
380

Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de labelverplichting voor kantoorgebouwen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 juni 2018, nr. 2018-0000318296, CZW;

Gelet op artikel 2 van de Woningwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 27 juni 2018, nr. W04.18.0152/l);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 oktober 2018, nr. 2018-0000750623, CZW;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Bouwbesluit 2012 wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk 5 komt te luiden:

Hoofdstuk 5 Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid en milieu

B

Na artikel 5.10 wordt een afdeling toegevoegd, luidende:

Afdeling 5.3 Labelverplichting, bestaande bouw

Artikel 5.11 Labelverplichting kantoorgebouw

1. Het is vanaf 1 januari 2023 verboden om een kantoorgebouw in gebruik te nemen of te gebruiken zonder een geldig energielabel als bedoeld in het Besluit energieprestatie gebouwen met een energie-index van 1,3 of beter.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op een kantoorgebouw met een gebruiksoppervlakte aan kantoorfuncties kleiner dan 50% van de totale gebruiksoppervlakte aan gebruiksfuncties van het gebouw waarvan het kantoorgebouw deel uitmaakt.

3. Het eerste lid is niet van toepassing op een kantoorgebouw als de totale gebruiksoppervlakte aan kantoorfuncties en nevenfuncties daarvan in het kantoorgebouw of in het gebouw waarvan het kantoorgebouw deel uitmaakt kleiner is dan 100 m².

4. Het eerste lid is niet van toepassing op een kantoorgebouw dat behoort tot een categorie als bedoeld in artikel 2.2 van het Besluit energieprestatie gebouwen.

5. Wanneer de maatregelen die nodig zijn om de in het eerste lid bedoelde energie-index te realiseren voor 1 januari 2023, een terugverdientijd hebben van meer dan 10 jaar worden maatregelen genomen die een terugverdientijd hebben tot en met 10 jaar. In die gevallen kan worden volstaan met de daarbij behorende energie-index.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 17 oktober 2018

Willem-Alexander

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Uitgegeven de *tweede* november 2018

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, omdat het zonder meer instemmend luidt.

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Met deze wijziging van het Bouwbesluit 2012 wordt een zogenoemde label C-verplichting voor kantoren ingevoerd. De aanleiding voor deze label C-verplichting vormt het Energieakkoord voor duurzame groei dat op 6 september 2013 door ruim veertig partijen, waaronder de overheid, is gesloten (<http://www.energieakkoordser.nl/>). Dit Energieakkoord heeft een looptijd tot 2020. Inmiddels is hier ook het doel uit het Regeerakkoord 2017 bijgekomen: een reductie van de CO₂-uitstoot met 49 procent in 2030, wat voor de utiliteitsbouw (waaronder kantoorgebouwen) neerkomt op 3 Megaton CO₂-reductie. De label C-verplichting voor kantoren in 2023 is hiermee ook een eerste stap op weg naar deze CO₂-doelstelling.

De partijen in het Energieakkoord streven naar een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050 met als tussenstap ten minste gemiddeld het niveau van het (huidige) label A voor alle gebouwen in 2030. Toen uit de Nationale Energieverkenning (NEV) in 2015 bleek dat twee van de vijf doelstellingen uit het Energieakkoord niet tijdig konden worden gehaald, hebben de partijen in het akkoord eind 2015 een intensiveringspakket samengesteld, dat in het voorjaar van 2016 nog een keer is aangescherpt. In dit intensiveringspakket zijn ook maatregelen opgenomen om het doel van 100 PJ finale energiebesparing per 2020 binnen bereik te brengen. De label C-verplichting voor kantoren per 2023 maakt onderdeel uit van deze maatregelen. Uit de Nationale Energieverkenning 2015 bleek namelijk dat de autonome energiebesparing van kantoren de komende jaren beperkt zou blijven tot enkele PJ's.

