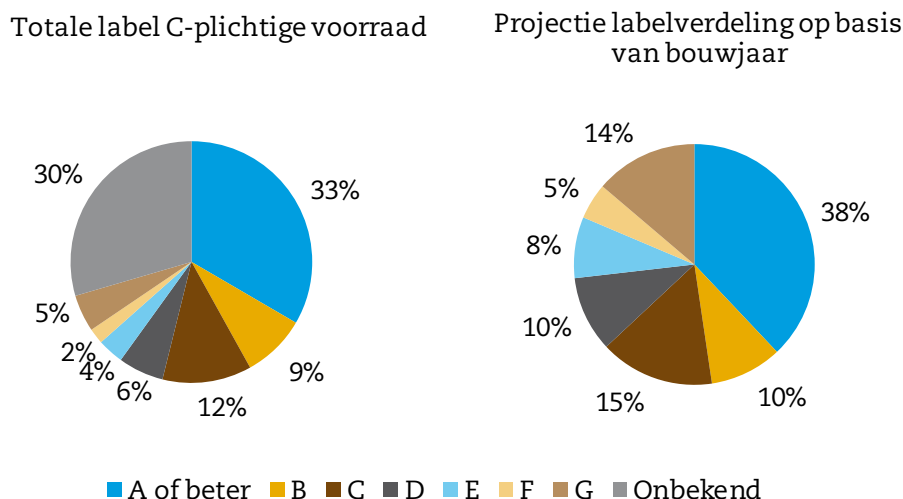
Projectie labelverdeling op basis van bouwjaar



■ A of beter ■ B ■ C ■ D ■ E ■ F ■ G ■ Onbekend

Bron: EIB

Figuur 2.5 Labelverdeling totale label C-plichtige voorraad in vierkante meters, ongeschat (links) en geprojecteerd op basis van bouwjaar (rechts), procenten



Bron: EIB

2.2.3 Projectie van labels

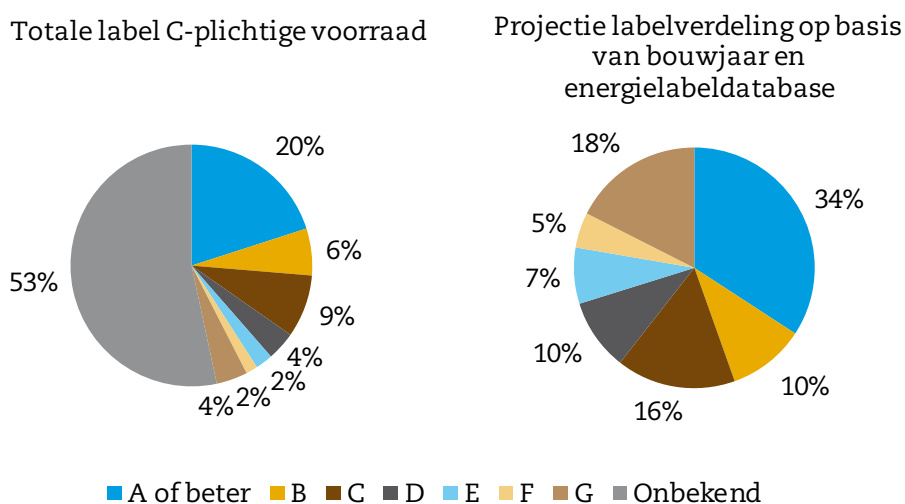
Aangezien een aanzienlijk deel van de totale kantorenvoorraad niet beschikt over een geldig energielabel, dient een inschatting te worden gemaakt om een duidelijker beeld van de opgave te kunnen schetsen. Zoals hierboven vermeld is het bouwjaar van de ongelabelde voorraad bekend. Op basis hiervan kan een inschatting worden gemaakt van het bijbehorende energielabel. Een aandachtspunt hierbij is dat niet met volledige zekerheid kan worden gesteld dat kantoren op basis van bouwjaar een bepaald label hebben. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat geen enkel kantoor sinds het bouwjaar is gerenoveerd dan wel verduurzaamd. Om deze reden wordt de ongelabelde voorraad ingeschat op basis van een rekenmethodiek, waarbij rekening wordt gehouden met de voorraad waarvoor de labels bekend zijn. Deze methodiek wordt hieronder verder toegelicht.

Naar schatting voldoet 40% van de voorraad nog niet aan de aanstaande labelplicht

Het energielabel van de ongelabelde voorraad kan worden ingeschat op basis van bouwjaar, rekening houdend met de voorraad waarvoor de labels bekend is. Per bouwjaarklasse wordt voor de helft van de voorraad in dat jaar het energielabel ingeschat op basis van bouwjaar. Voor de andere helft wordt de labelverdeling gehanteerd zoals aanwezig in de labeldatabase van RVO voor die bouwjaarklasse. Na deze correctie toe te hebben gepast, lijkt ongeveer 40% van de kantoorpanden nog niet aan de aanstaande labelplicht te voldoen. Figuur 2.6 geeft zowel de labelverdeling van de totale label C-plichtige voorraad in aantallen panden (pie links) en de projectie voor deze voorraad weer op basis van bouwjaar en de energielabeldatabase (pie rechts). In de huidige situatie voldoet 65% van de voorraad nog niet aan de aanstaande labelplicht, waarvan 53% geen geldig energielabel heeft en derhalve ook niet aan de labelplicht voldoet. Na toepassing van de correctie op basis van bouwjaar en de energielabeldatabase voldoet ongeveer 40% van de voorraad niet aan de aanstaande labelplicht mits voor al deze kantoren een geldig energielabel wordt aangevraagd (figuur 2.6, pie rechts). In termen van vierkante meters is het beeld wederom rooskleuriger. In dit geval voldoet na de correctie ongeveer een derde nog niet aan de aanstaande labelplicht (figuur 2.7, pie rechts).

Jaarlijks neemt het aantal kantoren dat aan de labelplicht voldoet toe met 8%²⁷. Een aandachtspunt hierbij is dat kantooreigenaren relatief laat actie ondernemen, waardoor de huidige cijfers een relatief ongunstig beeld schetsen. De ervaring leert dat actie veelal wordt ondernomen naarmate de deadline van bepaalde wetswijzigingen- en verplichtingen nadert. In het verleden bleek dit ook uit de invoering van de EED (Energy Efficiency Directive)-verplichting per 5 december 2015 en 31 december 2020, waar veel partijen actie ondernamen vlak voor de deadline (beginnend vanaf 6 maanden voor de deadline).

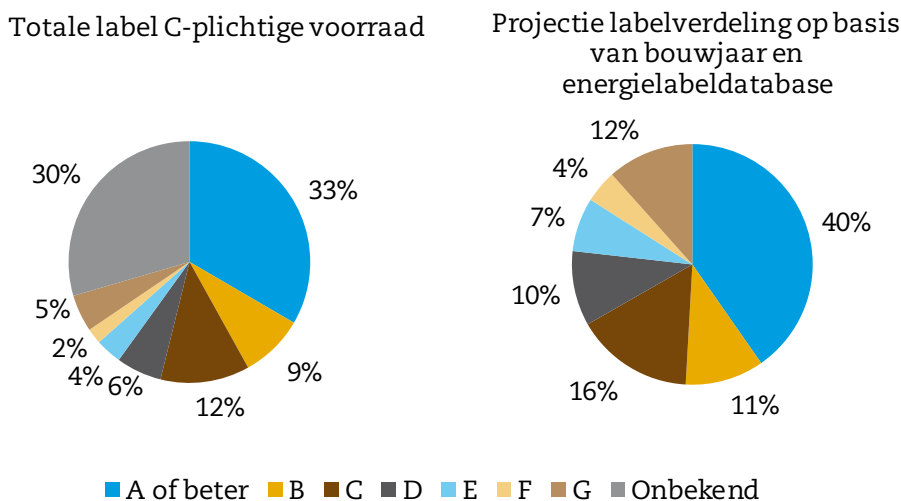
Figuur 2.6 Labelverdeling totale label C-plichtige voorraad (in termen van aantallen), ongeschat (links) en geprojecteerd op basis van bouwjaar en energielabeldatabase (rechts), procenten



Bron: EIB

²⁷ <https://www.rvo.nl/actueel/nieuws/aantal-kantoren-met-verplicht-energielabel-c-moet-sneller-stijgen>.

