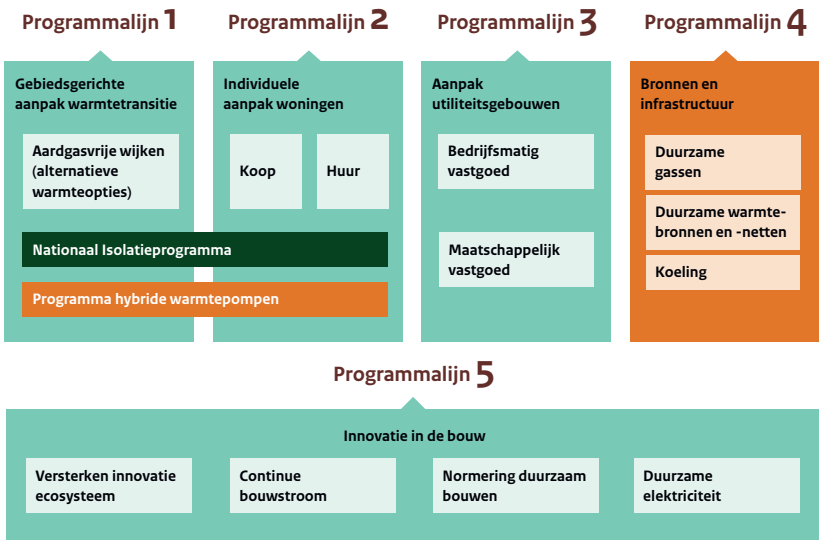
Kabinet presenteert beleidsprogramma Klimaat

Nederland heeft grote klimaatambities. In 2030 moet de CO_2-uitstoot in Nederland met ten minste 55% zijn gedaald, als opmaat naar een klimaatneutraal Nederland in 2050. Om dit te bereiken presenteerde het kabinet in juni het 'Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat'. Het beleidsprogramma is gericht op 60% CO_2-reductie in 2030 en beschrijft de hoofdlijnen van het beleid voor de komende jaren. Hiermee geeft het kabinet richting aan de transities die nodig zijn voor klimaatneutraliteit in 2050. Wat zijn de plannen voor de gebouwde omgeving?

Tekst ing. Frank de Groot

“Onze ambitie is helder: we willen uiterlijk in 2050 leven in een klimaatneutraal, fossielvrij en circulair Nederland. Maar om dat te bereiken kunnen we nu geen tijd meer verliezen. We zullen op een fundamenteel andere manier moeten produceren, consumeren, reizen, wonen en energie opwekken. De keuzes die daarvoor nodig zijn, moeten bovendien nú worden gemaakt. Dit beleidsprogramma gaat ervoor zorgen dat noodzakelijke transities in de komende jaren op tempo komen, we strakker sturen op de uitvoering van afspraken en vervuilende activiteiten een eerlijkere prijs krijgen”, aldus Rob Jetten, minister voor Klimaat en Energie.
Met het oog op de klimaatdoelen en de rechterlijke uitspraak in de Urgendazaak wil het kabinet de CO_2-uitstoot fors verlagen en de noodzakelijke transities richting klimaatneutraliteit aanjagen. Het beleid is gericht op de verduurzaming van de vijf sectoren: elektriciteit, mobiliteit, industrie, gebouwde omgeving en landbouw & landgebruik. In dit artikel voor al aandacht voor de plannen voor de gebouwde omgeving.[1]

De doelen en instrumenten per programmalijn worden uitgebreid toegelicht in het programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving dat uw Kamer gelijktijdig met dit ontwerp-beleidsprogramma ontvangt.



Programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving. De gestelde doelen zijn niet haalbaar zonder een flinke versnelling op alle fronten van de energietransitie in de gebouwde omgeving, zowel gebiedsgericht onder regie van gemeenten, als individueel op natuurlijke momenten bij kooptransactie, renovatie of als de cv-installatie aan vervanging toe is. Om dit gestructureerd en programmatisch aan te pakken is het programma versnelling verduurzaming gebouwde omgeving opgezet. Het programma bestaat uit vijf programmalijnen. Dwarsdoorsnijdend zijn de programmalijnen van het Nationaal Isolatieprogramma en het Actieprogramma hybride warmtepompen.

Mix van instrumenten

Het ontwerp-beleidsprogramma bevat de uitwerking van het klimaatbeleid uit het Coalitieakkoord en bevat de hoofdlijnen van het klimaatbeleid voor de komende tien jaar – gericht op het realiseren van de (aangekondigde) aangescherpte doelen uit de Klimaatwet. Om de omslag die nodig is in elk van de genoemde vijf sectoren te laten slagen is ook inzet op thema’s als circulariteit, innovatie, burgerbetrokkenheid en werkgelegenheid noodzakelijk. Het beleid in elke sector is gebaseerd op een mix van instrumenten die ervoor zorgen dat Nederland gaat overstappen op duurzame alternatieven:

- *subsidiëren*: denk aan subsidies voor isolatie in woningen, de opwek van duurzame energie en de aanschaf van een elektrische auto;
- *normeren*: denk aan hogere eisen aan de efficiëntie van verwarmingsinstallaties bij vervanging van de cv-ketel vanaf 2026 en zonnepanelen op grote daken vanaf 2025;
- *beprijzen*: zoals de aanscherping van de CO_2-heffing voor de industrie en de verhoging van de vliegbelasting.

Regie versterken

Het kabinet heeft besloten de regie op het klimaatbeleid te versterken. Voor alle sectoren stelt het kabinet een restemissiedoel vast, wat duidelijk maakt hoeveel emissies die sector in 2030 nog maximaal mag uitstoten. Betrokken ministers worden verantwoordelijk voor het behalen van dit doel in hun eigen sector en de coördinerend minister voor Klimaat en Energie bewaakt de voortgang en samenhang van de uitvoering van het gehele klimaatbeleid.
Ook benoemt het kabinet nog dit najaar een Klimaatraad, naar voorbeeld van de Climate Change Committee in het Verenigd Koninkrijk. Deze onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad gaat bestaan uit acht tot tien leden die het klimaatbeleid beoordelen en er over adviseren. De Klimaatraad zal in de tweede helft van 2023 zijn eerste advies over klimaatneutraliteit in 2050 opleveren. Omdat de klimaattransitie gevolgen heeft voor toekomstige generaties, werkt het kabinet een generatietoets uit waarmee de impact van maatregelen en beleidsvoorstellen op de leefomstandigheden van generaties in het heden én in de toekomst inzichtelijk wordt gemaakt. Voor de zomer kwam al een versie beschikbaar die wordt getest aan de hand van een van de maatregelen uit het beleidsprogramma.

Plannen gebouwde omgeving

In het Coalitieakkoord is afgesproken het reductiedoel voor 2030 in de Klimaatwet aan te scherpen tot ten minste 55% CO_2-reductie, waarbij op 60% reductie moet worden geprogrammeerd. Dat houdt voor de gebouwde omgeving in dat er wordt gestuurd op een restemissie van 10 Mton CO_2 in 2030, terwijl de uitstoot nu nog rond de 22 Mton CO_2 ligt. De restemissie van 10 Mton CO_2 is gebaseerd op een indicatieve eerste inschatting van het mogelijke CO_2-effect van de maatregelen uit het Coalitieakkoord. Maar er is wel een doorrekening van het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) nodig. Uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2021, die het PBL in nauwe samenwerking met diverse kennispartijen coördineert, blijkt dat dit doel zonder aanvullend beleid naar verwachting ver buiten bereik blijft. Om dit doel binnen bereik te brengen, is een substantiële versnelling nodig ten opzichte van de periode 1990-2020 en ook ten op-

zichte van de bestaande afspraken in het Klimaatakkoord.
Het Coalitieakkoord bevat afspraken over aanvullend beleid die moeten bijdragen aan deze versnelling in verduurzaming van de gebouwde omgeving. Hiertoe moeten miljoenen woningen en gebouwen in Nederland tot en met 2030 verder verduurzaamd worden. Daarbij moeten we andere natuurlijke momenten van vervanging van installaties, kooptransacties, renovaties en verbouwingen optimaal benutten. Daarnaast moet er speciale aandacht zijn voor de betaalbaarheid daarvan voor huishoudens met een laag of middeninkomen en voor bedrijven en instellingen die gestegen kosten niet of nauwelijks kunnen doorberekenen. Ten slotte wordt ingezet op innovatie, industrialisatie en opschaling in de bouw, en daarnaast op klimaatadaptatie, natuurinclusiviteit, circulariteit en verlaging van emissies in het bouwproces zelf.

Beleid en instrumenten

Het beleid voor de gebouwde omgeving richt zich volgens het ontwerp beleidsplan in de *eerste plaats* op het terugdringen van de energiebehoefte door isolatie en door vervanging van de mono cv-ketel op aardgas door meer duurzame installaties, zoals hybride warmtepompen. Daarvoor richt het Nationaal Isolatieprogramma zich op het isoleren van 2,5 miljoen woningen tot en met 2030. Hierbij ligt de nadruk op de slecht geïsoleerde woningen en appartementen (label E, F en G). Ter stimulering van hybride warmtepompen komt er een Actieplan hybride warmtepompen, gericht op de installatie van één miljoen hybride warmtepompen in de bestaande bouw tot en met 2030. Ook komt er een programma verduurzaming utiliteitsbouw gericht op het stimuleren en ondersteunen van onder andere maatschappelijk-vastgoedeigenaren en mkb-ers.
In de *tweede plaats* worden energiebronnen verduurzaamd, onder meer door stimulering van geothermie en aquathermie via de SDE++ (Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie) en via een bijmengverplichting voor groen gas ter hoogte van 2,9 Mton CO_2-reductie in 2030, wat overeenkomt met 1,6 BCM (Billion Cubic Metres) groen gas. De ingangsdatum van de verplichting is geraamd op 2024-2025. Vanaf deze datum zal de verplichting oplopen tot het hiervoor genoemde doel in 2030.

Twee sporen

De verduurzaming van de gebouwde omgeving loopt grofweg via twee interacterende sporen. Enerzijds wordt het gebiedsgerichte spoor versneld, waarbij lokaal onder regie van gemeenten, wijken planmatig worden verduurzaamd en in sommige gevallen ook aardgasvrij worden gemaakt. Dit betreft de uitvoering van de transitievisies warmte.
Gemeenten krijgen de middelen, de instrumenten én de ondersteuning die zij nodig hebben via een Nationaal Programma Lokale Warmtetransitie (afgekort NPLW) om de door hen opgestelde transitievisies warmte te concretiseren in uitvoeringsplannen en tot uitvoering te brengen. Zij zullen in de door hen geselecteerde wijken aan de slag gaan met warmtenetten, isolatie en hybride warmtepompen. Gemeenten dragen zo ook bij aan bundeling van de vraag.
Anderzijds wordt het nationale spoor geïntensiveerd, gericht op individuele gebouwen en gebouweigenaren, waarbij natuurlijke momenten als kooptransacties, renovaties en vervanging van apparatuur optimaal worden benut. Versnelling van de transitie vraagt om een duidelijk handelingsperspectief voor woning- en gebouweigenaren: duidelijkheid over waar gebouwen en woningen in de toekomst aan

Foto: Vattenfall.

Realisatie van een warmtenet voor bestaande bouw.

moeten voldoen, en over wat nu al kan en ook verstandig is op weg naar dat einddoel. Hier wordt invulling aan gegeven door:

1. Heldere normen voor energieprestatie van gebouwen en installaties

- Er komt normering voor bestaande gebouwen, waardoor duurzaamheid en de energieprestatie integraal onderdeel worden van het wegingskader voor investerings- en financieringsbeslissingen.
- Doel van deze nieuwe normen is om slechte isolatie bij woningen, slechte energieprestatie bij gebouwen en de gasgestookte mono cv-ketel stapsgewijs uit te faseren.
  1. Er komt een eindnorm voor 2050 voor de bestaande utiliteitsbouw (niveau A++/A+++) en er wordt normering ontwikkeld om geleidelijk de slechtste energielabels uit te faseren, te beginnen in 2027. De normering wordt uitgewerkt in lijn met de EED (Energy Efficiency Directive) en EPBD IV (Energy Performance of Buildings Directive) voorstellen. Voor monumenten geldt dat deze niet kunnen voldoen aan deze normering. In overleg met de sector zal daarom worden verkend of en hoe streefnormen voor monumenten kunnen worden ontwikkeld.
  2. Met Aedes zijn reeds afspraken gemaakt over de uitfasering van (de huidige) energielabels E, F en G bij corporatiewoningen in 2028. Per 1 januari 2030 worden minimumeisen voor de energieprestatie van zowel corporatiewoningen als private huurwoningen ingevoerd, rekening houdend met het nieuwe EPBD-voorstel. Vooruitlopend hierop zal worden uitgewerkt hoe verhuurders kunnen worden gestimuleerd tot het verbeteren van de isolatie van slecht geïsoleerde woningen, en hoe voor huurders in slecht geïsoleerde woningen (in het gereguleerde segment) bij het vaststellen van de huurprijs rekening gehouden kan worden met de slechte isolatie. Bij de uitwerking en definitieve besluitvorming hierover worden de juridische en financiële gevolgen betrokken.
  3. Er wordt normering uitgewerkt om – vanaf 2026 – bij vervanging van de cv-ketel hogere eisen te stellen aan de efficiëntie van verwarmingsinstallaties, mits de woning of het gebouw daartoe geschikt is. Een hybride warmtepomp (een combinatie van cv-ketel en een warmtepomp) is dan een logische oplossing, maar er is ook ruimte voor andere duurzame technieken. Met de installateurs (Techniek Nederland) en fabrikanten (vertegenwoordigd door de Nederlandse verwarmingsindustrie en de Vereniging warmtepompen) zijn afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat er voldoende installatie- en productiecapaciteit is bij de invoering van een norm. Grote producenten bouwen op dit moment fabrieken waar op grote schaal en tegen lagere kosten hybride warmtepompen zullen worden geproduceerd en werken aan het verlagen van de kosten van levering en installatie.

2. Financiële prikkels en verbreding subsidie- en financieringsmogelijkheden

- Stapsgewijs wordt de energiebelasting zo aangepast dat het verbruik van elektriciteit in termen van energie-inhoud aantrekkelijker wordt ten opzichte van het verbruik van aardgas. Daarbij wordt ook het belastingdeel van de energierekening voor huishoudens ten opzichte van de ontwikkeling in het basispad verlaagd. Dit helpt om energie-

besparende maatregelen en alternatieven voor aardgas aantrekkelijker te maken. Aanvullend op deze nationale beprijzing zal door de voorgestelde Europese invoering van ETS (Emissions Trading System) voor de gebouwde omgeving verduurzaming naar verwachting lonender worden. Beide zullen in onderlinge samenhang worden bezien zodat ook in de toekomst de betaalbaarheid van de energierekening geborgd blijft.