In overleg met de partijen die vertegenwoordigd zijn in de Borgingscommissie van het Energieakkoord (overheden en bedrijfsleven) is besloten tot een label C-verplichting per 1 januari 2023. Deze datum geeft eigenaren van kantoorpanden de mogelijkheid om voor financiering te zorgen en de label C-verplichting zoveel mogelijk in te passen in natuurlijke onderhoudsmomenten. In de meerderheid van de gevallen gaat het om louter installatietechnische maatregelen die een verdere verduurzaming in de toekomst niet in de weg staan. Aangezien het in het merendeel van de gevallen een rendabele investering betreft, is hiervoor geen specifieke financiering vanuit de rijksoverheid nodig. Eigenaren van kantoorgebouwen kunnen uiteraard wel gebruik maken van de bestaande subsidieregelingen zoals de regeling Energie-investeringsaftrek (EIA), de Investeringssubsidie duurzame energie voor zonneboiler, warmtepompen en biomassaketels (ISDE) en de Stimulering duurzame energieproductie (SDE+).

Een formele verplichting is noodzakelijk omdat gebleken is dat de huidige vrijwillige maatregelen (zoals eigen initiatieven op basis van het Energieakkoord), fiscale voordelen en subsidiemaatregelen niet voldoende zijn om de benodigde energiebesparing te behalen. Er is gekozen voor het label C-niveau als minimumvereiste. Een minder streng label zou ertoe leiden dat de energiebesparingsdoelstellingen uit het Energieakkoord niet gehaald zullen worden. De label C-verplichting is bewust ambitieuzer dan de vergelijkbare eisen die voortvloeien uit de Wet milieubeheer, juist om meer energiebesparing te behalen.

Op 10 juli 2018 is het voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord gepresenteerd. De kabinetsappreciatie van de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord is op 5 oktober 2018 aan de Tweede en Eerste Kamer verzonden (Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 220 en Kamerstukken I 2018/19, 32 813, nr. E). Met het Klimaatakkoord wordt toegewerkt naar een toekomstbestendig klimaatbeleid, met de eerdergenoemde CO₂-reductie van 49 procent als doelstelling. Onderdeel van de voorstellen voor de gebouwde omgeving is om per 1 januari 2021 tot een normering voor zowel het commercieel als het maatschappelijk vastgoed te komen. Om invulling te geven aan het uitgangspunt van een kosteneffectieve transitie zullen tevens sectorale routekaarten worden uitgewerkt voor verduurzaming waarbij de natuurlijke momenten van renovatie of mutatie zoveel als mogelijk worden benut. Daarbij zal ook moeten worden bezien hoe de label C-verplichting voor kantoren die met onderhavige wijziging van het Bouwbesluit 2012 wordt geïntroduceerd zich verhoudt tot beide ontwikkelingen.

2. Procedure en Inspraak

Het concept is ter beoordeling voorgelegd aan de Juridisch – Technische Commissie (JTC) en ter informatie aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). In het OPB zijn op bestuurlijk niveau de organisaties van ontwerpende, uitvoerende en toeleverende bouw alsmede belangenorganisaties van beheerders en gebruikers van gebouwen en organisaties van toezichthouders vertegenwoordigd. Het JTC bestaat uit vertegenwoordigers van de organisaties die deel uitmaken van het OPB, die zich vooral bezighouden met de meer juridisch/technische vraagstukken. De consultering in beide gremia heeft niet tot wijzigingen geleid.

Vervolgens is het concept gepubliceerd in het kader van de internetconsultatie. Deze consultatie vond plaats van 20 maart 2017 tot en met 19 april 2017, tezamen met enkele andere wijzigingen van het Bouwbesluit 2012. Deze andere onderwerpen zijn op 1 januari 2018 in werking getreden (Stb. 2017, 494). Er zijn drie reacties binnengekomen op de label C-verplichting voor kantoren. Naar aanleiding hiervan is, omdat dit beter aansluit op de wensen uit de praktijk, een onderdeel gewijzigd. Bij de uitzonderingen op de label C-verplichting is het begrip «kantoor als nevenfunctie van een andere gebruiksfunctie» vervangen door «een kantoor met een gebruiksoppervlakte aan kantoorfuncties kleiner dan 50% van de totale gebruiksoppervlakte aan gebruiksfuncties van het gebouw waarvan het kantoorgebouw deel uitmaakt». Verder is de toelichting op enkele punten verduidelijkt. De reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt hieronder besproken bij Code interbestuurlijke verhoudingen (3).