Figuur 2.7 Labelverdeling totale label C-plichtige voorraad (in termen van vierkante meters), ongeschat (links) en geprojecteerd op basis van bouwjaar en energielabeldatabase (rechts), procenten



Bron: EIB

2.3 De verduurzamingsopgave

Grootste opgave ligt bij de kleine belegger

Uit verschillende gevoerde gesprekken en de literatuur komt naar voren dat de opgave in het kader van de label C-verplichting vooral ligt bij particulieren, kleine particuliere beleggers en private-equity beleggers en niet bij institutionele partijen. Laatstgenoemde partijen zijn goed op de hoogte van de regels en zullen naar verwachting zonder noemenswaardige belemmeringen per 1 januari 2023 aan de aanstaande labelplicht voldoen. De voortgang onder de kleinere partijen kent een grotere mate van onzekerheid. Kleinere partijen hebben een belangrijk aandeel in de kantorenmarkt: ongeveer 80%²⁸ van de kantorenmarkt is in het bezit van particuliere en private-equity beleggers (tabel 2.3). Dit type eigenaar bezit relatief vaker kleine kantoorpanden op minder courante locaties. Op dit deel van de markt is in bestaande literatuur minder zicht.

Tabel 2.3 Verdeling Nederlandse kantorenmarkt naar type kantooreigenaar, procenten

Type kantooreigenaar	Aandeel
Particulier	57
Institutioneel	20
Private-equity	23

Bron: Van Eijk (2019), bewerking EIB

²⁸ G.A. van Eijk (2019), Understanding energy performance improvement decisions of real estate investors.

Beperkte uitval mogelijk van slechte panden op incurante locaties

Het beeld uit de gevoerde gesprekken en uit onderzoek is dat een C-label doorgaans kan worden bereikt zonder ingrijpende maatregelen en dat de meeste kantooreigenaren daardoor de maatregelen zullen nemen. In gesprekken komt naar voren dat het toepassen van LED verlichting (eventueel in combinatie met veegpulsschakeling, daglichtafhankelijke regeling en enkele zonnepanelen) vaak voldoende is om aan de labelplicht te voldoen. De kosten van het toepassen van LED verlichting bedragen ongeveer € 13/m², wat inhoudt dat de investering beperkt is. Bovendien kent de maatregel gunstige terugverdiertijden²⁹. Voor een deel van de voorraad vallen de investeringen hoger uit. Het gaat hierbij om verouderde, slecht geïsoleerde panden met een label G of F (naar schatting ongeveer 23% van de voorraad). Voor deze panden zullen meer ingrijpende maatregelen moeten worden toegepast om de stap naar label C te maken, veelal bestaande uit (lichte) isolatie in aanvulling op de hiervoor genoemde maatregelen. Wanneer spouwmuurisolatie geen optie is, moeten maatregelen als dak- of vloerisolatie of gevelisolatie worden genomen (tabel 2.4).

Tabel 2.4 Maatregelpakketten per energielabel om energielabel C te bereiken

	G naar C	F naar C	E naar C	D naar C
Spouwmuurisolatie	X			
Rc 1,3				
HR++ glas	X			
Balansventilatie met WTW		X		
HR107	X			
HF verlichting	X			X
LED verlichting		X	X	
Veegpulsschakeling	X	X	X	

Bron: ECN

Naar verwachting is er een klein deel van de voorraad waar het uitblijven van maatregelen op zal treden. Het gaat hierbij om verouderde kantoren met een G of F-label op minder courante en onaantrekkelijke locaties. Een klein deel van deze kantoren kan de maatregelen mogelijk niet financieren en/of doorberekenen in de huurprijs zonder vraaguitval. In deze 'zwakkere kantoren' zal vaak -in aanvulling op LED verlichting- geïnvesteerd moeten worden in (lichte) isolatie, waarmee de kosten kunnen oplopen tot € 57/m² (EIB, 2016)³⁰. Vanuit het oogpunt van het bankwezen dragen deze kantoren meer risico en bestaat de mogelijkheid dat (her)financiering niet rond kan komen. Daarnaast kan het eigen vermogen van de eigenaar ontoereikend zijn. Waar dit het geval is, zullen dergelijke kantoren in de regel op de markt komen tegen lagere prijzen, waarna de kantoren mogelijk alsnog worden verbeterd of in aanmerking komen voor transformatie.

In een eerder onderzoek van het EIB (2016) is berekend dat ongeveer 1% van de voorraad uitvalt als gevolg van de labelverplichting en de hiervoor geschetste problematiek (EIB, 2016). Deze panden komen niet in aanmerking voor verbetering of transformatie. Dit beeld wordt ondersteund in de gevoerde gesprekken met financiers. In de gesprekken met financiers wordt een beeld geschetst waar tot 1% van de eigenaren mogelijk niet in aanmerking komt voor

²⁹ EIB (2016), Verplicht energielabel voor kantoren.

³⁰ EIB (2016), Verplicht energielabel voor kantoren.

herfinanciering en dat gesprekken met klanten zullen worden gevoerd om een oplossing te zoeken, waarbij verkoop en transformatie mogelijke oplossingen zijn. In gesprekken met beleggers worden hogere cijfers genoemd, van 2% tot 5%. Dit betreft een gevoelsmatige inschatting. Voor eigenaar-gebruikers geldt dat financiering plaatsvindt op bedrijfsniveau, waarbij de lening voor het pand deel uitmaakt van de totale bedrijfsfinanciering. De problematiek op dit deel van de markt is minder bekend, temeer daar de effecten van corona nog niet zichtbaar zijn. Waar corona een grote impact heeft op de financiële positie van bedrijven, kan financiering van het bedrijf en het pand een probleem vormen. Deze problematiek is echter niet toe te schrijven aan de aanstaande labelplicht, aangezien het pand zelf in deze gevallen levensvatbaar is.

De vraag rijst in welke mate kantoren waar geen maatregelen kunnen worden toegepast om aan de labelplicht te voldoen, op langere termijn levensvatbaar zijn. Dit deel van de voorraad kan immers nu al als kwetsbaar worden aangemerkt. Bij een 'zwak' kantoor met een huurprijs van € 80/m², bedraagt de waarde van het vastgoed ongeveer € 800/m². In dat geval bedraagt de investering (€ 57/m²) ongeveer 7% van de totale waarde van het vastgoed. Voor het deel van de voorraad waarvoor deze investeringen niet haalbaar is, staat de toekomstwaarde van het pand los van de labelplicht- ter discussie.

Groot deel van de voorraad zal voldoen aan de labelplicht

Per saldo kan worden gesteld dat de labelplicht kantooreigenaren niet voor onoverkomelijke problemen stelt, gezien de beperkte investeringen. Daarbij geldt dat maatregelen niet genomen hoeven te worden wanneer zij een terugverdientijd kennen van meer dan 10 jaar. Uit gesprekken komt naar voren dat de verduurzamings-opgave bij kantooreigenaren weliswaar geen prioriteit is in de huidige coronacrisis, maar dat de meeste eigenaren wel aan de labelplicht zullen voldoen wanneer zij hiertoe geprikkeld worden. Op basis van deze kennis is de inschatting dat een aanzienlijk deel van de voorraad tijdig aan de aanstaande labelplicht zal voldoen, mits kantooreigenaren (tijdig) worden geïnformeerd over de labelplicht en de gevolgen van het niet voldoen aan de regelgeving.

