Besluit van [datum] tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met de derde tranche van de implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU 2024, L 1275) [KetenID WGK028628]

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

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. ...;

Gelet op Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (PbEU 2024, L 8.5.2024) en de artikelen 2.14, 3.10, tweede lid, 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, 20.2, eerste lid, 20.6, eerste lid en 20.10, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum], nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3.7 wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. In afwijking van het tweede lid kan een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 3.87a0 ook een versoepeling inhouden.

B

In artikel 3.83, tweede lid, wordt "voor een gebruiksfunctie in tabel 3.83" vervangen door "voor een gebruiksfunctie in tabel 3.83a of tabel 3.83b".

C

Tabel 3.83 wordt vervangen door tabel 3.83a en tabel 3.83b, luidende:

Tabel 3.83a

gebruiksfunctie		leden van toepassing														
		maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik								gegevens en bescheiden maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik		overgangsrecht maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik	afbakening maatwerkvoorschriften maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik	opwekking zonne-energie		
	artikel	3.84								3.84a		3.84b	3.86	3.86a		
	lid	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	1	2	3
1	Woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Industriefunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	1	2	3
6	Kantoorfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	1	2	3
7	Logiesfunctie															
	a. in een logiesgebouw	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	*	1	2	3
	b. andere logiesfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*	*	-	-	-
11	Overige gebruiksfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	-	-	-
12	Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Alle niet hierboven genoemde gebruiksfuncties		1	2	3	4	5	6	7	8	1	2	*	*	1	2	3

Tabel 3.83b

gebruiksfunctie	leden van toepassing						waarden 2030				
	minimumeisen energieprestatie						waarde primair fossiel [in kWh/m².jr	labelletter	waarde werkelijk gebruik [in kWh/m	overgangsrecht minimumeisen energieprestatie	afbakening maatwerkvoorschriften minimumeisen energieprestatie
artikel	3.87						3.87			3.87a	3.87a0
lid	1			2	3	4	1				
onderdeel	a	b	c				a	b	c		
1 Woonfunctie											
a voor verhuur	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
b andere woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2 Bijeenkomstfunctie											
a voor kinderopvang	a	b	c	2	3	4	365	D	277	1,45	*
b andere bijeenkomstfunctie	a	b	c	2	3	4	320	D	248	1,45	*
3 Celfunctie	a	b	c	2	3	4	415	D	252	1,45	*
4 Gezondheidszorgfunctie											
a met bedgebied	a	b	c	2	3	4	595	D	401	1,45	*
b andere gezondheidszorgfunctie	a	b	c	2	3	4	295	D	221	1,45	*
5 Industriefunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6 Kantoorfunctie	a	b	c	2	3	4	225	C	150	1,3	*
7 Logiesfunctie	a	b	c	2	3	4	320	D	166	1,45	*
8 Onderwijsfunctie	a	b	c	2	3	4	330	D	253	1,45	*
9 Sportfunctie	a	b	c	2	3	4	215	D	141	1,45	*
10 Winkelfunctie	a	b	c	2	3	4	395	D	287	1,45	*
11 Overige gebruiksfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

D

Na tabel 3.83b wordt een tabel ingevoegd, luidende:

Tabel 3.83c

gebruiksfunctie	leden van toepassing						waarden 2033				
	minimumeisen energieprestatie						waarde [in kWh/m³.jr]	labelletter	waarde [in kWh/m².jr]	overgangsrecht minimumeisen energieprestatie	afbakening maatwerkvoorschriften mimimumeisen energieprestatie
artikel	3.87						3.87			3.87a	3.87a0
lid	1			2	3	4	1				
onderdeel	a	b	c				a	b	c		
1 Woonfunctie											
a voor verhuur	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
b andere woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
2 Bijeenkomstfunctie											
a voor kinderopvang	a	b	c	2	3	4	330	C	242	1,45	*
b andere bijeenkomstfunctie	a	b	c	2	3	4	285	C	213	1,45	*
3 Celfunctie	a	b	c	2	3	4	370	C	212	1,45	*
4 Gezondheidszorgfunctie											
a met bedgebied	a	b	c	2	3	4	530	C	336	1,45	*
b andere gezondheidszorgfunctie	a	b	c	2	3	4	260	C	186	1,45	*
5 Industriefunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6 Kantoorfunctie	a	b	c	2	3	4	225	C	150	1,3	*
7 Logiesfunctie	a	b	c	2	3	4	285	C	131	1,45	*
8 Onderwijsfunctie	a	b	c	2	3	4	295	C	218	1,45	*
9 Sportfunctie	a	b	c	2	3	4	195	C	121	1,45	*
10 Winkelfunctie	a	b	c	2	3	4	355	C	243	1,45	*
11 Overige gebruiksfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

E

Artikel 3.87 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 3.87 (minimumeisen energieprestatie)

2. Het eerste lid komt te luiden:
1. Een gebruiksfunctie heeft:
a. een primair fossiel energiegebruik van ten hoogste de in tabel 3.83b aangegeven waarde, bepaald volgens NTA 8800;
b. een energielabel met de in tabel 3.83b aangeven letter of beter; of
c. een werkelijk energiegebruik voor ruimteverwarming en tapwater van ten hoogste de in tabel 3.83b aangegeven waarde, bepaald volgens het WEii $_{gas;MEPS}$-protocol.

3. Het tweede lid komt te luiden:
2. In afwijking van het eerste lid worden bij een gebouw of een gedeelte daarvan dat op niet meer dan een bouwwerkperceel ligt, met meerdere gebruiksfuncties niet van dezelfde soort, waarvoor volgens het eerste lid, onder a en c, een eis geldt, de waarde voor het energiegebruik naar

gebruiksoppervlakte gewogen. Bij het bepalen van die waarde wordt per gebruiksfunctie uitgegaan van de in tabel 3.83b aangegeven waarde.

4. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde tot en met zesde lid tot derde tot en met vijfde lid.

5. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:
3. Het eerste lid is niet van toepassing op:
a. een gebruiksfunctie die niet is bestemd om te worden verwarmd of gekoeld voor personen;
b. een gemeentelijk monument, voorbeschermd gemeentelijk monument, provinciaal monument, voorbeschermd provinciaal monument, rijksmonument of voorbeschermd rijksmonument;
c. een bijeenkomstfunctie voor het houden van erediensten en religieuze activiteiten en nevengebruiksfuncties daarvan;
d. een bouwwerk met een instandhoudingstermijn van ten hoogste twee jaar op dezelfde locatie;
e. een woonfunctie of logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw, die minder dan vier maanden per jaar wordt gebruikt of die tijdelijk wordt gebruikt en een verwacht energiegebruik heeft van minder dan 25% van het energiegebruik bij permanent gebruik;
f. een alleenstaand bouwwerk met een gebruiksoppervlakte van minder dan 50 m²; en
g. een bouwwerk dat eigendom is van het Rijk en nationale defensiedoeleinden dient, met uitzondering van een logiesfunctie en een kantoorfunctie.

6. Het vijfde lid (nieuw) vervalt.

F

Artikel 3.87a komt te luiden:

Artikel 3.87a (overgangsrecht minimumeisen energieprestatie)

1. Artikel 3.87, eerste lid, is niet van toepassing op een gebruiksfunctie met een geldig energielabel als bedoeld in artikel 2.1 van het Besluit energieprestatie gebouwen zoals dat gold op 31 december 2020, met een energie-index van ten hoogste de in tabel 3.83b aangegeven waarde.
2. Met een primair fossiel energiegebruik van ten hoogste de in tabel 3.83c aangegeven waarde, bepaald volgens NTA 8800, zoals die gold vóór 31 december 2029 of een energielabel met een daarin omgezette letter zoals aangegeven in tabel 3.83c of beter, vastgesteld en afgegeven na 1 januari 2023, wordt met ingang van 1 januari 2033 voldaan aan artikel 3.87, eerste lid.

G

Na artikel 3.87a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.87a0 (afbakening maatwerkvoorschriften minimumeisen energieprestatie)

1. Een maatwerkvoorschrift over artikel 3.87 kan inhouden dat niet aan artikel 3.87, eerste lid, hoeft te worden voldaan in het geval de gebruiksfunctie binnen een jaar na het van toepassing worden van de eis aantoonbaar wijzigt naar een woonfunctie of naar een gebruiksfunctie of bouwwerk als bedoeld in artikel 3.87, derde lid.
2. Een maatwerkvoorschrift over artikel 3.87 kan inhouden dat het treffen van voorzieningen om de staat van het bouwwerk in overeenstemming te brengen met artikel 3.87, eerste lid, gefaseerd mag worden uitgevoerd, als sprake is van ernstige financiële moeilijkheden, ernstige uitvoeringstechnische moeilijkheden of ernstige moeilijkheden gelegen in de toestand van de persoon van de eigenaar.
3. Een maatwerkvoorschrift op aanvraag van de eigenaar of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan het bouwwerk kan inhouden dat er gelijkwaardige

voorzieningen moeten worden getroffen in een ander bouwwerk waar de aanvrager eigenaar van is.

H

Artikel 6.28 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel b wordt "dat wordt gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten" vervangen door "met een bijeenkomstfunctie voor het houden van erediensten en religieuze activiteiten en nevengebruiksfuncties daarvan".

2. Onderdeel d komt te luiden:
d. een bouwwerk met een instandhoudingstermijn van ten hoogste twee jaar op dezelfde locatie;

3. Onderdeel e komt te luiden:
e. een gebouw of gedeelte daarvan, met een woonfunctie of logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw, die minder dan vier maanden per jaar wordt gebruikt of die tijdelijk wordt gebruikt en een verwacht energiegebruik heeft van minder dan 25% van het energiegebruik bij permanent gebruik;

Artikel II

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 2.20 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 2.3 Omgevingswaarden klimaat en energie

Artikel 2.21 (omgevingswaarde richtlijn energie-efficiëntie)

1. Ten minste 3% van de totale gebruiksoppervlakte van gebouwen die bestemd zijn om te worden verwarmd of gekoeld voor personen en die eigendom zijn van een overheidsinstantie wordt ieder kalenderjaar verbouwd zodat wordt voldaan aan het niveau van een emissievrij gebouw, bedoeld in artikel 2.22 of artikel 2.23.
2. Het percentage van ten minste 3% wordt berekend over de totale gebruiksoppervlakte van gebouwen met een gebruiksoppervlakte van meer dan 250 m², die op 1 januari 2024 niet voldoen aan artikel 4.149 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.
3. Als in een kalenderjaar meer dan 3% van de totale gebruiksoppervlakte is verbouwd naar het niveau van een emissievrij gebouw, mag het overschot worden meegeteld bij het bepalen van het percentage van de twee daaropvolgende jaren.
4. De in het eerste lid bedoelde omgevingswaarde is een resultaatsverplichting.

Artikel 2.22 (niveau emissievrij gebouw)
1. Een gebruiksfunctie van een gebouw in eigendom van een overheidsinstantie dat voldoet aan het niveau van een emissievrij gebouw:
a. heeft een netto warmtebehoefte per jaar, bepaald volgens NTA 8800, van ten hoogste de in tabel 2.22 aangegeven waarde;
b. heeft een primair fossiel energiegebruik, bepaald volgens NTA 8800, van ten hoogste de in tabel 2.22 aangegeven waarde;
c. heeft een minimumwaarde voor hernieuwbare energie, bepaald volgens NTA 8800, van 30 x (bruto dakoppervlakte/gebruiksoppervlakte) kWh/m^2.jr, waarbij (bruto dakoppervlakte/gebruiksoppervlakte) ten hoogste 1,0 is; en

d. veroorzaakt ter plaatse geen koolstofemissies als bedoeld in de richtlijn energieprestatie van gebouwen, uit fossiele brandstoffen.
2. In afwijking van het eerste lid worden bij een gebouw of een gedeelte daarvan dat op niet meer dan een perceel ligt, met meerdere gebruiksfuncties niet van dezelfde soort, de waarden voor de netto warmtebehoefte en het primair fossiel energiegebruik, bepaald volgens NTA 8800, naar gebruiksoppervlakte gewogen bij het bepalen van het niveau van een emissievrij gebouw. Bij het bepalen van die waarden volgens NTA 8800 wordt per gebruiksfunctie uitgegaan van de in tabel 2.22 aangegeven waarden.
3. Bij toepassing van dit artikel gelden voor een nevengebruiksfunctie, niet zijnde een overige gebruiksfunctie, van de woonfunctie de eisen aan de woonfunctie.

Tabel 2.22

gebruiksfunctie	waarden bouwjaar < 1945		waarden bouwjaar >= 1945	
artikel	2.22		2.22	
lid	1 en 2		1 en 2	
	Netto warmtebehoefte [kWh/m².jr] (1) geldt als $A_{ls}/A_{g;tot} \leq 1,6$ (2) geldt als $A_{ls}/A_{g;tot} > 1,6$	Primair fossiel energiegebruik [kWh/m².jr]	Netto warmtebehoefte [kWh/m².jr] (1) geldt als $A_{ls}/A_{g;tot} \leq 1,6$ (2) geldt als $A_{ls}/A_{g;tot} > 1,6$	Primair fossiel energiegebruik [kWh/m².jr]
1 Woonfunctie				
a in een woongebouw	(1) 83	85	(1) 61	(1) 72
	(2) 127	103	(2) 107	(2) 93
b andere woonfunctie	(1) 101	87	(1) 79	(1) 66
	(2) 126	91	(2) 105	(2) 76
2 Bijeenkomstfunctie				
a voor kinderopvang	114	116	98	93
b andere bijeenkomstfunctie	87	92	84	92
3 Celfunctie	-	-	-	-
4 Gezondheidszorgfunctie				
a met bedgebied	106	180	103	172
b andere gezondheidszorgfunctie	85	94	75	92
5 Industriefunctie	-	-	-	-
6 Kantoorfunctie	72	88	57	83
7 Logiesfunctie				
a in een logiesgebouw	63	116	65	118
b andere logiesfunctie	-	-	-	-
8 Onderwijsfunctie	91	89	89	83
9 Sportfunctie	47	62	44	51
10 Winkelfunctie	65	119	56	111
11 Overige gebruiksfunctie	-	-	-	-
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-

Artikel 2.23 (niveau emissievrij gebouw; alternatief)
1. Een gebruiksfunctie van een gebouw in eigendom van een overheidsinstantie voldoet ook aan het niveau van een emissievrij gebouw, bedoeld in artikel 2.21, als de gebruiksfunctie, in plaats van artikel 2.22, eerste lid, onder a en b,:
a. een warmteweerstand heeft van ten minste 2,6 m².K/W voor een vloer, 1,7 m².K/W voor een gevel en 3,5 m².K/W voor een dak, bepaald volgens NTA 8800;
b. een warmtedoorgangscoëfficiënt heeft van ramen, deuren en kozijnen van ten hoogste 1,65 W/m²•K, bepaald volgens NTA 8800; en
c. een ventilatievoorziening systeem C of D heeft als bedoeld in NTA 8800.
2. In afwijking van het eerste lid, onder a, geldt voor een woonfunctie van een gebouw met bouwjaar voor 1945 in eigendom van een overheidsinstantie, dat een verhouding heeft tussen de

verliesoppervlakte en de totale gebruiksoppervlakte, bepaald volgens NTA 8800, van 1,6 of minder, geen eis voor de warmteweerstand van een gevel.
3. In afwijking van het eerste lid, onder a, heeft een woonfunctie van een gebouw met bouwjaar voor 1945 in eigendom van een overheidsinstantie, dat een verhouding heeft tussen de verliesoppervlakte en de totale gebruiksoppervlakte, bepaald volgens NTA 8800, van meer dan 1,6, een warmteweerstand van ten minste 1,0 m².K/W voor een gevel.

B

Na artikel 4.31 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4.32 (bestuursorgaan voor programma bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde richtlijn energie-efficiëntie)

In afwijking van artikel 3.10, eerste lid, van de wet stelt Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een programma vast als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.21.

C

Het opschrift van Afdeling 11.4 komt te luiden:

Afdeling 11.4 Klimaat en energie

D

Na het opschrift van Afdeling 11.4 wordt het opschrift van een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 11.4.1 Broeikasgassen

E

Na artikel 11.66 worden twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 11.4.2 Energielabels

Artikel 11.66a (gegevensverzameling energielabels)

Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening verzamelt de volgende gegevens voor het bepalen van de energieprestatie en het afgeven van het energielabel van gebouwen:
a. gegevens over voor welke gebouwen de energieprestatie is geregistreerd, waaronder adresgegevens, identificerend objectnummer van het pand of verblijfsobject als bedoeld in artikel 19 van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen en de opleverstatus van het gebouw;
b. kenmerken van de registratie van de energieprestatie, waaronder de aanduiding van het soort opname van de energieprestatie, de opnamedatum van de energieprestatie en gegevens over de energieadviseur, de certificaathouder en de geattesteerde software;
c. de uitvoerfile van het rekenprogramma, bedoeld in BRL 9500-W en BRL 9500-U;
d. de registratiedatum van de energieprestatie bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en het unieke registratienummer van het energielabel;
e. gegevens over de algemene gebouwkenmerken, waaronder gebruiksfunctie, bouwjaar, gebruiksoppervlakte in m² en, in het geval van een woonfunctie, woongebouw of logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw, woningtype;
f. gegevens over de aanwezige isolatie, waaronder beglazing, isolatie van de gevel, isolatie van het dak en isolatie van de vloer;

g. gegevens over de aanwezige installaties, waaronder verwarmingstoestel, tapwatertoestel, koelsysteem, ventilatiesysteem, zonneboiler, zonnepanelen en, in het geval van een utiliteitsgebouw, verlichting; en
h. gegevens over de berekende indicatoren van de energieprestatie, waaronder de energielabelklasse, het primair fossiel energiegebruik, het aandeel hernieuwbare energie, in het geval van een woonfunctie, woongebouw of logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw, de oververhitting in de zomer en de warmtebehoefte, en in het geval van een utiliteitsgebouw, de energiebehoefte en de aanduiding A0.

Artikel 11.66b (register energielabels)
1. Er is een landelijk register energielabels.
2. Het register wordt beheerd door Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De minister is verwerkingsverantwoordelijke.
3. Het register heeft tot doel het toezicht op de naleving en handhaving van de voorschriften op het gebied van energielabels te kunnen waarborgen en de toegang tot de gegevens aan de instellingen en organisaties, bedoeld in het vierde lid, mogelijk te maken voor zover de gegevens noodzakelijk zijn in verband met hun werkzaamheden als bedoeld in het vierde lid.
4. Het register is langs elektronische weg toegankelijk voor:
a. certificatie-instellingen, voor zover het energielabel en de gegevens, bedoeld in artikel 11.66a, onder a, b, en d tot en met h, noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van hun taak zoals omschreven in BRL 9500-W en BRL 9500-U;
b. het centraal bureau voor de statistiek, voor zover het energielabel en de gegevens, bedoeld in artikel 11.66a, onder a, b, en d tot en met h, noodzakelijk zijn voor het van overheidswege uitvoeren van statistisch onderzoek ten behoeve van praktijk, beleid en wetenschap; en
c. onderzoeksinstellingen en -organisaties, voor zover het energielabel en de gegevens, bedoeld in artikel 11.66a, onder a, b, en d tot en met h, gebruikt worden voor wetenschappelijke, statistische of historische doeleinden en de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig geschaad wordt;
d. de eigenaar van het gebouw of gedeelte daarvan waarvoor het energielabel is afgegeven;
e. de persoon die in de basisregistratie personen op het woonadres van het gebouw of gedeelte daarvan waarvoor het energielabel is afgegeven, staat ingeschreven, met uitzondering van artikel 11.66a, onder c;
f. de energieadviseur, voor het gebouw of gedeelte daarvan waarvan hij de energieprestatie heeft geregistreerd;
g. de financiële onderneming, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, die voor het gebouw of gedeelte daarvan waarvoor het energielabel is afgegeven een hypothecaire lening heeft verstrekt, met uitzondering van artikel 11.66a, onder c;
h. de onderneming of rechtspersoon die in het handelsregister op het adres van het gebouw of gedeelte daarvan waarvoor het energielabel is afgegeven, staat ingeschreven, met uitzondering van artikel 11.66a, onder c; en
i. het college van burgemeester en wethouders, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van plannen voor de verduurzaming van de gebouwen op hun grondgebied, met uitzondering van artikel 11.66a, onder c.
5. Het register bevat in ieder geval de gegevens, bedoeld in artikel 11.66a.
6. De gegevens in de registratie worden ten hoogste vijftien jaar bewaard, gerekend vanaf de opnamedatum van de energieprestatie voor een energielabel.

§ 11.4.3 Emissievrije gebouwen overheidsinstanties

Artikel 11.66c (monitoring omgevingswaarde richtlijn energie-efficiëntie)

Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is belast met de uitvoering van de monitoring.

F

In bijlage I, onder A, wordt in de alfabetische volgorde toegevoegd:

overheidsinstantie: nationale, regionale of lokale autoriteit of entiteit die rechtstreeks door die autoriteiten wordt gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard is;

richtlijn energie-efficiëntie: Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231);

Artikel III (inwerkingtreding)

1. Artikel I, onderdeel D en Artikel II treden in werking met ingang van 1 januari 2028.
2. Artikel I, onderdelen A, B, C en E tot en met H, treedt in werking met ingang van 1 januari 2030.

