

## University of Groningen

### Inleiding: Duurzaamheid en vastgoedrecht

Hoops, Björn

*Published in:*  
 Vastgoed en duurzaamheid

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2021

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Hoops, B. (2021). Inleiding: Duurzaamheid en vastgoedrecht. In S. LNSC Groningen (editor), *Vastgoed en duurzaamheid* (blz. 1-11). (Ars Notariatus; Vol. 175). Wolters Kluwer.

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Inleiding: Duurzaamheid en vastgoedrecht

*Prof. mr. dr. B. (Björn) Hoops<sup>1</sup>*

## 1. Inleiding

Op 5 maart 2020 vond in Groningen het Landelijk Notarieel Studenten Congres (LNSC) plaats. Gedurende het plenaire gedeelte in de ochtend stond het vastgoedrecht centraal, in het bijzonder de vraag hoe het vastgoedrecht zich verhoudt tot de verduurzaming van gebouwen. Dat wij gebouwen moeten verduurzamen staat buiten kijf. Als wij de globale opwarming willen afremmen en het uitputten van de bronstoffen op onze aarde willen voorkomen, moeten wij gebouwen verduurzamen. Wij moeten wonen en werken in gebouwen die ook voor toekomstige generaties nog met het oog op de duurzaamheid bruikbaar kunnen zijn. Hiervoor moeten wij op grote schaal isolering, warmtepompen, zonnepanelen, zonnecollectoren en circulaire bouwmaterialen installeren en/of gebruiken.

Deze transitie naar een koolstofarme en circulaire economie gaat in Nederland en op de wereld echter te traag. Zoals de bijdragen op het congres en in deze bundel aantonen, is ook het vastgoedrecht hierop niet altijd even goed toegerust. De sprekers op het congres hebben voorstellen gedaan over hoe wij het vastgoedrecht verder kunnen ontwikkelen om de verduurzaming te bevorderen en daarmee aangezet tot verdere gedachtevorming. Deze bundel bevat hun gedachten in schriftelijke vorm en brengt hopelijk een discussie teweeg over de verduurzaming in en van het vastgoedrecht.

In deze korte inleiding worden eerst de twee grote uitdagingen voor de (vastgoed)wereld besproken: de energietransitie en de transitie naar een circulaire economie (§ 2). Vervolgens worden de obstakels voor de verduurzaming uiteengezet (§ 3) en geschetst welke taken het recht vervult bij het bevorderen van de verduurzaming (§ 4). Ten slotte worden de bijdragen in deze bundel in het licht van de uiteengezette problemen geïntroduceerd (§ 5).

## 2. De uitdagingen

Door de technologische ontwikkelingen van de afgelopen twee tot drie eeuwen wonen en leven de meeste mensen in Nederland in ongekende luxe. Onze enorme economische welvaart waarvan, vergeleken met het verleden, een buitengewoon

---

<sup>1</sup> Adjunct-hoogleraar Privaatrecht en duurzaamheid, Vakgroep privaatrecht en duurzaamheid, Rijksuniversiteit Groningen.

groot deel van de bevolking profiteert, willen wij graag behouden, voor onszelf en voor toekomstige generaties. Duurzaamheid betekent in dit opzicht dat wij onze economie en samenleving zo inrichten en de beschikbare bronstoffen zo geen verbruiken dat toekomstige generaties nog een goed leven kunnen leiden.<sup>2</sup> In dit onderdeel worden twee grote problemen rond onze economie in het algemeen en rond vastgoed in het bijzonder besproken die wij moeten oplossen om ons welvaartsniveau te kunnen behouden. Ten eerste dienen wij onze emissies van broeikasgassen fors te verminderen door energieverstopping te voorkomen en minder schadelijke energiebronnen te gebruiken. Ten tweede moeten wij onze lineaire economie, waarin een groot deel van onze bronstoffen na eenmalig gebruik wordt weggegooid, transformeren in een circulaire economie waarin waardevolle bronstoffen, met name in de bouwsector, hergebruikt worden.

Wat hier niet wordt behandeld, maar niet minder belangrijk is, is de sociale duurzaamheid. De verduurzaming zal veel geld kosten, traditionele banen tenietdoen en nieuwe banen creëren. Dit mag niet ten koste gaan van de minderbedeelden en minder goed opgeleiden van de bevolking. Anders komt de legitimiteit van de verduurzaming in het gedrang. Voor zover verduurzaming lastenverzwaring met zich brengt, zal die evenredig moeten worden verdeeld over de gehele bevolking, waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten zouden moeten dragen.