Slechts in enkele gevallen zal de labelplicht kantooreigenaren voor problemen stellen, waarbij aangemerkt kan worden dat deze kantoren nu ook al beperkt perspectief hebben. Het deel van de voorraad dat als kwetsbaar kan worden aangemerkt, zal wellicht eerder uit de voorraad verdwijnen dan zonder de labelplicht het geval zou zijn. Voor een deel van deze kantoren ontstaat een markt voor bijvoorbeeld private-equity beleggers die transformatie of renovatie als mogelijkheid zien om inkomsten te genereren³¹. Daarbij is wel flexibiliteit in bestemmingsplannen nodig om deze transformaties mogelijk te maken.

³¹ Monofunctionele locaties kunnen mogelijk ook voor andere functies beperkte perspectieven bieden.

3 Belemmeringen voor verduurzaming

In dit hoofdstuk worden de belemmeringen die de verduurzaming van de kantorenvorraad in de weg staan besproken, welke op basis van interviews met verschillende betrokken (markt)-partijen zijn geïdentificeerd. Tegen de achtergrond van het voorgaande hoofdstuk moet rekening worden gehouden met het feit dat deze oorzaken vrijwel uitsluitend spelen bij kleinere partijen en niet bij institutionele partijen. Institutionele partijen hebben aangegeven dat hun panden in vrijwel alle gevallen aan de labelplicht zullen voldoen: deze partijen zijn goed op de hoogte van de regels en de bescheiden investering zorgt niet voor problemen.

Algemene belemmeringen voor verduurzamen in de praktijk

In opdracht van Colliers is eerder onderzoek verricht naar de belemmeringen die de markt ervaart rond verduurzamen in het algemeen³². In dat onderzoek worden tal van belemmeringen benoemt, waarvan de vijf belangrijkste zijn:

- Split-incentive
- Niet-sluitende business case
- Gebrek aan bijdrage door zittende huurders
- Gebrek aan vraag naar verduurzaamde gebouwen
- Praktische belemmeringen door zittende huurders

De relevantie van deze belemmeringen wordt hieronder toegelicht in het kader van de label C-verplichting.

De split-incentive is een veel voorkomende belemmering die tot stand komt door de bestaande verhoudingen tussen huurder en verhuurder. De verhuurder is verantwoordelijk voor de investeringen, terwijl de baten hiervan in de vorm van lagere energiekosten voor de huurder zijn. Daar de label C-verplichting wetgeving is, speelt de split incentive geen aanzienlijke rol in dit onderzoek omdat het zowel in het belang van de verhuurder als huurder ligt om aan de verplichting te voldoen. Daarbij komt kijken dat de verantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld verlichting weliswaar formeel bij de huurder ligt, maar kantoren vaak inclusief het inbouw pakket worden verhuurd (waar het licht ook onder valt). In deze gevallen komt de algehele verantwoordelijkheid te liggen bij de verhuurder.

Het niet-sluitend kunnen maken van de business case is eveneens een veel genoemde belemmering in het duurzaamheidsvraagstuk. Echter, in het kader van de label C-verplichting zijn de maatregelen die genomen moeten worden vrij overzichtelijk (doorgaans LED verlichting), met relatief gunstige terugverdientijden en relatief lage investeringen. De mate waarin de business case een probleem zal vormen is naar verwachting dus gering. Dit beeld wordt bevestigd door gesproken bouwbedrijven, beleggers en eigenaar-gebruikers. In de gevoerde gesprekken geven beleggers overigens aan dat de waarde stijging die gepaard kan gaan met het nemen van maatregelen moet worden genuanceerd en dat de locatie en het uiterlijk van het pand belangrijker zijn.

Een gebrek aan bijdrage van zittende huurders zal naar verwachting in het kader van de label C-verplichting ook geen aanzienlijke belemmering vormen, aangezien de wetgeving bindend is en zowel de huurder als verhuurder de gevolgen ondervinden wanneer niet aan de verplichting wordt voldaan. Daarbij geldt dat de maatregelen die in het kader van label C doorgaans genomen moeten worden niet ingrijpend zijn, waardoor de verwachting is dat bedrijfsprocessen in beperkte mate zullen lijden onder de maatregelen. Tot slot geven huurders in de gesprekken aan een beperkte bijdrage geen probleem te vinden,

³² G.A. van Eijk (2019), Understanding energy performance improvement decisions of real estate investors.

aangezien de kosten en moeite van verhuizen groter zijn dan de beperkte bijdrage die mogelijk nodig is om hun huidige pand aan energielabel C te laten voldoen.

Tot slot wordt in het onderzoek van Colliers het gebrek aan vraag naar verduurzaamde gebouwen genoemd als een belangrijke belemmering. In de praktijk lijkt er een substantiële vraag naar panden met een relatief slechte energetische staat en lagere huur te bestaan. Echter is de label C-verplichting bindende wetgeving. De vraag naar dit type kantoor zal in dat geval slechts mogelijk zijn tot 2023, waarna de verplichting intreedt en de vraag wegvalt. Het is vanaf 2023 voor zowel huurders als verhuurders een groot risico te handelen in deze kantoren. Tegen de achtergrond van bovengenoemde belemmeringen speelt handhaving een belangrijk rol.

Op basis van gevoerde gesprekken met verschillende betrokken partijen zijn verschillende belemmeringen voor verduurzaming in het kader van de label C-verplichting geïdentificeerd, welke gegroepeerd zijn in de volgende vier belemmeringen:

- Gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie rond label C-verplichting
- Beperkte (verwachte) handhaving
- Praktische bezwaren
- Financieringsproblemen bij kantooreigenaren met zwakkere panden

Deze belemmeringen worden hieronder verder besproken.

3.1 Gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie rond labelverplichting

Een belangrijke oorzaak voor het uitblijven van investeringen in verduurzaming in het kader van de label C-verplichting is het gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie bij kantooreigenaren en huurders. Uit gesprekken komt naar voren dat particuliere (kleine) beleggers, eigenaar-gebruikers en huurders relatief weinig op de hoogte zijn van de labelplicht zelf, de gevolgen van het 'niet-voldoen' en van de mogelijkheden om wel aan de label C-verplichting te voldoen³³. Daarbij is vaak niet bekend welke maatregelen genomen kunnen worden en wat financieringsmogelijkheden zijn. Energie wordt bij deze partijen niet als hun core business gezien. Bij huurders speelt dit fenomeen nog sterker, omdat de verduurzaming van het pand waarin zij gevestigd zijn doorgaans wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de verhuurder. Daarbovenop worden beslissingen in de huidige coronacrisis rond verduurzaming verder naar achter geschoven. Hierbij is het interessant om op te merken dat experts en institutionele partijen menen dat de labelplicht regelmatig gecommuniceerd wordt middels seminars en congressen. Deze communicatie bereikt kleine beleggers en eigenaar-gebruikers echter zelden.

Beperkte communicatie over de labelverplichting vanuit het bevoegd gezag

Geen van de geïnterviewden is door het bevoegd gezag (gemeenten) benaderd in het kader van de aanstaande labelverplichting. Daar waar wel wordt gecommuniceerd over de labelplicht, geschiedt dit via verschillende kanalen, zoals de websites van branche- en belangenorganisaties en via banken die vanuit het oogpunt van de financiering betrokken zijn bij dit vraagstuk. Tot op heden is de communicatie vanuit het bevoegd gezag, dat verantwoordelijk is voor de handhaving van de label C-verplichting, gering met als gevolg dat in de markt onbekendheid bestaat wat betreft de labelverplichting en de mate van handhaving.