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

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Elanor Boekholt-O'Sullivan

Nota van toelichting

Inhoudsopgave

I Algemeen deel

1. Inleiding

2. Context

3. Inhoud van het besluit
3.1 Minimum energieprestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen (MEPS).
3.1.1 Inleiding
3.1.2 Manieren om te voldoen
3.1.3 Uitzonderingen
3.2 ZEB bestaande bouw en omgevingswaarde 3% uit de EED-richtlijn
3.3 Uitbreiding toegang tot het energielabel en onderliggende gebouwgegevens

4. Verhouding tot hoger recht
4.1 Stelsel van de Omgevingswet
4.2 Eigendomsrecht (artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden)
4.2 Algemene Verordening Gegevensbescherming

5. Gevolgen van dit besluit
5.1 Regeldruk
5.1.1. Inleiding
5.1.2. Eenmalige regeldrukeffecten bedrijven
5.1.3. Regeldrukeffecten tranche 1
5.1.3.1. Methodiek energieprestatieberekening
5.1.3.2. Zonne-energie in gebouwen
5.1.3.3. Technische bouwsystemen
5.1.3.4. Infrastructuur voor duurzame mobiliteit
5.1.3.5. Keuring van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen
5.1.4. Resultaten tranche 2
5.1.4.1. Kostenoptimale energieprestatie-eisen
5.1.4.2. Emissievrije nieuwbouw en berekening van het aardopwarmingsvermogen
5.1.5. Resultaten tranche 3
5.1.5.1. Minimale energieprestatie-eisen (MEPS)
5.1.5.2. Emissievrije gebouwen (ZEB)
5.1.5.3. Nationale databank

5.2 Doenvermogen
5.3 Bestuurlijke en uitvoeringslasten

6. Toezicht en handhaving

7. Notificatie

8. Advies en consultatie
8.1 JTC en OPB
8.2 MKB-toets
8.3 Internetconsultatie
8.4 Adviescollege toetsing regeldruk
8.5 Code interbestuurlijke verhoudingen
8.6 Autoriteit Persoonsgegevens

8.7 Voorhang

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

10. Transponeringstabel

II Artikelsgewijs deel

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Op 24 april 2024 is de Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking) (PbEU 2024, L 1275) (hierna: EPBD IV) vastgesteld. Dit besluit strekt tot gedeeltelijke implementatie van deze richtlijn. In paragraaf 10 van deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen. Op grond van artikel 35 van de richtlijn moeten de artikelen uit de richtlijn uiterlijk op 29 mei 2026 in nationale wet- en regelgeving zijn omgezet. Deze richtlijn is alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland binnen de Europese Unie (hierna: EU) en heeft geen gevolgen voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Met deze wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn de volgende onderdelen uit de EPBD IV geïmplementeerd:

- Invoering van minimum energieprestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen (MEPS) met ingang van 2030 en 2033 (artikel 9 EPBD IV);
- vastlegging van de eisen aan emissievrije bestaande gebouwen (artikel 11 EPBD IV); en
- een grondslag voor het toegankelijk maken van de databank van energielabels voor banken, huurders van utiliteitsgebouwen en gemeenten (artikel 22 EPBD IV).

De EPBD IV verhindert niet dat een lidstaat verdergaande maatregelen handhaaft of treft dan de minimumvereisten die de richtlijn stelt, mits deze verenigbaar zijn met het recht van de Unie. Die maatregelen worden ter kennis van de Commissie gebracht. Er is in deze wijziging geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid, omdat strengere duurzaamheidseisen dan de EPBD IV vereist niet wenselijk worden geacht in lijn met het kabinetsbeleid van lastenluwe implementatie van Unieregelgeving.

2. Context

De EPBD IV maakt deel uit van het Fit-for-55-pakket[1] en de Renovatiegolfmededeling.[2] Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit in 2050, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. Dat pakket bestrijkt een waaier aan beleidsterreinen, waaronder energie-efficiëntie, hernieuwbare energie, landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw, energiebelasting, verdeling van de inspanningen, emissiehandel en infrastructuur voor alternatieve brandstoffen. Hieruit zijn verschillende Europese rechtshandelingen voortgevloeid, zoals de Richtlijn hernieuwbare energie[3], de AFIR-verordening[4] en de Richtlijn energie-efficiëntie.[5]

De eerste richtlijn energieprestatie van gebouwen was de Richtlijn 2002/91 EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 (EPBD I).[6] Deze is opgevolgd door Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD II).[7] De richtlijn uit 2010 is eenmaal gewijzigd in 2018[8] (EPBD III) en is opgevolgd door Richtlijn (EU) 2024/1275 die met dit wijzigingsbesluit deels wordt geïmplementeerd. Vandaar dat de term "EPBD IV" in deze toelichting wordt gebruikt.

---

[1] Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 808.
[2] Kamerstukken II 2020/21, 22 112, nr. 2983.
[3] Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.
[4] Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU (PbEU 2023, L 234).
[5] Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231).
[6] PB L 1 van 4 januari 2003, p. 65.
[7] PB L 153 van 18 juni 2010, p. 13.
[8] PB L 156 van 19 juni 2018, p. 75.

De maatregelen uit de EPBD IV zijn erop gericht de uitstoot van broeikasgassen door de gebouwde omgeving te verminderen met het oog op het behalen van de eerder beschreven doelstellingen. Het doel is de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren en de broeikasgasemissies van gebouwen te verminderen om tegen 2050 tot een emissievrij gebouwenbestand te komen. Daarbij worden in acht genomen de klimatologische omstandigheden buiten het gebouw, de plaatselijke omstandigheden, de eisen voor de binnenluchtkwaliteit en kosteneffectiviteit.[9]

In de brieven van 14 juli 2025, 17 maart 2026 en 8 juni 2026 van de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is uiteengezet dat de aanpassingen van de EPBD IV in wet- en regelgeving worden geïmplementeerd in een aantal tranches.[10]
De 1e tranche is gericht op de onderdelen van de EPBD IV die per 29 mei 2026 in werking zijn getreden.[11] Deze tranche bevat een aantal wijzigingen in de bepalingsmethode van de energieprestatie, extra zonne-energie op gebouwen, technische bouwsystemen, duurzame mobiliteit, laadinfrastructuur voor elektrisch vervoer en (fiets-)parkeerplaatsen, uitwisseling van gegevens en databanken over energieprestatie gebouwen, verbeterde en uitgebreidere informatie op het energielabel, uitbreiding van de labelplicht naar monumenten en (verslagen van) keuringen van systemen voor verwarming, ventilatie en airconditioning.

In de 2e tranche zijn in het Bbl grenswaarden en eisen opgenomen voor emissievrije nieuwbouw van overheidsinstanties, die vanaf 1 januari 2028 gaan gelden. Verder bevat de 2e tranche een rekenverplichting van het aardopwarmingsvermogen gedurende de gehele levenscyclus van een gebouw: het 'global warming potential' (gwp) gedurende de levenscyclus van dit gebouw (whole life cycle), kortweg genoemd 'wlc-gwp'. Deze eis gaat vanaf 1 januari 2028 gelden voor nieuwe gebouwen met meer dan 1.000 m² gebruiksoppervlakte. De berekende waarde van de wlc-gwp-scores moet op het energielabel worden vermeld. De versie van de bepalingsmethode voor wlc-gwp waarmee moet worden gerekend, wordt aangewezen in bijlage II van de Omgevingsregeling.

Dit wijzigingsbesluit is onderdeel van de 3e tranche van de implementatie van de regelgeving en heeft betrekking op de minimum energieprestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen die per 2030 en 2033 gaan gelden en het ZEB-niveau voor bestaande overheidsgebouwen als onderdeel van de implementatie van de Energie-Efficiëntie richtlijn. Daarnaast wordt geregeld dat meer belanghebbenden, zoals financiële instellingen en lokale overheden, toegang krijgen tot detailinformatie van het energielabel.[12] Ook huurders van utiliteitsgebouwen krijgen toegang tot deze informatie, net zoals huurders en ingeschrevenen van woningen dat nu hebben via Mijn Overheid.

De 4e en laatste tranche van de implementatie regelgeving heeft betrekking op het aanpassen van de regelgeving in het kader van emissievrije nieuwbouw in 2030, die vanuit de EPBD gebaseerd moet zijn op totaal primair energiegebruik. Omdat in Nederland tot nog toe de energieprestatie mede uitgedrukt wordt in primair fossiel energiegebruik, heeft dit tot gevolg dat de bepalingsmethode van de energieprestatie aangepast moet worden en de systematiek voor energielabels ook op totaal primair energiegebruik gebaseerd moet worden. Daardoor komt er per 2030 een nieuwe bepalingsmethode en wordt een nieuwe energielabelsystematiek van kracht, gebaseerd op totaal primair energiegebruik en met een indeling van A tot en met G zoals in de EPBD IV is voorgeschreven. Met de nieuwe bepalingsmethode zullen de ZEB-eisen voor nieuwbouw

[9] In het Bbl zijn, onder meer onder het hoofdstuk Gezondheid, al regels opgenomen over vochtwering, ventilatie, spuien, gevaarlijke stoffen et cetera die invulling geven aan de benodigde regelgeving voor het waarborgen van een gezond binnenmilieu. In lijn met de terminologie in het Bbl wordt hier daarom gesproken over binnenluchtkwaliteit in plaats van binnenmilieukwaliteit. Zie paragraaf 10.3 voor een nadere toelichting.
[10] Kamerstukken II 2024/25, 22 112, nr. 4107; Kamerstukken II 2025/26, 32 847, nr. 1405, Kamerstukken II 2025/26, 22 112, nr. 4366.
[11] Stb. 2026, 103, Stcrt. 2026, 18113 en 18123.
[12] Het energielabel is volgens bijlage I van het Bbl een schriftelijke verklaring over de energieprestatie van een gebouw. Een beperkt deel van de informatie van het energielabel (zoals de labelletter) kan door iedereen openbaar worden geraadpleegd. Het energielabel bevat uitgebreidere informatie, bijvoorbeeld over de isolatie van het gebouw en de installaties die nodig zijn voor verwarming, koeling, warm water en ventilatie, en de aanbevolen maatregelen voor verduurzaming.

worden herijkt die in 2030 voor alle nieuwe gebouwen moet gaan gelden (niet enkel voor overheidsgebouwen). Voor de wlc-gwp zal met input van het totaal primair energiegebruik op basis van die nieuwe bepalingsmethode worden gekeken wat de nieuwe eis moet worden die per 2030 wordt vastgesteld. De voorbereidingen voor de 4e tranche zijn al in gang gezet. De voor de 4e tranche benodigde wijzigingen van het Bbl en de Omgevingsregeling zullen naar verwachting uiterlijk op 1 juli 2029 gepubliceerd worden en per 1 januari 2030 in werking treden.

Naast deze tranches, die voornamelijk betrekking hebben op de bouwregelgeving (Bbl en Hoofdstuk 5 van de Omgevingsregeling), is voor de artikelen 3 en 14, achtste lid, van de EPBD IV een wetswijziging vereist. Met het Wetsvoorstel implementatie EPBD IV zal het Burgerlijk Wetboek worden aangepast om het voor appartementseigenaren in een Vereniging van Eigenaren (hierna: VvE) eenvoudiger te maken een oplaadpunt voor een elektrische auto op een parkeerplaats binnen het beheer van de VvE te plaatsen. Ook wordt een initiatiefrecht voor huurders opgenomen met betrekking tot oplaadpunten. In het wetsvoorstel wordt ook het Nationaal gebouw renovatieplan (NBRP) als verplicht programma in de Omgevingswet opgenomen. Dit wetsvoorstel gaat binnenkort in consultatie.

In de volgende paragraaf worden de wijzigingen van dit besluit, de 3e tranche van de implementatie van de EPBD IV, nader toegelicht.

3. Inhoud van het besluit

3.1 Minimum energieprestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen (MEPS)

3.1.1 Inleiding

Het Bbl neemt de eigen verantwoordelijkheid en vrijheid van burgers, bedrijven en instellingen tot uitgangspunt en legt slechts voorschriften op voor zover dat met het oog op het maatschappelijk belang strikt noodzakelijk is (het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid- inclusief toegankelijkheid). Dit uitgangspunt komt onder andere tot uitdrukking in het hanteren van een minimumniveau van eisen en eisen in de vorm van doelvoorschriften (zogeheten functionele- of prestatie-eisen) en het rechtens verkregen niveau. Ook zijn regels met betrekking tot verbouw in beginsel alleen van toepassing op de bouwingreep zelf en datgene dat verbouwd wordt en niet op die delen van het gebouw die niet wijzigen. Terughoudendheid met nieuwe voorschriften in de bestaande bouw is ook aangewezen met het oog op het beginsel van verworven rechten als onderdeel van het eigendomsrecht. De eigenaar van een bestaand gebouw wordt immers gedwongen de technische voorzieningen aan het gebouw te treffen die gelden op grond van het Bbl. De eigenaar is in overtreding als hij het gebouw niet aanpast volgens de eisen en kan met sancties worden geconfronteerd. De gebouweigenaar mag er dan ook op vertrouwen dat de overheid niet lichtzinnig en slechts uitdrukkelijk gemotiveerd aanvullende technische eisen stelt aan de bestaande bouw. In dit geval vloeit de verplichting om eisen te stellen in de bestaande bouw voort uit de EPBD IV.

In artikel 9, eerste lid, van de EPBD IV staat een verplichting voor alle lidstaten om in 2030 16% van de slechtst presterende utiliteitsgebouwen te verbeteren tot boven een bepaalde grenswaarde. Voor 2033 geldt een verplichting voor de 26% slechtst presterende gebouwen. Lidstaten kunnen deze verplichting uitdrukken door een numerieke indicator van het primaire of finale energiegebruik (kWh/m^2.jaar) op basis van de gebouwenvoorraad voor utiliteitsgebouwen op 1 januari 2020. De grenswaarden kunnen worden vastgesteld op een niveau dat overeenstemt met een bepaalde energieprestatieklasse, mits die voldoen aan de grenswaarden die horen bij de 16% en 26% slechtst presterende gebouwen. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt door de minimum energieprestatie-eis onder meer te koppelen aan een bepaalde labelletter.

Het verbeteren van de 16% en 26% slechtst presterende gebouwen vertaalt zich in de Nederlandse context naar een eis die wordt gesteld aan een maximum primair fossiel energiegebruik dat overeenkomt met energielabel D of beter in 2030 en label C of beter in 2033.

De minimum energieprestatie-eisen (aangeduid met de term "MEPS") gelden voor alle utiliteitsgebouwen die onder de verplichting vallen.[13] De grenswaarden die worden gesteld aan het primair fossiel energiegebruik zijn gebaseerd op een onderzoek van W/E adviseurs.[14] De resultaten hiervan geven een te uiteenlopende set aan labelgrenzen verdeeld over gebruiksfuncties. Op basis van deze gegevens en met oog op de werkbaarheid en eenvoud voor de gebouweigenaar is een uniforme labelletter aangehouden voor alle gebruiksfuncties die onder de MEPS vallen.

De wijzigingen zijn naast de toetsing aan de voorwaarden in artikel 9, eerste lid, van de EPBD IV, zorgvuldig afgewogen tegen de uitvoerbaarheid, haalbaarheid en regeldruk voor de eigenaar, met speciale aandacht voor de positie van gemeentelijk en maatschappelijk vastgoed. Beoogd wordt om de gebouweis en de transitie naar duurzamere gebouwen zo soepel mogelijk te laten verlopen – zonder dat dit ten koste gaat van de maatschappelijke functies die deze gebouwen vervullen. Vanaf 1 januari 2023 geldt voor kantoorgebouwen al de zogenaamde label C-verplichting, op grond waarvan kantoren niet gebruikt mogen worden als niet aan een minimum energieprestatie-eis wordt voldaan. Die verplichting wordt aangepast en uitgebreid met dien verstande dat de regel voor de staat van het gebouw geldt en niet een gebruiksverbod betreft. Het gevolg is dat het gebruik niet gestaakt hoeft te worden als niet wordt voldaan aan de regel, maar dat er wel voorzieningen moeten worden getroffen aan het gebouw en indien dit niet plaatsvindt een sanctie kan worden opgelegd door het bevoegd gezag. Wel wordt hier ook een nieuwe mogelijkheid tot maatwerkvoorschriften toegevoegd in specifieke gevallen.

Zoals eerder genoemd zal in verband met de verdere implementatie van de EPBD IV (tranche 4) vanaf 1 januari 2030 worden gewerkt met nieuwe indicatoren om de energieprestatie van een gebouw te kunnen bepalen en zal niet langer de indicator primair fossiel energiegebruik worden gebruikt. Ook zal een gemoderniseerde bepalingsmethode worden ingevoerd en wordt een nieuw energielabel van kracht met een indeling van (in beginsel) labelletter A tot en met G. Met de nieuwe indicatoren en de nieuwe bepalingsmethode zullen de grenswaarden, ook die van de MEPS, worden herijkt.

Om eigenaren tijdig duidelijkheid en handelingsperspectief te bieden zijn – ondanks de verandering van de indicatoren voor het bepalen van de energieprestatie en de modernisering van de bepalingsmethodiek in 2030 - in dit wijzigingsbesluit ook de grenswaarden van energielabel C opgenomen, hetgeen overeenkomt met het doel van uitfaseren van de 26% slechtst presterende gebouwen per 2033 binnen de huidige bepalingsmethodiek van het energielabel.
Deze grenswaarden zijn gericht op eigenaren die al eerder, vóór 1 januari 2030, grotere stappen willen maken naar een betere energieprestatie en een beter energielabel. Als een gebouweigenaar voor 1 januari 2030 renoveert naar deze grenswaarden of naar een energielabel C, dan voldoet deze eigenaar ook ná 1 januari 2033 aan de MEPS-eis vanaf 1 januari 2033. Vereist is wel dat dit label is afgegeven op of na 1 januari 2023 en daarom in 2033 nog van kracht is. Hiermee worden energielabels die zijn afgeleid uit een energie-index (EI) uitgesloten van dit overgangsrecht.

Voor eigenaren die ná 1 januari 2030 hun gebouw gaan renoveren naar de grenswaarden van 2033 geldt het volgende. De validatietool van de gemoderniseerde bepalingsmethode wordt naar verwachting in 2027 opgeleverd. Hiermee zullen de grenswaarden zoals die in dit wijzigingsbesluit zijn opgenomen worden herijkt naar de grenswaarden voor 2033 met de nieuwe indicator en de gemoderniseerde bepalingsmethode. De nieuwe grenswaarden voor 2033 zullen uiterlijk medio 2029 in het Bbl worden opgenomen, via de vierde tranche. De eigenaren die na 1 januari 2030 hun gebouw gaan renoveren zullen aan deze nieuwe grenswaarden moeten voldoen.

3.1.2. Manieren om te voldoen

De MEPS zijn vastgesteld op basis van het treffen van voorzieningen die ervoor zorgen dat de voorgeschreven energieprestatie wordt gehaald, het energielabel of op basis van een weergave

[13] Voor huurwoningen wordt gewerkt aan een eis tot uitfaseren van de EFG-labels vanaf 2029.
[14] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2026/03/19/diverse-onderzoeken-implementatie-meps.

van het werkelijk gebruik.[15] Er kan op drie manieren worden voldaan aan de MEPS. Ten eerste kan worden voldaan door voorzieningen te treffen die ervoor zorgen dat de voorgeschreven energieprestatie wordt behaald. Daarnaast is er de keuze om te voldoen via een energielabel met een bepaalde labelletter of beter. En als derde kan worden voldaan door te zorgen dat het werkelijk energiegebruik onder de vastgestelde grenswaarde komt te liggen.

Om meer aan te sluiten bij de praktijk en om de lasten van organisaties te beperken is gekozen voor een alternatieve methode, namelijk het bepalen van het werkelijk energiegebruik. De grenswaarden zijn gebaseerd op het totale gasverbruik per jaar van een gebouwgebruiksfunctie. Bij het vaststellen van de grenswaarden voor het werkelijk energiegebruik is voor een aantal gebruiksfuncties met een verwacht hoog tapwaterverbruik (zorg met bed, sport, cellen en logies) rekening gehouden met het feit dat het warme tapwater binnen deze gebruiksfuncties ook met aardgas wordt geproduceerd. Het werkelijke totale energiegebruik in een kalenderjaar is echter hoger dan het werkelijke gebouwgebonden energiegebruik, onder andere door klimaat- en gebruikseffecten. Om gebouwgebonden energiegebruik te kunnen bepalen worden nadere regels gesteld waardoor het totale gasgebruik gecorrigeerd kan worden en daarmee het 'werkelijk gebouwgebonden energiegebruik' kan worden bepaald. In de Omgevingsregeling wordt bepaald welke vereisten gelden voor het aanleveren van de energieprestatiegegevens en op welke manier deze gecorrigeerd moeten worden voor klimaat- en gebruikseffecten.

Om inzicht te krijgen in het werkelijk gebruik van een gebouw, kan een gebouweigenaar gebruik maken van het Datastelsel Verduurzaming Utiliteitsbouw (DVU).[16] Het DVU is een centrale online energiedatatool van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) waarmee eigenaren en huurders van utiliteitsgebouwen het werkelijke energieverbruik van hun panden kunnen inzien en delen, bijvoorbeeld met het bevoegd gezag. Het kan toegang geven tot data uit meerdere databronnen, zowel voor gebouw- als energieverbruiksdata, zodat het inzicht hierin verbeterd wordt en de verduurzaming beter ter hand kan worden genomen.

3.1.3. Uitzonderingen

Categorieën gebouwen
Bij de implementatie van de MEPS wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die de EPBD IV biedt. Op grond van artikel 9, zesde lid, EPBD IV, kunnen verschillende gebouwen categorieën uitgezonderd worden, waaronder monumenten, religieuze instellingen en bepaalde gebouwen van Defensie. Er wordt maximaal gebruik gemaakt van deze uitzonderingsgronden vanwege het uitgangspunt van een lastenluwe implementatie. De uitzonderingsmogelijkheden van artikel 9, zesde lid, EPBD IV, zijn overgenomen en vertaald binnen de Bbl-systematiek in artikel 3.87, derde lid, van het Bbl.

De EPBD IV is van toepassing op gebouwen en een gebouw wordt gedefinieerd als een overdekte constructie met muren waarvoor energie gebruikt wordt om het binnenmilieu te regelen. Binnenmilieu heeft betrekking op de omstandigheden binnen een gebouw die van invloed zijn op de gezondheid en het welzijn van de bewoners/gebruikers van dat gebouw. Deze definitie uit de EPBD is beperkter dan het gebouwbegrip van de Omgevingswet ("bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt"); vandaar dat in artikel 3.87, derde lid, Bbl, is bepaald dat de minimumeis niet geldt voor gebouwen die niet verwarmd of gekoeld worden voor personen.

[15] INNAX (2026) Grenswaarden energiegebruik voor MEPS: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2026/03/19/diverse-onderzoeken-implementatie-meps.
[16] Binnen het DVU is een systematiek ontwikkeld om, met goedkeuring van de gebouweigenaar of gebruiker, energiegebruiksgegevens rechtstreeks op te halen bij de netbeheerder of het meetbedrijf en deze eenduidig te koppelen aan een adres. Er is ook een koppeling met het Basisregister Adressen en Gebouwen (BAG), waarmee gegevens over het vloeroppervlak van gebouwen en hun gebruiksfunctie beschikbaar zijn.