### 2.1 *De globale opwarming en de energietransitie*

De historisch unieke welvaart in met name Europa en Noord-Amerika is gebaseerd op de exploitatie van fossiele brandstoffen. Wij verbranden, sinds de negentiende eeuw op industriële schaal, fossiele brandstoffen om machines en vervoermiddelen te laten lopen en elektriciteit op te wekken. Onze fabrieken, boerderijen en woningen draaien op deze elektriciteit. Daarnaast zijn fossiele brandstoffen ook de grondstof voor veel producten zoals plastic. Fossiele brandstoffen hebben innovatie en de economische ontwikkeling bevorderd en het fundament gelegd voor het huidige gemakkelijke en vrij gezonde leven in de westerse wereld.

Fossiele brandstoffen hebben echter ook een keerzijde. Naast andere bronnen als de methaan-uitstoot door de landbouw, is de verbranding van fossiele brandstoffen de hoofdbron van broeikasgassen. Broeikasgassen leiden in de atmosfeer ertoe dat minder van het zonlicht dat door het aardoppervlak wordt gereflecteerd, de atmosfeer ook weer verlaat. Hierdoor blijft meer van de zonenergie in onze atmosfeer en warmt de aarde op.

Vergeleken met de tijd vóór de industriële revolutie is de aarde reeds met rond één graad opgewarmd.<sup>3</sup> Als wij doorgaan met het uitstoten van broeikasgassen

<sup>2</sup> J. Blewitt, *Understanding Sustainable Development*, 2e druk, Londen/New York: Routledge, 2015, p. 5 e.v.

<sup>3</sup> IPCC, 'An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty', 2018, te downloaden via: <https://www.ipcc.ch/sr15/> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

zonder enige reductie, warmt zij tot 2100 op met zes graden. Al een opwarming met slechts 1,5 graden heeft verregaande consequenties voor de flora en fauna, maar ook voor de mens: ecosystemen worden verstoord; diersoorten sterven uit; de zeespiegel en de waarschijnlijkheid van overstromingen stijgen; droogtes treden vaker op met alle consequenties van dien voor drinkwatervoorzieningen en de landbouw; landbouwgrond wordt minder vruchtbaar. Een ongeremde opwarming zou menig deel van de aarde onbewoonbaar maken, hetgeen onder andere ook tot veel migratie zal leiden.

Tegen deze achtergrond is het Akkoord van Parijs ondertekend. Daarin is het doel vastgelegd om de globale opwarming te beperken tot twee graden en om ernaar te streven om haar tot 1,5 graden te beperken.<sup>4</sup> Volgens het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) van de Verenigde Naties (VN) dient de uitstoot van broeikasgassen in 2030 te zijn verminderd met 25% ten opzichte van 2010, om het twee-graden-doel te bereiken.<sup>5</sup> Rond 2070 mogen netto géén broeikasgassen meer worden uitgestoten – er moeten dus meer broeikasgassen uit de atmosfeer worden gehaald dan wij erin blazen. Onder het Akkoord van Parijs zijn geen bijdragen per staat vastgelegd. Elk land moet echter op nationaal niveau zodanig beleid voeren dat het twee-graden-doel zal worden bereikt.<sup>6</sup>

Nederland stoot elk jaar 200 megaton CO<sub>2</sub> uit.<sup>7</sup> In de EU moet de uitstoot van broeikasgassen tot 2030 met 55% worden verminderd ten opzichte van 1990.<sup>8</sup> Om aan de verplichtingen onder het Akkoord van Parijs te voldoen, heeft Nederland in het Klimaatakkoord het doel vastgelegd dat de hoeveelheid broeikasgassen tot 2030 moet worden teruggebracht met 49% ten opzichte van 1990. Een bijzondere uitdaging vormt hierbij de gebouwde omgeving. Inclusief de bouwsector, is zij de bron van rond een derde van alle broeikasgassen in Nederland.<sup>9</sup> Rond 13% van alle broeikasgassen valt toe te rekenen aan de verwarming van rond 9 miljoen bestaande gebouwen.<sup>10</sup>

Een grote bijdrage aan de vermindering van de uitstoot kan worden geleverd door het gebruik van hernieuwbare energiebronnen als geothermie, wind en zon voor elektriciteit en verwarming. In 2019 bedroeg het aandeel hernieuwbare energiebronnen van het totale energieaanbod echter slechts 8,6%.<sup>11</sup> Bij gebouwen is de uitstoot ook te wijten aan ontoereikende isolering en dus energieverpil-

4 Zie over het internationaal- en EU-rechtelijke kader van de reductie van broeikasgasemissies: B. Akkermans, 'Duurzaamheid in internationaal en Europees perspectief', in: L.C.A. Verstappen & F.J. Vonck (red.), *Duurzaam wonen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2019, p. 21-50.

5 IPCC, a.w.

6 Art. 3 Akkoord van Parijs.

7 Ministerie van Economische Zaken, *Nederland circulair in 2050, Rijksbreed programma Circulaire Economie*, 2016, te downloaden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/14/bijlage-1-nederland-circulair-in-2050> (laatst bezocht op 8 juli 2020), p. 14.