3.2 Beperkte (verwachte) handhaving

Voorsorteren op niet-handhaven vanuit de markt

In lijn met het gegeven dat de communicatie over de labelplicht vanuit het bevoegd gezag tot op heden beperkt is, lijkt een deel van de kantooreigenaren te anticiperen op het niet-handhaven door de overheid. Het gaat hierbij naar verwachting om kleine partijen en private-equity

³³ De meer professionele partijen zijn echter wel op de hoogte. Het zijn voornamelijk kleine onprofessionele partijen waarbij dit speelt.

beleggers³⁴. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken. Ook eigenaren die wel op de hoogte zijn van de labelplicht nemen een afwachtende houding aan. Hierbij lijkt het erop dat vanuit de markt weinig duurzaamheidsinvesteringen gedaan zullen worden tenzij de overheid aangeeft dat de labelplicht gehandhaafd zal worden. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de meeste eigenaren wel aan de labelplicht zullen voldoen wanneer zij hiertoe voldoende geprikkeld worden door informatie en de aankondiging van sancties. Actie wordt daarnaast vaak pas ondernomen naarmate de deadline van bepaalde wetswijzigingen- en verplichtingen nadert. In het verleden bleek dit ook uit de invoering van de EED (Energy Efficiency Directive)-verplichting.

Gebrek aan handhavingsprikkel bij gemeenten

Uit de gesprekken komt naar voren dat niet alle gemeenten een sterke prikkel hebben om de labelplicht te handhaven. De labelverplichting is in feite een gebruiksverbod, maar gemeenten zijn beducht om het gebruik van kantoren te verbieden. Niet alleen zijn hier handhavingskosten mee gemoeid, ook heerst er een bepaalde behoedzaamheid met betrekking tot de gevolgen die het sluiten van kantoren kan hebben op de economische bedrijvigheid de gemeenten. Met name in krimp- en anticipeergebieden is het aannemelijk dat de prikkel tot handhaven beperkt zal zijn. Een aantal gesproken partijen³⁵ stelt daarnaast het nut van de labelplicht ter discussie: door aardgasvrije aanpakken en de mogelijke streef- en eindnormen wordt de waarde van de labelplicht betwist. Afschaffing lijkt echter niet raadzaam, daar een aanzienlijk aantal partijen al maatregelen heeft genomen in het kader van de labelplicht en een deel van de markt lijkt voor te sorteren op het verplicht energielabel C.

Uit de gesprekken komt verder naar voren dat vanuit gemeenten nog weinig actie wordt ondernomen doordat gemeenten enerzijds te maken hebben met tijdsgebrek en anderzijds druk heerst op de taakvoering. De gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de handhaving van de labelverplichting. Daarbij hebben gemeenten vrijheid in hun handhavingsaanpak: gemeenten kunnen bepalen of zij de taken voor handhaving volledig zelf gaan uitvoeren of dat zij een deel hiervan zullen beleggen bij omgevingsdiensten. De taken omtrent de Wet Milieubeheer en andere milieutaken liggen veelal bij omgevingsdiensten³⁶, terwijl de taken rond label C vaak zijn ondergebracht bij de afdeling bouw en toezicht van gemeenten. Echter blijkt in de praktijk dat er vanuit gemeenten vaak geen of beperkte budgetten beschikbaar zijn om de werkzaamheden rond label C bij omgevingsdiensten te beleggen, terwijl dit wel efficiënt lijkt. De gelden die in het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld in het kader van de label C-verplichting lijken vaak voor andere doeleinden te worden besteed. Daarnaast heerst het beeld bij gemeenten dat er een aanzienlijke opgave ligt om mensen op te leiden in het kader van de handhaving van de verplichting. Dit hangt samen met het idee dat bij handhaving ook advies gegeven moet worden. In de praktijk kan handhaving echter ook worden gezien als een 'administratieve taak', waarbij alleen wordt vastgesteld of een energielabel voldoet. In dit geval kunnen opleidingskosten worden beperkt.

Daarnaast geven gemeenten aan dat zij geen goed zicht hebben op de opgave binnen hun gemeente. Zij weten de informatie rond de opgave slechts beperkt te vinden en vinden deze weinig 'handzaam'. In de praktijk blijken gemeenten zelf partijen in te huren om de database van RVO op te schonen. De inventarisatiewijze van de opgave verschilt dan ook vaak per gemeente en resultaten wijken af van de database van RVO. Daar waar wel wordt gehandhaafd lijkt een handhavingsstrategie te ontbreken en is handhaving ad hoc³⁷. Gemeenten handhaven vooral bij grotere bedrijven, omdat hier de meeste besparing te behalen valt. Echter zijn dit de partijen die naar verwachting uit zichzelf tijdig aan de labelplicht zullen voldoen. Kleine kantoren worden veelal niet bezocht vanwege (milieu)aspecten zoals de Erkende Maatregelenlijst (EML), aangezien zij kleine gebruikers zijn. Omgevingsdiensten lijken beter met de gegevens van RVO om te kunnen gaan en hebben een beter zicht op de opgave, maar zij maken hierbij wel regelmatig gebruik van de database van RVO (gebaseerd op de BAG), die vervuiling

³⁴ Colliers (2019), 'Verduurzaming Kantoorvastgoed Beleggersperspectief'.

³⁵ Dit betreft niet de gemeenten.

³⁶ 92% van de gemeenten belegt milieutaken bij omgevingsdiensten.

³⁷ Hierbij wordt vaak ingezet op telefonisch contact en het bezoeken van panden, wat arbeidsintensief is.

kent. Om deze reden kan ook niet worden gesteld dat het zicht op de opgave bij omgevingsdiensten compleet is.

Wisselende aanpakken op het gebied van inventarisatie opgave

Uit de gevoerde gesprekken is gebleken dat gemeenten verschillende werkwijzen hanteren waarmee zij de handhavingsopgave in hun gebieden in kaart brengen. Zo zijn er gemeenten die andere partijen in de hand nemen om de voorraad vast te stellen, waarbij de aantallen vaak afwijken van de aantallen op basis van de energielabeldatabase van RVO. Daarnaast is er een gemeente waar de opgave in kaart is gebracht door kantoorpanden daadwerkelijk te bezoeken. Over het algemeen geven gemeenten aan geen goed beeld te hebben van de kantoren die aan de labelplicht moeten voldoen. Daarbij weten zij deze informatie slechts beperkt te vinden en vinden deze weinig handzaam.

Gebrek aan structuur in plan van aanpak gemeenten

Naast dat de inventarisatie verschilt, ontbreekt bij gemeenten structuur in het plan van aanpak. Er wordt veelal ad hoc gehandhaafd, waarbij gemeenten veelal inzetten op het handhaven bij grotere panden, omdat hier de meeste besparing te behalen valt. Echter zijn dit de partijen die naar verwachting tijdig aan de labelplicht zullen voldoen. In de handhaving kiezen gemeenten daarbij ook vaak voor persoonlijk contact en het fysiek bezoeken van kantoren, wat zeer arbeidsintensief is. Eerdere ervaringen met communicatie, bijvoorbeeld in het kader van de Wet Milieubeheer, worden slechts beperkt gemonitord.