Op 12 mei 2017 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), althans zijn voorloper Actal, advies uitgebracht over deze wijziging van het Bouwbesluit 2012. Dit advies zag op de regeldruk ten gevolge van de label C-verplichting. Naar aanleiding van het advies is de toelichting aangepast door in de inleiding (1) aan te geven welke beleidsalternatieven en minder belastende scenario's zijn overwogen en wat de overwegingen waren om niet te kiezen voor deze alternatieven. Hierboven is aangegeven welke wijzigingen zijn doorgevoerd naar aanleiding van de consultatiefase. Onder Regeldruk (5) zijn de eenmalige nalevingskosten en de regeldrukeffecten voor het bedrijfsleven verduidelijkt en uitgewerkt naar aanleiding van het advies. Hetzelfde geldt voor de bestuurlijke lasten voor de gemeente, waarbij specifiek aandacht is besteed aan de hardheidsclausule. Tot slot is in de artikelsgewijze toelichting verhelderd dat de

invoering van de nieuwe bepalingmethode voor de energieprestatie zoveel mogelijk beleidsneutraal zal zijn.

3. Code interbestuurlijke verhoudingen

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het kader van de formele adviesbevoegdheid als bedoeld in de Code interbestuurlijke verhoudingen. De VNG heeft gebruik gemaakt van deze formele adviesbevoegdheid. Belangrijkste aandachtspunten waren de hardheidsclausule gebaseerd op een terugverdiensdientijd van 10 jaar, waardoor de handhaafbaarheid van de verplichting in het gedrang zou komen en de nadere uitwerking van het sanctiebeleid.

De hardheidsclausule houdt in dat kantooreigenaren mogen volstaan met het treffen van maatregelen met een terugverdiensdientijd van tot en met 10 jaar, wanneer de maatregelen die nodig zijn voor de label C-verplichting een terugverdiensdientijd hebben van meer dan 10 jaar (het vijfde lid van het nieuwe artikel 5.11). Bij het in kaart brengen van de bestuurlijke lasten (Handhavingslasten verplicht energielabel C voor kantoren, Quickscan van de financiële gevolgen voor gemeenten, Sira Consulting mei 2017) is gebleken dat door de hardheidsclausule de bestuurlijke lasten 7 à 14% hoger zijn, omdat er meer ruimte is voor discussie en naar verwachting meer bezwaren zullen worden ingediend naar aanleiding van de aankondiging van een last onder dwangsom. Naar verwachting zal in 33,3% van de gevallen bezwaar worden gemaakt tegen deze aankondiging die de gemeente of omgevingsdienst kan opleggen bij niet nakoming van de verplichting (dat wil zeggen 600 bezwaren) tegenover 7,5% (135 bezwaren) in een situatie zonder hardheidsclausule. De extra werkzaamheden voor de gemeenten als bevoegd gezag ten gevolge van de hardheidsclausule zijn in de compensatie van de bestuurlijke lasten meegenomen. De VNG geeft in reactie op dit onderzoek aan dat de consequenties van het opnemen van de terugverdiensdientijd (van meer dan 10 jaar) van maatregelen als criterium om niet aan de label C te hoeven voldoen, volgens hen zijn onderschat.

Het bevoegd gezag geeft aan dat een situatie zonder hardheidsclausule voor hen sterk de voorkeur heeft. Het voornaamste argument hierbij is dat de hardheidsclausule de slagkracht en effectiviteit van de handhaving sterk kan beperken. Echter in de internetconsultatie gaven marktpartijen aan dat zij de hardheidsclausule juist zien als positieve en noodzakelijk maatregel in een context waarbij niet op voorhand te voorspellen is hoe de verplichting in de praktijk uitpakt in individuele gevallen. Met de hardheidsclausule wordt voorkomen dat er onredelijk hoge investeringen worden gevraagd van eigenaren van kantoorgebouwen. Uiteindelijk is besloten dit laatste zwaarder te laten wegen omdat draagvlak vanuit het bedrijfsleven onontbeerlijk is voor een succesvolle implementatie van de verplichting en het bevoegd gezag wordt gecompenseerd voor de hogere bestuurlijke lasten door de hardheidsclausule.