Artikel 9, zesde lid, EPBD IV, bevat in onderdeel c ook een uitzondering voor de industriefunctie.[17] In de aansturingstabel 3.83b, wordt het artikel over de MEPS niet aangewezen voor deze gebruiksfunctie. Deze gebruiksfunctie wordt daarom niet expliciet genoemd in artikel 3.87, derde lid, Bbl, maar valt dus vanwege het niet aansturen in de tabel niet onder de MEPS-verplichting.

Individuele uitzonderingen
In aanvulling op de uitzonderingsgronden voor categorieën van gebouwen zoals hiervoor beschreven geeft de EPBD IV in artikel 9, eerste lid, ook de mogelijkheid om een uitzondering toe te passen voor een individueel gebouw op basis van het verwachte toekomstig gebruik van die gebouwen, van ernstige moeilijkheden of bij een 'ongunstige kostenbaten analyse'. De criteria hiervoor moeten volgens de EPBD IV duidelijk, nauwkeurig en streng zijn en een gelijke behandeling van utiliteitsgebouwen waarborgen. Als dergelijke vrijstellingen worden vastgesteld, dan moeten gelijkwaardige verbeteringen van de energieprestaties in andere delen van het gebouwenbestand worden uitgevoerd.

De term "ongunstige kostenbatenanalyse" wordt op dezelfde manier ingevuld als de term "economische haalbaarheid" die in andere EPBD-bepalingen wordt gehanteerd (o.a. in artikel 10 over opwekking van zonne-energie). Het doel is om te voorkomen dat er in specifieke gevallen onredelijke hoge investeringen worden gevraagd.

In artikel 9, eerste lid, van de EPBD IV is voorgeschreven dat als de renovatie die nodig is om aan de MEPS te voldoen tot een ongunstige kosten-batenanalyse leidt, de lidstaten vereisen dat voor dat gebouw ten minste die individuele renovatiemaatregelen worden uitgevoerd die wel een gunstige kosten-batenanalyse hebben. Bijvoorbeeld wanneer er op enig moment plannen zijn om een gebouw te slopen, kan er ook sprake van zijn dat de eis niet kosteneffectief kan worden ingevuld. Op basis van onderzoek van W/E adviseurs naar de MEPS invulling en in lijn met de huidige uitzonderingsmogelijkheid in de label C verplichting voor kantoren in artikel 3.87, vijfde lid, Bbl, is de keuze gemaakt om de terugverdientijd voor de MEPS ook vast te stellen op tien jaar.[18] De methodiek voor het berekenen van de terugverdientijd wordt opgenomen in de Omgevingsregeling. Om te voldoen aan de verplichting dient de eigenaar wel alle maatregelen te nemen met een terugverdientijd tot en met tien jaar die tot het geëiste niveau leiden.

Naast de ongunstige kostenbatenanalyse wordt er vanuit de EPBD IV ook de mogelijkheid geboden om rekening te houden met het verwacht toekomstig gebruik van het gebouw en met ernstige moeilijkheden.
Van een individuele uitzondering vanwege het verwachte toekomstige gebruik van een gebouw is bijvoorbeeld sprake als van een gebouw of een gedeelte daarvan aantoonbaar binnen een bepaalde tijd ná 1 januari 2030 de gebruiksfunctie wijzigt naar een woonfunctie of een woongebouw. Daarmee valt het gebouw niet meer onder de MEPS-verplichting van de EPBD IV. Hiervan kan ook sprake zijn als er plannen zijn om het gebouw om te vormen tot een gebouw dat onder een van de categorale uitzonderingen valt, bijvoorbeeld als het gebouw wordt omgevormd tot een gebouw dat wordt gebruikt voor erediensten.[19]

Het criterium "ernstige moeilijkheden" is bedoeld voor een ernstige maar tijdelijke situatie die verband houdt met de individuele situatie van een eigenaar van een gebouw. Er is volgens de richtsnoeren van de Commissie bij artikel 9 EPBD IV bijvoorbeeld sprake van ernstige moeilijkheden wanneer de eigenaar van het gebouw met liquiditeitsproblemen kampt of failliet dreigt te gaan. Liquiditeitsproblemen kunnen onder meer worden aangetoond aan de hand van financiële overzichten, bankafschriften, belastingaangiften, kredietverslagen en accountantsrapporten. Ook vallen hier volgens de richtsnoeren van de Commissie ernstige

[17] De industriefunctie is de gebruiksfunctie voor het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van materialen en goederen, of voor bedrijfsmatige agrarische doeleinden.
[18] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2026/03/19/diverse-onderzoeken-implementatie-meps.
[19] Mededeling van de Commissie met richtsnoeren inzake nieuwe of ingrijpend gewijzigde bepalingen van de herschikte Richtlijn (EU) 2024/1275 betreffende de energieprestatie van gebouwen, PbEU C 2025/6438, p. 27.

individuele situaties (zoals ziekte) onder deze uitzonderingsmogelijkheid, als de eigenaar van het gebouw een kleine of middelgrote onderneming of een particulier is. De eigenaar van het gebouw moet dan een medisch certificaat overleggen en aantonen dat niemand anders de verantwoordelijkheid voor de naleving van de MEPS kan overnemen. Tot slot kan volgens de richtsnoeren ook gedacht worden aan de situatie dat iemand sinds kort plotseling eigenaar van een gebouw is geworden (bijv. doordat hij of zij vlak voor 1 januari 2030 een verhuurd gebouw erft), waardoor het praktisch gezien vrijwel onmogelijk wordt om de vereiste renovatiewerken onmiddellijk uit te voeren om op 1 januari 2030 aan de MEPS te voldoen. In dat geval kan een tijdelijke vrijstelling worden verleend van de verplichting om aan de MEPS te voldoen of kan een gefaseerde uitvoering van de vereiste maatregelen worden toegestaan, ook ná 1 januari 2030.

In al deze situaties is sprake van specifieke omstandigheden van het geval die tot de conclusie kunnen leiden dat redelijkerwijs niet of niet op tijd aan de MEPS kan worden voldaan. Deze situaties lenen zich niet voor algemene regels in het Bbl. Er is daarom voor gekozen om een maatwerkvoorschrift mogelijk te maken en daarbij de kaders voor vrijstelling zo duidelijk mogelijk af te bakenen. Een gebouweigenaar kan het bevoegd gezag vragen om een maatwerkvoorschrift en zal daarbij aannemelijk maken dat er sprake is van een situatie die binnen die kaders valt, zodat het bevoegd geneigd is medewerking te verlenen. Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve dit maatwerkvoorschrift stellen als het aannemelijk acht dat van een dergelijke situatie sprake is. Om uitvoering te geven aan de voorwaarde van artikel 9, eerste lid, EPBD IV, dat gelijkwaardige verbeteringen van de energieprestaties in andere delen van het gebouwenbestand worden uitgevoerd, is het voor het bevoegd gezag mogelijk om bij maatwerkvoorschrift op initiatief van de gebouweigenaar gelijkwaardige verbetering op te leggen van een ander gebouw van de eigenaar.

Buiten dit maatwerkvoorschrift blijft het overigens nog steeds mogelijk van handhaving af te zien binnen de kaders die de jurisprudentie geeft over de beginselplicht tot handhaving.
Dit betekent dat bij een geconstateerde overtreding in het algemeen belang handhavend dient te worden opgetreden omdat vanwege de rechtszekerheid de feitelijke situatie in beginsel niet af moet wijken van de juridisch toegestane situatie. Hiervan kan evenwel worden afgezien als handhavend optreden onevenredig is met de daartoe te dienen doelen. Dit kan zich voordoen als er concreet zicht is op legalisatie of als het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel is geschonden. In haar uitspraak van 5 maart 2025, r.o. 6.1, overweegt de Afdeling dat bij de beantwoording van die vraag de toets van de Harderwijk-uitspraak van 2 februari 2022[20] (geschiktheid, noodzakelijkheid, evenwichtigheid) van toepassing is. Het is aan het bevoegd gezag om in het specifieke geval te beoordelen of handhavend optreden al dan niet redelijk (evenredig) is. Daarin heeft het beleidsvrijheid, maar moet dit wel goed motiveren (art. 3:46 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en alle belangen afwegen (art. 3:4 Awb).

3.2 ZEB bestaande bouw en omgevingswaarde 3% uit de EED-richtlijn

De EPBD IV stelt als doel dat de gehele gebouwvoorraad in 2050 emissievrij is; het betreft dan het energiegebruik dat gereguleerd is in EPBD IV (verwarmen, koelen, ventileren, warm tapwater en (alleen in utiliteitsgebouwen) verlichting van en in gebouwen). Emissievrije gebouwen moeten zeer energiezuinig zijn en geen broeikasgasemissies uit fossiele brandstoffen op het perceel veroorzaken. De richtlijn vereist in artikel 11 EPBD IV dat Nederland vastlegt welke energieprestatie-grenzen gelden voor "emissievrije gebouwen" ("zero emission buildings", hierna: ZEB). Daarnaast vereist artikel 7, eerste lid, EPBD IV dat deze grenzen verplicht gesteld worden voor nieuwbouw. Nieuwbouw van overheidsinstanties heeft daarbij een voorbeeldrol, net als in veel andere aspecten van het EU-beleid voor de energietransitie. Deze eisen zijn uitgewerkt in de tweede tranche van de implementatie van de EPBD IV.
Naast eisen voor emissievrije nieuwbouw is het ook verplicht om ZEB-richtwaarden op te stellen voor bestaande gebouwen op grond van artikel 11 EPBD IV. De ZEB-richtwaarden voor bestaande bouw zijn met de vastlegging in het Bkl niet verplicht voor gebouweigenaren; het gaat om

[20] ECLI:NL:RVS:2022:285.

richtwaarden. Voor overheidsgebouwen geldt echter wel dat bij het verbouwen van een gebouw waarna voldaan wordt aan deze eisen, dit gerenoveerde gebouw meetelt voor het behalen van de omgevingswaarde. Die omgevingswaarde houdt in dat jaarlijks 3% van de totale vloeroppervlakte van overheidsgebouwen naar ZEB gerenoveerd moet worden. Dit vloeit voort uit artikel 6 van de Energie Efficiëntie richtlijn (EED), waarin ook een voortrekkersrol voor overheidsinstanties is opgenomen.[21] Met deze wijziging is in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) vastgelegd wat de eisen zijn voor een naar ZEB gerenoveerd bouwwerk, waaraan een gebouw moet voldoen om mee te kunnen tellen voor deze renovatieplicht.

Door deze vastlegging in het Bkl is het mogelijk om de verplichte renovatie van overheidsgebouwen te richten op renovatie tot ZEB-niveau bestaande bouw en niet op het niveau van de ZEB-nieuwbouweisen of bij gebrek daaraan de nieuwbouweisen voor bijna energieneutrale gebouwen (BENG) in het Bbl. Dit is nodig omdat artikel 11 EPBD IV, een algemene bepaling over emissievrije gebouwen, in het vierde lid bepaalt dat lidstaten kunnen besluiten de maximumdrempel voor de energievraag van een emissievrij gebouw voor gerenoveerde gebouwen aan te passen.

In de 2e tranche van de implementatie van de EPBD IV zijn in het Bbl grenswaarden en eisen opgenomen voor emissievrije nieuwbouw. Als voor renovatie van bestaande gebouwen geen separate grenzen worden vastgesteld, gelden vanuit de EPBD IV de eisen die gesteld zijn aan nieuwbouw. Nieuwbouweisen zijn niet goed haalbaar voor bestaande gebouwen, omdat ze te streng zijn voor bestaande bouw, hetgeen daarom niet proportioneel zou zijn om te eisen voor bestaande bouw. Om die reden worden ZEB-richtwaarden voor bestaande bouw vastgelegd.

De ZEB-richtwaarden voor de renovatie van overheidsgebouwen zijn inhoudelijk gelijk aan de ZEB-richtwaarden die gelden voor alle bestaande gebouwen. Voor alle andere gebouwen is op dit moment geen vastlegging in regelgeving noodzakelijk, maar worden de richtwaarden, die gelijk zijn aan de richtwaarden in het Bkl, opgenomen in het Nationaal plan voor de renovatie van gebouwen (NBRP) als uitgangspunt voor emissievrije gebouwen. ZEB-richtwaarden zijn informerend voor gebouweigenaren en moeten de basis gaan vormen voor nationaal beleid richting 2050.

Een uitgebreide verantwoording van de opbouw van de ZEB-richtwaarden en de manier waarop die gebouweigenaren kunnen ondersteunen bij het emissievrij maken van gebouwen wordt opgenomen in het NBRP. Er is geen onderscheid gemaakt tussen richtwaarden voor de renovatie van gebouwen van overheidsinstanties en die van alle andere gebouweigenaren. Het betreft immers hetzelfde einddoel, namelijk een emissievrij gebouwenbestand in 2050, alleen de route ernaar toe bevat voor overheidsinstanties deels andere stappen.

De ZEB-richtwaarden volgen de opbouw van ZEB zoals deze is aangegeven in de Kamerbrieven van 14 juli 2025[22] en van 8 juni 2026[23]. Daarin is opgenomen dat een ZEB-gebouw:

- Zeer weinig energie nodig heeft voor verwarming en/of koeling;
- Efficiënte installaties heeft;
- Vrij is van fossiele emissies op het eigen perceel ("aardgasvrij"), en
- De benodigde energie zoveel mogelijk invult met hernieuwbare energie door opwek op of bij het gebouw of via lokale warmtenetten.

ZEB-richtwaarden bevatten een uitwerking van deze vier elementen.

In de afgelopen periode zijn diverse onderzoeken uitgevoerd om passende richtwaarden vast te stellen voor deze vier aspecten voor bestaande gebouwen. Dit betreft onder meer onderzoeken naar nationale doelen voor de renovatie van woningen en utiliteitsgebouwen, uitgevoerd ter

[21] Richtlijn 2023/1791 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende energie-efficiëntie en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 (herschikking) (PbEU 2023, L 231).

[22] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2025/07/14/kamerbrief-inzake-implementatie-epbd

[23] https://open.overheid.nl/details/6c699bd2-c798-4aa5-9ecb-6ad1004f2e1f

voorbereiding van het concept-NBRP[24], onderzoeken naar ZEB-richtwaarden voor woningen en utiliteitsgebouwen, een evaluatie van de Standaard voor woningisolatie en een onderzoek naar een mogelijke isolatiestandaard voor utiliteitsgebouwen. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de in 2023/2024 uitgevoerde kostenoptimaliteitsstudies voor de Rc-en U-waarde van gebouwdelen en voor technische bouwsystemen. Bij het vaststellen van ZEB-richtwaarden worden voor het eerste aspect (zeer weinig energie voor verwarming en/of koeling) de minimale isolatiewaarden voor gebouwdelen en ventilatiesystemen uitgewerkt. Dit is in lijn met de isolatiestandaard.

Specifiek onderzoek voor ZEB-richtwaarden

Bij het bepalen van de ZEB-richtwaarden is gebruik gemaakt van een aantal onderzoeken.
In 2021 is de isolatiestandaard (Standaard voor woningisolatie) geïntroduceerd.[25] Inmiddels is daarmee ervaring opgedaan, en is duidelijk dat het concept van de standaard goed aansluit bij de behoeftes van woningbezitters, maar dat de technische uitwerking van de isolatiestandaard niet (meer) goed aansluit bij de uitdagingen van de komende jaren. De isolatiestandaard is daarnaast voor veel gebouwen ambitieuzer geformuleerd dan nodig voor aardgasvrije verwarming met een voldoende laag energieverbruik.

Een evaluatie van de isolatiestandaard, uitgevoerd in 2025, laat zien dat het niveau van de standaard verlaagd kan worden. Deze evaluatie geeft een globaal beeld van de richting waarin aangepast moet worden. Ook is in 2025 een verkenning uitgevoerd naar een mogelijke isolatiestandaard voor utiliteitsgebouwen. Deze verkenning laat zien dat een vergelijkbare aanpak, met een pakket isolatiemaatregelen die goed inpasbaar zijn binnen de bestaande gebouwschil, ook voor utiliteitsgebouwen geschikt is.

Ter voorbereiding van de vaststelling van ZEB-richtwaarden, en daarmee ook van een aangepaste uitwerking van de isolatiestandaard, is onderzocht wat het effect is van verschillende isolatieniveaus op de gemiddelde warmtevraag en het energieverbruik van woningen en utiliteitsgebouwen.
In onderzoek uitgevoerd voor het concept-NBRP is bepaald welke mate van na-isolatie en installatievervanging nodig is om toe te werken naar een zeer energiezuinige, emissievrije gebouwvoorraad in 2050. In dat onderzoek is ook onderscheid gemaakt naar aanpak- en richtwaardes voor isolatie. Een richtwaarde staat daarbij voor het minimale isolatieniveau dat zinvol is wanneer een gebouw na-geïsoleerd wordt. Maar soms is een gebouw al geïsoleerd, tot een net iets lager niveau (iets dunnere laag isolatie). Aanpakken van die bestaande isolatie is een grote en kostbare ingreep die niet lonend is. Het aanpakniveau geeft aan vanaf welk punt dit geldt en het dus niet lonend is om de bestaande isolatie aan te pakken. Door dit onderscheid te maken is het mogelijk om in de gehele gebouwvoorraad een voldoende lage warmtevraag te bereiken, en toch te ingrijpende of niet-rendabele maatregelen te vermijden.

Met specifiek onderzoek voor ZEB-richtwaarden is daarnaast onderzocht wat het effect is van verschillende combinaties van aanpak- en richtwaarden op de uiteindelijke warmtevraag en het energieverbruik van de Nederlandse gebouwvoorraad, en tot hoeveel uit te voeren isolatie- en installatiemaatregelen dit leidt. Deze gevoeligheidsanalyse is uitgevoerd met de routekaart van adviesbureau W/E adviseurs, een rekentool waarmee snel grote hoeveelheden variaties geanalyseerd en onderling vergeleken kunnen worden. Op basis van deze analyse, en eerder uitgevoerde onderzoeken, is een pakket isolatie- en installatiemaatregelen bepaald waarmee de isolatiestandaard en het ZEB-niveau voor bestaande gebouwen behaald kan worden.

Dit maatregelpakket is vervolgens omgerekend tot berekende richtwaarden voor de netto warmtevraag (NWV) en primair fossiel energiegebruik (EP2). Hiervoor zijn, met de NTA-validatietool, de gemiddelde NWV- en EP2-waardes bepaald die resulteren wanneer het pakket maatregelen toegepast wordt op de datasets woningen en utiliteitsgebouwen. Bij deze bepaling is

[24] https://www.internetconsultatie.nl/nbrp_nationaal_plan_renovatie_gebouwen/b1.
[25] https://www.rvo.nl/onderwerpen/wetten-en-regels-gebouwen/standaard-streefwaarden-woningisolatie.

rekening gehouden met praktische beperkingen, zoals bestaande gebouwen waarin het soms niet mogelijk is alle maatregelen optimaal toe te passen, of waarin specifieke kenmerken van het gebouw ertoe leiden dat deze een iets minder effect hebben op de energieprestatie dan in de gemiddelde voorraad. Daarmee wordt bereikt dat ook de berekende richtwaarde voldoende ruimte biedt voor individuele gebouweigenaren om met de voor hen optimale mix van maatregelen de gewenste energieprestatie te bereiken. Op basis hiervan is bepaald waar een overheidsgebouw aan moet voldoen, wil het meetellen in het behalen van de omgevingswaarde. In plaats van de netto warmtevraag en de EP2- eis kan ook worden volstaan met het aanbrengen van een bepaalde mate van isolatie van de gebouwschil en een bepaald ventilatievoorzieningssysteem.

Los hiervan gelden er eisen aan een minimumwaarde voor hernieuwbare energie en de eis dat er geen koolstofemissies op het perceel worden veroorzaakt uit fossiele brandstoffen door gebouwinstallaties. Voor de richtwaarde voor de minimumwaarde hernieuwbare energie is aangesloten bij de al bestaande grenswaarde voor hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie.

Vastlegging ZEB voor bestaande gebouwen van overheidsinstanties

Zoals hiervoor is toegelicht is in het Bkl een omgevingswaarde opgenomen die inhoudt dat jaarlijks 3% van de totale vloeroppervlakte van overheidsgebouwen naar ZEB gerenoveerd moet worden. Dit vloeit voort uit artikel 6 van de Energie Efficiëntie richtlijn (EED). Met deze wijziging is in het Bkl vastgelegd aan welke eisen een bestaand overheidsgebouw moet voldoen om mee te kunnen tellen voor deze renovatieplicht.
De omgevingswaarde geldt alleen voor gebouwen in eigendom van overheidsinstanties. Het begrip "overheidsinstanties" is gedefinieerd in artikel 2, punt 12, van de Richtlijn (EU) 2023/179 over energie-efficiëntie (EED). Overheidsinstanties zijn nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn. De EED-richtlijn is geïmplementeerd in de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. In het Besluit energie-efficiëntie wordt een nadere uitwerking en toelichting van het begrip overheidsinstantie gegeven. Deze definitie geldt ook in het kader van het Bbl.

Voor Nederland zijn overheidsinstanties de Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden van deze overheden met eigen rechtspersoonlijkheid.

Daarnaast vallen onder de definitie van overheidsinstanties publiekrechtelijke instellingen met rechtspersoonlijkheid die niet van industriële of commerciële aard zijn en waarvan:
a. de activiteiten voor meer dan de helft door de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een samenwerkingsverband worden gefinancierd; en
b. de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een samenwerkingsverband een meerderheid heeft in het orgaan dat besluit over het beheer.

Artikel 2.14 van de Omgevingswet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur een omgevingswaarde vast te stellen. De omgevingswaarde zoals vastgelegd in het Bkl in relatie tot de renovatieplicht van overheidsgebouwen bepaalt het vereiste aandeel van het gebouwenbestand van de overheid dat jaarlijks naar ZEB gerenoveerd moet worden, met als doel het beperken van de uitstoot van broeikasgassen uit fossiele brandstoffen. De omgevingswaarde is bindend voor het Rijk.

Een belangrijk instrument om overheidsinstanties te stimuleren hun gebouwen te verduurzamen en toe te werken naar emissievrije gebouwen, is de subsidieregeling voor duurzaam maatschappelijk vastgoed (DUMAVA). Sinds 2024 worden projectaanvragen die leiden tot het behalen van de renovatiestandaard met een hoger subsidiepercentage gewaardeerd. Ook voor de verduurzaming van gebouwen van het Rijk en rijksdiensten zijn Klimaatfondsmiddelen Rijksvastgoed beschikbaar voor projecten die leiden tot het behalen van de renovatiestandaard.