3.3 Praktische bezwaren

Uit de gesprekken komt naar voren dat verduurzaming enigszins moeilijker tot stand komt wanneer kantooreigenaren te maken hebben met zittende huurders met nog niet aflopende huurcontracten. Dit is vooral het geval wanneer in het huurcontract geen renovatiebedingen zijn opgenomen. Allereerst bestaat de mogelijkheid dat huurders niet bereid zijn mee te werken met een renovatie wanneer bedrijfsprocessen worden verstoord. De mate waarin zich dit voordoet is naar verwachting beperkt, gezien de weinig ingrijpende maatregelen die nodig zijn. De situatie wordt ingewikkelder wanneer meer ingrijpende maatregelen genomen moeten worden of wanneer een kantooreigenaar te maken heeft met meerdere huurders in één gebouw. Aangezien de verplichtstelling ertoe leidt dat het kantoor niet meer gebruikt mag worden, geven de gesproken huurders aan medewerking te zullen verlenen.

Huurders kunnen in de praktijk niet bereid zijn mee te betalen ondanks dat zij wel profiteren van de investeringen, waardoor de financiering en bekostiging geheel bij de kantooreigenaren komen te liggen. Uit de gesprekken komt echter naar voren dat huurders tot op zekere hoogte bereid zijn mee te betalen. Hierbij kan de verhuurder juridisch afdwingen dat de huurder meebetaalt aan bijvoorbeeld verlichting, alhoewel hier naar verwachting weinig beroep op wordt gedaan door de kosten die gemoeid zijn met de juridische procedure of door het mogelijke verlies aan goodwill. In het geval dat huurders niet bereid zijn mee te werken, bestaat de mogelijkheid om te onderhandelen over de verdeling van kosten en baten in de regel wel wanneer contracten met zittende huurders aflopen of wanneer het risico bestaat dat het kantoor niet meer in gebruik genomen mag worden, zoals bij de labelplicht het geval is.

Een andere praktische belemmering rond de voortgang van de verduurzamingsopgave ligt in het feit dat verduurzamen door kleinere partijen veelal plaatsvindt op natuurlijke momenten (bijvoorbeeld wanneer een ketel stuk gaat) en dat er door deze partijen minder wordt gewerkt met meerjarenonderhoudsplannen³⁸. Het is voor kantooreigenaren meer kostenefficiënt om te verduurzamen op natuurlijke momenten dan op zelfstandige momenten. Dit geldt vooral wanneer meer ingrijpende maatregelen genomen zullen moeten worden. De vierkante meterprijs voor het vervangen van een cv-ketel bijvoorbeeld kan wel tot 6 keer hoger uitpakken wanneer dit wordt uitgevoerd tijdens een zelfstandig moment dan tijdens een natuurlijk

³⁸ G.A. Van Eijk (2019), Understanding energy performance improvement decisions of real estate investors.

moment (Arcadis, 2016)³⁹. Het gevolg hiervan is dat het verduurzamingsproces gradueel verloopt en dat er geen 'natuurlijke momenten' zijn voor kantoren waarvan het mutatiemoment niet tussen nu en eind 2022 valt, tenzij bijvoorbeeld een verwarmingsketel stuk gaat of armaturen dringend moeten worden vervangen. Aangezien huurcontracten over het algemeen voor vijf of tien jaar worden afgesloten, komen mutatiemomenten voor eind 2022 alleen voor bij huurders die een contract in 2017 of eerder hebben getekend. Gezien de hoge dynamiek op de gebruikersmarkten in de jaren 2018 en 2019 zullen veel contracten pas na de deadline voor de labelplicht aflopen. In deze gevallen ontbreekt een natuurlijk mutatiemoment om maatregelen door te voeren en afspraken te maken.

3.4 Financieringsproblemen bij kantooreigenaren met zwakke panden

Zoals eerder vermeld is er een gering deel van de voorraad op minder courante en onaantrekkelijke locaties waarvoor de stap naar label C mogelijk niet kan worden gemaakt doordat deze gepaard gaan met meer ingrijpende maatregelen vanwege de slechte energetische staat van deze kantoren (sterk verouderde kantoren met een G of F-label). De investering bedraagt met € 57/m² voor deze kantoren meer dan bijvoorbeeld alleen de installatie van LED verlichting vereist (€ 13/ m²). Daarbij kunnen de investeringen soms moeilijker terug worden verdiend omdat deze niet kunnen worden doorberekend in de huurprijs of omdat (her)financiering niet rond kan komen wanneer deze kantoren vanuit het oogpunt van het bankwezen als risicovol worden gezien. In de afweging om (her)financiering voor duurzaamheidsinvesteringen te verschaffen, speelt bij eigenaar-gebruikers de levensvatbaarheid van het bedrijf ook een rol. Tegen de achtergrond van de coronacrisis kan het rondkrijgen van de (her)financiering voor deze groep een obstakel vormen wanneer een beperkte cashflow beschikbaar is. Dit hangt echter meer samen met het bedrijf zelf dan met de labelplicht en de staat van het pand. Wanneer het bedrijf de (her)financiering niet rond kan krijgen, zal het verhuizen of failliet gaan en komt een op zich levensvatbaar pand op de markt. De gesproken beleggers en eigenaar-gebruikers verwachten allemaal geen financierings- of bekostigingsproblemen bij het voldoen aan de labelplicht.

Het zijn voornamelijk particuliere investeerders, commanditaire vennootschappen (CV's), private fondsen en speculerende korte termijn beleggers die zich op de markt van zwakkere kantoorpanden begeven.⁴⁰ Deze groepen worden sterker geraakt wanneer financiering geen optie is en zullen worden geconfronteerd met vervroegde afschrijvingen en vermogensverliezen als gevolg van de verplichtingstelling. Zoals eerder gesteld gaat het hierbij naar verwachting om een (zeer) klein deel van de voorraad.

³⁹ Arcadis (2016), Actualisatie investeringskosten Ubouw.

⁴⁰ EIB (2016), Verplicht energielabel voor kantoren.

4 Aangrijpingspunten en beleidsinterventies

Op basis van de hiervoor genoemde belemmeringen, worden in dit hoofdstuk aangrijpingspunten geformuleerd waarin de rol van het Rijk, de gemeenten en andere betrokken partijen worden belicht. Samengevat komt de verduurzaming van de kantorenvorraad tegen de achtergrond de label C-verplichting niet snel tot stand door 1) het gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie rond de labelverplichting, 2) beperkte (verwachte) handhaving, 3) praktische bezwaren en 4) financieringsproblemen bij kantooreigenaren met zwakkere kantoren op minder courante locaties. Tegen deze achtergrond kunnen de volgende vier aangrijpingspunten worden geformuleerd, waarbij in de meeste gevallen een sleutelrol is weggelegd voor het bevoegd gezag (de gemeenten), al dan niet in samenwerking met het Rijk en andere betrokken partijen:

- Directe communicatie naar kantooreigenaren en huurder met aandacht voor handhaving
- (Data)ondersteuning voor gemeenten
- Afspraken over handhaving tussen Rijk en gemeenten
- Samenwerking tussen banken via een intentieverklaring

De belemmeringen, bijbehorende aangrijpingspunten en de verantwoordelijke partijen zijn schematisch weergegeven in tabel 4.1. De aangrijpingspunten zijn opgesteld door het EIB. Waar de mening van gesproken partijen een rol speelt in de aanbeveling, wordt dit expliciet benoemd. Hieronder worden de aangrijpingspunten verder uiteengezet.