Als de verplichting in 2023 daadwerkelijk is geëffectueerd, kennen we de Omgevingswet met zijn eigen systematiek en terminologie. Binnen de systematiek van de Omgevingswet is het mogelijk maatwerk mogelijkheden open te stellen waarmee het bevoegd gezag (in de regel de gemeente) de mogelijkheid heeft de algemene rijksregels in een specifiek geval aan te passen door middel van een maatwerkvoorschrift. In het geval van de label C-verplichting zou dan overwogen kunnen worden het bevoegd gezag in bijzondere gevallen te kunnen laten bepalen dat een bedrijf de verplichting niet (volledig) of gefaseerd kan uitvoeren. De verplichting kan al bij de inwerkingtreding in 2021 worden verankerd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, de opvolger van het Bouwbesluit 2012, als één van de besluiten onder de Omgevingswet) waarbij dan

bezien zal worden hoe de hardheidsclausule precies in het systeem van de Omgevingswet zal worden opgenomen. Het traject dat leidt tot invlechting van het Bouwbesluit 2012 in de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet is reeds gestart.

4. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op 25 mei 2018 ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241) voorgelegd aan de Europese Commissie (2018/0224/NL). De meeste bepalingen van dit besluit bevatten mogelijk technische voorschriften in de zin van deze richtlijn. Deze bepalingen zijn verenigbaar met het vrije verkeer van goederen; zij zijn evenredig en waar nodig voorzien van een gelijkwaardigheidsbepaling met het oog op de wederzijdse erkenning (zie artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012). Van de Commissie is geen reactie ontvangen.

Melding aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie ingevolge artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) heeft niet plaatsgevonden nu in casu geen sprake is van significante gevolgen voor de handel.

5. Regeldruk

Algemeen

Dit besluit heeft invloed op de regeldruk. Dit blijkt uit het onderzoeksrapport «Effectmeting wijzigingen Bouwbesluit 2012, Drijvende Bouwwerken, milieuprestatiegrenswaarden en de label-C plicht voor kantoren» (Sira Consulting, 16 mei 2017). Sira baseert zich in dit onderzoek mede op onderzoek uit 2016 door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB). Opgemerkt wordt dat de in dit onderzoek opgenomen wijziging voor drijvende bouwwerken en de milieuprestatiegrenswaarde geen onderdeel uit maakt van dit besluit.

In beide onderzoeken is gebruik gemaakt van de kengetallen zoals geformuleerd in het rapport van RVO & Arcadis uit 2014 (Investeringskosten energiebesparende maatregelen bestaande utiliteitsbouw 2012), zoals die ook voor de NEV (Nationale Energie Verkenning) worden gebruikt. Ook heeft Sira gebruik gemaakt van een vervolgotitie van EIB (verplicht energielabel voor kantoren, mei 2017).

Nalevingskosten

Dit wijzigingsbesluit leidt tot een eenmalige verhoging van de nalevingskosten voor bedrijven.

Deze eenmalige nalevingskostenpost bestaat uit twee onderdelen. Een bedrag van € 302.200 aan eenmalige kosten die eigenaren van kantoorpanden moeten maken om na te gaan of de kantoorpanden voldoen aan de label C-verplichting. Daarnaast gaat het om een bedrag van € 867 à € 942 miljoen, ook een eenmalige kostenpost voor het bedrijfsleven. Dit laatste bedrag is het totaal aan kosten dat gemaakt moet worden door eigenaren van kantoorpanden die op 1 januari 2023 niet zouden voldoen aan label C.

Aangezien de label C-verplichting zal gaan gelden per 1 januari 2023, zullen deze kosten tussen de datum van inwerkingtreding en 1 januari 2023 gemaakt worden.