8 Akkermans, a.w., p. 34 e.v.

9 Ministerie van Economische Zaken, a.w., p. 60; en Urgenda, *Nederland - 100% Duurzame Energie in 2030*, 2014, te downloaden via: <https://www.urgenda.nl/visie/rapport-2030/> (laatst bezocht op 8 juli 2020), p. 21.

10 CBS, 'Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?', <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-broeikasgassen/hoofdcategorieen/welke-sectoren-stoten-broeikasgassen-uit-> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

11 CBS, 'Verbruik hernieuwbare energie met 16 procent gegroeid', 29 mei 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/22/verbruik-hernieuwbare-energie-met-16-procent-gegroeid> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

ling.<sup>12</sup> Om de klimaatdoelen onder het Akkoord van Parijs te halen, moeten wij bestaande gebouwen op grote schaal voorzien van laadpalen voor e-auto's, aansluitingen op warmtenetten, isolatiemateriaal, warmtepompen, zonnecollectoren en zonnepanelen.

## 2.2 *De lineaire economie en de transitie naar de circulaire economie*

Naast de energietransitie is de vermindering van het verbruik van bronstoffen de grootste uitdaging. Elk jaar verbruikt de wereldbevolking 1,75 keer zoveel aan bronstoffen als de aarde ter beschikking stelt.<sup>13</sup> Dit is al niet duurzaam, omdat de aarde op een bepaald moment uitgeput zal zijn. Het verbruik van grondstoffen is bovendien zeer ongelijk verdeeld. Terwijl de Democratische Republiek Congo slechts rond 30% van de jaarlijks beschikbare hoeveelheid bronstoffen verbruikt, verbruikt Nederland zes keer zoveel als het Nederlandse grondgebied jaarlijks ter beschikking stelt.

In 2014 heeft de Nederlandse economie 549 miljard kilo materiaal verwerkt. Slechts 48 miljard kilo van het verwerkte materiaal was gerecycled en slechts 59 miljard kilo van het afval van onze economie is in 2014 gerecycled.<sup>14</sup> Onze economie kan men daarom als 'lineair' bestempelen – bronstoffen worden eenmalig verwerkt in een product, gebruikt en vervolgens weggegooid. Dit geldt ook en met name voor de bouwsector.

Onze economie creëert samen met ons juridische systeem bovendien een prikkel voor producenten om kwalitatief niet de beste producten ter beschikking te stellen.<sup>15</sup> Veel markten zijn verzadigd; de mensen met voldoende koopkracht hebben ieder bijvoorbeeld al één smartphone en één laptop, en voor de meeste mensen is het gewoonweg niet nuttig om meer dan één van deze producten te hebben. Producenten moeten tegelijkertijd om te kunnen concurreren steeds goedkoper en (om deze reden) meer produceren. Na de verkoop is de consument bovendien eigenaar en verricht de producent niet per se nadere diensten voor de consument. Daarom heeft de producent geen belang erbij dat de consument heel lang kan genieten van zijn aankoop. Integendeel, de producent wil graag dat de consument snel weer een nieuwe smartphone of een nieuwe laptop komt kopen. Hierdoor worden onnodig bronstoffen verspild.

De Nederlandse overheid streeft ernaar om tot 2050 onze 'lineaire economie' te transformeren in een 'circulaire economie'.<sup>16</sup> Een circulaire economie houdt in dat alle waardevolle grondstoffen in een kringloop terechtkomen waarin zij

12 Rijksoverheid, 'Energie labels van woningen, 2007-2018', 2019, beschikbaar via: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0556-energie-labels-woningen> (laatst bezocht op 8 juli 2020); en ministerie van Economische Zaken, *Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving 2015-2016*, 2017, beschikbaar op: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2018/03/Monitor-Energiebesparing-Gebouwde-Omgeving-2016.pdf> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

13 Global Footprint Network, 'Data and Methodology', <https://www.footprintnetwork.org/resources/data/> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

14 CBS, 'Via recycling 9 procent van materialen weer in economie', <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/15/via-recycling-9-procent-van-materialen-weer-in-economie> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

15 B. Verheye, 'Toekomst van de circulaire vastgoedeconomie', *TPR* 2019/1, nrs. 3 e.v., i.h.b. nr. 6.

16 Ministerie van Economische Zaken 2016, a.w.

worden gebruikt, opgewerkt en hergebruikt zonder dat afval ontstaat.<sup>17</sup> In de bouw dienen hiervoor enerzijds duurzame/circulaire materialen te worden gebruikt.<sup>18</sup> Anderzijds moeten huurconstructies, bijvoorbeeld met betrekking tot zonnepanelen, worden bevorderd. Bij een dergelijke constructie huurt de eigenaar van een gebouw de zonnepanelen en blijft de verhuurder eigenaar en is de verhuurder verplicht om deze te onderhouden en, zo nodig, te vervangen. De verwachting is dat huurconstructies een prikkel voor producenten en verhuurders-eigenaars scheppen om duurzamere producten van hogere kwaliteit ter beschikking te stellen en om het afval weer in de economische keten terug te brengen.

### 3. **Waarom gaat de verduurzaming van gebouwen zo traag?**<sup>19</sup>

De reductie van broeikasgassen en van de verspilling van bronstoffen gaat te traag om de aarde te redden en onze welvaart overeind te houden. De economische en juridische verklaring voor de tegenvallende bescherming van het klimaat is ingewikkeld. Het uitgangspunt is dat alle staten in uiteenlopende, maar verregaande mate de vrijheid hebben om zoveel broeikasgassen uit te stoten als zij willen, zonder hiervoor een passende vergoeding te moeten betalen. Een internationale autoriteit of een natiestaat die de reductie of de betaling van een passende vergoeding kan en wil afdwingen bestaat nog niet, ondanks het Akkoord van Parijs en diens voorgangers. Met andere woorden: het klimaat heeft geen eigenaar die de vervuiling zou kunnen tegenhouden, en aan de vervuiling van ons klimaat hangt geen (onmiddellijk) prijskaartje. Een uitzondering hierop zijn systemen, zoals het Europese *Emissions Trading System*, die het aantal vervuilingsrechten beperken en verkopen. Zonder deze vervuilingsrechten mogen personen geen broeikasgassen uitstoten.<sup>20</sup>

Aangezien de hoeveelheid broeikasgassen die wij kunnen uitstoten zonder grote schade toe te voegen aan de aarde beperkt is, is de globale opwarming het logische gevolg. Een goed met deze kenmerken, namelijk de onmogelijkheid om personen van het genot uit te sluiten en het feit dat het gebruik door een persoon het mogelijke gebruik door een andere persoon vermindert, wordt een *open pool* of *open access resource* genoemd.<sup>21</sup> Economen noemen het uitputten van zo'n goed de *Tragedy of the Commons*.

De economische prikkel die aan de globale opwarming, maar ook de verspilling van bronstoffen ten grondslag ligt, is dat de veroorzaker niet hoeft te betalen

17 R. Koolhoven, 'Gebouwen en hun bestanddelen in een meer circulair goederenrecht. Van een wegwerpeconomie naar een kringloop van hoogwaardige, modulaire producten die worden verdienselijkt', in: R. Koolhoven, C.W. Backes, M.N. Boeve & D.R. Versteeg, *Circulair bouwen*, Den Haag: Vereniging voor Bouwrecht, 2018, 5-54, 7 e.v.

18 C.W. Backes en M.N. Boeve, 'Van bouwstof tot ruimtelijke ordening. Publiekrechtelijke instrumenten voor circulair bouwen', in: C.W. Backes, M.N. Boeve, R. Koolhoven en D.R. Versteeg, *Circulair bouwen*, Den Haag: Vereniging voor bouwrecht, 2018.

19 Dit onderdeel is gedeeltelijk gebaseerd op B. Hoops, 'Het recht en de transitie naar duurzaam wonen', in: L.C.A. Verstappen & F.J. Vonck (red.), *Duurzaam wonen*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 51-86.

20 A. Verbruggen, E. Laes & E. Woerdman, 'Anatomy of Emissions Trading Systems: What is the EU ETS?', *Environmental Science & Policy* 2019, 11-19.

21 E. Ostrom, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, 2e druk, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

voor de schade die ontstaat door de uitstoot van broeikasgassen of de lineaire economie. De kosten worden door de samenleving gedragen. Economen noemen deze kosten negatieve externe effecten (*externalities*).<sup>22</sup> Hierdoor wordt het vervuilende gedrag goedkoper dan het duurzame gedrag. Het kan bijvoorbeeld goedkoper zijn om meer grondstoffen uit de bodem te halen dan afval te recyclen. Om de verduurzaming van gebouwen te bevorderen moet de vervuiling dus zoveel kosten als zij ons daadwerkelijk kost.<sup>23</sup>