Tabel 4.1 Overzicht belemmeringen, aangrijpingspunten en rollen in het kader van de label C-verplichting

Belemmeringen	Aangrijpingspunten	Verantwoordelijke partij
1. Gebrek aan bewustzijn, kennis en informatie rond labelplicht	<ul style="list-style-type: none"> • Directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders • Handhaving en sancties aankondigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het bevoegd gezag (gemeenten) in samenwerking met het Rijk en branche-organisaties
2. Beperkte (verwachte) handhaving		
i. Voorsorteren op niet-handhaven	<ul style="list-style-type: none"> • Directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders • Handhaving en sancties aankondigen • (Data)ondersteuning gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Het bevoegd gezag (gemeenten) in samenwerking met het Rijk en branche-organisaties
ii. Gebrek aan prikkel bij gemeenten om te handhaven	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken inzake handhaving tussen Rijk en gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Het bevoegd gezag (gemeenten) in samenwerking met het Rijk
3. Praktische bezwaren (problemen met huurders, split incentive en verduurzaming op natuurlijke momenten)	<ul style="list-style-type: none"> • Directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders • Handhaving en sancties aankondigen 	<ul style="list-style-type: none"> • Het bevoegd gezag (gemeenten) in samenwerking met het Rijk en branche-organisaties
4. Financieringsproblemen bij eigenaren met zwakke panden	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking tussen banken via een intentieverklaring 	<ul style="list-style-type: none"> • Banken, met eventuele ondersteuning vanuit het Rijk

Bron: EIB

4.1 Prioriteren van directe en tijdige communicatie kantooreigenaren en huurders

Voor het versnellen van de duurzaamheidsopgave in het kader van de label C-verplichting, wordt direct en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders in gesprekken genoemd als eerste stap om maatregelen te nemen. Deze communicatie kan het best, waar het een informerend karakter heeft, vanuit het Rijk afkomstig zijn, aangezien gemeenten verantwoordelijk zijn voor de handhaving zelf en de aangewezen partij zijn om over handhaving en sancties te communiceren. Hierbij komt dat sommige gemeenten uitzonderingsposities creëren voor kantoren wanneer zij zich op een andere manier committeren aan energiebesparing. Gesproken gemeenten en omgevingsdiensten geven aan communicatie vanuit het Rijk als behulpzaam te zien.

Bij brede communicatie kan aansluiting worden gezocht bij brancheorganisaties en andere partijen bij het bekend maken van de label C-verplichting, zodat zij hun leden kunnen informeren. De gesproken brancheverenigingen hebben aangegeven een rol te kunnen en willen spelen. Naast communicatie vanuit het Rijk, kan vanuit het bevoegd gezag worden gecommuniceerd over de handhaving van de labelplicht en mogelijke sancties.

SIRA (2020) heeft in een eerder onderzoek een interventieladder als handhavingsrichtlijn opgesteld, bestaande uit vier verschillende aanpakken variërend over een tijdslijn van 2018 tot 2023 (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Interventieladder handhaving label C-verplichting		
Type aanpak	Aard van aanpak	Jaar van aanvang
1. Preventieve aanpak	Deze aanpak is gericht op het voorkomen van overtredingen door te informeren over de nieuwe regeling	2018
2. Correctieve aanpak	Deze aanpak zet middelen in om overtreders te informeren over de aard van hun (toekomstige) overtreding en de middelen die de handhaver in gaat zetten mocht de overtreding plaatsvinden. Er worden nog geen straffen opgelegd aan overtreders	2018
3. Repressieve aanpak	Deze aanpak omvat de inzet van handhavingsinstrumenten. Voor de energielabel C-plicht zijn dit last onder dwangsom, last onder bestuursdwang en sluiting van het kantoor. Ook kan gebruik worden gemaakt van de Wet Economische Delicten (WED). Deze middelen dwingen de overtreder om de overtreding te herstellen. De verwachting is dat last onder dwangsom het meest zal worden toegepast	2023
4. Reputatieve aanpak	Deze aanpak is gericht op het aanbrengen van reputatieschade, bijvoorbeeld via 'naming and shaming' en het publiceren van interventies.	2023

Bron: SIRA (2020), bewerking EIB

Op het moment begeeft de handhaving zich nog in de preventieve fase, waarbij de focus ligt op het informeren over de labelverplichting. Hierbij moet worden aangetekend dat geen van de gesproken gemeenten in 2018 is begonnen met de preventieve aanpak en dat deze veelal op het moment van schrijven van dit rapport wordt opgestart. Dit heeft gevolgen voor de beperkte mate waarin eigenaren op de hoogte zijn van de labelplicht en de bijbehorende sancties wanneer niet aan de labelverplichting wordt voldaan. Daarnaast heeft het invloed op de beeldvorming van de markt aangaande het handhavingsbeleid van gemeenten. Directe communicatie, waarin mogelijke sancties worden belicht, kan het voorsorteren op niet-handhaven wegnemen. Door ook te communiceren naar huurders, kan de druk worden

opgevoerd vanuit huurders naar kantooreigenaren. Dit kan leiden tot gezamenlijke oplossingen wat betreft financiering en bekostiging. Gerelateerde praktische zaken die verduurzaming mogelijk in de weg staan kunnen hiermee ook worden aangepakt.

De informatie aan eigenaren en huurders dient direct te zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een (aangetekende) brief geadresseerd aan kantooreigenaren en huurders. Hierdoor ontstaat direct inzicht in de mate van vervuiling van het gehanteerde databestand. Zowel huurders als eigenaren geven in gesprekken aan het niet als problematisch te ervaren wanneer zij onterecht een brief ontvangen, mits daarin is aangegeven dat zij geen actie hoeven te ondernemen wanneer hun pand al aan de labelplicht voldoet. Wel dient men zorg te dragen voor een gematigde toon: door de coronacrisis kan het dwingen tot investeringen in de huidige tijd een gevoelig onderwerp zijn.

De informatie die wordt gestuurd vanuit het bevoegd gezag dient compleet te zijn, waarbij naast het informeren over de verplichtingen ook de mogelijke gevolgen (sancties) van het negeren van de labelverplichting worden vermeld om kantooreigenaren te prikkelen. Bij het informeren over de labelplicht is het ook belangrijk te vermelden dat pas aan de labelplicht kan worden voldaan als een geldig energielabel wordt aangevraagd en dit wordt afgemeld. Verder is het zinvol om ook informatie over de mogelijkheden tot het nemen van maatregelen te leveren. Hierbij kan worden gedacht aan een informatieve folder waarin praktische informatie wordt gegeven over mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden bij het verbeteren van panden naar label C. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door casusposities te schetsen. Hierbij kan worden vermeld dat voor kantoren met een relatief goede energetische staat het toepassen van LED verlichting (dan wel in combinatie met veegpuls-schakeling, daglichtafhankelijke regeling en/of enkele zonnepanelen) vaak voldoende is. Tevens kan de situatie worden geschetst voor kantoren met een relatief slechte energetische staat, waarbij doorgaans aanvullende maatregelen in de vorm van (lichte) isolatie genomen zullen moeten worden. Tot slot kan in de informatieve folder ook worden verwezen naar loketten waar kantooreigenaren adviseurs kunnen inschakelen om een geldig energielabel te verkrijgen.

De kosten van de hierboven geschetste aanpak zijn relatief laag⁴¹. Daarnaast heeft het prioriteren van directe en tijdige communicatie naar kantooreigenaren en huurders raakvlakken met meerdere genoemde oorzaken die ten grondslag liggen aan het uitblijven van duurzaamheidsinvesteringen. Het tijdig communiceren is ook van belang zodat er enige spreiding mogelijk is rond de opgave en de markt van adviseurs die labels kunnen verstrekken niet overbelast raakt. Tot slot kan worden gesteld dat direct en tijdig informeren van kantooreigenaren en huurders ook van belang is met het oog op overige en toekomstige wetgeving. Het Rijk doet er goed aan niet alleen te informeren over de label C-verplichting, maar bijvoorbeeld ook over de Wet Milieubeheer.