In de hierboven genoemde vervolgotitie gaat EIB ervan uit dat de investeringskosten liggen tussen € 964 miljoen en ruim € 1 miljard. Dit

bedrag is vervolgens gecorrigeerd voor overheidskantoren (dergelijke nalevingskosten voor overheidsgebouwen vallen niet onder de hier bedoelde nalevingskosten voor bedrijven), gemeentelijke monumenten en kantoren kleiner dan 100m², wat het totaal op € 867 à € 942 miljoen brengt. Dit bedrag is tot stand gekomen zonder verrekening van mogelijke subsidies.

Volgens de Basisregistraties Adressen en Gebouwen zijn er in Nederland circa 67.500 kantoren. Wanneer de uitgezonderde kantoren en overheidskantoren hiervan af worden getrokken, blijven er 49.000 kantoren over. Op basis van reeds gelabelde panden en bouwjaar is de inschatting dat de helft van deze kantoren al een label C of beter heeft. Dit betekent dat de helft van het huidige kantoorpark, dat wil zeggen circa 42 miljoen m², nog niet aan de label C-verplichting voldoet. De investeringskosten, jaarlijkse besparing op de energierekening en terugverdientijden van deze maatregelenpakketten zijn berekend aan de hand van kengetallen van RVO/Arcadis (2014). Door de berekende kosten te projecteren op de voorraad, zijn de gecumuleerde investeringen berekend op 867 à 942 miljoen. Voor het berekenen van de energiebesparing van kantoren is de besparing als gevolg van de labelverplichting afgezet tegen de autonome besparing uit de Nationale Energieverkenning van ECN.

De kosten die gemaakt worden voor het energielabel C voor kantoren hebben in het algemeen een terugverdientijd tussen de 3 en de 6,5 jaar. Door de maatregelen wordt het kantoorpark energiezuiniger waardoor de energierekening van het pand aanzienlijk zal dalen. Dit betekent dat de genoemde investering in het algemeen zal worden terugverdiend.

Opgemerkt wordt dat bij de berekening van de eenmalige nalevingskosten ervan uit is gegaan dat de maatregelen op een zelfstandig moment worden uitgevoerd. Het kan echter ook zo zijn dat kantooreigenaren de werkzaamheden combineren met reguliere onderhoudsmomenten (een zogeheten natuurlijk moment). Tevens is het mogelijk dat kantooreigenaren uit vrije wil maatregelen omtrent energiezuinigheid van kantoorpanden zullen toepassen, met het oog op de hierboven al genoemde terugverdienmogelijkheden. In dergelijke gevallen zullen de meerkosten, en zeker ook de mate waarin deze gevoeld worden, minder zijn.

Administratieve lasten

Dit wijzigingsbesluit leidt tot een structurele toename van de administratieve lasten.

Voor de label C-verplichting gaat het om structurele administratieve lasten van minimaal € 240.000 tot maximaal € 996.000 per jaar. Dit zijn de jaarlijkse kosten voor kantoorpanden waar naar verwachting niet binnen 10 jaar een mutatie zal plaatsvinden en waarbij dus vroegtijdig kosten moeten maken voor het aanvragen van een energielabel. De marge van deze verwachte kosten is ontstaan doordat op voorhand niet te voorspellen is hoeveel kantoorpanden de komende 10 jaar van eigenaar of huurder wisselen en uit dien hoofde al een nieuwe label moeten hebben.

Bestuurlijke lasten

Uit onderzoek van Sira Consulting (Handhavingslasten verplicht energielabel C voor kantoren, Quickscan van de financiële gevolgen voor gemeenten, mei 2017) volgt dat de bestuurlijke lasten van dit besluit voor de periode 2018–2030 naar verwachting 12,6 à 15,8 miljoen zullen bedragen, waarvan de piek zal liggen tussen 2021 en 2024. Het exacte bedrag is afhankelijk van de keuze of gemeenten de uitvoering zelf ter hand nemen of bij de regionale omgevingsdiensten beleggen (de meest

voordelige variant). Naar aanleiding van de bezwaren van de VNG ten aanzien van de hardheidsclausule en omdat er komende tijd nog veranderingen zullen plaatsvinden in het kader van het «Harmonisatietraject Omgevingswet» zal in 2020 een vervolgonderzoek plaatsvinden om de handhavingslasten verder in kaart te brengen.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het ontwerpbesluit is beoordeeld aan de hand van de standaardtoets op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, waarbij aandacht is besteed aan de gevolgen die uitvoerende organisaties en bedrijven zullen ervaren om de nieuwe regelgeving na te leven en de verwachte extra handhavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als de regelgeving naar verwachting niet spontaan zal worden nageleefd. Ook is gekeken naar de belasting van de rechtelijke macht en de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze toets heeft geen aanleiding gegeven tot wijziging van het besluit.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en B

Met onderdeel B wordt een nieuwe afdeling toegevoegd aan hoofdstuk 5 van het Bouwbesluit 2012. Met deze wijziging is invulling gegeven aan de toezegging om een zogenoemde label C-verplichting voor bestaande kantoorgebouwen te realiseren. Het is op grond van het eerste lid van artikel 5.11 vanaf 1 januari 2023 verboden om een kantoorgebouw in gebruik te nemen of te gebruiken zonder een geldig energielabel met een energie-index (EI) van 1,3 of beter. Er is voor gekozen om in dit lid niet van de labelklasse te spreken maar van een energielabel met een bepaalde energie-index (EI). Een EI van 1,3 is op dit moment gelijk aan labelklasse C. In het voorschrift wordt gesproken van een EI van 1,3 of beter. Een voldoende betere energieprestatiecoëfficiënt zal natuurlijk ook een betere labelklasse, bijvoorbeeld B of A, opleveren.

Het gaat om het hebben van een energielabel als bedoeld in het Besluit energieprestatie gebouwen (BEG). De labelverplichting als bedoeld in dat besluit is vooral van toepassing op transactiemomenten. De labelverplichting zoals deze uit het eerste lid voortvloeit geldt voor alle kantoorgebouwen die als zodanig gebruikt worden, ongeacht wie de eigenaar is. Dit kan betekenen dat het gaat om kantoorgebouwen die verhuurd worden, maar dit nieuwe voorschrift geldt ook bij eigen gebruik. De verplichting is in ieder geval niet afhankelijk van transactiemomenten. Hoewel het om een en hetzelfde energielabel gaat, kan de labelverplichting voortaan dus voortvloeien uit het BEG of uit het Bouwbesluit 2012. In sommige gevallen zal er al een geldig energielabel C beschikbaar zijn omdat er een eerder transactiemoment is, in andere gevallen moet nu voor 1 januari 2023 een label worden aangevraagd. In die gevallen wanneer de kwaliteit van het gebouw onvoldoende is om een label C te krijgen, is het op grond van het eerste lid nodig de voor kwaliteitsverbetering benodigde voorzieningen tijdig te treffen. Als die voorzieningen niet voor 1 januari 2023 zijn getroffen, zodat er op dat moment geen energielabel dat aan het eerste lid voldoet kan worden afgegeven, mag de kantoorfunctie niet in gebruik worden genomen of gebruikt.

Tegen het overtreden van deze verplichtingen kan net als bij overtreding van andere verplichtingen uit het Bouwbesluit 2012 door het bevoegd gezag worden opgetreden. Het handhavinginstrumentarium uit de Woningwet is hiervoor het kader, op grond hiervan kan bestuursrechtelijk of strafrechtelijk (overtreding van de Wet economische delicten) worden opgetreden. Het staat het bevoegd gezag vrij om te beoordelen of en welke maatregelen er in een bepaald geval ingezet worden bij de handhaving. Op basis van een afweging van alle omstandigheden van het

geval zal het bevoegd gezag beoordelen of en welke handhavingsmaatregel in het concrete geval proportioneel is. Indien een kantoorgebouw tegen de verplichting van artikel 5.11, eerste lid, in gebruik wordt genomen of in gebruik blijft kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld eerst een waarschuwing geven om de eigenaar de mogelijkheid te geven de situatie te herstellen. Als de overtreder het gebouw niet aanpast en het gebruik niet staakt is er sprake van een herhaaldelijke overtreding. Hiertegen kan bijvoorbeeld worden opgetreden door het opleggen van een last onder dwangsom. Het opleggen van een last onder dwangsom brengt in tegenstelling tot het opleggen van een last onder bestuursdwang geen initiële kosten voor het bevoegd gezag met zich mee. Het bevoegd gezag kan in beleidsregels kaders opnemen voor de handhaving van deze verplichting. Ook zonder zulke beleidsregels of een vooraf vastgestelde handhavingstrategie kan binnen het kader van het handhavingsinstrumentarium van de Woningwet tegen overtredingen van artikel 1b van de Woningwet worden opgetreden.

Overigens wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe bepalingsmethode voor de energieprestatie. Deze nieuwe methode, die beter recht zal doen aan de verplichtingen uit de richtlijn energieprestatie gebouwen, zal op termijn de huidige methoden vervangen en de energieprestatie uitdrukken in termen van kWh/m²•jaar in plaats van de huidige EPC en EI. Het voornemen is deze methode uiterlijk 31 december 2019 in de regelgeving aan te wijzen. Op het moment dat deze methode er is, zal dit ook leiden tot aanpassing van onderhavig artikel 5.11. Die aanpassing zal zoveel mogelijk beleidsneutraal plaatsvinden. Er kan overwogen worden om overgangsrecht te creëren. Hierbij wordt opgemerkt dat wanneer men al voor deze aanpassing aan de label C-verplichting voldoet, de geldigheidstermijn van het label 10 jaar is.

De verbodsbepaling in eerste lid geldt voor kantoorgebouwen. Zoals in de begripsbepalingen in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012 is opgenomen is een kantoorgebouw een gebouw of gedeelte van een gebouw met alleen één of meer kantoorfuncties en nevenfuncties daarvan.

Hieruit volgt dat een kantoorgebouw een afzonderlijk gebouw kan zijn, maar ook een onderdeel van een groter gebouw. Veel gebouwen in Nederland zijn combinatiegebouwen. Een bekend voorbeeld is een hoog gebouw met in de plint winkels of horeca en daarboven kantoren. In dat geval geldt de labelplicht alleen voor het kantoorgebouw. Tot een kantoorgebouw worden ook de nevenfuncties gerekend van de kantoorfuncties. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het bedrijfsrestaurant of vergaderzalen (beide zijn zogenaamde bijeenkomstfuncties). De labelplicht geldt voor het gehele kantoorgebouw inclusief de nevenfuncties. Een kantoorfunctie kan zelf ook nevenfunctie van een andere gebruiksfunctie zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij kantoren in scholen, ziekenhuizen, winkels, buurthuizen of industriehallen. In die gevallen is geen sprake van een kantoorgebouw als bedoeld in de begripsbepaling en geldt de labelplicht niet.

Het tweede lid regelt dat de labelplicht niet geldt als het kantoorgebouw onderdeel is van een (groter) gebouw en het totale gebruiksoppervlakte aan kantoorfuncties kleiner is dan 50% van de totale gebruiksoppervlakte aan gebruiksfuncties van dat gebouw. Met deze uitzondering kan bijvoorbeeld een kantoorgebouw dat één gebouw is met bijvoorbeeld een industrie functie, een situatie die in de praktijk veel voorkomt, buiten de labelplicht vallen.

Uit het derde lid volgt dat het eerste lid ook niet van toepassing is op een kantoorgebouw als het totale gebruiksoppervlakte aan kantoor-

functies en nevenfuncties daarvan in het kantoorgebouw of in het gebouw waarvan het kantoorgebouw deel uitmaakt kleiner is dan 10 m². Een afzonderlijk kantoorgebouw met minder dan 100 m² aan kantoorfuncties en nevenfuncties valt daarmee buiten de labelplicht. Is het kantoorgebouw onderdeel van een (groter) gebouw dan geldt deze grens van 100 m² voor het gehele gebouw. Dit betekent dat bij een gebouw dat bestaat uit twee kantoorgebouwen van ieder 60 m², beide gebouwen al labelplichtig zijn. Hiermee wordt voorkomen dat het gebouw opgeknipt wordt in stukken van kleiner dan 100 m², om aan het voorschrift te ontkomen.