- Om aan de gestelde normen te kunnen voldoen en een duurzame woning of duurzaam gebouw voor iedereen binnen bereik te brengen, wordt de verhuurderheffing afgeschaft en worden subsidieregelingen voor isolatie, hybride warmtepompen, warmtenetten en andere duurzame alternatieven verbreed en geïntensiveerd. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor woningeigenaren, eigenaren van maatschappelijk vastgoed en mkb'ers. De subsidiebedragen voor isolatie en (hybride) warmtepompen zijn per 1 januari 2022 verhoogd naar ongeveer 30 procent van het investeringsbedrag. Dit geldt in het geval van isolatie bij het nemen van twee of meer maatregelen. Om te zorgen dat meer woningeigenaren en VvE's gebruik kunnen maken van de Investeringssubsidie Duurzame Energie en Energiebesparing (ISDE) en de Subsidie Energiebesparing Eigen Huis (SEEH), is het uiterlijk vanaf 1 januari 2023 ook mogelijk om subsidie voor enkelvoudige isolatiemaatregelen aan te vragen.
- Verder is onder alle gemeenten begin 2022 een bijdrage van 150 miljoen euro verdeeld om huishoudens met lagere inkomens in slecht geïsoleerde woningen of met een hoge energierekening op korte termijn te ondersteunen bij het nemen van energiebesparende maatregelen om zo hun energierekening te verlagen. Gelet op de huidige situatie van de energiemarkt heeft het kabinet daarnaast besloten om, bovenop de middelen die begin 2022 zijn uitgekeerd aan gemeenten, middelen die in het Coalitieakkoord zijn gereserveerd voor het Nationaal isolatieprogramma sneller in te zetten. Dit betekent dat er dit jaar nog eens 150 miljoen euro versneld wordt ingezet via gemeenten voor het ondersteunen van mensen bij het nemen van energiebesparende maatregelen en verdergaande isolatie.
- Er komen bredere en betere financieringsmogelijkheden, in het bijzonder voor woningeigenaren met een laag inkomen en kleine VvE's. Het Nationaal Warmtefonds start naar verwachting op 1 oktober 2022 met het verstrekken van financiering aan woningeigenaren zonder leenruimte buiten wijkaanpakken. De bedoeling is om deze woningeigenaren en woningeigenaren met een laag inkomen met ingang van 1 oktober 2022 de financiering tegen een rente van 0% aan te bieden. Het financieren van (enkel) zonnepanelen en elektrisch koken is naar verwachting vanaf 1 juli 2022 mogelijk via het Nationaal Warmtefonds. Daarnaast breidt het Nationaal Warmtefonds vanaf 1 oktober 2022 de financieringsmogelijkheden uit naar kleine VvE's.
- Met de minister van Financiën en de financiele sector wordt bekeken hoe de benutting van (het verhogen van) de hypotheek voor het financieren van verduurzamingsmaatregelen kan worden verbeterd. In ieder geval wordt bekeken of de leenruimte voor de hypotheek nadrukkelijker kan worden gekoppeld aan het energielabel dat een woning bij aankoop heeft of na het uitvoeren van verduurzamingsmaatregelen zal hebben.
- Er zal worden gekeken hoe de subsidieregeling voor maatschappelijk vastgoed die in ontwikkeling is, verlengd kan worden. Ook zal bekeken worden of het ontzorgingsprogramma voor kleine instellingen en het Kennis- en innovatieplatform verduurzaming maatschappelijk vastgoed kunnen worden verlengd. Er zal worden gekeken of bestaande instrumenten voor ondernemers aanpassingen nodig hebben, zoals de Energie-Investeringsaftrek (EIA) en het Borgstellingskrediet MKB (BMKB).

3. Opschaling duurzame warmte- en koudebronnen, duurzame infrastructuur en duurzaam gas

- De opschaling van duurzame warmte- en koudetechnieken, -bronnen en duurzame infrastructuur komt te langzaam op gang. Het gekozen afbouwpad voor lagetemperatuurwarmte uit houtige biogrondstoffen vergroot de noodzaak tot versnelde opschaling van alternatieve duurzame warmtebronnen.
- Het wetsvoorstel voor de Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie wordt dit jaar naar de Tweede Kamer gestuurd en geeft gemeenten de bevoegdheid om te besluiten wanneer en hoe een wijk (stapsgewijs) van het aardgas af gaat en welk alternatief voor aardgas er wordt gekozen. Daarnaast is het streven om in 2024 het wetsvoorstel Wet collectieve warmtevoorziening in werking te laten treden, dat de aanleg en exploitatie van warmtenetten voor gemeenten en warmtebedrijven reguleert.
- Een van de grootste knelpunten voor de opschaling van gebiedsgerichte verduurzaming is de onrendabele top voor warmte-infrastructuur. Daarom komt er een nationale subsidieregeling voor financiering van een deel van de onrendabele top van collectieve warmteprojecten.
- Om onvoldoende financiering voor de onrendabele top van duurzame bronnen te adresseren worden duurzame warmtebronnen in de SDE++ gestimuleerd door verhoging van het budget in 2022 en domeinspecifieke 'hekjes' vanaf 2023.
- Middels een vroegefaseopschalingsinstrument zullen hoogwaardige duurzame energiedragers, die ook voor de gebouwde omgeving noodzakelijk zijn, gestimuleerd worden.
- Het beleid ten aanzien van de opschaling van groen gas zal versneld en geïntensiveerd worden in een Programma Groen Gas. Met de verplichting voor energieleveranciers om op termijn 1,6 BCM groen gas bij te mengen in de aardgaslevering aan de gebouwde omgeving wordt voor de markt een duidelijke vraag gecreëerd.

1 Download het complete Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/06/02/ontwerp-beleidsprogramma-klimaat.