Resumerend kan vanuit het Rijk dus direct te worden gecommuniceerd over de labelverplichting middels (bijvoorbeeld) een (aangetekende) brief gericht naar kantooreigenaren en huurders. Hierbij heeft het de voorkeur wanneer de brief de volgende eigenschappen heeft:

- De brief dient geadresseerd te zijn aan eigenaar of huurder
- De brief dient informatie te verschaffen over de labelverplichting
- Informatie dient te worden verschaft over de mogelijkheden rond het nemen van maatregelen en het vinden van adviseurs (dit kan bijvoorbeeld door middel van een aparte informatieve folder)
- De brief dient te informeren over andere gerelateerde wet- en regelgeving

⁴¹ SIRA (2020), Actualisatie handhavingslasten energielabel C-verplichting kantoren.

Daarnaast kan vanuit het bevoegd gezag worden gecommuniceerd over labelverplichting, waarbij tevens de sancties en handhaving worden aangekondigd. Deze brief dient de volgende eigenschappen te hebben:

- De brief dient geadresseerd te zijn aan eigenaar of huurder
- De brief dient te wijzen op de labelverplichting
- De brief dient te informeren over de mogelijke sancties die gepaard gaan het niet naleven van de wetgeving en informeert over de manier waarop wordt gehandhaafd.
- Informatie dient te worden verschaft over de mogelijkheden rond het nemen van maatregelen en het vinden van adviseurs

4.2 (Data)ondersteuning gemeenten voor handhaving

Zoals hierboven vermeld, begint goede handhaving met het tijdig informeren van kantoor-eigenaren en huurders. In de praktijk blijkt dat de labeldatabase die inzicht geeft in de opgave (en dus de aan te schrijven personen) niet compleet is, waardoor er niet altijd duidelijk zicht is op de daadwerkelijke (handhavings-)opgave. Zo kunnen er panden als kantoor staan geregistreerd die inmiddels zijn getransformeerd en een andere gebruiksfunctie hebben. Daarnaast komt het voor dat kantoorpanden in theorie al voldoen aan de labelplicht, maar nog niet als zodanig staan geregistreerd in de database omdat nog geen geldig energielabel is geregistreerd.

Gemeenten creëren vaak zelf een database, waardoor nationale en regionale data niet (meer) met elkaar overeen zullen komen. Een nationale, kwalitatief goede en up-to-date database is van belang om de voortgang in de opgave te kunnen bewaken. Daarnaast is dit ook van belang wanneer het een sterke voorkeur heeft communicatie uitsluitend aan eigenaren en huurders te richten die nog niet aan de labelplicht voldoen. Hiervoor dient de kwaliteit van de gegevens verbeterd te worden. Hiertoe kan een koppeling gemaakt worden tussen het Handelsregister, Kadaster, de BAG en de energielabeldatabase. Daarnaast is het van belang om de gegevens toegankelijker en inzichtelijker te maken voor gemeenten. Uit de gesprekken met het bevoegd gezag komt naar voren dat gemeenten zelf vaak geen goed beeld hebben van de kantoren die aan de labelplicht moeten voldoen. Zij weten deze informatie slechts beperkt te vinden en vinden deze weinig 'handzaam'. Om handhaving te faciliteren is het toegankelijker en inzichtelijker maken van deze data, via bijvoorbeeld dashboards, een optie.

Een eenvoudiger alternatief is om iedere (mogelijke) kantooreigenaar of huurder aan te schrijven, ongeacht of deze aan de labelplicht voldoet of niet. Hiervoor kunnen gegevens van het Kadaster en het Handelsregister worden gebruikt. Op deze manier worden meer brieven verzonden dan in het geval wanneer gericht brieven zouden worden verstuurd. De kosten hiervan lijken echter beperkt.

4.3 Afspraken inzake handhaving Rijk en gemeenten

Om de handhaving in goede banen te leiden is het raadzaam dat het Rijk en gemeenten afspraken maken over de handhaving. Hiermee kan de prikkel om niet te handhaven door de gemeenten worden weggenomen. Dit geldt vooral in krimp- en anticipeergebieden, waar een belangrijk deel van de opgave ligt en waar het sluiten van kantoren niet bevorderend is met het oog op de economische bedrijvigheid in die gebieden. Tegen deze achtergrond zou het Rijk het bevoegd gezag kunnen ondersteunen in het vormgeven van een uniforme handhavingsaanpak. Deze uniforme aanpak kan vervolgens als richtlijn dienen in de vormgeving van de handhavingsstrategie door gemeenten dan wel omgevingsdiensten. Daarnaast zou het Rijk gemeenten kunnen aansporen binnen de kaders van de bestedingsvrijheid gelden beschikbaar te houden voor de handhaving van de label C-verplichting. Daar het beschikbare budget voor de handhaving van de label C-verplichting via het gemeentefonds wordt verhoogd, dienen gemeenten alert te zijn dat het budget dat beschikbaar wordt gesteld daadwerkelijk voor label C naleving wordt besteed.

Een faciliterende rol van het Rijk is van belang, temeer daar gemeenten aangeven vaak beperkte budgetten voor preventie en handhaving beschikbaar te hebben. Het Rijk kan gemeenten

aansporen binnen de kaders van de bestedingsvrijheid gelden beschikbaar te houden voor de handhaving van de label C-verplichting. Daarnaast lijkt een gestructureerde aanpak vanuit het Rijk toegevoegde waarde te bieden gezien de ad hoc aanpak die veel gemeenten nu hanteren.

In het kader van de bovengenoemde afspraken kan worden gedacht aan een halfjaarlijkse monitorrapportage, waarin de stand van zaken rond de handhaving van de labelplicht (zoals het aantal bezochte panden, aangeschreven eigenaren, de respons, etc.) wordt bijgehouden. Het Rijk zou daarnaast in samenwerking met een aantal koplopergemeenten het handhavingsproces kunnen opzetten. Hierbij kan gedacht worden aan gemeenten die eerder zijn begonnen met het handhavingsproces rond de label C-verplichting. In deze gemeenten is vaak al een eerste stap gemaakt omtrent de inventarisatie van de voorraad, maar ontbreekt een gedegen strategie met een stappenplan vooralsnog. Het ministerie van BZK kan in dit geval samen met gemeenten optrekken om effecten van de communicatie te monitoren. Nadien kan het proces in het daaropvolgende jaar worden aangescherpt en breder worden uitgerold. Een aantal gemeenten die zijn gesproken zijn al verder in het proces en kunnen mogelijk worden benaderd om best practices uit te wisselen.

Lessen uit het Verenigd Koninkrijk omtrent handhaving van de labelverplichting

In het Verenigd Koninkrijk gelden de zogeheten Minimum Energy Efficiency Standards (MEES), een verplichting gericht op het verduurzamen van het vastgoed. Sinds april 2018 geldt een verbod op het verlengen van huurcontracten voor woningen met een label E of slechter. Dit verbod wordt in 2030 uitgebreid naar een label C voor de private huursector. De exacte uitgangspunten van deze verplichting verschillen van de aanstaande label C-verplichting in Nederland, maar bepaalde lessen kunnen worden getrokken uit de handhavingaanpak die daar is gehanteerd en de belemmeringen die hierbij werden ondervonden.