Nu weten wij echter dat het op lange termijn voor iedereen beter zou zijn als wij samen emissies alsmede de verspilling van bronstoffen zouden verminderen. Waarom doen wij het dan niet? Om deze vraag te beantwoorden, kun je de economische *game theory* toepassen op de onderhandelingen tussen twee staten die zoals de VS en China het wereldwijde klimaatbeleid kunnen beïnvloeden. Deze twee spelers vertrouwen elkaar niet en weten ook niet wat de andere speler gaat doen. Zij weten dat als zij samen de vervuiling zouden verminderen, zij het beste gezamenlijke resultaat, namelijk de beperking van de globale opwarming, zouden bereiken. Echter, aangezien de vervuiling vooralsnog goedkoper is dan de verduurzaming, is het voor elke speler voordeliger om de emissies niet te verminderen als de andere speler zijn emissies wel gaat verminderen. Er is dus een prikkel om niet samen te werken. Omdat deze prikkel echter voor beide spelers bestaat, vermindert geen van beide spelers zijn emissies en krijgen wij een bijzonder schadelijke globale opwarming. Dit wordt door economen een *prisoner's dilemma* genoemd.<sup>24</sup> Als voor de vervuiling echter een passende prijs zou moeten worden betaald, dan zou het spel veranderen.<sup>25</sup>

Ondanks de nog steeds bestaande subsidiëring van fossiele brandstoffen en de verspilling van bronstoffen is de aanschaf van zonnepanelen, zonnecollectoren, warmtepompen of isolatie in veel gevallen inmiddels winstgevend. Desondanks beslissen met name huishoudens niet tot verduurzaming van hun woningen.<sup>26</sup> Er zijn uiteenlopende redenen – naast kosten die door bureaucratie en een veranderlijk verduurzamingsbeleid ontstaan<sup>27</sup> – voor deze terughoudendheid. Zij vormen uitdagingen voor de wetgever en voor juristen.

Eén drempel zijn de hoge aanschafkosten van duurzame innovaties.<sup>28</sup> Beperkte financiële middelen (en de moeilijke toegang tot financiering) of de

22 J. Hindriks & G. Myles, *Intermediate public economics*, 2e druk, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2006.

23 Zie hierover bijvoorbeeld het initiatief True Price: <https://trueprice.org/> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

24 S. Tadelis, *Game Theory: An Introduction*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2013.

25 V.R. Newkirk II, 'Is Climate Change a Prisoner's Dilemma or a Stag Hunt?', 21 april 2016, <https://www.theatlantic.com/notes/2016/04/climate-change-game-theory-models/479340/> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

26 N. Ameli & N. Brandt, 'What Impedes Household Investment in Energy Efficiency and Renewable Energy?', *International Review of Environmental and Resources Economics* 2014, 101-138, 103 e.v.

27 S.O. Negro, F. Alkemade & M.P. Hekkert, 'Why does renewable energy diffuse so slowly? A review of innovation system problems', *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2012, 3836-3846; I.M. Eleftheriadis & E.G. Anagnostopoulou, 'Identifying barriers in the diffusion of renewable energy sources', *Energy Policy* 2015, 153-164.

28 Ameli & Brandt, a.w., p. 105 en 112 e.v.; Urgenda, *Nederland - 100% Duurzame Energie in 2030*, 2014, p. 24, te downloaden via: <https://www.urgenda.nl/visie/rapport-2030/> (laatst bezicht op 8 juli 2020); D. Horváth & R.Z. Szabó, 'Evolution of photovoltaic business models: Overcoming the main barriers of distributed energy deployment', *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2018, 623-635, 625; en ministerie van Economische Zaken 2016, a.w., p. 32.

terughoudendheid om zo'n grote investering in één keer te doen, vragen om creatieve oplossingen. De taak van de overheid is hierbij om voldoende subsidies ter beschikking te stellen en het recht zodanig vorm te geven dat het niet in de weg staat aan (huur)constructies die de financiële drempel verlagen, bijvoorbeeld doordat huishoudens in plaats van de hele investering maandelijkse (huur)penningen betalen.<sup>29</sup> Tot nu toe is met name de ondersteuning door de Nederlandse overheid niet consistent en langdurig genoeg geweest.<sup>30</sup>

Een indirecte financiële drempel is dat fossiele brandstoffen te goedkoop zijn. Hun prijs weerspiegelt niet de schade en kosten die door het gebruik daarvan worden veroorzaakt.<sup>31</sup> Door deze verstoring van de markt leveren hernieuwbare energiebronnen minder snel winst op en is het moeilijker voor huishoudens om de voordelen van de energietransitie goed in te schatten. De staat dient dus fossiele brandstoffen consistent en langdurig duurder te maken om de aantrekkingskracht van hernieuwbare bronnen te verhogen.<sup>32</sup>

Als meerdere huishoudens gezamenlijk moeten beslissen tot aanschaf van hernieuwbare innovaties, dan brengt deze complexe besluitvorming nog andere drempels met zich. Ongeveer 3,3 miljoen van de 7,7 miljoen woningen in Nederland zijn huurwoningen. Ongeveer 2,25 miljoen van de huurwoningen zijn in eigendom van woningcorporaties. De prikkels om te verduurzamen worden in de onderlinge verhouding verdeeld over de huurder en de verhuurder. Economen spreken over *split incentives*,<sup>33</sup> welke het minder waarschijnlijk maken dat het gebouw daadwerkelijk wordt verduurzaamd. Voor de verhuurder verhoogt de verduurzaming de waarde van de woning en verzekert zij dat de woning ook op lange termijn verhuurd kan worden. Hij verdient echter de investering niet werkelijk terug indien hij deze niet kan verdisconteren in een verhoogde maandelijkse huurprijs. Alleen de huurder heeft immers baat bij de lagere energierekening. Voor de huurder alleen is de investering te hoog omdat de huurder de investering niet zonder meer mee kan nemen naar de volgende woning en hij niet weet hoelang hij in de woning zal blijven wonen. Bovendien kunnen minder huurders dan eigenaars zo'n investering aan. Er rijzen naar aanleiding hiervan meerdere vragen die het recht moet beantwoorden. Kan de huurder duurzame investeringen (tegen een verhoging van de huurprijs) afdwingen? In hoeverre kan een verhuurder die het initiatief neemt, de investering tegen de wil

29 Ameli & Brandt, a.w., p. 117; Urgenda, a.w., p. 24 en 117; en Horváth & Szabó, a.w., p. 626 e.v.

30 V. Vasseur, L.M. Kamp & S.O. Negro, 'A comparative analysis of Photovoltaic Technological Innovation Systems including international dimensions: the cases of Japan and The Netherlands', *Journal of Cleaner Production* 2013, 200-210, 206 e.v.; S.O. Negro, V. Vasseur, W.G.J.H.M. van Sark & M.P. Hekkert, 'Solar eclipse: The rise and 'dusk' of the Dutch PV innovation system', *Int. J. Technology, Policy and Management* 2012, 135-157.

31 Ministerie van Economische Zaken 2016, a.w., p. 19; M. Engelken e.a., 'Comparing drivers, barriers, and opportunities of business models for renewable energies: A review', *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2016, 795-809; Ameli & Brandt, a.w., p. 105-112; Horváth & Szabó, a.w., p. 626. Vgl. R.L. Revesz & R.N. Stavins, 'Environmental Law', in: A.M. Polinsky & S. Shavell (red.), *Handbook of Law and Economics, Volume 1*, New York: North Holland, 2007, 499-589, 502.

32 Ameli & Brandt, a.w., p. 111 e.v.; J.T.A. Bressers & K.R.D. Lulofs, 'Industrial Water Pollution in the Netherlands', in: T. Sterner, R.D. Morgenstern en W. Harrington (red.), *Choosing Environmental Policy: Comparing Instruments and Outcomes in the United States and Europe*, Routledge 2004, p. 91-116.

33 Ameli & Brandt, a.w., p. 118 e.v.



van de huurder doen en op de huurder tegen diens wil afwentelen? Hoe worden de laatste twee vragen beantwoord als de verhuurder meerdere huurders in een complex heeft (zoals dit in de regel bij woningcorporaties het geval is)?

Complexe besluitvorming is ook aan de orde bij koopwoningen in appartementencomplexen. De vereniging van eigenaars moet beslissen tot aanschaf van gezamenlijke hernieuwbare innovaties; meer terughoudende of minder welvarende eigenaars zouden het initiatief van andere eigenaars weleens kunnen blokkeren. Het verbaast dan ook niet dat het waarschijnlijker is dat eigenaars van vrijstaande woningen hernieuwbare innovaties aanschaffen dan de eigenaars van appartementen.<sup>34</sup> De wetgever moet overwegen om het door subsidies makkelijker te maken om terughoudende eigenaars over te halen en het recht dient de vraag te beantwoorden hoe de verduurzaming van appartementencomplexen kan worden afgedwongen (door een meerderheid van de eigenaars dan wel door de overheid).<sup>35</sup>

Een andere drempel wordt opgeworpen door een gebrek aan kennis aan de kant van de huishoudens en een gebrek aan overzichtelijke en consistente informatie over hun eigen huis en energieverbruik alsmede de baten van de transitie naar duurzamer wonen.<sup>36</sup> Nederlandse huishoudens gaan daarnaast vaak niet zelfstandig op zoek naar informatie.<sup>37</sup> Hierdoor kunnen huishoudens de voordelen van de aanschaf niet goed inschatten, hetgeen een afschrikkende werking heeft.<sup>38</sup> De overheid dient dan ook voldoende transparantie en toegankelijkheid van informatie te waarborgen.

Een laatste drempel is de mens zelf. De energietransitie vergt de verandering van gedrag en van de eigen woning. De mens is in de regel risicoavers en wil zijn gedrag niet zonder meer veranderen.<sup>39</sup> Hier komt bij dat de transitie vooralsnog onvoldoende draagvlak binnen de bevolking heeft,<sup>40</sup> wat overigens ook een resultaat is van onvoldoende ondersteuning door de overheid.<sup>41</sup> Hierdoor ontstaat te weinig momentum en te weinig sociale druk om gedragsverandering te bewerkstelligen. Gezien het grote maatschappelijke belang bij de energietransitie zou het daarom ook gerechtvaardigd zijn als de staat de transitie op pad zou

34 R. Bernards, J. Morren & H. Slootweg, 'Development and Implementation of Statistical Models for Estimating Diversified Adoption of Energy Transition Technologies', *IEEE Transactions on Sustainable Energy* 2018, 1540-1554; en met betrekking tot Vlaanderen: O. De Groote, G. Pepermans en F. Verboven, 'Heterogeneity in the adoption of photovoltaic systems in Flanders', *Energy Economics* 2016, 45-57.

35 Vgl. <https://nos.nl/artikel/2268081-vve-s-luiden-noodklok-verduurzamen-te-moeilijk.html> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

36 M. Kaal & R. Heldoorn, *Flitspeiling Warmtepompen: Energiebesparende maatregelen onder woningeigenaren in Nederland*, 2017, te downloaden via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/01/22/flitspeiling-energiebesparende-maatregelen-onder-woningeigenaren-in-nederland> (laatst bezocht op 8 juli 2020); Vasseur e.a. 2013, a.w., p. 206 e.v.; Urgenda, p. 24; Horváth & Szabó, a.w., p. 625; en Ameli & Brandt, a.w., p. 120 e.v.

37 CBS, *Hernieuwbare energie in Nederland 2014, 2015*, te downloaden via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2015/40/hernieuwbare-energie-in-nederland-2014> (laatst bezocht op 8 juli 2020).

38 Vgl. Ameli & Brandt, a.w., p. 105-110.

39 J.T. Gourville, 'Eager sellers and stony buyers', *Harvard Business Review* 2006, 98-106.

40 Vasseur e.a. 2013, a.w., p. 206 e.v.

41 Vasseur e.a. 2013, a.w., p. 206 e.v.; Negro, Alkemade & Hekkert, a.w.

helpen door naast stimuleringsmaatregelen, ook verplichtingen tot verduurzaming op te leggen, ook al maken deze nog geen deel uit van het Klimaatakkoord.

#### 4. De taken van het recht

Het recht en juristen kunnen niet zelf gebouwen verduurzamen. Het is aan de eigenaars van de gebouwen om deze te verduurzamen en aan bouwbedrijven om circulaire materialen te gebruiken. Het recht dient echter een raamwerk te bieden waarbinnen de verduurzaming teweeg kan worden gebracht. Rechtswetenschappers en praktici dienen na te gaan hoe het recht zich verhoudt tot de verduurzaming en moeten proactief op zoek gaan naar hoe het recht verder kan worden ontwikkeld om de verduurzaming te bevorderen.

De eerste taak van het recht is om de in het vorige onderdeel genoemde drempels te verwijderen. Dit is vooral weggelegd voor het privaatrecht. Van oudsher faciliteert dit rechtsgebied private transacties en geeft de partijautonomie ruimte voor de wensen van de partijen. In de afgelopen jaren is het privaatrecht, met name het goederenrecht, echter niet flexibel genoeg gebleken om de verduurzaming van gebouwen en de circulaire economie te faciliteren. Men denke aan de starre dwingende regels over bestanddeelvorming en verticale natrekking. Wetenschappers en praktici zijn zich gaan realiseren wat het betekent dat de eigenaar van een gebouw ook eigenaar wordt van bijvoorbeeld verhuurde zonnepanelen of gevels. De verhuur in plaats van de overdracht van dergelijke zaken schept een langdurige relatie tussen producent en consument en schept een prikkel voor de producent om meer duurzame producten ter beschikking te stellen. Aangezien de verhuurde producten eigendom worden van de huurder van de producten, worden verhuurders afgeschrikt of worden deze transacties duurder omdat een opstalrecht, voor zover dit überhaupt mogelijk is, moet worden gevestigd of een andere faillissementsbestendige constructie gebruikt moet worden. Op deze manier bemoeilijken de regels van bestanddeelvorming en verticale natrekking de verduurzaming van gebouwen en de circulaire economie. Daarom is door menigeen voorgesteld om de regels over bestanddeelvorming, verticale natrekking en/of opstalrechten te versoepelen.<sup>42</sup>

De tweede taak is om de verduurzaming af te dwingen. Deze taak wordt met name vervuld door het publiekrecht. Er is Europese regelgeving over het gebruik van circulaire materialen in de bouwsector.<sup>43</sup> Wat nieuwbouw en renovaties betreft, gebeurt dit al op grote schaal. Richtlijn 2010/31/EU en Hoofdstuk 5 van het Bouwbesluit stellen bijvoorbeeld eisen aan de energiezuinigheid van nieuwbouw en bestaande bouw die wordt gerenoveerd. Er zijn nauwelijks nieuwe regels voor al bestaande bouw omdat men de eigenaar die alle regels heeft nageleefd niet wil dwingen om zijn gebouw aan te passen en hiervoor te betalen. Een belangrijke uitzondering hierop is art. 5.11 van het Bouwbesluit dat de

42 Zie o.a. Koolhoven, in: Koolhoven e.a., a.w., p. 5-54; B. Verheye, 'Toekomst van de circulaire vastgoed-economie', *TPR* 2019/1; en B. Akkermans, 'Duurzaam goederenrecht: Naar een herijking van ons goederenrechtelijk stelsel', *TPR* 2018, 1437-1470, 1450 e.v.

43 Backes & Boeve, in: Koolhoven e.a., a.w.

eigenaars van kantoorgebouwen dwingt om hun gebouwen vóór 2023 zodanig te verduurzamen dat zij het energielabel 'C' hebben. Evenmin zijn er veel bevoegdheidsgrondslagen om specifieke eigenaars te dwingen om hun gebouwen te verduurzamen. Art. 13 van de Woningwet biedt een heel beperkte mogelijkheid om de isolering van gebouwen af te dwingen. Het afdwingen van verduurzaming brengt overigens de tijdrovende en dure taak met zich om de naleving van de regels te controleren. Uit rechtseconomische literatuur blijkt dat het opleggen van verplichtingen het meest effectief zal zijn als zij duidelijke doelen voorschrijft en de handhaving is gewaarborgd.<sup>44</sup> Verder zullen de regels efficiënter zijn indien zij strenger worden naarmate de verduurzaming voor een bepaalde groep eigenaars minder kost.<sup>45</sup>

De laatste taak van het recht is om verduurzamingsprikkelers te scheppen. Een belangrijk middel is om verduurzaming door subsidies goedkoper en de in het vorige onderdeel genoemde vervuiling door middel van belastingen duurder te maken. Hierdoor betalen mensen de echte prijs van een product en wordt het aantrekkelijker om te verduurzamen. Belastingen bevorderen op deze manier de verduurzaming voor zover zij zo hoog zijn dat het goedkoper is om het verbruik te reduceren dan de belasting te betalen.<sup>46</sup> Economen noemen dit het internaliseren van externe effecten. Een ander middel is transparantie. In het vorige onderdeel is al vermeld dat niet altijd even duidelijk is hoeveel de verduurzaming financieel zal opleveren. Door energie-labels, die inmiddels op grond van het Besluit Energieprestatie Gebouwen verplicht zijn gesteld bij de verkoop van gebouwen, is voor de koper duidelijk(er) hoeveel zijn investering zou opleveren. Tegelijkertijd ontstaat er een prikkel voor verkopers om te verduurzamen omdat een verduurzaming de koopprijs mogelijksterwijs buitenproportioneel zou verhogen.

## 5. De bijdragen in deze bundel

In deze bundel leggen wetenschappers en praktici op verschillende terreinen uit in hoeverre het recht de verduurzaming van gebouwen bevordert.

In hun bijdrage gaan **Arnaud Wilod Versprille** en **Moniek Wever** in op de al genoemde problematiek dat bestanddeelvorming en verticale natrekking voorkomen dat zonnepanelen niet zonder meer kunnen worden verhuurd. Zij zetten uiteen hoe door middel van een opstalakte en de vestiging van een opstalrecht de belangen van de huurder, de verhuurder en een financier in een goede balans kunnen worden gebracht.

**Claudia Siewers** en **Mechteld van der Vleuten** wijden hun bijdrage aan de verduurzaming van appartementencomplexen. Zij leggen uit hoe de besluitvormingsprocessen een obstakel vormen voor de verduurzaming en hoe dit obstakel kan worden weggenomen.

44 M. Faure, 'Effectiveness of Environmental Law: What does the Evidence Tell Us?', *Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.* 2012, 293-336, 305 e.v. en 320 e.v.

45 Revesz & Stavins, a.w., p. 536 e.v.

46 Revesz & Stavins, a.w., p. 538 e.v.

In de bijdrage van **Arie Mes** staat de transitie naar het circulair bouwen centraal en met name de verhouding daarvan tot het goederenrecht. Hij laat zien hoe bestandsdeelvorming en verticale natrekking niet alleen in de weg kunnen staan aan het verhuren van zonnepanelen, maar ook aan andere circulaire initiatieven. Hij stelt hiervoor verschillende oplossingen voor.

Windenergie is een belangrijke pijler van de energietransitie. Met name offshore-windparken zijn aantrekkelijk, omdat zij veel energie opwekken en veel minder ruzie veroorzaken dan onshore-windparken. Maar aan offshore-windparken zitten juridische haken en ogen vanwege hun ligging op zee. **Fokke-Jan Vonck** analyseert deze juridische perikelen in zijn bijdrage.