Daarmee wordt niet alleen verduurzaming gestimuleerd, maar ook het realiseren van een toekomstbestendig kwaliteitsniveau van gebouwen.

Naast financiële ondersteuning wordt ingezet op het creëren van de randvoorwaarden voor overheidsinstanties om daadwerkelijk tot verduurzaming over te gaan. Dit gebeurt onder meer door ondersteuning, communicatie en kennisontwikkeling. Ook zijn aanvullende maatregelen ontwikkeld om financiële belemmeringen weg te nemen. Zo worden bestaande landelijke fondsen, zoals het BNG Duurzaamheidsfonds en het Nationaal Restauratiefonds, en regionale energiefondsen financieel versterkt. Hierdoor kunnen rentekortingen op leningen worden aangeboden, waardoor eigenaren van maatschappelijk vastgoed tegen gunstigere voorwaarden kunnen investeren in verduurzaming.
Daarnaast wordt gewerkt aan de oprichting van een Waarborgfonds dat garanties kan verstrekken aan financiële instellingen. Hiermee wordt het risico voor financiers verkleind en ontstaat meer zekerheid over de terugbetaling van leningen voor verduurzaming. Dit kan bijdragen aan een lagere risico-opslag en daarmee aan gunstigere financieringsvoorwaarden voor eigenaren van maatschappelijk vastgoed.

Om de verduurzaming van de gebouwenvoorraad te versnellen, is vanaf 2025 de Verduurzamingsaanpak Maatschappelijk Vastgoed gestart. Deze aanpak is gericht op de verduurzaming van het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Gemeenten hebben in het algemeen grotere gebouwenportefeuilles, wat een planmatige en gefaseerde aanpak van de verduurzaming vraagt. Het programma helpt gemeenten bij het ontwikkelen van aanpakken die meer grip geven op dit proces en de continuïteit ervan versterken. Dit stelt gemeenten beter in staat om keuzes te maken over de toekomst van hun gebouwen, de aanpak per gebouw en de inzet van beschikbare capaciteit en investeringen.

Aan de omgevingswaarde voor de verplichting tot renovatie van overheidsgebouwen naar ZEB is een monitoringsplicht gekoppeld (artikel 20.1 Omgevingswet). Op grond van artikel 20.2 Omgevingswet is in het Bkl de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangewezen als het bestuursorgaan dat met de uitvoering van de monitoring is belast. Over de renovatieverplichting wordt gerapporteerd in de tweejaarlijkse INEK-voortgangsrapportage (Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan), waarbij aan de Europese Commissie wordt gerapporteerd over de doelen, het beleid en de voortgang op het gebied van energie en klimaat voor de periode 2021–2030. Om de voortgang te kunnen bepalen, is de gebouwenvoorraad van overheidsinstanties vastgesteld met als peildatum 1 januari 2024. De totale vloeroppervlakte is bepaald op basis van beschikbare databronnen, waaronder de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en de Basisregistratie Kadaster (BKR). Door deze gegevens te koppelen aan de registratie in EP-online kan jaarlijks worden gemonitord welke gebouwen aan het vereiste niveau voldoen. Op basis hiervan kan worden vastgesteld welk deel van de totale vloeroppervlakte nog moet worden gerenoveerd tot emissievrije gebouwen. De renovatieverplichting naar ZEB bedraagt 3% van de totale vloeroppervlakte van overheidsgebouwen per jaar.

Wanneer niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde, moet een verplicht programma worden opgesteld door het Rijk om ervoor te zorgen dat de omgevingswaarde alsnog wordt behaald (artikel 3.10 van de Omgevingswet). Op grond van artikel 3.10, tweede lid, onder b, is in het Bkl bepaald dat de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het programma vaststelt bij (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde.

3.3 Uitbreiding toegang tot het energielabel en onderliggende gebouwgegevens

Artikel 22, eerste lid, van de EPBD IV verplicht lidstaten tot het opzetten van een nationale databank voor de energieprestatie van gebouwen. Genoemd worden gegevens over energielabels, keuringen, het renovatiepaspoort, de indicator van gereedheid voor slimme toepassingen en het berekende of van de meter afgelezen energiegebruik van de betrokken gebouwen. Geaggregeerde en geanonimiseerde gegevens over het gebouwenbestand moeten openbaar toegankelijk worden

gemaakt. Artikel 22, tweede lid, vereist daarnaast specifiek een gemakkelijke en kosteloze toegang tot het volledige energielabel in deze databank voor gebouweigenaren, gebouwhuurders en gebouwbeheerders. Daarnaast moeten financiële instellingen met betrekking tot de gebouwen in hun investerings- en kredietportefeuilles kosteloos toegang krijgen en, mits de eigenaar daarmee instemt, ook onafhankelijke deskundigen en toekomstige huurders en kopers. Tot slot moeten de lidstaten volgens artikel 22, derde lid, van de EPBD IV ervoor zorgen dat lokale autoriteiten toegang hebben tot relevante gegevens over de energieprestaties van gebouwen op hun grondgebied die nodig zijn om het opstellen van verwarmings- en koelingsplannen te vergemakkelijken.

Met de wijziging van de Omgevingsregeling ten behoeve van de eerste tranche van de implementatie van de EPBD IV is artikel 22 EPBD IV al grotendeels geïmplementeerd.[26] In paragraaf 2.3 van de toelichting op deze wijziging is nader toegelicht hoe deze implementatie vorm heeft gekregen en wat de overwegingen daarbij waren, en dat voor een toekomstbestendigere oplossing wordt gewerkt aan een Landelijke Voorziening Gebouwgegevens (LVG).
In de toelichting is ook aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), omdat mogelijk sprake is van verwerking van persoonsgegevens. Het energielabel bevat in beginsel alleen informatie over een gebouw, niet over de eigenaar daarvan. In de Data Protection Impact Assessment (DPIA) Energielabel op MijnOverheid van 28 juni 2023 is gesteld dat het energielabel op dit moment zekerheidshalve als een persoonsgegeven van de gebouweigenaar wordt beschouwd, omdat het energielabel zonder onevenredige inspanning met onder andere het Kadaster gekoppeld kan worden aan de gebouweigenaar en het energielabel van invloed zou kunnen zijn op de waarde van het onroerend goed en daarmee het vermogen van een natuurlijk persoon.[27]

Ten tijde van de eerste tranche van de implementatie van de EPBD IV was er nog geen DPIA uitgevoerd om eventuele risico's voor de bescherming van persoonsgegevens in kaart te brengen van toegang van zakelijke huurders, financiële instellingen en gemeenten tot EP-online. Ook was toegang voor deze groepen technisch nog niet mogelijk. Bij de totstandkoming van dit besluit is een DPIA uitgevoerd. Met dit wijzigingsbesluit is alsnog in de toegang van voormelde groepen voorzien.
Tegelijkertijd worden de regels over EP-online die zich in de Omgevingsregeling bevonden, naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur overgeheveld. De regeling voor de registratie van energielabels was oorspronkelijk opgenomen in de Regeling energieprestatie gebouwen en vond haar grondslag via het Besluit energieprestatie gebouwen in artikel 120 Woningwet. Op grond van dat artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens deze wet is voorzien. Een vergelijkbare bepaling staat in artikel 23.1 van de Omgevingswet. De Omgevingswet biedt echter ook een specifiekere grondslag in artikel 20.6, eerste lid, voor gegevensverzameling anders dan door monitoring. Ook andere gegevensverzamelingen op deze grondslag zijn opgenomen in het Bkl.

Op grond van de AVG dient er een grondslag te zijn voor een rechtmatige persoonsgegevensverwerking (zie artikel 6 AVG). Met onderhavige wijziging van het Bkl wordt deze grondslag gecreëerd voor toegang tot het energielabel voor de financiële onderneming die hypothecair krediet heeft verstrekt, de onderneming of rechtspersoon die in het handelsregister op het adres van het gebouw staat ingeschreven[28] en het college van burgemeester en wethouders,

---

[26] Stcrt. 2026, 18123.
[27] https://open.overheid.nl/overheid/openbaarmakingen/api/v0/attachment/bfda2212-869c-4a14-92cf-89d07ad50d22, p. 7.
[28] In een deel van de utiliteitsbouw (namelijk niet zijnde eenmanszaken, vof, maatschap, CV of rederij) is geen sprake van persoonsgegevens omdat het hier gaat om een KvK-nummer en adres van een rechtspersoon. Daarmee is die groep geen onderdeel van deze of van de vorige DPIA. Wel zal daar waar van belang inzicht

voor zover de gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van plannen voor de verduurzaming van woningen op hun grondgebied.

Het toegang geven tot de gegevens in EP-online aan financiële instellingen heeft als doel het ondersteunen van klanten bij het verduurzamen, rapporteren over de staat van de portefeuille en het bepalen van kredietrisico's. Bij de verduurzaming van de gebouwde omgeving is de financiële sector een belangrijke speler. Zij kunnen gebouweigenaren stimuleren om te verduurzamen. Via de EU-taxonomie[29] is er een incentive voor financiële instellingen om te sturen op een groene portefeuille; ook vanuit de toezichthouders (ECB, DNB en AFM) wordt gevraagd om de voortgang van het vergroenen van de portefeuille te monitoren en risico's te integreren in de risicomodellen van de financiers.[30] Door inzicht in de energielabels kunnen financiële instellingen aantonen dat ze voldoen aan die groene portefeuille, krijgen zij beter inzicht in de onderliggende kenmerken van de gebouwen in hun portefeuille en wat dit betekent voor de stappen die nodig zijn om de gebouwen emissievrij te maken in de toekomst en welke risico's zich bevinden in de portefeuille. Financiële instellingen krijgen toegang tot het energielabel voor die gebouw(delen) waar een hypotheek van die instelling op rust. Dit wordt bepaald op basis van het Hypothekenregister (in beheer bij het Kadaster).

Huurders van utiliteitsgebouwen krijgen ook toegang tot de informatie in EP-online. Daarmee kan inzicht worden verschaft in de status en verduurzamingsopties van het door hen gehuurde gebouw(deel), om hen ook te stimuleren om de energieprestatie van deze gebouwen te verbeteren. Huurders van utiliteitsgebouwen (mits het gaat om hoofd- en nevenvestingen waarop het bedrijf in het Handelsregister is ingeschreven) krijgen toegang tot het energielabel voor die gebouw(delen) waarvoor hun onderneming in het Handelsregister op adres(sen) is ingeschreven.

Op grond van artikel 22, derde lid, EPBD IV moeten lokale autoriteiten toegang hebben tot relevante gegevens over de energieprestatie van gebouwen op hun grondgebied die nodig zijn om het opstellen en uitvoeren van verwarmings- en koelingsplannen te vergemakkelijken. Deze relevante gegevens zijn opgenomen op de energielabels van gebouwen. Teneinde gemeenten te helpen met het opstellen en uitvoeren van gericht beleid en het benodigde inzicht in de verduurzamingsstatus van gebouwen binnen hun grondgebied, is het derhalve nodig dat gemeenten toegang krijgen tot de informatie in EP-online. Zo zijn gemeenten verplicht om warmteprogramma's te ontwikkelen waarbij ze een beeld moeten hebben van de isolatieopgave.[31] Ook voor het vormgeven van een aanpak in het kader van Nationale Isolatie Programma hebben gemeenten inzicht nodig in de energetische staat van de woningen, zodat zij gericht de woningen met de slechtste energielabels kunnen benaderen. Gemeenten krijgen toegang tot het energielabel op basis van KvK-nummer, gemeentenaam en/of code in relatie tot gebouw(delen) binnen het bijbehorende postcodegebied. De doelbinding is uitdrukkelijk beperkt tot het opstellen en uitvoeren van plannen voor de verduurzaming van de gebouwen op hun grondgebied.

De bestaande wijze van verstrekken van het energielabel via MijnOverheid of via eHerkenning verandert niet. Identificatie en authenticatie gebeurt via inloggen op EP-online met eHerkenning niveau 3. Financiële instellingen en gemeenten zullen bij inloggen erop gewezen worden dat de data alleen voor de toegestane doeleinden gebruikt mogen worden en zullen actief akkoord moeten geven op de voorwaarden van het gebruik van de gegevens.

4. Verhouding tot hoger recht

worden gegeven welke (persoons)gegevens ook van zakelijke gebouweigenaar of huurder worden verwerkt en/of openbaar zijn om het totaaloverzicht te behouden en te kunnen updaten wanneer dat nodig is.

[29] De EU-taxonomie, ingesteld bij Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad (15), classificeert ecologisch duurzame economische activiteiten in de hele economie met inbegrip van de gebouwensector.

[30] Guidelines on the management of ESG risks (EBA GL 2025 01)_NL_COR.docx.

[31] Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie, instructieregels warmteprogramma, zie 2.2.2 https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK010406/documenten/Raad%20van%20State/Adviesaanvraag%20aanhangig%20bij%20Raad%20van%20State/1.

4.1 Stelsel van de Omgevingswet
Het Bbl en het Bkl zijn onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. Andere onderdelen van het stelsel zijn onder andere het Besluit activiteiten leefomgeving en de Omgevingsregeling. Het Bbl bevat regels over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruiken en in stand houden van bouwwerken (artikel 4.3, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet). In het Bbl is onderscheid gemaakt tussen regels over bestaande bouwwerken (hoofdstuk 3 Bbl), nieuwbouw (hoofdstuk 4), verbouw, verplaatsing en functiewijziging (hoofdstuk 5), het gebruik van bouwwerken (hoofdstuk 6) en bouw- en sloopwerkzaamheden (hoofdstuk 7). Omdat de minimum energieprestatie-eis geldt voor bestaande utiliteitsgebouwen, wordt deze opgenomen in hoofdstuk 3 Bbl over bestaande bouw.
Op grond van artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet, kunnen regels bij ministeriële regeling worden gesteld als deze uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden. In bijlage II bij de Omgevingsregeling is bepaald welke uitgave van een in het Bbl genoemde norm van toepassing is. Wat betreft de MEPS is in de Omgevingsregeling de geldende methode aangewezen om de terugverdientijd te berekenen en om het werkelijk energiegebruik te bepalen.
Bij renovatiewerkzaamheden en andere ruimtelijke ingrepen dient rekening te worden gehouden met mogelijk nadelige gevolgen voor op grond van de Vogel -en Habitatrichtlijn beschermde diersoorten en hun verblijfplaatsen. De Vogel- en Habitatrichtlijnen zijn verankerd in het stelsel van de Omgevingswet.
In het Bkl zijn regels onder andere (nadere) regels opgenomen over omgevingswaarden, verplichte programma's en monitoring. De regels richten zich tot overheidsorganen.

4.2 Eigendomsrecht (artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden)
De MEPS verplichten gebouweigenaren om hun gebouw in 2030 naar minimaal energielabel D of een bepaald werkelijk energiegebruik te brengen. Hiermee is sprake van regulering van eigendom. De bescherming van eigendomsrecht is vastgelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP). Het eigendomsrecht houdt het recht in op ongestoord genot van het eigendom. Een beperking van het recht op eigendom is slechts gerechtvaardigd als dit ten eerste is gebaseerd op een wettelijk voorschrift en er ten tweede een gerechtvaardigd algemeen belang mee is gediend. Een derde vereiste is dat sprake moet zijn van een redelijke balans ("fair balance") tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang.[32] De regels in dit besluit ter implementatie van de EPBD IV hebben betrekking op eisen aan bestaande bouw (MEPS). Daarmee is sprake van een inperking op het eigendomsrecht, namelijk dat van de gebouweigenaar. Deze inperkingen kunnen gerechtvaardigd worden geacht.

De inperking van het eigendomsrecht is bij wet voorzien. De uitleg van het begrip "wet" in het EP beperkt zich niet tot hetgeen in het Nederlandse recht de wet in formele zin wordt genoemd. Ook lagere rijksregelgeving en regelgeving van decentrale overheden vallen onder het begrip "wet". Wel zullen de gestelde regels toegankelijk, voorzienbaar en voldoende precies omschreven moet zijn.[33] Op basis van artikel 4.3, eerste lid, in samenhang met artikel 4.21, van de Omgevingswet, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld, waarbij de minimumkwaliteit van bestaande en te bouwen bouwwerken is gewaarborgd onder andere met het oog op duurzaamheid. Met de regeling in dit besluit is de inperking bij wet voorzien.

Ten tweede moet de inperking van het eigendomsrecht een algemeen belang dienen. Artikel 1 EP geeft zelf geen opsomming van algemene belangen die kunnen dienen als rechtvaardiging. Er is daarom een zekere beoordelingsruimte ("margin of appreciation") voor de Staat.[34] In verschillende zaken bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) is vastgesteld dat

[32] Zie bijvoorbeeld EHRM 9 november 1999, Spacek s.r.o. t. Tsjechië, RJD 1999, EHRM 1999, 8, m.nt. Heringa.
[33] EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times/Verenigd Koninkrijk).
[34] EHRM 13 december 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013 (Béláné Nagy/Hongarije), par. 113.

bescherming van het milieu een algemeen belang is op grond waarvan het eigendomsrecht kan worden beperkt.[35] In vergelijkbare zin kan ook het algemeen belang van het tegengaan van klimaatverandering als legitiem doel worden beschouwd. De EPBD IV heeft onder andere het tegengaan van klimaatverandering door het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen uit fossiele brandstoffen tot doel. Daarmee dient de inperking van het eigendomsrecht door dit besluit een gerechtvaardigd algemeen belang.

Ten derde kan een beperking van het eigendomsrecht slechts gerechtvaardigd worden als er een *fair balance* bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang. Zo mag een inmenging op het eigendomsrecht geen onevenredige last ("*excessive burden*") op de benadeelde leggen. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat naarmate de inmenging zwaardere negatieve gevolgen heeft, dit aanleiding kan geven voor het aanbieden van compensatie.[36] Een disproportionele inmenging wordt minder snel aangenomen als sprake is van compensatiemaatregelen. De inperking van het eigendomsrecht moet noodzakelijk zijn en doeltreffend zijn in het beschermen van het algemeen belang. Ook de subsidiariteit van de inperkende regel is daarbij van belang; de Staat moet zich ervan vergewissen dat er geen andere geschikte manieren zijn om het algemeen belang te beschermen die minder inbreuk maken op het eigendomsrecht.[37] Tot slot is voor de beoordeling van de proportionaliteit relevant of bepaalde groepen in het bijzonder geraakt worden door de regels die de overheid stelt.[38]

De inperking van het eigendomsrecht die door de maatregelen in dit besluit worden veroorzaakt, staat in redelijke verhouding tot het algemeen belang dat met het besluit gediend worden (het tegengaan van klimaatverandering door de CO_2-uitstoot uit fossiele brandstoffen te verlagen). Voor deze conclusie is het volgende van belang.
Er is gekozen voor een implementatie die de minste lasten voor burgers en bedrijven oplevert. Aan de verplichting inzake de MEPS kan op meerdere manieren worden voldaan, waarbij het aan de normadressaat is om te kiezen tussen de opties. De maatregel is bovendien gericht op de energetisch slechtste gebouwen. De vereiste verduurzaming is over het algemeen met relatief bescheiden aanpassingen te bereiken en de te treffen voorzieningen zijn naar keuze van de eigenaar. Er is maximaal gebruik gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die artikel 9 EPBD IV biedt, waaronder de economische haalbaarheid die is vertaald in een terugverdientijd van tien jaar. De bepalingsmethode waarmee dit kan worden berekend wordt versimpeld. Er is geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om extra eisen te stellen ten opzichte van datgene wat minimaal gevraagd wordt op grond van de EPBD IV.

Voor de nieuwe minimum energieprestatie-eisen in de bestaande bouw is er een periode tussen de publicatie van dit besluit en het moment waarop een gebouw daadwerkelijk aan de eisen moet voldoen en moet zijn aangepast. Deze periode is tweeëneenhalf jaar tot 1 januari 2030 en vijfeneenhalf jaar tot 1 januari 2033. Daarmee wordt handelingsperspectief geboden aan eigenaren op zich voor te bereiden op de nieuwe eisen en zijn die voorzienbaar en uitvoerbaar. Eigenaren moeten voldoende tijd hebben om te kunnen voldoen aan de gestelde eisen en hun bouwwerk tijdig kunnen laten verbouwen tot een niveau dat overeenkomt met de verplichtingen die voor de staat van bestaande gebouwen worden toegevoegd. Vooral in de bestaande gebouwenvoorraad, waar regels worden geïntroduceerd of worden aangescherpt voor de bestaande bouw, moet voldoende helder zijn wat een eigenaar moet doen om te kunnen voldoen aan de nieuwe eisen en voor de uitvoering voldoende tijd worden geboden.

Tot slot zijn er van overheidswege subsidies voor de verduurzaming beschikbaar. Binnen de DUMAVA-regeling (subsidieregeling Duurzaam Maatschappelijk Vastgoed) kunnen

[35] Zie o.a. EHRM 27 november 2007, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD002186103 (Hamer/België), par. 79, EHRM 28 juni 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0628JUD000182806 (G.I.E.M. e.a./Italië), EHRM 18 januari 2001, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895 (Chapman/Verenigd Koninkrijk).
[36] Zie bijv. EHRM 29 april 1999, JB 1999/186 (Chassagnou e.a./Frankrijk).
[37] Zie bijv.: EHRM 25 april 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0425JUD003137112 *(Vaskrsić/Slovenië)*, par. 83.
[38] Zie bijv.: EHRM 2 juli 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811 (R.Sz./Hongarije), par. 60.

maatschappelijke organisaties en instellingen subsidie krijgen om te verduurzamen. Eigenaren kunnen subsidie aanvragen voor verduurzamingsmaatregelen, zoals voor isolatie of voor een warmtepomp, of voor een integraal verduurzamingsproject. Voor integrale verduurzaming moet het maatregelenpakket leiden tot een energieverbetering van ministens drie energielabelstappen tot minimaal energielabel B of een "hoge energieprestatie", ook wel de renovatiestandaard genoemd. De renovatiestandaard is in 2022 geïntroduceerd om eigenaren te stimuleren vergaand te verduurzamen en gebouwen zeer energiezuinig te maken. Daar is ook een hoger subsidiepercentage voor beschikbaar. Daarnaast kunnen eigenaren van utiliteitsgebouwen in de ISDE-subsidie krijgen voor het plaatsen van een warmtepomp. Ook zijn er fiscale instrumenten voor bedrijven beschikbaar, zoals de Energie-investeringsaftrek (EIA), Milieu-investeringsaftrek (MIA) en Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). Om kleine eigenaren binnen het maatschappelijke vastgoed en het mkb te ontzorgen zijn er ontzorgingsprogramma's. Deze programma's ondersteunen eigenaren bij het maken van een verduurzamingsplan voor hun pand en eventueel bedrijfsproces. Daarnaast zijn er vanuit de verschillende sectoren ook programma's, waarbij aandacht is voor de specifieke uitdagingen in die sector, zoals voor sport of voor monumenten. Ook is er een programma gericht op verduurzaming van bedrijventerreinen.

4.3 Algemene verordening gegevensbescherming
De verwerking van persoonsgegevens wordt beschermd door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Bij de totstandkoming van dit besluit is een DPIA uitgevoerd. Met een DPIA wordt de grondslag voor de gegevensverwerking beschreven en worden risico´s met betrekking tot privacy en informatiebeveiliging in kaart gebracht.
Persoonsgegevens moeten onder de AVG verwerkt worden op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig en behoorlijk is. Dit betekent (onder meer) dat de verwerking plaats dient te vinden op basis van een van de grondslagen die hiervoor zijn opgenomen in de AVG. De gegevens die worden verwerkt betreffen 'normale' persoonsgegevens. Er worden geen bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt. Artikel 6 AVG bevat de grondslagen voor rechtmatige persoonsverwerkingen. De gegevensverwerking die met dit besluit is geregeld vindt haar grondslag in artikel 6, eerste lid, onderdeel e, aangezien de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang. Hiervoor is al uiteengezet waarom het noodzakelijk is om de betreffende gegevensverwerking uit te voeren in het kader van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Ook is opgenomen voor welke doeleinden de gegevensverwerking gebeurt. Hiermee wordt enerzijds transparantie geboden over de verwerkingen en wordt anderzijds een beperking aangebracht in de persoonsgegevens die mogen worden verwerkt.

4.4 Gerelateerde wetgevingsproducten

Uitfaseren van energielabel E, F en G bij huurwoningen
Met een wijziging van het Bbl wordt een eis in de bestaande bouw ingevoerd dat de energetische staat van huurwoningen dusdanig moet zijn dat die woningen ten minste een bepaalde energieprestatie moeten hebben. De eis die wordt gesteld aan het maximale primair fossiel energiegebruik komt overeen met energielabel D of beter. Deze verplichting zal gaan gelden vanaf 1 januari 2029. Met betrekking tot bestaande woningen legt de EPBD IV geen specifieke voorschriften op zoals bij utiliteitsbouw. Wel dienen lidstaten op grond van artikel 9, tweede lid, EPBD IV, ervoor te zorgen dat het gemiddelde energiegebruik van de gehele woningvoorraad met 16% vermindert in 2030, en 20-22% in 2035 ten opzichte van 2020. Hierbij geldt dat ten minste 55% van die afname bereikt wordt door de renovatie van de 43% slechtst presterende woningen. Het wijzigingsbesluit uitfaseren van energielabel E, F en G bij huurwoningen draagt eraan bij om deze doelstellingen te halen.[39]

Publiek toezicht stelsel energielabels

[39] Kamerstukken II 2025/26, 28 325, nr. 333.

Met een wijziging van het Bkl, het Bbl en het Omgevingsbesluit wordt publiek toezicht op het stelsel van energielabels geïntroduceerd. Deze AMvB, die in juni in voorhang is gebracht bij de Eerste en Tweede Kamer[40], beoogt de kwaliteit van het energielabel te verhogen. Daarmee leidt dit ook tot een betrouwbaarder oordeel dat een gebouweigenaar voldoet aan de minimum energieprestatie-eis.
Het energielabel zal vanaf 2030 opnieuw ingericht worden. Het energielabel blijft 10 jaar geldig, ook als de bepalingsmethode wijzigt. Op het moment dat de nieuwe bepalingsmethode in regelgeving wordt verankerd, zal worden bepaald wat de gevolgen zijn voor de minimum energieprestatie-eis. Daarbij geldt als uitgangspunt dat bestaande rechten zullen worden gerespecteerd.

Energiebesparingsplicht
De energiebesparingsplicht verplicht bedrijven en instellingen met een energiegebruik van 100.000 kWh of 50.000 m^3 aardgasequivalent om alle maatregelen te treffen ter verduurzaming van het energiegebruik met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Voorgesteld is om de terugverdientijd te verhogen naar zeven jaar. Het gaat hierbij om energiebesparende maatregelen, maatregelen met een CO2-reducerend effect waarbij overgestapt wordt van energiedrager en maatregelen op het gebied van hernieuwbare energieproductie. Voor een deel van de utiliteitsgebouwen zou hierdoor een overlappende verplichting bestaan. De energiebesparingsplicht valt uiteen in een verplichting ten aanzien van het gebouwgebonden energiegebruik en het procesgebonden energiegebruik. Dat tweede is geregeld in het Bal. De energiebesparingsplicht in het Bal voor procesgebonden energiegebruik zal van kracht blijven. Op het moment dat de verplichting van de minimum energieprestatie uit het Bbl in moet gaan, zal een harmonisatie plaatsvinden. De harmonisatie heeft echter nog niet plaatsgevonden en is daardoor nog niet meegenomen in dit conceptvoorstel.

Hybride warmtepomp
Er wordt gewerkt aan een voorstel tot aanscherping van de energieprestatie-eis die geldt bij verbouw van een verwarmingsinstallatie, op het moment dat er een nieuwe warmtegenerator moet worden geplaatst. Het is de bedoeling om dit te verplichten in gebieden waar geen warmtenet komt. Bij de verdere uitwerking van dat wijzigingsbesluit zal moeten worden gekeken naar de samenhang met de MEPS. De bedoeling is om per 1 januari 2029 een nieuwe eis te stellen. Op dit moment is nog niet duidelijk of de aangescherpte eis ook zal gaan gelden voor utiliteitsgebouwen.[41] Als dit het geval zou zijn, zou de situatie zich kunnen voordoen dat wanneer de warmtegenerator in 2029 moet worden vervangen, hier een extra investering voor nodig is in de vorm van een warmtepomp in aanvulling op een cv ketel of een efficiënte biomassaketel en bijbehorende aanpassingen van het gebouw, terwijl de eigenaar al voldoet aan de MEPS. Een efficiëntere ruimteverwarming zal bijdragen aan een betere energieprestatie en is in de zin voor het behalen van de minimumenergieprestatie een invulling van een voorziening die kan worden getroffen. De keuzevrijheid wordt daarmee enigszins beperkt of er is de facto uiteindelijk een hogere energieprestatie na vervanging van de CV- ketel, dan het met de MEPS voorgeschreven minimum, als de eigenaar al voorzieningen aan zijn gebouw had getroffen.

5. Gevolgen van dit besluit

5.1 Regeldruk

5.1.1. Inleiding
Sira Consulting B.V. heeft een onderzoek gedaan naar de regeldruk voor bedrijven en woningeigenaren door de implementatie van tranche 1 t/m 3 van de EPBD IV. De resultaten van dat onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Regeldrukonderzoek EPBD IV tranche 1,2 en 3" van 21 oktober 2026 (hierna: het Sira-rapport). Het onderzoek brengt de eenmalige en structurele kosten in beeld. Naast kosten resulteren maatregelen ook in opbrengsten; deze zijn niet in beeld

[40] Kamerstukken II 2025/26, 28 325, nr. 321.
[41] Kamerstukken II 2025/26, 32 813, nr. 1586.

gebracht. Voor tranche 1 betreft het een actualisatie ten opzichte van het eerder gedane onderzoek door Sira Consulting B.V. van 11 juli 2025[42] (hierna: Sira-rapport 2025).

In het Sira-rapport zijn verplichtingen voor overheidsgebouwen niet meegenomen, omdat deze verplichtingen niet onder regeldruk vallen. Om die reden beperkt het Sira-rapport zich tot de verplichtingen voor woningen en niet voor woning bestemde gebouwen.

Hierna worden per artikel de regeldrukeffecten beschreven. Voor zover het afwijkt van het Sira-rapport 2025, wordt dat telkens toegelicht.

5.1.2. Eenmalige regeldrukeffecten bedrijven

In het Sira-rapport wordt aangenomen dat kennisname van de wijzigingen door diverse bedrijven eenmalige regeldrukkosten met zich meebrengen. De inschatting van eenmalige regeldrukkosten als gevolg van kennisname, bedragen in totaal € 1.197.155,-. Daarbij is uitgegaan van de volgende doelgroepen: projectenontwikkelaars, woningbouwverenigingen, verhuurders en beheerders van onroerend goed. De eenmalige regeldrukeffecten ten gevolge van kennisname volgens Sira zijn opgenomen in onderstaand tabel.

	Tijdsbesteding	Uurtarief	Kosten voor kennisname (P)	Aantal handelingen (Q)	Kosten (P*Q)
Projectontwikkelaars: <20 medewerkers	60 minuten	€ 73	€ 73	4.055	€ 296.015
Projectontwikkelaars: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 73	€ 73	60	€ 4.380
Woningbouwverenigingen: < 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	185	€ 13.320
Woningbouwverenigingen: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	420	€ 30.240
Verhuurders en beheerders van onroerend goed: < 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	11.650	€ 838.800
Verhuurders en beheerders van onroerend goed: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	200	€ 14.400
Totale eenmalige kosten voor kennisname					**€ 1.197.155**

5.1.3. Regeldrukeffecten tranche 1

Met de implementatie van tranche 1 is invulling gegeven in het Nederlands recht aan een geselecteerde groep artikelen uit de EPBD IV. De regeldrukeffecten van deze artikelen zijn al in kaart gebracht in het Sira-rapport 2025. Bij het huidige onderzoek zijn deze inzichten geactualiseerd door de verschillen te toetsen tussen de conceptregelgeving waar het eerdere onderzoek zich op baseerde, en de daadwerkelijk geïmplementeerde regelgeving.

5.1.3.1. Methodiek energieprestatieberekening

Op grond van artikel 4 van de EPBD IV moeten de lidstaten voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen een methodiek toepassen overeenkomstig het gemeenschappelijk algemeen kader in bijlage I van de richtlijn. De inhoudelijke wijzigingen aan de energieprestatieberekening hebben betrekking op de opslag van eigen energieopwek, de waardering van gebouwautomatiserings- en controlesystemen in de energieprestatieberekening, en de toevoeging van nieuwe indicatoren op het energielabel. De regeldrukeffecten komen neer bij

[42] https://open.overheid.nl/documenten/4068e9d0-8228-45e5-be8d-e16603ea24c9/file.

de eigenaren en/of beheerders van gebouwen met een energielabel. De regeldrukeffecten volgens Sira zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Woningen of utiliteitsgebouwen	Eenmalig of structureel	Kosten tijdbesteding per energielabel	Aantal energielabels per jaar	Kosten (P*Q)
Utiliteit –GACS	Structureel	€ 9,00	2.838	**€ 25.542**
Utiliteit – energieopslag	Structureel	€ 4,50	102	**€ 449**
Woningen	Structureel	€ 4,50	5.372	**€ 24.174**

5.1.3.2. Zonne-energie in gebouwen

Artikel 10 van de EPBD IV vereist dat nieuwe bouwwerken dusdanig worden ontworpen dat hun potentieel voor de opwekking van zonne-energie wordt geoptimaliseerd en dat deze technologieën vervolgens kosteneffectief kunnen worden geïnstalleerd. De installatie van een geschikte zonne-energie installatie wordt hierdoor stapsgewijs verplicht gesteld voor diverse bouwwerken. Ter implementatie van dit artikel wordt één bepaling opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en worden enkele bepalingen opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) over zonne-energie in gebouwen. De regeldrukeffecten volgens Sira zijn opgenomen in onderstaand tabel. Ten opzichte van het Sira-rapport 2025 blijken de lasten lager dan eerder berekend (berekening 2025: €198.529).

Type kosten	Eenmalig of structureel?	Kosten per gebouw	Aantal gebouwen (Q)	Kosten (P*Q)
Installatie zonne-energie bij gebouwen met 0% van de vereiste capaciteit	Structureel	€ 25.538 - € 51.075	1,5	**€ 38.306 - € 76.613**
Installatie zonne-energie bij gebouwen met 50% van de vereiste capaciteit	Structureel	€ 12.769 - € 25.538	3	**€ 38.306 - € 76.613**
Totaal				**€ 76.613 - € 153.225**

5.1.3.3. Technische bouwsystemen

Met artikel 13 van de EPBD IV worden een aantal nieuwe of gewijzigde verplichtingen geïntroduceerd voor de energieprestatie van technische bouwsystemen in gebouwen. Afhankelijk van het type gebouw (woning of utiliteit), het energieverbruik, en of het gaat om nieuwbouw, bestaande bouw, verbouw of ingrijpende innovatie worden eisen gesteld aan het prestatieniveau van de meet- en regeltechniek van deze technische bouwsystemen. Bij het eerdere onderzoek is de conceptregelgeving als uitgangspunt gehanteerd. De uiteindelijk geïmplementeerde regelgeving verschilt op enkele punten van deze vroegere versie. Het gaat dan om de uitwerking van artikel 13.9 en 13.10 van de EPBD IV, die betrekking hebben op gebouwautomatisering- en controlesystemen (GACS) in nieuwbouw en bestaande utiliteitsgebouwen. De totale regeldrukeffecten volgens Sira zijn opgenomen in onderstaande tabellen.

Eenmalige regeldrukkosten

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Installatie ruimtethermosstaat + radiatorknoppen	€ 11.975	12.375	**€ 148.190.625**

Installatie ruimtethermosstaat	€ 600	37.125	**€ 22.275.000**
Totaal			**€ 170.465.625**

Structurele regeldrukkosten

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Utiliteitsgebouwen			
Zelfregulerende apparatuur met EIA (art. 13.3)	€ 942	106	€ 99.852
Zelfregulerende apparatuur zonder EIA (art. 13.3)	€ 1.050	86	€ 90.300
GACS (art. 13.9/13.10) – nieuwbouw kleine utiliteit	€ 600	9.777	€ 5.866.200
GACS (art. 13.9/13.10) – ingr. Ren. kleine utiliteit	€ 600	18	€ 10.800
GACS (art. 13.9/13.10) – nieuwbouw middelgrote utiliteit	€ 15.150	538	€ 8.150.700
Totaal			**€ 14.217.852**

5.1.3.4. Infrastructuur voor duurzame mobiliteit

Artikel 14 van de EPBD IV poogt om de infrastructuur voor duurzame mobiliteit als standaard bij bouwwerken te realiseren en daarmee de aanleg en het gebruik hiervan te stimuleren. Het introduceert de verplichting tot het aanleggen van een minimaal aantal laadpalen en bekabeling en het aanleggen van een minimaal aantal fietsparkeerplaatsen.

Bij de actualisatie van de bevindingen ten aanzien van de regeldrukgevolgen van deze bepaling zijn twee wijzigingen vastgesteld tussen de conceptregelgeving die het uitgangspunt vormde bij het eerdere onderzoek, en de daadwerkelijk geïmplementeerd regelgeving. Beide wijzigingen hebben betrekking op de verplichting tot het aanleggen van fietsparkeerplaatsen bij niet voor woning bestemde gebouwen (voorts: utiliteitsgebouwen). De eerste wijziging heeft betrekking op nieuwbouw van utiliteitsgebouwen, de tweede op bestaande bouw. De verschillen tussen de conceptregelgeving en de geïmplementeerde regelgeving ter uitvoering van artikel 14 hebben geen gevolgen voor de regeldrukinschatting die bij het eerdere onderzoek heeft plaatsgevonden. Wel is het aantal utiliteitsgebouwen waarop deze verplichting betrekking aanzienlijk gewijzigd ten opzichte van het eerdere onderzoek. De totale regeldrukeffecten volgens Sira zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Type kosten	Eenmalig of structureel?	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Utiliteitsgebouwen				
Aanleg laadinfrastructuur bestaande bouw	Eenmalig	€ 2.660 - € 4.550	38.000	**€ 101.080.000 - € 172.900.000**
Aanleg infrastructuur nieuwbouw utiliteit (>5 - ≤10 parkeerplaatsen)	Structureel	€ 4.555	1.009	**€ 4.595.995**

Aanleg infrastructuur nieuwbouw utiliteit (>10 parkeerplaatsen)	Structureel	€ 7.480	779	**€ 5.826.920**
Aanleg infrastructuur nieuwbouw kantoren (>5 - ≤10 parkeerplaatsen)	Structureel	€ 8.825	88	**€ 776.600**
Aanleg infrastructuur nieuwbouw kantoren (>10 parkeerplaatsen)	Structureel	€ 33.800	68	**€ 2.298.400**
Totaal				**€ 114.613.915 - € 186.433.915**
Woningen				
Aanleg laadinfrastructuur nieuwbouw	Structureel	€ 2.275	2.050	**€ 4.663.750**
Aanleg voorbekabeling nieuwbouw	Structureel	€ 3.000	2.129	**€ 6.387.000**
Totaal				**€ 11.050.750**

5.1.3.5. Keuring van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen
Ter uitvoering van artikel 23 en 24 van de EPBD IV worden enkele bepalingen geschrapt uit het Bbl en de Or. Het betreft bepalingen over de keuring van verwarmingssystemen en aircosystemen. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verplichtingen van artikel 23 en 24 hangt samen met de voorschriften van artikel 13.9 van de EPBD IV. Hierin staat dat een toenemende groep gebouwen voorzien moet worden van een gebouwautomatiserings-en controlesysteem (GACS), waardoor deze gebouwen uitgezonderd worden van de keuringsplicht. Vanaf 2030 valt de ondergrens waarbij een GACS verplicht is vrijwel samen met de ondergrens waarboven een keuring verplicht is, waardoor verplichte keuringen zeer zeldzaam zullen worden.
Er is vastgesteld dat geen significante tekstuele wijzigingen hebben plaatsgevonden in de geïmplementeerde regelgeving en de conceptregelgeving waar het vorige onderzoek zich op baseerde. De totale regeldrukeffecten volgens Sira zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Type kosten	Eenmalig of structureel	Regeldrukkosten
Vervallen keuringsplicht verwarmingssystemen	Structureel	**- € 11.480.125**
Vervallen keuringsplicht ventilatie- en airconditioningsystemen	Structureel	**- € 2.440.500 tot - € 6.081.000**

5.1.4. Resultaten tranche 2
Tranche 2 treedt naar verwachting in werking in 2028 en betreft emissievrije nieuwbouw voor overheidsgebouwen en een rekenplicht voor de uitstoot van nieuwe gebouwen.

5.1.4.1. Kostenoptimale energieprestatie-eisen
De EPBD IV verplicht lidstaten om periodiek te berekenen welke minimumeisen voor energieprestatie in hun nationale situatie kostenoptimaal zijn, en de nationale eisen daarop binnen twee jaar aan te passen. In tranche 2 zijn op grond hiervan de eisen voor een aantal

gebruiksfuncties aangescherpt op basis van de kostenoptimaliteitsstudie in het kader van de EPBD III. De regeldrukeffecten hiervan volgens Sira zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Type gebouw	Kosten per gebouw	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Gezondheidszorgfunctie met bedgebied			Geen effect
Sportfunctie	€ 21.884	109	€ 2.385.382
Logiesfunctie	€ 23.125	145	€ 17.295.150
Utiliteitsgebouw (thermische isolatie)	Vloer: € 1.921 dak: € 4.321[43]	Vloer: 347 dak: 5.479	€ 24.344.914
Woongebouw (thermische isolatie)	Vloer: € 242,46 dak: € 400,52	Vloer: 69.900 dak: 63.100	€ 42.220.766
Totaal (maximaal)			**€ 86.246.212**

5.1.4.2. Emissievrije nieuwbouw en berekening van het aardopwarmingsvermogen
De EPBD IV introduceert bij nieuwbouw twee nieuwe verplichtingen: nieuwe gebouwen moeten emissievrij zijn, en voor grotere nieuwbouw moet het aardopwarmingsvermogen, ofwel de wlc-gwp, over de levenscyclus worden berekend en vermeld. Alleen de regeldrukgevolgen van de eisen voor emissievrije nieuwbouw en de berekening van de wlc-gwp zijn meegenomen. De overige verplichtingen uit artikel 7 van de EPBD IV zijn (vooralsnog) niet vertaald naar verplichtingen voor burgers of bedrijven in Nederlandse regelgeving en leiden daarom nu niet tot regeldruk. De totale regeldrukeffecten volgens Sira zijn opgenomen in onderstaande tabellen.

Instrumenthouders

Type kosten	Kosten per organisatie	Aantal organisaties (Q)	Totale kosten (P*Q)
Aanpassen en bijhouden software MPG-instrumenthouders	€ 58.752	9	**€ 528.768**
Aanpassen software door energieprestatie-instrumenthouders	€ 11.232	4	**€ 44.928**
Totaal			**€ 573.696**

Energieprestatieadviseurs

Werkzaamheden	Frequentie	Tijdbesteding per instrumenthouder in uren	Uurtarief	Aantal energieadviseurs	Totale kosten (P*Q)
Opleiding en kennisname energieadviseurs	Eenmalig	15/60	€ 72	1237	**€ 22.266**
Totaal					**€ 22.266**

Gebouweigenaren

Type kosten	Frequentie	Kosten	Aantal gebouwen	Totale kosten (P*Q)
Meerkosten per gebouw agv rekening adviseurs	Per gebouw gedurende 2 jaar	€ 750	3.030	**€ 2.272.500**
Totaal				**€ 2.272.500**

5.1.5. Resultaten tranche 3

Het derde deel van de nieuwe regels uit de EPBD IV betreft onderhavig besluit stelt voor de MEPS regels die in 2030 van kracht moeten worden. Tranche 3 omvat bepalingen ten aanzien van de minimale energieprestatie-eisen, of MEPS (artikel 9 EPBD IV), omgevingswaarde en emissievrije gebouwen ook wel ZEB- richtwaarde (artikel 11 EPBD IV en artikel 6 EED richtlijn) en een nationale databank voor de energieprestatie van gebouwen (artikel 22 EPBD IV).

5.1.5.1. Minimale energieprestatie-eisen (MEPS)
In artikel 9 van de EPBD IV wordt bepaald dat de energieprestaties van de slechtst presterende utiliteitsgebouwen verbeterd moeten worden. Dit leidt tot regeldruk (nalevingskosten) voor gebouweigenaren die hun gebouwen aan de minimum eisen moeten aanpassen. Ook moeten gebouweigenaren kosten maken voor het uitvoeren van een kosten-batenanalyse teneinde te bepalen of aanpassing van hun gebouwen noodzakelijk is. Sira is ervan uitgegaan dat de energieprestatie door de meeste gebouweigenaren wordt behaald via de route van werkelijk gebruik. De totale regeldrukeffecten volgens Sira zijn opgenomen in onderstaande tabellen.

Eenmalige regeldrukkosten

Type kosten	Kosten per utiliteitsgebouw (P)	Aantal utiliteitsgebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Verbeteren energieprestatie	€ 14.000	38.000 tot 39.600	€ 532.000.000 tot €554.00.000
Uitvoeren kosten-batenanalyse	€ 1.000	400 – 2.000	€ 400.000 - € 2.000.000

Structurele regeldrukkosten

Type kosten	Jaarlijkse kosten tijdbesteding (P)	Aantal utiliteitsgebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
berekenen energieprestatie werkelijk gebruik	€ 3	118.000	**€ 354.000**

5.1.5.2. Emissievrije gebouwen (ZEB)
Artikel 11 van de EPBD IV bepaalt aan welke eisen een emissievrij gebouw (Zero Emission Building, ZEB) moet voldoen. Deze eisen moeten nog nader worden uitgewerkt en in nationale regelgeving vastgelegd via de vierde tranche. Vooralsnog volgen uit artikel 11 daarom geen concrete verplichtingen en regeldrukkosten voor gebouweigenaren, anders dan voor eigenaren van overheidsinstanties. De wijziging die is opgenomen in de tweede tranche (ZEB nieuwbouw) en die in het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt vastgelegd voor bestaande gebouwen (ZEB-richtwaarde) om mee te tellen voor het behalen van de omgevingswaarde die wordt geïntroduceerd ter uitwerking van artikel 6 van de EED, geldt alleen voor overheidsinstanties en valt daarom niet onder regeldrukkosten.

5.1.5.3. Nationale databank
Artikel 22 van de EPBD IV verplicht lidstaten een nationale databank voor de energieprestatie van gebouwen in te richten en de toegang tot daarin opgenomen gegevens voor gebouweigenaren te verruimen. De verantwoordelijkheid voor de inrichting en beschikbaarstelling ligt uitdrukkelijk bij de lidstaat. Artikel 22 legt daarmee geen verplichtingen op aan bedrijven en leidt niet tot regeldruk.

5.2 Doenvermogen
Doenvermogen betekent volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 'dat burgers niet alleen de regels kennen, maar ook in staat moeten zijn om daarnaar te handelen'.[44] Daarbij

gaat het om een ander soort mentale vermogens, zoals alertheid en het vermogen om in actie te komen, om het hoofd voldoende koel houden, en om vast te houden aan goede voornemens.

Het opnemen van een minimum energieprestatie-eis in het Bbl helpt gebouweigenaren te begrijpen wat er van hen verwacht wordt. Door het besluit al in 2027 kenbaar te maken, weten eigenaren wat er van hen per 1 januari 2030 en 2033 verwacht wordt als de minimumeisen voor de energieprestatie in werking treden en in welke gevallen ook voor 2033 overgangsrecht zal gelden.

Hoewel ervan uit wordt gegaan dat eigenaren van utiliteitsgebouwen aanspreekbaar zijn op hun verantwoordelijkheid en in beginsel over voldoende handelingsruimte beschikken, is bij het opstellen van de minimumeis nadrukkelijk rekening gehouden met verschillen in doenvermogen.

De minimum energieprestatie-eis is gericht op het behalen van een doel, niet op een voorgeschreven werkwijze. Gebouweigenaren hebben daarin keuzevrijheid. Op die manier sluit het beleid goed aan bij de variatie in doenvermogen en wordt het risico beperkt dat goedwillende gebouweigenaren onbedoeld in de knel komen door hoge eisen.

De minimum energieprestatie-eis schrijft niet voor dat gebouweigenaren een energielabel (D in 2030, C in 2033) moeten aanvragen. Aan de eis kan op meerdere manieren worden voldaan, o.a. door het 'werkelijk' energiegebruik onder een bepaald maximum te brengen en houden volgens de bepalingsmethode WEii $_{gas;MEPS}$-protocol en de mogelijkheid dit te berekenen via het DVU. Ook hoeven slechts die voorzieningen te worden getroffen die zich terugverdienen in tien jaar tijd en om dat te berekenen wordt een 'versimpelde' bepalingsmethode in de Omgevingsregeling opgenomen, zodat het makkelijker wordt te bepalen wanneer een getroffen voorziening wordt terugverdiend. Daarnaast zijn er verschillende andere uitzonderingsgevallen benoemd en kan er onder specifieke omstandigheden gevraagd worden om een maatwerkvoorschrift.

Ook is flankerend beleid ontwikkeld. Zo zijn er voor eigenaren van maatschappelijk vastgoed subsidie (DUMAVA) en financieringsopties mogelijk. Eigenaren van bedrijfsmatig vastgoed kunnen terecht bij fiscale regelingen zoals de Energie investeringsaftrek (EIA) en de MIA-VAMIL. Zie ook in de paragrafen 3.2 en 4.2 over het flankerend beleid dat buiten financiële mogelijkheden is ontwikkeld.

Om de verduurzaming vorm te geven is in de komende jaren voldoende personeel nodig in de markt. Er zijn risico's voor de arbeidstekorten, zowel bij technische beroepen als ook bij uitvoerders en werkvoorbereiders, wanneer er niet voldoende wordt ingezet op flankerend beleid. Daarom zet het kabinet onder andere in op het volgende flankerend beleid op het gebied van deze beroepen. In 2023 is het Actieplan Groene en Digitale Banen gestart.[45] In dit plan staan een aantal concrete acties en beleidsmaatregelen om arbeidsproductiviteit te verhogen, meer mensen aan te trekken voor de cruciale sectoren en acties rondom governance en het verlagen van uitstroom. Voorbeelden zijn het inzetten op een LLO (Levenslang Ontwikkelen) cultuur, het bevorderen van de ontwikkelpaden binnen de bouw en techniek en het gebruik maken van innovatie en technologie zoals AI in deze sectoren. Uit de update die in juli 2025 naar de kamer is gestuurd[46], blijkt ook dat er serieuze stappen zijn gezet om deze doelen te behalen.[47] Het CBS[48]30 laat zien dat deze resultaten terug zijn te zien in de groei van het aantal mensen wat werkzaam is in de bouwsector. Ten slotte wordt er vanuit de markt ook hard gewerkt aan oplossingen voor dit probleem. Binnen het zogeheten Aanvalsplan Techniek[49] is een collectief van o.a. de BOVAG, Techniek Nederland en MKB-Nederland bezig om concrete maatregelen te treffen in de sector.

[45] Kamerstukken II 2022/2023, 29544, nr. 1173.
[46] Kamerstukken II 2024/2025, 32 847, nr. 1345.
[47] Rijksoverheid, Bijlage 2. Uitgebreide update acties pijlers Actieplan Groene en Digitale Banen, open.overheid.nl, https://open.overheid.nl/documenten/26191dd7-7e3b-4fc2-bffb-02f357b71930/file
[48] Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Banengroei naar bedrijfstak, Dashboard arbeidsmarkt, CBS.nl.
[49] https://aanvalsplantechniek.nl/

Denk hierbij aan industriële opschaling, betere opleidingsmogelijkheden voor (zij) instromers en het aantrekken van talent van buiten.

5.3 Bestuurlijke en uitvoeringslasten

Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden
In het kader van dit wetsvoorstel is ook een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (hierna: UDO) uitgevoerd. De UDO is meer dan een toets op de uitvoerbaarheid. Het is een proces waarbij medeoverheden worden betrokken bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvoornemens. Na de zomer van 2026 heeft het Ministerie van BZK diverse gesprekken over de beleidsvoornemens gevoerd met de VNG en zijn er afspraken gemaakt, onder andere over de uitvoeringstoets die de VNG zal doen en het onderzoek naar de financiële gevolgen voor gemeenten dat Cebeon uitvoert.

Financiële gevolgen gemeenten
Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet is vereist dat aangegeven wordt of het wetsvoorstel wijzigingen aanbrengt in de taakuitvoering van provincies of gemeenten en dat de financiering daarvan moet worden onderzocht. Dit onderzoek vindt plaats door Cebeon.

6. Toezicht en handhaving
Het toezicht op en de handhaving van de naleving van de regels uit het Bbl ligt bij de gemeente. Het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders) beschikt hiertoe over de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden, zoals opgenomen in de Omgevingswet en de Woningwet in samenhang met de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht. Het ter beschikking staande instrumentarium betreft de last onder dwangsom of bestuursdwang en de bestuurlijke boete.

In de bestaande voorraad is het in het algemeen zo dat de gemeente moet aantonen wanneer sprake is van een overtreding. In de vormgeving is gekozen voor meerdere mogelijkheden om te voldoen aan de eis. Als het bouwwerk een label heeft, kan de gemeente dit gemakkelijk controleren. Bij de vormgeving van het handhavingsbeleid kan daarmee rekening worden gehouden, in die zin dat dat administratief afgedaan kan worden en daar geen ‘bezoek’ hoeft plaats te vinden. Aan de andere kant is in het kader van administratieve lasten ook ervoor gekozen dat een label niet per se verplicht is, als er maar de juiste voorzieningen worden getroffen. Het is dan veiligheidshalve verstandig om tot een iets hoger niveau te verduurzamen dan voorgeschreven. Ook kan men een werkelijk gebruik hebben dat gemiddeld over 3 jaar onder het voorgeschreven maximum ligt en op die wijze voldoen. De toezichthouder kan in die gevallen de gegevens vorderen om te bezien of wordt voldaan aan de regels. Daarbij kan teruggevallen worden op de reguliere handhavingspraktijk van ter plaatse treden. Toezicht begint immers allereerst met het controleren en het constateren van een overtreding of een dreigende overtreding. Als sprake is van een (dreigende) overtreding zal de gemeente (het college van burgemeester en wethouders) veelal beginnen met een uitnodiging per brief om schriftelijk te reageren op een vermeende overtreding of uitnodiging voor een gesprek en mogelijk een officiële waarschuwing. Dit is evenwel niet verplicht. Als geen gehoor wordt gegeven zal een gemeente in beginsel handhavend moeten optreden en een sanctie opleggen. De gemeente kan afhankelijk van de situatie kiezen om bijvoorbeeld direct bestuursdwang toe te passen, om een last onder bestuursdwang op te leggen of in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen. De bedoeling is immers dat het gebouw wordt aangepast. Hoewel een herstelsanctie voor de hand ligt, kan de gemeente tevens kiezen om een bestuurlijke boete op te leggen. Net als bij andere overtredingen van het Bbl beschikt de gemeente daartoe over de al bestaande handhavingsinstrumenten. Van belang is ook dat de toezichthouder bevoegd is inlichtingen te vorderen. De toezichthouder kan inzage vorderen in zakelijke gegevens en bescheiden en de onder toezichtgestelde moet meewerken ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:16 e.v.). Op die manier kan een gemeente ook toegang krijgen tot de benodigde gegevens in het kader van het werkelijk gebruiksspoor. Dat is immers informatie die een toezichthouder niet zelf aan de staat van het bouwwerk kan ontlenen.

Gemeenten hebben grote autonomie ten aanzien van het te voeren handhavingsbeleid en een ruime vrijheid om eigen prioriteiten te stellen. Evenwel heeft het college een beginselplicht tot handhaving bij geconstateerde overtredingen. Mocht er inderdaad sprake zijn van een overtreding van het voorschrift, dan ligt het in de rede te starten met een herstelsanctie (eventueel na een eerste waarschuwing).

7. Notificatie

Voor zover het wijzigingsbesluit technische voorschriften bevat, hoeven deze niet aan de Europese Commissie voorgelegd te worden op grond van artikel 7, eerste lid, onder a, 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).

8. Advies en consultatie

8.1 JTC en OPB

De voorgenomen wijzigingen in dit besluit zijn voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en vervolgens aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Een grote diversiteit aan partijen neemt deel aan deze beide overlegplatforms: de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw, vertegenwoordigers van de gebruikers en eigenaren van gebouwen en andere belangenorganisaties. Het OPB heeft op 31 oktober 2025 en 17 april 2026 geadviseerd over de wijziging over de MEPS.

Het OPB adviseert overwegend positief ten aanzien van het voorstel over de minimumeisen voor de energieprestatie van bestaande utiliteitsbouw. Het OPB spreekt haar steun uit voor een stelsel waarin het mogelijk wordt om ook naar werkelijk energiegebruik te kijken. Wel geeft het ter verdere uitwerking een aantal punten mee. Er moet in de uitwerking een goed evenwicht komen tussen administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de mogelijkheid effectief toe te zien op naleving door het bevoegd gezag, inclusief de toezichtlasten. De bouwpraktijk wordt graag betrokken bij de verdere uitwerking van de bepalingsmethodes voor het werkelijk energiegebruik en de terugverdientijd. Tot slot wijst het OPB op de afstemming met de energiebesparingsplicht voor gebouwgebonden maatregelen en daarbij voorkoming van overlappende of gestapelde regelsystemen.

Bij de ontwikkeling van de eis t.b.v. werkelijk verbruik is er in de zomer van 2026 een sessie georganiseerd met marktpartijen over de beoogde indicatoren van deze eis. In de ontwikkeling van deze indicatoren en verdere uitgagingspunten is ook rekening gehouden met het evenwicht tussen administratieve lasten en effectief naleving door het bevoegd gezag. In de bestaande voorraad is het evenwel in het algemeen zo dat de gemeente moet aantonen wanneer sprake is van een overtreding. In de vormgeving is gekozen voor meerdere mogelijkheden om te voldoen aan de eis. Als het bouwwerk een label heeft, kan de gemeente dit gemakkelijk controleren. Bij de vormgeving van het handhavingsbeleid kan daarmee rekening worden gehouden, in die zin dat dat administratief afgedaan kan worden en daar geen ‘bezoek’ hoeft plaats te vinden. Aan de andere kant is in het kader van administratieve lasten ook ervoor gekozen dat een label niet per se verplicht is, als er maar de juiste voorzieningen worden getroffen. Het is dan veiligheidshalve verstandig om tot een iets hoger niveau te verduurzamen dan voorgeschreven. Ook kan men het werkelijk gebruik dusdanig aanpassen dat dit onder het voorgeschreven maximum blijft liggen en op die wijze kan worden voldaan. De toezichthouder kan in die gevallen de gegevens vorderen om te bezien of wordt voldaan aan de regels. Daarbij kan teruggevallen worden op de reguliere handhavingspraktijk van ter plaatse treden.

In relatie tot de energiebesparingsplicht is op dit moment geen opvolging gegeven aan de voorkoming van overlappende en gestapelde regelsystemen.

8.2 MKB-toets
Voorafgaand aan de consultatie is het voorstel voor de implementatie van de MEPS op 19 mei 2026 besproken in de Expertcommissie Energietransitie van MKB-NL. Hierin zitten afgevaardigden van ondernemersverenigingen zoals HorecaNL, INretail en de BOVAG. Afgevaardigden lieten weten blij te zijn met de mogelijkheid om via het 'werkelijk' gebruikspoor te kunnen voldoen aan de MEPS.

8.3 Internetconsultatie
PM

8.4 Adviescollege toetsing regeldruk
PM

8.5 Code interbestuurlijke verhoudingen
PM

8.6 Autoriteit Persoonsgegevens
PM

8.7 Voorhang
Omdat deze ontwerp-amvb alleen strekt tot uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen, namelijk de Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU 2024, L 1275), hoeft het ontwerpbesluit op grond van artikel 23.5, derde lid, van de Omgevingswet niet te worden voorgehangen en volstaat dat daarvan kennis wordt gegeven aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding
In artikel III van dit wijzigingsbesluit is bepaald wanneer de verschillende artikelen en onderdelen in werking treden. Voor de wijzigingen in het Bkl is de datum van inwerkingtreding 1 januari 2028, een vast verandermoment. Ook zit er minimaal drie maanden tussen dat tijdstip en de publicatiedatum van de wijziging.
De wijzigingen in het Bbl die zien op de MEPS zullen op een later tijdstip in werking treden, conform de datum die daarvoor in artikel 9, eerste lid, EPBD IV is vastgelegd. De regeling voor de minimum energieprestatie-eis en de grenswaarden die met ingang van 1 januari 2030 gelden treden op die datum in werking.
Zoals hiervoor is aangegeven zal in verband met de verdere implementatie van de EPBD IV, de nieuwe bepalingsmethode en de herijking van energielabels (tranche 4) vanaf 1 januari 2030 ook een herijking van de MEPS plaatsvinden. Daardoor kunnen in dit wijzigingsbesluit nog geen grenswaarden worden opgenomen die vanaf 1 januari 2033 moeten gaan gelden op grond van de EPBD IV. Wel is in artikel I, onderdeel D, van dit besluit een tabel opgenomen met grenswaarden die op basis van de huidige bepalingsmethode, de NTA 8800, zijn bepaald. Deze grenswaarden zijn geen eis. Als een gebouweigenaar echter al vóór 1 januari 2030 renoveert naar deze aangescherpte grenswaarden of naar een energielabel C, dan voldoet de eigenaar ná 1 januari 2033 aan de MEPS-eis vanaf 1 januari 2033. Dit is geborgd met het nieuwe tweede lid van artikel 3.87a Bbl. Artikel I, onder D, treedt in werking met ingang van 1 januari 2028.

10. Transponeringstabel

Richtlijn (EU) 2024/1275	Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), Omgevingsregeling, Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), Omgevingswet,	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op keuze bij invulling beleidsruimte

	Omgevingsbesluit, Burgerlijk Wetboek (BW)		
1. Onderwerp en toepassingsgebied	Rechtstreekse werking volstaat		
2. Definities	Diverse nieuwe en aangepaste definities in Bijlage I, A. Begrippen: algemeen, Bbl		
3. Nationaal plan voor de renovatie van gebouwen	Nieuw: artikel 3.9 Omgevingswet (wetsvoorstel in voorbereiding), artikel 4.31a Bkl en artikel 10.17a Omgevingsbesluit (eerste tranche) Tevens implementatie door feitelijk handelen		
4. Methodiek voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen + Bijlage I	Nieuw: Bijlage II Omgevingsregeling (NTA 8800:2025+C1:2026)		
5. Vaststelling van de minimumeisen inzake energieprestaties	Te implementeren in Bbl en Omgevingsregeling (vierde tranche)		
6, eerste en vierde lid Berekening van de kostenoptimale niveaus van de minimumeisen inzake energieprestaties	Bepaling richt zich tot de Commissie		
6, tweede lid	Implementatie door feitelijk handelen.		
6, derde lid	Nieuw: tabellen 4.148A en 4.148B, artikel 5.20, eerste lid Bbl (tweede tranche)		
7, eerste lid, onder a Nieuwe gebouwen	Nieuw: artikelen 4.147a, 4.147b en 4.147c Bbl (tweede tranche)		
7, eerste lid, onder b	Te implementeren in Bbl (vierde tranche)		
7, tweede lid, onder a	Nieuw: artikelen 4.160, 4.160a0 en 6.29, eerste lid Bbl (tweede tranche)		
7, tweede lid, onder b	Te implementeren in Bbl (vierde tranche)		
7, derde lid	Bepaling richt zich tot de Commissie		

7, vierde lid	Bestaande regelgeving: artikel 8.3 Bbl		
7, vijfde lid	Implementatie door feitelijk handelen en te implementeren in Bbl (vierde tranche)		
7, zesde lid	Implementatie door feitelijk handelen		
8. Bestaande gebouwen	Nieuw: artikelen 3.87, 3.87a, 3.87a0 Bbl en artikelen 2.21 t/m 2.23 Bkl (derde tranche)		
9, eerste lid Minimumnormen voor energieprestaties utiliteitsbouw	Nieuw: artikelen 3.87, 3.87a, 3.87a0 Bbl (derde tranche)	Beleidsruimte om drempel vast te stellen op energieprestatieklasse Beleidsruimte om criteria vast te stellen voor vrijstelling individuele gebouwen	In artikel 3.87, eerste lid opgenomen In artikel 3.87, vierde lid en artikel 3.87a0 opgenomen
9, tweede lid	Implementatie door diverse beleidsmaatregelen en feitelijk handelen		
9, derde lid	Nieuw: artikel 3.87, eerste lid, onder c, Bbl (derde tranche)	Beleidsruimte om een aanvullende indicator vast te stellen	In artikel 3.87, eerste lid, onder c, indicator werkelijk gebruik opgenomen
9, vierde lid	Implementatie door diverse beleidsmaatregelen en feitelijk handelen		
9, vijfde lid	Nieuw: artikel 3.87, eerste lid, Bbl en tabel 3.83b (derde tranche)		
9, zesde lid	Nieuw: artikel 3.87, derde lid, Bbl (derde tranche)	Beleidsruimte om bepaalde categorieen gebouwen uit te zonderen	Alle uitzonderingen zijn in artikel 3.87, derde lid opgenomen
9, zevende lid	Bestaande regelgeving: Hoofdstuk 18 Omgevingswet		
9, achtste lid	Bepaling richt zich tot de Commissie		
10, eerste lid Zonne-energie in gebouwen	Nieuw: artikel 5.127a Bkl (eerste tranche)		
10, tweede lid	Via implementatie RED III		
10, derde lid	Nieuw: artikel 3.86a, 3.86b, tabel 3.83, 5.20, vijfde en zesde lid, Bbl (eerste tranche);	Beleidsruimte voor invulling hoogte van de eis	In artikel 3.86a, eerste lid, lagere eis gesteld dan voor ingrijpende renovatie

	Bestaande regelgeving: artikel 4.149 en 4.149a Bbl	Beleidsruimte voor uitzondering voor zover technisch geschikt en functioneel en economisch haalbaar	In artikel 3.86a, tweede en derde lid, Bbl opgenomen
10, vierde lid	Nieuw: artikel 3.86a, 3.86b, tabel 3.83, 5.20, vijfde t/m zevende lid, Bbl (eerste tranche); Bestaande regelgeving: artikel 4.149 en 4.149a Bbl	Beleidsruimte o.a. technologische neutraliteit Beleidsruimte om te kiezen tussen grondoppervlakte en bruikbare vloeroppervlakte	In artikel 3.86a, tweede lid, Bbl opgenomen. Gekozen voor bruikbare vloeroppervlakte
10, vijfde lid	Implementatie door feitelijk handelen		
11. Emissievrije gebouwen	Nieuw: artikelen 4.147a, 4.147b en 4.147c Bbl (tweede tranche) Nieuw: artikelen 2.22 en 2.23 Bkl (derde tranche) Te implementeren in Bbl (vierde tranche)		
12. Renovatiepaspoort	Implementatie door feitelijk handelen		
13, eerste lid. Technische bouwsystemen	Schrappen artikel 4.248, vierde lid en artikel 5.21, vijfde lid (eerste tranche)		
13, tweede lid		Beleidsruimte voor bepaalde specifieke systeemeisen	Keuze om hier geen gebruik van te maken
13, derde lid	Nieuw: artikel 5.21, derde lid (eerste tranche)		
13, vierde lid	Bestaande regelgeving, o.a. artikel 3.66 e.v. Bbl		
13, vijfde lid	Nieuw: artikel 3.145 t/m 3.147, 4.160c t/m 4.160e, 5.21g Bbl (eerste tranche)		
13, zesde lid	Bestaande regelgeving: artikel 4.249 en 5.21a Bbl		
13, zevende lid	Implementatie door feitelijk handelen		
13, achtste lid	Bepaling richt zich tot de Commissie		
13, negende lid	Nieuw: artikel 3.145 t/m 3.147, 4.160c t/m 4.160e, 5.21g Bbl (eerste tranche)		
13, tiende lid	Nieuw: artikel 3.145 t/m 3.147, 4.160c t/m 4.160e, 5.21g Bbl (eerste tranche) artikelen 5.32a, 5.32b en 5.32c Omgevingsregeling (eerste tranche)		

13, elfde lid	Nieuw: artikel 4.160f en 4.160g, 5.21h Bbl (eerste tranche) artikelen 5.32a en 5.32d Omgevingsregeling (eerste tranche)	Beleidsruimte om te kiezen voor uitzonderingsmogelijkheid eensgezinswoningen	Keuze om in de technische uitwerking in de Omgevingsregeling specifieke eisen op te stellen voor ingrijpend gerenoveerde eengezinswoningen
13, twaalfde lid	Nieuw: artikel 3.145 t/m 3.147, 4.160c t/m 4.160e, 5.21g Bbl (eerste tranche) artikelen 5.32a, 5.32b en 5.32c Omgevingsregeling (eerste tranche)		
14, eerste lid. Infrastructuur voor duurzame mobiliteit	Nieuw: artikel 4.160b, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, 5.21c Bbl, artikel 5.131b Bkl (eerste tranche)		
14, tweede lid	Nieuw: artikel 3.87b, 3.87c, 3.87d, Bbl (eerste tranche)		
14, derde lid		Beleidsruimte voor aanpassing aantal fietsparkeerplaatsen in gebouwen waarin zich doorgaans geen fietsen bevinden	Dit blijft gemeentelijk beleid
14, vierde lid	Nieuw: artikel 4.160b, derde, vierde en vijfde lid, 5.21c, Bbl (eerste tranche) Bestaand: artikelen 4.171 t/m 4.173 Bbl		
14, vijfde lid	Nieuw: artikel 5.21c Bbl (eerste tranche)		
14, zesde lid	Nieuw: artikel 3.87b, vijfde lid, 4.160b, zesde lid, Bbl (eerste tranche)		
14, zevende lid	Implementatie door feitelijke handelen		
14, achtste lid	Notificatieregeling (nieuw 5:118b BW) en initiatiefrecht (7:243 BW) (wetsvoorstel) Tevens feitelijk handelen		
14, negende lid	Implementatie door feitelijk handelen		
14, tiende lid	Bepaling richt zich tot de Commissie		
15. Gebouwen die gereed zijn voor	Bepaling richt zich tot de Commissie		

slimme toepassingen			
16. Uitwisseling van gegevens over bouwsystemen	artikel 5.14, zesde en zevende lid Omgevingsregeling (eerste tranche)		
17. Financiële stimulansen, vaardigheden en marktbelemmeringen	Geïmplementeerd via diverse bestaande subsidieregelingen, spuks en andere regelingen		
18. Éénloketsystemen voor de energieprestatie van gebouwen	Implementatie door feitelijk handelen		
19, eerste lid. Energieprestatiecertificaten	Bestaand recht: afdeling 6.4 Bbl en paragraaf 5.1.2 Omgevingsregeling		
19, tweede lid	artikelen 5.11, vijfde lid, 5.12, vijfde lid, 5.13a en bijlagen IXa en Xa Omgevingsregeling (eerste tranche)	Beleidsruimte: de herindeling van de energieprestatieklassen kan worden uitgesteld tot en met 31 december 2029. Deels te implementeren in de Omgevingsregeling	Keuze gemaakt om voor uitstel te kiezen
19, derde lid	Implementatie door feitelijk handelen		
19, vierde lid	Bestaand recht: artikel 5.11 en 5.12 Omgevingsregeling artikel 5.13a Omgevingsregeling (eerste tranche)		
19, vijfde lid	Nieuw: artikel 6.29, eerste lid, Bbl (eerste tranche) artikel 5.13b Omgevingsregeling		
19, zesde lid		Beleidsruimte om aanbevelingen in renovatiepaspoort op te nemen i.p.v. op het label	Keuze gemaakt om de aanbevelingen op het energielabel op te nemen
19, zevende t/m veertiende lid	Nieuw: artikel 6.29, eerste lid, Bbl (eerste tranche); Bestaand recht: artikel 6.29, vierde lid Bbl en 5.11 en 5.12 Omgevingsregeling artikel 5.13b Omgevingsregeling		

20. Afgifte van energieprestatiecertificaten	Nieuw: artikel 6.27, derde, vierde en zesde lid Bbl (eerste tranche)		
21. Afficheren van energieprestatie-certificaten	Nieuw: artikel 6.30 Bbl (eerste tranche) Artikel 5.15 Omgevingsregeling (eerste tranche)		
22. Databanken voor de energieprestatie van gebouwen	Nieuw: artikelen 11.66a en 11.66b Bkl (derde tranche)		
23. Keuringen	Schrappen paragraaf 6.5.2 en 6.5.4 Bbl (eerste tranche) Schrappen paragraaf 5.1.3 en bijlagen XI en XII Omgevingsregeling	Beleidsruimte artikel 23, zesde lid, EPBD IV om voor een alternatieve aanpak te kiezen	Alternatieve aanpak gekozen
24. Verslagen over de keuring van verwarmingssystemen, ventilatiesystemen en airconditioningsystemen	Schrappen paragraaf 6.5.2 en 6.5.4 Bbl (eerste tranche) Schrappen paragraaf 5.1.3 en bijlagen XI en XII Omgevingsregeling	Beleidsruimte artikel 23, zesde lid, EPBD IV om voor een alternatieve aanpak te kiezen	Alternatieve aanpak gekozen
25. Onafhankelijke deskundigen	Bestaand recht: artikelen 5.11 en 5.12 Omgevingsregeling, BRL 9500-U/W, BRL 9501		
26. Certificering van professionals in de gebouwensector	Bestaande certificatieregelingen conform Richtlijn (EU) 2018/2001 en Richtlijn (EU) 2023/1791		
27. Onafhankelijk controlesysteem	Bestaand recht: artikelen 5.11 en 5.12 Omgevingsregeling, BRL 9500-U/W, BRL 9501		
28. Evaluatie	Bepaling gericht aan de Commissie		
29. Informatie	Implementatie door feitelijk handelen		
30. Overleg	Implementatie door feitelijk handelen		
31. Aanpassing van bijlage I aan de technische vooruitgang	Bepaling gericht aan de Commissie		

32. Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie	Bepaling gericht aan de Commissie		
33. Comitéprocedure	Bepaling gericht aan de Commissie		
34. Sancties	Bestaande regelgeving: geïmplementeerd in het Bbl en de Omgevingswet		
35, 36, 37. Omzetting, intrekking, inwerkingtreding			

II Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A
Dit wijzigingsbesluit bevat een nieuw specifiek maatwerkvoorschrift voor de MEPS. Op grond van artikel 3.7, tweede lid, Bbl, kan voor bestaande bouw een maatwerkvoorschrift worden gesteld dat strenger is dan het niveau voor bestaande bouw, met als maximum het niveau voor nieuwbouw. In sommige gevallen is echter een specifieke afbakening van een maatwerkvoorschrift in het Bbl opgenomen die juist een versoepeling inhoudt. In onderdeel G is artikel 3.87a0 ingevoegd, dat zo'n mogelijkheid tot versoepeling van de eis vastlegt. In artikel 3.7, derde lid is opgenomen dat alleen het bepaalde in specifieke artikelen mag worden opgenomen in een maatwerkvoorschrift. Dat sluit de toepassing van het tweede lid op die eisen uit. Dat is voor de toepassing van artikel 3.87a0 niet de bedoeling. Er kunnen dus ook nog steeds hogere eisen worden gesteld, tot het niveau nieuwbouw, mits noodzakelijk. Met het toevoegen van een nieuw lid wordt geregeld dat in afwijking van het tweede lid ook een versoepeling wordt toegestaan zoals bedoeld in artikel 3.87a0.

Onderdelen B en C
De aansturingstabel 3.83 wordt vanwege de omvang van de tabel en ten behoeve van de leesbaarheid in twee delen geknipt, een tabel 3.83a en een tabel 3.83b. Onderdeel B past het aansturingsartikel 3.83 hierop aan.
Onderdeel C bevat de twee aansturingstabellen. Tabel 3.83a is inhoudelijk niet gewijzigd.
Tabel 3.83b is de aansturingstabel die met ingang van 1 januari 2030 in werking treedt. In de aansturingstabel 3.83 worden de artikelen 3.87, eerste tot en met vierde lid, 3.87a, en 3.87a0 aangestuurd voor alle gebruiksfuncties behalve de woonfunctie. De eis uit artikel 9, eerste lid, EPBD IV geldt voor niet voor bewoning bestemde gebouwen, met andere woorden alle utiliteitsgebouwen.
Artikel 9, zesde lid, EPBD IV, bevat een uitzondering op de MEPS voor de industriefunctie; artikel 3.87, eerste lid, wordt daarom in de tabel voor deze gebruiksfunctie niet aangewezen. De industriefunctie is de gebruiksfunctie voor het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van materialen en goederen, of voor bedrijfsmatige agrarische doeleinden.
Artikel 3.87, eerste lid, is niet aangewezen voor de overige gebruiksfunctie en bouwwerk geen gebouw zijnde. De overige gebruiksfunctie ziet op activiteiten waarbij het verblijven van personen een ondergeschikte rol speelt. Gebouwen met een dergelijke gebruiksfunctie vallen niet onder de werkingssfeer van de EPBD IV. De EPBD IV is van toepassing op gebouwen en een gebouw wordt gedefinieerd als een overdekte constructie met muren waarvoor energie gebruikt wordt om het binnenmilieu te regelen. Binnenmilieu heeft betrekking op de omstandigheden binnen een gebouw die van invloed zijn op de gezondheid en het welzijn van de bewoners/gebruikers van dat gebouw.

Dit impliceert dan ook dat het verblijven van personen geen ondergeschikte rol speelt. Wat betreft de gebruiksfunctie bouwwerk geen gebouw zijnde is geen sprake van een gebouw. Zoals hiervoor is aangegeven is de EPBD IV alleen van toepassing op gebouwen.

De tabel bevat per gebruiksfunctie de maximumwaarde in kWh/m^2.jr van het primair fossiel energiegebruik en het werkelijk energiegebruik voor verwarming en tapwater en daarnaast per gebruiksfunctie de energielabelletter die een gebruiksfunctie ten minste moet hebben. Met ingang van 1 januari 2030 moeten utiliteitsgebouwen minimaal een label D hebben. Alleen voor de kantoorfunctie geldt een hoger label, namelijk label C. Voor kantoren geldt label C al vanaf 1 januari 2023 als minimaal verplicht niveau.

Onderdeel D
Onderdeel D bevat een aparte tabel 3.83c, die met ingang van 1 januari 2028 in werking treedt. Ten opzichte van de tabel die met ingang van 1 januari 2030 in werking treedt (tabel 3.83b), bevat de tabel lagere maximale grenswaarden in kWh/m2.jr van het primair fossiel energiegebruik en het werkelijk energiegebruik. Daarnaast is in de tabel opgenomen dat de aangewezen gebruiksfuncties minimaal een label C moeten hebben.
Tabel 3.83c wordt niet aangestuurd in artikel 3.83 en de maximale grenswaarden voor energiegebruik en minimum labeleisen zullen daarmee geen verplichtingen worden, maar richtwaarden. De grenswaarden in de tabel zijn uitsluitend gericht op eigenaren die al vóór 1 januari 2030 grotere stappen willen maken naar een betere energieprestatie en een beter energielabel. Als een gebouweigenaar voor 1 januari 2030 renoveert naar de desbetreffende grenswaarde in tabel 3.83c voor het primair fossiel energiegebruik dan wel het werkelijk energiegebruik of naar een label C, dan voldoet deze eigenaar ook ná 1 januari 2033 aan de MEPS-eis die vanaf die datum van toepassing worden (zie onderdeel G).

Met ingang van 1 januari 2030 zullen nieuwe maximum grenswaarden voor het energiegebruik in het Bbl worden opgenomen die vanaf 1 januari 2033 verplicht gaan gelden. Vanaf dat moment zullen andere indicatoren gelden om de energieprestatie te berekenen, zullen daarvoor andere dan wel nieuwe grenswaarden zijn vastgesteld, zal er een gemoderniseerde bepalingsmethode gelden om de energieprestatie te berekenen en zal de huidige indeling van energielabels veranderen. Deze aanpassingen, onderdeel van de vierde tranche, kunnen gelet op de benodigde voorbereidingstijd en afstemming met stakeholders niet eerder dan 1 juli 2029 worden vastgelegd in het Bbl.

Onderdeel E
Dit onderdeel wijzigt artikel 3.87.

Het opschrift wordt aangepast, omdat de energieprestatie-eis niet langer enkel betrekking heeft op de kantoorfunctie, maar ook op andere gebruiksfuncties.

Het nieuwe *eerste lid* bevat de minimumeisen voor de energieprestatie voor de bestaande utiliteitsfuncties. In artikel 3.87 zijn drie typen van minimumeisen opgenomen.
De energieprestatie-eis is in *onderdeel a* vormgegeven in een maximaal primair fossiel energiegebruik per kilowattuur per vierkante meter per jaar. Deze indicator bepaalt de hoeveelheid fossiele brandstof in kWh per m^2 gebruiksoppervlakte per jaar die nodig is voor verwarming, koeling, warm water en andere installaties. Het primair fossiel energiegebruik is het totale primaire energieverbruik, direct of indirect, minus de hoeveelheid hernieuwbare energie, zoals zonne-energie, geothermische energie en bodemenergie, op, aan of nabij het gebouw. De te gebruiken fossiele brandstof is hierin dus een leidend gegeven. Het primair fossiel energiegebruik van een gebouw wordt bepaald volgens de bepalingsmethode NTA 8800. De geldende versie van NTA 8800 is aangewezen in bijlage II van de Omgevingsregeling

Het vastgestelde primair fossiel energiegebruik per gebruiksfunctie correspondeert met de ondergrens voor een energielabel D (met uitzondering van de kantoorfunctie; label C). Hoewel de

energieprestatie-eis niet het bezit van een energielabel als zodanig voorschrijft, wordt ook met het bezit van het juiste energielabel voldaan aan de energieprestatie-eis (*onderdeel b*).
Voor de klassenindeling van energielabels voor utiliteitsgebouwen wordt verwezen naar bijlage X bij de Omgevingsregeling.

Tot slot kan ook met een maximaal werkelijk jaarlijks energiegebruik voor verwarming en tapwater aan de minimum energieprestatie-eis worden voldaan (*onderdeel c*). Hiervoor is een protocol ontwikkeld, het $WEii_{gas;MEPS}$-protocol, om het energiegebruik te berekenen. Het protocol is aangewezen in de Omgevingsregeling.

De grenswaarden voor het primair fossiel energiegebruik en het werkelijk energiegebruik verschillen per gebruiksfunctie. In het nieuwe *tweede lid* is een regeling getroffen voor een gebouw waarin verschillende gebruiksfuncties aanwezig zijn. In dat geval wordt de waarde naar gebruiksoppervlakte gewogen.
Voorbeeld:
Een gebouw bestaat uit de volgende gebruiksoppervlakten: 1.000 m^2 kantoorfunctie en 500 m^2 bijeenkomstfunctie. De energieprestatie-eis van het gebouw waaraan getoetst moet worden, bedraagt in dat geval (1.000 x eis kantoorfunctie + 500 x eis bijeenkomstfunctie)/1.500. Deze gebruiksoppervlakte gewogen bepaling van de energieprestatie-eisen geldt voor zowel het primair fossiel energiegebruik als het werkelijk energiegebruik.
Is in het hiervoor beschreven voorbeeld ook nog sprake van 10.000 m^2 industriefunctie, dan blijft de berekening beperkt tot de kantoorfunctie en de bijeenkomstfunctie. Aan de industriefunctie worden geen minimum energieprestatie-eisen gesteld.

Het oude tweede en derde lid van artikel 3.87 vervallen. Deze leden zagen specifiek op situaties waarin in een kantoorgebouw zowel een kantoorfunctie als andere gebruiksfuncties aanwezig waren of de kantoorfunctie slechts een klein deel uitmaakte van het kantoorgebouw. Artikel 3.87 beperkt zich echter niet meer tot alleen kantoorgebouwen, maar strekt zich uit tot vrijwel alle utiliteitsfuncties.

Het oude vierde lid wordt vernummerd tot derde lid. Het nieuwe *derde lid* bevat de categorieën gebouwen of gebruiksfuncties die uitgezonderd zijn van de MEPS. De uitzonderingen komen grotendeels overeen met het oude vierde lid van artikel 3.87. In het oude vierde lid werden de uitzonderingen gekoppeld aan "kantoorgebouw". In de nieuwe opzet van artikel 3.87 is, conform de systematiek van het Bbl, de eis niet gekoppeld aan een gebouw, maar aan een gebruiksfunctie. In het nieuwe derde lid zijn de uitzonderingen daarom zoveel mogelijk gekoppeld aan de gebruiksfunctie en niet aan het gebouw.
Een voorbeeld daarvan is *onderdeel a*. Uitgezonderd is een gebruiksfunctie die niet is bestemd om te worden verwarmd of gekoeld voor personen. De EPBD IV is van toepassing op gebouwen waarvoor energie gebruikt wordt om het binnenmilieu te regelen, dat van invloed is op de gezondheid en het welzijn van de bewoners/gebruikers van dat gebouw. Gebouwen die daar niet onder vallen worden uitgezonderd van de minimum energieprestatie-eis.

Onderdeel b bevat, net als in het oude vierde lid, een uitzondering voor monumenten. Daarmee zijn ook alle gebruiksfuncties die zich in dergelijke gebouwen bevinden uitgezonderd.

In *onderdeel c* is een bijeenkomstfunctie voor het houden van erediensten en religieuze activiteiten en nevengebruiksfuncties daarvan uitgezonderd. Een bijeenkomstfunctie is in bijlage I van het Bbl algemeen gedefinieerd als een gebruiksfunctie voor het samenkomen van personen voor kunst, cultuur, godsdienst, communicatie, kinderopvang, het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse, ontspanning of het aanschouwen van sport. De uitzondering is gespecificeerd tot het houden van erediensten en religieuze activiteiten; omdat het om een gebruiksfunctie gaat, impliceert dit dat het gebouw daarvoor moet zijn bestemd en worden gebruikt. Het gaat om godsdienstoefeningen, gebeden en religieuze samenkomsten. Bij de uiting moet er een voldoende nauwe en directe band zijn tussen de onderliggende godsdienst of

levensovertuiging en de handeling die beoogt daar uitdrukking aan te geven. In het gebouw kunnen zich ook ruimten bevinden die niet voor het houden van erediensten en religieuze bijeenkomsten worden gebruikt. Als deze ruimten beschouwd kunnen worden als een nevengebruiksfunctie, met andere woorden ten dienste staan aan de bijeenkomstfunctie, vallen die ruimten ook onder de uitzonderingsbepaling.

Onderdeel d bevat een uitzondering voor een bouwwerk met een instandhoudingstermijn van ten hoogste twee jaar op dezelfde locatie. Artikel 9, zesde lid, onder c, EPBD IV biedt de mogelijkheid om "tijdelijke gebouwen die niet langer dan twee jaar gebruikt worden" uit te zonderen. In het Bbl is een tijdelijk bouwwerk gedefinieerd als een bouwwerk met een instandhoudingstermijn van ten hoogste 15 jaar op dezelfde locatie. Deze definitie is vanwege de termijn van 15 jaar te ruim om onder de uitzonderingsbepaling van de EPBD IV te vallen. Daarom is de uitzondering beperkt tot bouwwerken die niet langer dan twee jaar worden gebruikt.

Onderdeel e bevat een uitzondering voor een woonfunctie of logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw, die minder dan vier maanden per jaar als zodanig wordt gebruikt, of die tijdelijk wordt gebruikt en een verwacht energiegebruik heeft van minder dan 25% van het energiegebruik bij permanent gebruik.
Onderdeel f bevat een uitzondering voor een alleenstaand bouwwerk met een gebruiksoppervlakte van minder dan 50 m².

Onderdeel g bevat een uitzondering voor een bouwwerk dat eigendom is van het Rijk en nationale defensiedoeleinden dient, met uitzondering van een logiesfunctie en een kantoorfunctie. Artikel 9, zesde lid, onder f, EPBD IV, biedt de mogelijkheid om gebouwen uit te zonderen van de MEPS "die eigendom zijn van de strijdkrachten of de centrale overheid en nationale defensiedoeleinden dienen, uitgezonderd individuele woonruimten en kantoorgebouwen voor de strijdkrachten en ander personeel in dienst van de nationale defensieautoriteiten."

Het oude vijfde lid wordt vernummerd tot vierde lid. Het nieuwe *vierde lid* wordt niet gewijzigd. Het bevat een regeling over de terugverdientijd van de maatregelen die genomen moeten om met ingang van 1 januari 2030 aan de minimum energieprestatie-eisen te voldoen. Als de maatregelen die nodig zijn om de energieprestatie te realiseren een terugverdientijd hebben van meer dan tien jaar, kan worden volstaan met het treffen van de maatregelen met een terugverdientijd tot en met tien jaar en de daarbij behorende energieprestatie. De methodiek voor het berekenen van de terugverdientijd is opgenomen in de Omgevingsregeling. De grondslag daarvoor is artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet (De regels kunnen bij ministeriële regeling worden gesteld als deze uitvoeringstechnische, administratieve en meet- of rekenvoorschriften inhouden). Het oude zesde lid, vernummerd tot *vijfde lid*, kan daarom vervallen. Dit bevatte een afzonderlijke grondslag om bij ministeriële regeling regels te stellen over het berekenen van de terugverdientijd.

Onderdeel F
Dit onderdeel bevat in het eerste lid een herformulering van het voormalige 3.87a, waarin overgangsrecht was opgenomen voor kantoorgebouwen die nog beschikten over een geldig energielabel dat voor 1 januari 2021 is opgesteld. De bepaling is algemeen geformuleerd en de desbetreffende waarde van de energie-index voor een gebruiksfunctie is in tabel 3.83b opgenomen.
Omdat energielabels tien jaar geldig zijn, is het nodig om een overgangsbepaling te maken voor energielabels die voor de introductie van de huidige bepalingsmethode in 2021 (NTA 8800) zijn opgesteld. Tot 1 januari 2021 werd een energielabel bepaald op basis van de methodiek van de zogenaamde Energie-Index (EI). Doordat de overgang van de systematiek van de Energie-Index naar de NTA 8800 zoveel mogelijk beleidsneutraal heeft plaatsgevonden (dat wil zeggen met zo min mogelijk verschuivingen tussen energielabelklassen), is het redelijk te veronderstellen dat veel utiliteitsgebouwen die volgens de systematiek van de Energie-Index een energielabel D (een EI van maximaal 1.45) hadden, ook een energielabel D kunnen halen onder NTA 8800. Omdat het onredelijk is van een eigenaar te vereisen het gebouw te verduurzamen dat slechts als gevolg van

de omzetting van de labelsystematiek (net) niet voldoet aan de energieprestatie-eis, is voorzien in overgangsrecht voor de periode dat de eigenaar nog over een energielabel beschikt dat met een voorgaande bepalingsmethode is opgesteld. De geldigheid van een energielabel bedraagt tien jaar. Omdat een energielabel op basis van de Energie-Index uiterlijk is afgegeven in december 2020 zal dit overgangsrecht in de praktijk slechts korte tijd van toepassing zijn.

Het tweede lid bevat overgangsrecht voor gebouweigenaren die vóór 1 januari 2030 voldoen aan de grenswaarden of energielabelletter opgenomen in tabel 3.83c. Zoals hiervoor is aangegeven gaat het hier om richtwaarden voor de MEPS voor 2033. De definitieve eisen kunnen pas in 2029 worden vastgesteld. Als het primair fossiel energiegebruik, bepaald volgens NTA 8800 vóór 1 januari 2030 ten hoogste de in tabel 3.83c aangegeven waarde heeft, voldoet de gebouweigenaar aan de MEPS voor 2033. Datzelfde geldt als een gebouw vóór 1 januari 2030 een energielabel C of beter heeft. Vereist is wel dat dit label is afgegeven op of na 1 januari 2023 en daarom in 2033 nog van kracht is. Hiermee worden energielabels die zijn afgeleid uit een energie-index (EI) uitgesloten van dit overgangsrecht.

Onderdeel G
Dit onderdeel bevat een nieuw artikel 3.87a0, dat de maatwerkbevoegdheid van het bevoegd gezag afbakent.
Artikel 9, eerste lid, EBPD IV biedt de mogelijkheid om individuele gebouwen uit te zonderen van de minimum energieprestatie-eisen als sprake is van ernstige moeilijkheden of vanwege het verwachte toekomstige gebruik van het gebouw. Dit vergt een beoordeling van de specifieke omstandigheden van het geval die tot de conclusie kunnen leiden dat redelijkerwijs niet of niet op tijd aan de MEPS kan worden voldaan. Deze situaties lenen zich niet voor algemene regels in het Bbl. Er is daarom voor gekozen om een maatwerkvoorschrift mogelijk te maken en daarbij de kaders voor vrijstelling zo duidelijk mogelijk af te bakenen.

Van een individuele uitzondering vanwege het verwachte toekomstige gebruik van een gebouw is bijvoorbeeld sprake als van een gebouw of een gedeelte daarvan aantoonbaar binnen een bepaalde tijd ná 1 januari 2030 de gebruiksfunctie wijzigt naar een woonfunctie of een woongebouw. Daarmee valt het gebouw niet meer onder de MEPS-verplichting van de EPBD IV. Hiervan kan ook sprake zijn als er plannen zijn om het gebouw om te vormen tot een gebouw dat onder een van de categorale uitzonderingen valt, bijvoorbeeld als het gebouw wordt omgevormd tot een gebouw dat wordt gebruikt voor erediensten. Dit is geregeld in het eerste lid van artikel 3.87a0.

Het criterium “ernstige moeilijkheden” is bedoeld voor een ernstige maar tijdelijke situatie die verband houdt met de individuele situatie van een eigenaar van een gebouw. Er is volgens de richtsnoeren van de Commissie bij artikel 9 EPBD IV bijvoorbeeld sprake van ernstige moeilijkheden wanneer de eigenaar van het gebouw met liquiditeitsproblemen kampt of failliet dreigt te gaan. Liquiditeitsproblemen kunnen onder meer worden aangetoond aan de hand van financiële overzichten, bankafschriften, belastingaangiften, kredietverslagen en accountantsrapporten. Ook vallen hier volgens de richtsnoeren van de Commissie ernstige individuele situaties (zoals ziekte) onder deze uitzonderingsmogelijkheid, als de eigenaar van het gebouw een kleine of middelgrote onderneming of een particulier is. De eigenaar van het gebouw moet dan een medisch certificaat overleggen en aantonen dat niemand anders de verantwoordelijkheid voor de naleving van de MEPS kan overnemen. Tot slot kan volgens de richtsnoeren ook gedacht worden aan de situatie dat iemand sinds kort plotseling eigenaar van een gebouw is geworden (bijv. doordat hij of zij vlak voor 1 januari 2030 een verhuurd gebouw erft), waardoor het praktisch gezien vrijwel onmogelijk wordt om de vereiste renovatiewerken onmiddellijk uit te voeren om op 1 januari 2030 aan de MEPS te voldoen. In dat geval kan een tijdelijke vrijstelling worden verleend van de verplichting om aan de MEPS te voldoen of kan een gefaseerde uitvoering van de vereiste maatregelen worden toegestaan, ook ná 1 januari 2030. In het tweede lid van artikel 3.87a0 is geregeld dat bij maatwerkvoorschrift kan worden geregeld dat de vereiste maatregelen gefaseerd mogen worden uitgevoerd, als sprake is van ernstige financiële

moeilijkheden, ernstige uitvoeringstechnische moeilijkheden of ernstige moeilijkheden gelegen in de persoon van de eigenaar. Als een maatwerkvoorschrift wordt gesteld op initiatief van de eigenaar en die eigenaar heeft meerdere panden in het bezit, dan kan het bevoegd gezag een gelijkwaardige verbetering in een ander pand van diezelfde eigenaar via het opleggen van een maatwerkvoorschrift verplichten.

Onderdeel H
Dit onderdeel bevat een drietal wijzigingen van artikel 6.28 Bbl. In dat artikel zijn de uitzonderingen op de energielabelplicht opgenomen. De wijzigingen hebben tot doel de formulering van de uitzonderingen gelijkluidend te laten zijn ten opzichte van de uitzonderingen die gelden voor de minimum energieprestatie-eisen. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij onderdeel E.

Artikel II

Onderdeel A
In dit onderdeel wordt een nieuwe afdeling ingevoegd in hoofdstuk 2 van het Bkl over omgevingswaarden. In *artikel 2.21, eerste lid*, wordt als omgevingswaarde vastgelegd dat jaarlijks ten minste 3% van de totale gebruiksoppervlakte van gebouwen die eigendom zijn van een overheidsinstantie zodanig wordt gerenoveerd dat wordt voldaan aan de eisen voor een emissievrij gebouw. Deze nationale verplichting, die bindend is voor het Rijk, vloeit voort uit artikel 6, eerste lid, van de EED-richtlijn. Het percentage van minstens 3% wordt volgens de EED-richtlijn berekend over de totale vloeroppervlakte van de gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van meer dan 250 m², die eigendom zijn van overheidsinstanties en die op 1 januari 2024 geen bijna-energieneutrale gebouwen zijn. De eisen voor bijna-energieneutrale gebouwen zijn opgenomen in artikel 4.149 van het Bbl. De EED-richtlijn biedt in het derde lid van artikel 6 de mogelijkheid om een eventueel overschot in een bepaald kalenderjaar mee te tellen bij het bepalen van het percentage van de twee daaropvolgende jaren. Dit is in artikel 2.21, derde lid, opgenomen. In het vierde lid is aangegeven dat het hier om een resultaatsverplichting gaat.

De vier eisen waaraan een emissievrij gebouw moet voldoen, zijn opgenomen in *artikel 2.22*, *eerste lid.* Het gaat om een maximum netto warmtebehoefte, een maximum primair fossiel energiegebruik, een minimaal aandeel hernieuwbare energie en de eis dat het gebouw ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen veroorzaakt. Voor de richtwaarde voor het aandeel hernieuwbare energie is aangesloten bij de al bestaande grenswaarde voor hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie.

Voor de netto warmtebehoefte en het primair fossiel energiegebruik zijn in tabel 2.22 per gebruiksfunctie maximumwaarden opgenomen. Daarbij zijn twee vormen van onderscheid relevant. De eerste is die tussen vooroorlogse en naoorlogse gebouwen. De tweede kolom van tabel 2.22 ziet op gebouwen met bouwjaar van vóór 1945; de derde kolom op gebouwen met bouwjaar 1945 of later. Het tweede onderscheid ziet specifiek op de woonfunctie en maakt onderscheid tussen tussenwoningen enerzijds en hoek- en vrijstaande woningen anderzijds. Tussenwoningen zijn woningen met een verhouding tussen verliesoppervlakte en totale gebruiksoppervlakte van 1,6 of minder; een hoek- of vrijstaande woning heeft een verhouding tussen verliesoppervlakte en totale gebruiksoppervlakte van meer dan 1,6.
Dit onderscheid is nodig, omdat het grootste aantal woningen dat niet gereed is voor lage temperatuurverwarming in de vooroorlogse woningvoorraad zit. Met name hoek- en vrijstaande woningen blijven achter. Onderscheid tussen hoek- en vrijstaande woningen versus tussenwoningen is nodig, omdat met name bij vooroorlogse hoek- en vrijstaande woningen, door het grote geveloppervlak, enige vorm van isolatie van deze oppervlakken nodig is om te voorkomen dat de resterende energievraag te hoog blijft.

De berekende ZEB richtwaarden voor het primair fossiel energiegebruik van bestaande gebouwen liggen gemiddeld ongeveer 50% hoger dan de grens voor nieuwbouw, met enkele uitschieters

waarbij de grens voor bestaande gebouwen ca. 90% hoger ligt dan voor nieuwbouw. In enkele gevallen echter ligt de grens voor bestaande bouw erg dicht bij die voor nieuwbouw. Een gemiddeld verschil van ca 50% sluit aan bij het onderzoeksresultaat dat met voor de hand liggende maatregelen de energieprestatie van een bestaand gebouw fors verbeterd kan worden; nieuwbouwniveau is echter alleen bereikbaar met verdergaande, vaak kostbare maatregelen.

Voor gebouwen met een celfunctie zijn geen berekende grenswaarden vastgesteld. Deze gebouwen zijn zo zeldzaam, en kenmerken van bestaande gebouwen zijn zo slecht bekend, dat voor deze gebruiksfunctie geen betrouwbare berekening van ZEB-richtwaarden uitgedrukt in netto warmtebehoefte en primair fossiel energiegebruik bepaald kunnen worden. Deze gebouwen kunnen dus alleen voldoen via het alternatief in artikel 2.23.

In het *tweede lid* is een regeling getroffen voor een gebouw waarin verschillende gebruiksfuncties aanwezig zijn. In dat geval wordt de waarde naar gebruiksoppervlakte gewogen.
Voorbeeld:
Een gebouw bestaat uit de volgende gebruiksoppervlakten: 1.000 m² kantoorfunctie en 500 m² bijeenkomstfunctie. De eis van het gebouw waaraan getoetst moet worden, bedraagt in dat geval (1.000 x eis kantoorfunctie + 500 x eis bijeenkomstfunctie)/1.500. Deze gebruiksoppervlakte gewogen bepaling geldt voor zowel de netto warmtebehoefte als het primair fossiel energiegebruik.

Artikel 2.22, derde lid, bepaalt dat bij de bepaling van de netto warmtebehoefte en het primair fossiel energiegebruik voor de woonfunctie de nevengebruiksfuncties (niet zijnde een overige gebruiksfunctie) bij de woonfunctie aan de eisen voor de woonfunctie moeten voldoen. Hiermee worden onnodige complicaties in de berekening bij de woonfunctie voorkomen. Een nevengebruiksfunctie is een gebruiksfunctie die ten dienste staat van een andere gebruiksfunctie. Bij een nevengebruiksfunctie van een woonfunctie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een kantoor aan huis. Voor de toepassing van artikel 2.22 gelden voor dat kantoor de richtwaarden voor de woonfunctie, niet die voor de kantoorfunctie, en behoeft er dus maar één berekening te worden gemaakt.
Indien de nevengebruiksfunctie een overige gebruiksfunctie is, geldt dit lid niet. Een overige gebruiksfunctie is een niet in bijlage I, onderdeel B van het Bbl benoemde gebruiksfunctie voor activiteiten waarbij het verblijven van personen een ondergeschikte rol speelt. Een voorbeeld van een overige gebruiksfunctie is een inpandige garage. Aangezien voor een overige gebruiksfunctie geen richtwaarden gelden, is het niet de bedoeling dat voor een overige gebruiksfunctie die een nevengebruiksfunctie is van een woonfunctie, zoals een inpandige garage, wel de richtwaarde van de woonfunctie gelden. Voor een overige gebruiksfunctie die een nevengebruiksfunctie is van een woonfunctie gelden dus de eigen richtwaarden en in dit geval zijn dat geen richtwaarden. Deze uitzondering is op overeenkomstige wijze geregeld voor de ZEB-eisen voor nieuwbouw die in eigendom is van een overheidsinstantie.

In plaats van de eis voor netto warmtebehoefte en primair fossiel energiegebruik kan ook worden volstaan met het aanbrengen van een bepaalde mate van isolatie van de gebouwschil en een bepaald ventilatievoorzieningssysteem. Dit is geregeld in *artikel 2.23, eerste lid,* Bkl. Er gelden eisen aan de warmteweerstand voor vloeren, gevels en daken, er geldt een warmtedoorgangscoëfficiënt voor ramen, deuren en kozijnen en er is een ventilatievoorziening van type C of D als bedoeld in NTA 8800 vereist.
De eisen gelden voor utiliteitsgebouwen en woningen die na 1945 zijn gebouwd. In het *tweede en derde lid* van artikel 2.23 zijn uitzonderingen opgenomen voor vooroorlogse woningen. Voor een vooroorlogse tussenwoning geldt geen eis voor de warmteweerstand van de gevel. Voor een vooroorlogse hoekwoning geldt daarvoor een lagere eis.

Onderdeel B
Wanneer niet wordt voldaan aan de omgevingswaarde, moet een verplicht programma worden opgesteld om ervoor te zorgen dat de omgevingswaarde alsnog wordt behaald (artikel 3.10 van de

Omgevingswet). Normaal gesproken stelt het college van burgemeester en wethouders dit programma vast. Omdat het hier om een landelijke omgevingswaarde gaat, wordt dit niet wenselijk geacht. In dit onderdeel wordt daarom een nieuw artikel 4.32 in het Bkl ingevoegd, dat bepaalt dat de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening het programma vaststelt bij (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde.

Onderdelen C, D en E
Met deze onderdelen wordt een nieuwe paragraaf over energielabels ingevoegd in hoofdstuk 11 Bkl over monitoring en informatie. Het bevat een regeling voor de registratie van energielabels (EP-online), waarin onder meer is vastgelegd welke gegevens worden verzameld en wie toegang heeft tot die informatie. De inhoud van de artikelen 11.66a en 11.66b Bkl is afkomstig uit de voormalige artikelen 5.13 en 5.14 van de Omgevingsregeling en zijn grotendeels letterlijk overgenomen.
De regeling voor de registratie van energielabels was oorspronkelijk opgenomen in de Regeling energieprestatie gebouwen, een ministeriële regeling, en vond haar grondslag via het Besluit energieprestatie gebouwen in artikel 120 Woningwet. Op grond van dat artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens deze wet is voorzien. Een vergelijkbare bepaling staat in artikel 23.1 van de Omgevingswet. De regeling voor de registratie van energielabels is met ingang van 1 januari 2024 opgenomen in de artikelen 5.13 en 5.14 van de Omgevingsregeling. De Omgevingswet biedt echter ook een specifiekere grondslag in artikel 20.6, eerste lid, voor een regeling op AMvB-niveau voor gegevensverzameling anders dan door monitoring. Ook andere gegevensverzamelingen op deze grondslag zijn opgenomen in het Bkl. De regels over EP-online die zich in de Omgevingsregeling bevonden zijn naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur overgeheveld.

Artikel 11.66a bevat een opsomming van de gegevens die verzameld mogen worden ten behoeve van het vaststellen en afgeven van energielabels. De onderdelen a, b en d zijn letterlijk overgenomen uit artikel 5.14, eerste lid, onder a tot en met c. De onderdelen e, f, g en h zijn letterlijk overgenomen uit artikel 5.13 Omgevingsregeling. Artikel 11.66a, onderdeel c, is apart opgenomen om in artikel 11.66b onderscheid te kunnen maken tussen de categorieën die toegang hebben tot deze specifieke informatie.

Artikel 11.66b bevat in het eerste lid de grondslag voor een landelijk register energielabels. De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening beheert het register. Het tweede lid bevat het voormalige tweede en vierde lid van artikel 5.14 Omgevingsregeling. Het doel van het register is opgenomen in het derde lid (het voormalige derde lid van artikel 5.14 Omgevingsregeling) en de bewaartermijn in het zevende lid (het voormalige achtste lid van artikel 5.14 Omgevingsregeling. Het vierde lid regelt wie toegang heeft tot de informatie in het register energielabels. De onderdelen a tot en met c zijn overgenomen uit artikel 5.14, vijfde lid. Onderdeel d is overgenomen uit het zesde lid, en onderdelen e en f zijn overgenomen uit het voormalige zevende lid van de Omgevingsregeling.
Nieuw zijn de onderdelen g, h en i, ter implementatie van artikel 22 EPBD IV. De financiële onderneming, bedoeld in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht, die voor het gebouw of gedeelte daarvan waarvoor het energielabel is afgegeven een hypothecaire lening heeft verstrekt, krijgt toegang tot de informatie in EP-online. Het betreft diverse financiële instellingen, zoals banken, verzekeraars en beleggingsinstellingen. Zij hebben toegang tot de informatie in EP-online over een bepaald gebouw als zij daarvoor een hypotheek hebben verstrekt. Op basis van informatie over bijv. isolatie kunnen zij onder meer financiële producten aanbieden die zo specifiek mogelijk zijn afgestemd op de verduurzamingsbehoefte van het pand.
Ook de zakelijk huurder krijgt met ingang van 1 januari 2028 toegang tot de gegevens over een gebouw in het register energielabels, als de onderneming of rechtspersoon in het handelsregister op het adres van dat gebouw staat ingeschreven.

Tot slot krijgen gemeenten toegang voor gebouwen op hun grondgebied, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van plannen voor de verduurzaming van die gebouwen. De informatie mag door de gemeente niet voor een ander doeleinde, bijvoorbeeld handhaving, worden gebruikt.

Tot slot wordt in de nieuwe paragraaf 11.4.3 een nieuw *artikel 11.66c* ingevoegd. Aan de omgevingswaarde is een monitoringsplicht gekoppeld (artikel 20.1 Omgevingswet). Op grond van artikel 20.2 Omgevingswet moet het bestuursorgaan worden aangewezen dat met de uitvoering van de monitoring is belast. In artikel 11.66c is de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aangewezen als het desbetreffende bestuursorgaan.

Onderdeel F
In dit onderdeel zijn twee nieuwe definities opgenomen in het Bkl. Deze zijn nodig vanwege het opnemen in het Bkl van een omgevingswaarde ten behoeve van de implementatie van de EED-richtlijn.
De omgevingswaarde geldt alleen voor gebouwen in eigendom van overheidsinstanties. Het begrip "overheidsinstanties" is gedefinieerd in artikel 2, punt 12, van de Richtlijn (EU) 2023/179 over energie-efficiëntie (EED). Overheidsinstanties zijn nationale, regionale of lokale autoriteiten en entiteiten die rechtstreeks door die autoriteiten worden gefinancierd en beheerd, maar die niet van industriële of commerciële aard zijn. De EED-richtlijn is geïmplementeerd in de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie. In het Besluit energie-efficiëntie wordt een nadere uitwerking en toelichting van het begrip overheidsinstantie gegeven.

Voor Nederland zijn dit de Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en samenwerkingsverbanden van deze overheden met eigen rechtspersoonlijkheid.
Daarnaast vallen onder de definitie publiekrechtelijke instellingen met rechtspersoonlijkheid die niet van industriële of commerciële aard zijn en waarvan:
a. de activiteiten voor meer dan de helft door de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een samenwerkingsverband worden gefinancierd; en
b. de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een samenwerkingsverband een meerderheid heeft in het orgaan dat besluit over het beheer.

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Elanor Boekholt-O'Sullivan