Een studie⁴² gericht op de handhaving van deze MEES-wetgeving stelt dat de handhaving van de wetgeving in de praktijk uitbleef of beperkt was om verschillende redenen. De belemmeringen die mogelijk ook zouden kunnen optreden in het kader van de label C-verplichting zijn:

- Gebrek aan capaciteit en de prikkel voor niet-handhaven
- Moeilijk te identificeren/bereiken verhuurders en panden die nog niet aan de verplichting voldoen

Gebrek aan capaciteit en de prikkel voor niet-handhaven

Bij de handhaving van de MEES-wetgeving bleek onvoldoende capaciteit te zijn bij het bevoegd gezag om de wetgeving te handhaven. Ook was handhaving in bepaalde gebieden geen prioriteit omdat er andere zaken speelden die meer aandacht kregen. Om de handhaving van de label C-verplichting in goede banen te leiden is het dus van belang dat hier voldoende aandacht aan wordt besteed (in de vorm van afspraken die tussen het Rijk en gemeenten gemaakt kunnen worden wat betreft handhaving zie paragraaf 4.3).

Moeilijk te identificeren verhuurders

Een andere belangrijke belemmering bij de handhaving van de MEES-wetgeving zat in het identificeren en bereiken van verhuurders. Er was onvoldoende zicht op de opgave (panden die een label hadden die niet voldeden aan de wetgeving en panden die geen geregistreerd label hadden). Alhoewel de datasituatie in het Verenigd Koninkrijk en Nederland niet één-op-één te vergelijken zijn, kunnen zich wel situaties voordoen waar kantooreigenaren niet direct te bereiken zijn en het contact verloopt via de huurder. In het Verenigd Koninkrijk bleken eigenaren vaak indirect te worden benaderd via de huurder. Daarbij rustte de verantwoordelijkheid bij de huurder om met de verhuurder in contact te komen over de naleving van de wetgeving. Dat deze taak bij hen werd belegd werd gezien als ineffectief, omdat huurders vaak niet op de hoogte waren van de wetgeving en andere prioriteiten hadden. Tegen deze achtergrond kan worden gesteld dat

⁴² RSM (2019), Enforcing the enhancement of energy efficiency regulations in the English private rented sector.

directe communicatie naar de kantooreigenaren (en huurders) in combinatie met een kwalitatief goede database van belang zijn.

4.4 Samenwerking tussen banken via een intentieverklaring

Banken kunnen het voortouw nemen in het stimuleren van duurzaamheidsinvesteringen voor zwakke kantoorpanden waarvoor de (her)financiering nu niet of moeilijk tot stand komt. Dit lijkt voor een (klein) deel van de zwakke voorraad interessant, zolang de toekomstige waarde - los van de labelplicht- enigszins lange termijn perspectief biedt. Banken nemen nu al vaak een voorbeeldfunctie in op het gebied van duurzaamheid. Tegen deze achtergrond kunnen zij coulantere regelingen opstellen om de (her)financiering voor dit soort kantoren rond te krijgen en zodoende investeringen te stimuleren. Hierbij kan gedacht worden aan een intentieverklaring tussen banken met als doel dat financiering geen obstakel zal vormen voor de kantorenvoorraad in het licht van de labelverplichting. Hierbij geldt dat de investeringen die gemoeid zijn met de opgave voor deze specifieke voorraad goed te overzien zijn en maatregelen met een terugverdientijd langer dan 10 jaar niet genomen hoeven te worden. Het ligt in de rede dat banken voor een dergelijke afspraak open staan wanneer het Rijk contact met hen zoekt.

De faciliterende rol in het financieringsprobleem is hier specifiek weggelegd voor het bankwezen en niet voor het Rijk. Het verschaffen van financiële impulsen door het Rijk aan partijen die nog niet aan de labelplicht voldoen, kan leiden tot gevoeligheden omdat zich ongelijkheidssituaties kunnen voordoen tussen partijen die al aan de plicht hebben voldaan en partijen die daar nog niet aan voldoen. Daarbij kan financiering door het Rijk leiden tot ongewenst free-rider gedrag. Wel kan het Rijk een ondersteunde rol aannemen door banken garanties te bieden bij risicovolle herfinanciering. Gelet op de omvang van de bedragen dient in samenspraak met banken de omvang van deze problematiek in kaart te worden gebracht.

4.5 Beleid in context van toekomstige regelgeving

Veel aangrijpingspunten voor afstemming vloeien voort uit de veelheid aan regelgeving op het gebied van energiebesparing. Bij vastgoedeigenaren en -gebruikers ontstaat hierdoor het beeld dat voldaan is aan alle energieregelgeving wanneer men bijvoorbeeld een groen energielabel (C of beter) heeft, of deelneemt aan een convenant. Dat er in werkelijkheid nog andere verplichtingen zijn, leidt in de praktijk tot onbegrip en inefficiënte besparingsstrategieën⁴³.

In het kader van de label C-verplichting zijn er plannen om een dienstenconvenant op te stellen met een looptijd van 2022 tot 2030. Het uitgangspunt hier is dat het deelnemende partijen niet hoeven te voldoen aan wettelijke verplichtingen op zelfstandige momenten. Er wordt een portefeuille-aanpak beoogd, waarbij meer energiebesparing opgeleverd dient te worden dan wanneer aan de wettelijke verplichtingen zouden worden voldaan. Dit convenant en de bijbehorende uitzonderingen en condities op de verplichting, kunnen mogelijk leiden tot discussies in de markt doordat de onduidelijkheid rond de verplichting toeneemt. Daarbij bestaat de verwachting dat grotere vastgoedeigenaren toch al aan de aanstaande labelverplichting zullen voldoen en leiden de huidige uitgangspunten van het convenant mogelijk tot extra handhavingslasten, omdat tegenover de deelname aan het convenant andere verplichtingen staan. Tot slot kan het convenant botsen met regionale maatregelen die gemeenten hebben getroffen om verduurzaming te stimuleren. De wenselijkheid van een aanvullend convenant dient nader te worden onderzocht.

⁴³ EIB (2017), Energiebesparing in de utiliteitsbouw.

Bijlage A: Bronnen

Arcadis (2016), Actualisatie investeringskosten Ubouw.

Buck Consultants International (2011), Doelgroepenonderzoek segmentatie duurzaamheid Nederlandse kantorenmarkt.

Colliers (2019), Verduurzaming Kantoornvastgoed Beleggersperspectief.

Dynamis (2019), Spreekende Cijfers Kantoomarkten 2019. Utrecht.

EIB (2016), Verplicht energielabel voor kantoren.

G.A. van Eijk (2019), Understanding energy performance improvement decisions of real estate investors.

RSM (2019), Enforcing the enhancement of energy efficiency regulations in the English private rented sector.

RVO. <https://www.rvo.nl/actueel/nieuws/aantal-kantoren-met-verplicht-energielabel-c-moet-sneller-stijgen>.

SIRA (2020), Actualisatie handhavingslasten energielabel C-verplichting kantoren.

Bijlage B: Overzicht geïnterviewde partijen

De volgende partijen zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Wij danken hen voor de tijd die zij beschikbaar hebben gesteld.

- CG research
- Colliers
- DHVM
- Dynamis
- Gebouwinzicht
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Eindhoven
- Gemeente Utrecht
- Heembouw
- De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN)
- Keemink Vastgoed
- KWA
- LRC Group
- M7 Real Estate
- MN
- Motivaction International
- Omgevingsdienst Arnhem
- Omgevingsdienst Flevoland, Gooi & Vechtstreek
- Omgevingsdienst Haaglanden
- Omgevingsdienst Midden-Holland
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)
- Rijksvastgoedbedrijf (RVB)
- Runhaar Bouw
- SGS Search
- Stichting Vastgoeddata (StiVAD)
- Strijbosch Thunnissen Makelaars
- TechniekNL
- Top of Minds
- Universiteit van Amsterdam
- Vastgoedbelang
- Vollers
- Wieland Advies



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl