

Plicht voor energielabel C voor kantoren lijkt gewenst effect te hebben

In 2018 kondigde de Nederlandse overheid aan dat alle kantoorgebouwen groter dan honderd vierkante meter vanaf 1 januari 2023 een energielabel C zouden moeten hebben willen ze nog gebruikt mogen worden. Deze regelgeving lijkt navolging te krijgen in andere sectoren, en ook in de hele Europese Unie. Maar werken deze regels wel?

IN HET KORT

- De label C-norm voor kantoren heeft geleid tot een versnelde verbetering van de energieprestaties van kantoren.
- Na de verplichting zijn kantoorgebouwen met een energielabel lager dan C bijna twintig procent minder waard geworden.
- Huurders trekken zich weinig van de regelgeving aan, de huren in onzuinige kantoorgebouwen zijn onveranderd gebleven.

PIET EICHHOLTZ

Hoogleraar aan de Universiteit Maastricht (UM)

NILS KOK

Hoogleraar aan UM

XUDONG SUN

Promovendus aan UM

Het wereldwijd streven om de klimaatverandering af te remmen leidt tot een toenemende nadruk op de energie-efficiëntie. Ook in het vastgoed, want die sector is goed voor ongeveer 30 procent van het mondiale energieverbruik en 39 procent van de totale uitstoot van CO₂ (IEA, 2022).

In de afgelopen jaren hebben Europese regeringen diverse maatregelen genomen om energie-efficiëntie in vastgoed te stimuleren. Nederland vormt hierop geen uitzondering en heeft maatregelen ingevoerd om de energieprestaties van gebouwen te verbeteren, waaronder subsidies op isolatie en warmtepompen, belastingvoordelen voor duurzaamheidsinvesteringen en de plicht om een energieprestatiecertificaat te verstrekken bij verhuur of verkoop van zowel woningen als commercieel vastgoed.

De energiemaatregelen waren (en zijn nog steeds) voornamelijk gericht om barrières tot verduurzaming weg te nemen, maar daar kwam in 2018 een verplichting bij die vereist dat kantoorgebouwen ten minste een energieprestatiecertificaat van C moeten hebben. De label C-verplichting geldt zowel voor complete kantoorgebouwen als voor gedeelten (bijvoorbeeld een kantoor in een logistieke hal). Gebouwen die op 1 januari 2023 niet aan deze norm voldoen, mogen niet meer als kantoor gebruikt worden. Nederland was het eerste land dat zo'n regel heeft inge-

voerd, en inmiddels wil de Europese Unie dit voorbeeld volgen – niet alleen voor commercieel vastgoed, maar ook voor de woningmarkt.

In dit artikel analyseren wij in hoeverre de label C-norm eigenaren ertoe heeft aangezet om de energieprestaties van hun kantoorgebouwen te verbeteren. Dit is nog niet eerder gedaan, ook niet voor vergelijkbare maatregelen in het buitenland (McAllister en Nase, 2023). Daarnaast kijken wij naar de relatie tussen energieprestaties en de huren en prijzen van kantoren, waarbij de label C-verplichting werkt als een exogene schok, zodat we een causaal effect tussen energielabels en huren/kooprijzen kunnen vaststellen.

Data

We houden van een gebouw het energielabel, de wijzigingen in het label, en de verkoop- of huurtransacties bij en creëren zo voor elk gebouw een duurzaamheidsprofiel dat varieert in de tijd. Hiertoe koppelen wij de transactiegegevens van de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM) aan informatie over het energielabel van gebouwen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) – op basis van adres, gebouwfunctie en grootte.

RVO houdt vanaf 2007 de energieprestatiecertificaten van gebouwen bij. Eind 2022 bevatte de RVO-database 256.882 verschillende commerciële gebouwen, waarvan 199.910 met label C of beter. In totaal waren daarvan 92.146 kantoorgebouwen, waarvan 71.646 met een energielabel C of beter. Figuur 1 toont de verdeling van de energielabels. In de groep met label C of beter, zien we dat er een groot aantal gebouwen label A heeft: dat zijn ruim 33.000 kantoren en bijna 70.000 gebouwen van andere typen. Voor gebouwen die niet voldoen aan de minimumeis van de label C-verplichting zien we dat de grootste fractie label G heeft, en dat geldt zowel voor kantoren als voor andere gebouwtypen.

De dataset over huur- en verkoopprijzen is afkomstig van de NVM (de Nederlandse Vereniging van Makelaars), en omvat 112.795 huurtransacties en 47.964 verkooptransacties voor 97.261 verschillende gebouwen gedurende de periode 2010–2022. In de gekoppelde dataset heeft slechts 25 procent van alle gebouwen waarin er gedurende die periode een koop- of huurtransactie plaatsvond een energielabel. Onze uiteindelijke dataset omvat 25.275 unieke gebouwen met een energielabel en een huur- of verkooptransactie.

Beschrijvende statistieken

De RVO database biedt al een eerste indruk van de mate waarin de energie prestatie eisen door de markt zijn nageleefd. Zo meldde RVO eind 2022 dat slechts 55 procent van de Nederlandse kantoorgebouwen een energielabel C of beter had. Een energieprestatiecertificaat was tot december 2022 voor commercieel vastgoed alleen verplicht op het moment van de verkoop van een gebouw, en daarnaast vanaf 2023 voor kantoren. Volgens de RVO hebben iets meer dan 92.000 kantoorgebouwen een energielabel. Wij schatten het totale volume van de kantorenmarkt op ongeveer 130.000 gebouwen. Daarmee zouden ongeveer 38.000 kantoorgebouwen (zo'n dertig procent van de kantorenvoorraad) eind 2022 nog steeds geen energieprestatiecertificaat hebben.

Tabel 1 vergelijkt de belangrijkste karakteristieken van kantoren en overig bedrijfsvastgoed voor (2010–2018) en na (2018–2022) de beleidsaankondiging in 2018. Het percentage gebouwen in onze steekproef met een energieprestatiecertificaat van C of beter steeg voor kantoorgebouwen van 63 naar 77 procent en voor de overige gebouwtypen van 70 naar 76 procent – dit percentage is vrijwel gelijk aan de 77,8 procent die RVO rapporteert voor de gehele commerciële gebouwenvoorraad.

Door te kijken naar gebouwen met meerdere registraties in de RVO-dataset maken we inzichtelijk hoe de verbetering van energielabels er in de loop van de tijd uitziet in de periode voor en na de aankondiging van de label C-verplichting voor kantoren en overige bedrijfsgebouwen. Uit de overgangsmatrices voor kantoorgebouwen in figuur 2 blijkt dat in de periode 2008–2018 zo'n twaalf procent van de verbeteringen in gebouwen leidde tot een stijging van label D naar label C, terwijl achttien procent van de gebouwen verbeterde van label C naar label A. Na de beleidsaankondiging in 2018 zien we dat een groot deel van de energetische verbeteringen in kantoren, ongeveer 72 procent van het totale vloeroppervlakte dat verduurzaamd werd, leidde tot label A of beter. Dit is slechts 45 procent voor de andere vastgoedtypen. Op basis hiervan kunnen we voorzichtig concluderen dat de label C-eis de kantooreigenaren tot actie heeft aangezet, maar niet per se geleid heeft tot 'minimalistisch gedrag'. In tegendeel, uit de figuur blijkt dat de kans groot is dat eigenaren hun gebouw aanpasten tot aan label A of beter als ze toch aan de slag waren.

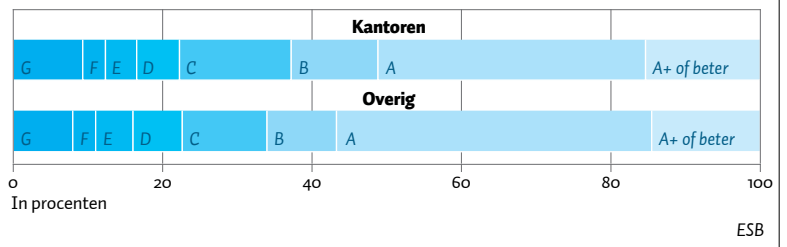
Effecten op de energieprestaties

We beoordelen de veranderingen in energieprestatiecertificaten op de kantorenmarkt vervolgens aan de hand van een *difference-in-differences*-model, waarbij de aankondiging van de label C-verplichting als exogene schok wordt gebruikt. De belangrijkste verklarende variabele in de analyse is de interactieterm *na aankondiging* × *kantoor*. De coëfficiënt van deze variabele geeft het effect weer van de aankondiging van de label C-regeling op de veranderingen in de energielabels voor kantoorgebouwen, ten opzichte van andere gebouwen waarvoor de regeling niet geldt.

We vinden ten eerste een significant positief effect van de nieuwe norm op de verbetering van de energieprestaties van kantoorgebouwen (kolom 1 in tabel 2). De coëfficiënt van de interactieterm van 0,297 houdt in dat er significant

Bedrijfsvastgoed met een energieprestatiecertificaat in vierde kwartaal van 2022

FIGUUR 1



ESB

Karakteristieken bedrijfsvastgoed, voor en na de aankondiging label C-verplichting voor kantoren

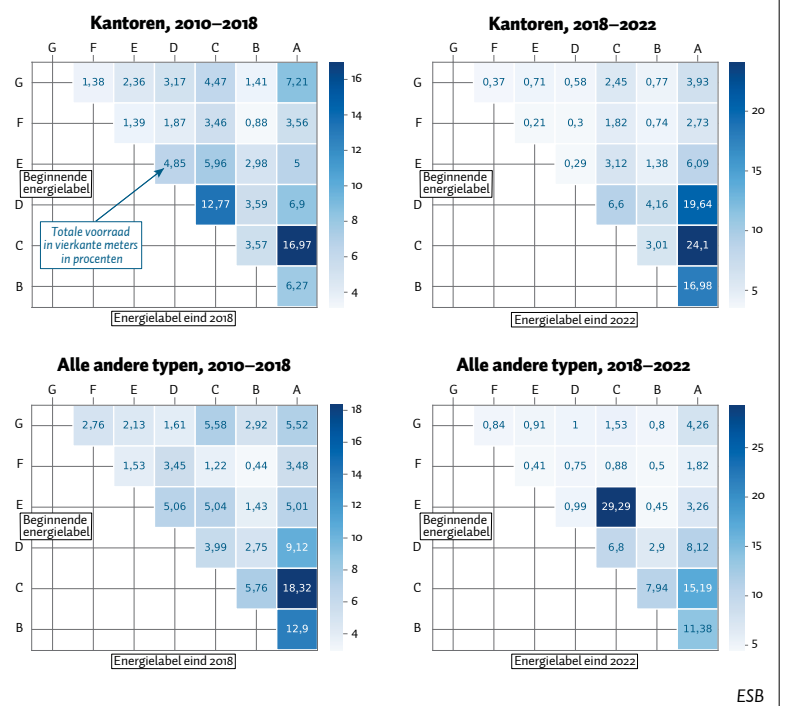
TABEL 1

	Voor de aankondiging (2010–2018)		Na de aankondiging (2018–2022)	
	Kantoren	Overig	Kantoren	Overig
Aantal gebouwen	4.032	3.204	9.541	8.498
Aantal huurtransacties	3.770	2.658	10.468	7.582
Gemiddelde prijs (euro per m² pj)	117	173	118	170
Oppervlakte (m²)	497	277	490	367
Aantal verkooptransacties	1.605	999	3.507	2.661
Gemiddelde prijs (euro per m²)	1.009	1.289	1.229	1.506
Oppervlakte (m²)	1.180	862	987	825
Energielabel (percentage)				
A en beter	36	46	50	55
B	12	11	12	10
C	15	13	15	13
D	10	10	7	8
E	8	7	5	5
F	5	4	3	3
G	14	9	8	7
C of beter	63	70	77	76

ESB

Energielabel updates, voor en na de aankondiging label C-verplichting voor kantoren

FIGUUR 2



ESB

Regressieresultaten: Effect aankondiging label C-verplichting voor kantoren op energieprestaties

TABEL 2

	Verandering energielabel		Kans op label C of beter		Niveau energielabel		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Steekproef	Volledig	Volledig	Verkoop	Huur	Volledig	Verkoop	Huur
Na aankondiging × kantoor	0,297***	0,040***	0,010	0,054***	0,144***	0,029	0,200***
Prijs			0,019**	-0,008		0,087**	-0,073**
Observaties	10.098	33.250	8.772	24.478	33.250	8.772	24.478
Adjusted R ²	0,394	0,209	0,263	0,191	0,294	0,349	0,277

Noot: In alle regressies zijn dummy's meegenomen voor jaar, locatie en vastgoedtype
 /*** Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

ESB

(wellicht gelegen op een courantere locatie) is economisch aantrekkelijker dan het verbeteren van een gebouw met een lage waarde per vierkante meter. Anderzijds hangt de huurprijscoëfficiënt negatief en statistisch significant samen met verandering van energielabel, wat erop wijst dat verhuurders die een hogere huur ontvangen minder geneigd lijken om veranderingen aan hun gebouw aan te brengen. Een mogelijke, maar niet toetsbare, verklaring is dat een hogere huur wijst op een langer huurcontract en dus een kleinere prikkel voor de eigenaar om in het gebouw te investeren (het wordt immers toch nog voor langere tijd verhuurd).

Effecten op de huur- en koopprijs

De logische volgende vraag is wat verduurzaming betekent voor de huur en de waarde van kantoorgebouwen. Tabel 3 geeft daar inzicht in. Gebouwen met betere energieprestaties zijn duurder om te huren en om te kopen (kolom 1 en 4). De puntschatting voor huren in 'marktconforme' kantoorgebouwen, met een label C of hoger, is 4,6 procent, en daarmee iets lager dan de groene huurpremie die eerder werd gedocumenteerd over de periode 2005–2010 (Kok en Jennen, 2012). Onderzoek naar verkoopprijs-effecten in de Amerikaanse kantorenmarkt laat doorgaans iets hogere percentages zien dan de door ons gevonden 3,9 procent, met het voorbehoud dat de meeste studies gebruikmaken van groene certificering (bijvoorbeeld BREEAM of LEED) in plaats van meer specifieke metingen voor energiezuinigheid (Eichholtz et al., 2010).

We gebruiken vervolgens de aankondiging van de label C-verplichting in oktober 2018 als exogene schok in een hedonisch model om het causale effect van energielabels op vastgoedprijzen en huurprijzen vast te stellen met een difference-in-differences-aanpak. Kolommen 2, 3, 5 en 6 tonen de resultaten van de analyse van de aankondiging van de label C-verordening op de huur- en verkoopprijs per vierkante meter voor kantoren, in vergelijking met andere soorten commercieel vastgoed.

Het model toont geen statistisch significant effect van de aankondiging van het label C-beleid op de prijs die huurders bereid zijn te betalen voor kantoorruimte. Een reden voor het ontbreken van een effect kan zijn dat huurders niet rechtstreeks door de verordening worden getroffen – zij kunnen gebruik blijven maken van niet-conforme gebouwen. De label C-verordening verandert daarom niets aan mate waarin energie-efficiëntie in de huurprijzen tot uiting komt.

Verkoopprijzen van Nederlandse kantoren gaan wel significant omhoog door de label C-verplichting. In kolom 5 is de coëfficiënt voor de difference-in-differences-term 0,199 en statistisch significant. Het verschil tussen kantoren met een label C of beter en kantoren die niet voldoen aan de label C-norm is na de aankondiging met bijna twintig procent gestegen. In kolom 6 splitsen we de resultaten verder uit. Het enige statistisch significant resultaat is voor kantoren met label G, de slechtste energieprestatie. De prijs per vierkante meter voor kantoren met zo'n label is met bijna veertig procent gedaald na de aankondiging van de label C-verplichting. Dit resultaat geeft aan dat het prijseffect vooral wordt veroorzaakt door gebouwen met de laagste energieprestaties, en niet zozeer door een hogere premie voor de meest efficiënte kantoren.

Regressieresultaten: Effect aankondiging van de label C-verplichting voor kantoren op huur- en koopprijs

TABEL 3

	Log huurprijs per m ² per jaar			Log verkoopprijs per m ²		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Label C of beter	0,046**			0,039***		
Label C of beter × na aankondiging × kantoor		0,056			0,199***	
Label A × na aankondiging × kantoor			0,030			-0,024
Label B × na aankondiging × kantoor			0,067			-0,031
Label C × na aankondiging × kantoor			0,073			0,178
Label E × na aankondiging × kantoor			-0,046			-0,143
Label F × na aankondiging × kantoor			0,015			-0,085
Label G × na aankondiging × kantoor			-0,020			-0,389***
Aantal	22.649	24.478	24.478	7.800	8.772	8.772
Adjusted R ²	0,385	0,440	0,441	0,464	0,481	0,482

Noot: In alle regressies zijn dummy's meegenomen voor jaar, locatie en vastgoedtype
 /*** Significant op respectievelijk vijf- en eenprocentniveau

ESB

meer verduurzaamd is in kantoorgebouwen na de aankondiging van de label C-verplichting, met ongeveer een derde van een label. De coëfficiënt 0,040 in kolom 2 laat zien dat de kans op een label van C of hoger, na de aankondiging met ongeveer vier procent is toegenomen.

Effecten van één derde label en een vier procent grotere kans op een label C of beter, lijken wellicht niet echt groot, maar het was tot eind 2022 niet verplicht om een nieuw of gereviseerd energieprestatiecertificaat te registreren na verbetering van een gebouw. Het gebruik van certificaat-updates om de verbetering van de energie-efficiëntie in het gebouwenbestand te meten zal dus de daadwerkelijke veranderingen in de energie-efficiëntie van het gebouwenbestand onderschatten.

We analyseren de huur- en verkoopsteekproeven ook afzonderlijk. We zien positieve en significante coëfficiënten voor de deelsteekproeven van de huurmarkt (in de kolommen 4 en 7), maar de resultaten voor de verkoopsteekproef, die aanzienlijk kleiner is, zijn niet significant.

Wat de controlevariabelen betreft, blijkt de verkoopprijscoëfficiënt positief en statistisch significant samen te hangen met de kans op een energielabel van C of hoger. Dit is als volgt te interpreteren: het verbeteren van een 'duurder' gebouw

Conclusie

Per 1 januari 2023 moeten kantoorgebouwen een energielabel van minimaal C hebben om gebruikt te mogen worden. Onze resultaten suggereren dat deze verplichting een klein maar significant effect heeft op de energiezuinigheid van kantoren. Toch lijkt de gebruikersmarkt vooralsnog niet onder de indruk van de regelgeving: huren voor onzuinige, bruine gebouwen zijn weliswaar lager dan voor zuinige, groene gebouwen, maar dit was al zo voordat de regelgeving in werking trad en kan deels verklaard worden door de beperkte impact van de regelgeving op huurders – vooralsnog worden gebouwen niet door handhaving gesloten, en eventuele boetes zijn er alleen voor de eigenaren.

De kapitaalmarkt heeft echter wel sterk op de verordening gereageerd: het verschil in gemiddelde verkoopprijs tussen kantoorgebouwen met een energielabel van C of hoger en kantoren onder de label C-norm is met twintig procent toegenomen. Dit gemiddelde effect wordt voornamelijk veroorzaakt door kantoorgebouwen met een energielabel G – ‘bruine’ gebouwen die duidelijk niet aan de eisen voldoen. De norm heeft daarmee geleid tot een flinke financiële prikkel voor gebouweigenaren om in actie te komen. Belangrijk om te realiseren is dat wij het causale effect van deze prikkel aantonen: daarvoor zorgen de exogene aankondiging van de label C-verplichting die maar een deel van de markt raakt en onze difference-in-differences-benadering.

Adviezen

De motivatie van vastgoedeigenaren is cruciaal voor het verbeteren van de energieprestaties van gebouwen. Een recent Engels onderzoeksrapport (BEIS, 2021) suggereert dat kleinere, niet-institutionele eigenaren minder snel in actie komen, waardoor veel kantoren niet voldoen aan de label C-norm. Dat lijkt te maken te hebben met de toegang tot kapitaal. Normering in samenhang met een al dan niet door de overheid ondersteunde financieringsregeling lijkt dus het devies.

De handhaving van de label C-verplichting kan beter. De label C-verplichting werd in 2018 aangekondigd, maar per einde 2022 was dertig procent van de kantorenvoorraad nog niet voorzien van een energielabel. Van de kantorenvoorraad met een energielabel had 78 procent een label C of beter. Handhaving wordt effectief als het gevolgen heeft voor de gebruikers, met een duidelijk pad naar sluiting van een gebouw bij niet-naleving – dat zal de vraag van huurders naar inefficiënte gebouwen verder doen afnemen en de businesscase om te investeren in de energie-efficiëntie van gebouwen sterk verbeteren.

De businesscase voor gebouwverbetering dient volledig gemaakt te worden. In de aanloop naar de label C-verplichting zijn er verschillende rapporten gepubliceerd over de kosten die gepaard gaan met de verbetering van het energielabel van een (kantoor)gebouw. Vaak zijn die cijfers gebaseerd op schattingen, en niet op daadwerkelijke besparingen. Het Economisch Instituut voor de Bouw en Energieonderzoek Centrum Nederland becijferden vóór invoering van de label C-verplichting dat dit bij honderd procent naleving een investering zou vereisen van ruim 860 miljoen euro en zou gaan leiden tot een energiebesparing in de kantorenmarkt van bijna 25 procent (EIB, 2016).

Deze energiebesparing vormt het directe rendement op de investering, maar is vooralsnog niet inzichtelijk. Onderzoek naar de effecten van gebouwverbetering op daadwerkelijk energieverbruik, zoals recent uitgevoerd voor woningen (Eichholtz et al., 2023), kunnen deze besparing inzichtelijk maken. Daarnaast dienen gebouweigenaren de indirecte effecten van energie-efficiëntie mee te nemen in de berekening van het rendement op de investering. De sterke afwaardering voor onzuinig vastgoed die wij in ons onderzoek vinden, vormt een belangrijk onderdeel van de business case. En tot slot dienen gebouweigenaren zich er van bewust te zijn dat de financierbaarheid van minder duurzaam vastgoed op de helling staat, hetgeen de kosten van kapitaal verhoogt. Verschillende Nederlandse banken, bijvoorbeeld ING Real Estate Finance, stellen eisen aan de minimale energie-efficiëntie van onderpand bij het verstrekken van vastgoedfinanciering. Duurzaamheid op de vastgoedmarkt lijkt dus niet langer een luxe, maar een noodzaak.

Literatuur

- BEIS (2021) *Non-domestic private rented sector minimum energy efficiency standards research*. BEIS Research Paper, 2021/009. Te vinden op assets.publishing.service.gov.uk.
- EIB (2016) *Verplicht energielabel voor kantoren*. Rapport EIB, november. Te vinden op www.eib.nl.
- Eichholtz, P., N. Kok en J.M. Quigley (2010) *Doing well by doing good? Green office buildings*. *The American Economic Review*, 100(5), 2492–2509.
- Eichholtz, P., L. Kattenberg en N. Kok (2023) *Al jarenlang hoog rendement van woningisolatie maakt subsidies vrijwel overbodig*. *ESB*, 108(4817), 28–31.
- IEA (2022) *World energy outlook 2022*.
- Kok, N. en M. Jennen (2012) *The impact of energy labels and accessibility on office rents*. *Energy Policy*, 46, 489–497.
- McAllister, P. en I. Nase (2023) *Minimum energy efficiency standards in the commercial real estate sector: A critical review of policy regimes*. *Journal of Cleaner Production*, 393, 136342.