De ondergrens van 100 m² sluit aan bij de bestaande grens van 100 m² voor de milieugrenswaarde, die ook al in het huidige Bouwbesluit 2012 van kracht is. Het naar boven optrekken van deze ondergrens, betekent een verlies aan additionele besparing van PJ's die nodig is om de doelstellingen van het Energieakkoord te behalen. Met name kleinere kantoren zorgen voor een additionele besparing, omdat zij niet onder de verplichtingen op grond van de Wet Milieubeheer vallen.

Met het vierde lid is een verband gelegd met de uitzonderingen op de labelverplichting zoals deze zijn opgenomen in artikel 2.2 van het BEG. De labelverplichting is niet van toepassing in alle gevallen wanneer het kantoorgebouw behoort tot een in genoemd artikel beschreven categorie. Concreet betekent dit dat de labelverplichting in ieder geval niet geldt bij kantoren in monumenten (categorie b), kantoren in slooppanden of in panden die zullen worden getransformeerd (categorie e, gebouwen die ten hoogste twee jaar worden gebruikt) en gebouwen die worden onteigend (categorie h). Onder monumenten zoals beschreven in categorie b wordt kort gezegd verstaan rijksmonumenten als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet of waarvoor een dergelijke aanvraag is gedaan en krachtens een provinciale of gemeentelijke verordening aangewezen monumenten. De andere in artikel 2.2 van het BEG opgenomen categorieën zullen naar verwachting bij kantoren geen een rol spelen.

In die gevallen wanneer de kwaliteit van het gebouw onvoldoende is om een label met een EI van 1,3 te krijgen, is het op grond van het eerste lid nodig de voor kwaliteitsverbetering benodigde voorzieningen tijdig te treffen. Als die voorzieningen niet voor 1 januari 2023 zijn getroffen, zodat er op dat moment geen energielabel dat aan het eerste lid voldoet kan worden afgegeven, mag de kantoorfunctie niet in gebruik worden genomen of gebruikt. Het vijfde lid biedt een uitzondering op deze verplichting. In die gevallen wanneer de terugverdientijd van de voor de beoogde kwaliteitsverbetering benodigde energiebesparende maatregelen meer dan 10 jaar is, mag worden volstaan met het treffen van alle maatregelen met een terugverdientijd tot en met 10 jaar. In de praktijk kan dit betekenen dat in dergelijke gevallen volstaan mag worden met een hogere EI ofwel een slechtere labelklasse. In dat geval moet de eigenaar/gebruiker desgevraagd wel ten genoegen van het bevoegd gezag aantonen dat hij of zij voor 1 januari 2023 alle erkende maatregelen heeft genomen met een terugverdientijd tot en met 10 jaar én een geldig op basis van die voorzieningen verstrekt energielabel tonen.

Omdat de nieuwe afdeling 5.3 betrekking heeft op bestaande bouw is met de wijziging in onderdeel A het begrip «nieuwbouw» in het opschrift van hoofdstuk 5 geschrapt.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit besluit met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Bij het bepalen van het moment van inwerkingtreding is geen rekening gehouden met de vaste verandermomenten en met de minimale invoeringstermijn voor het bouwbedrijfsleven van tenminste twee maanden vanaf vaststelling van de regeling. Hiervoor is gekozen omdat zo spoedig mogelijke inwerkingtreding in het belang van het bouwbedrijfsleven is. Er wordt daarbij overigens op gewezen dat de notificatietermijn van drie maanden voorafgaande aan de vaststelling van deze regeling in zekere zin ook is te beschouwen als voorbereidingstijd, omdat de regeling in het kader van notificatie openbaar is gemaakt. Zie voor de notificatie ook onderdeel 4 van het algemeen deel van de toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren