

# Handhaving en preventiestrategie

## Uitvoeren toezicht bij energielabel C voor kantoren

In de voorbereidingsfase in 2022 is een overzicht gemaakt van de kantoorgebouwen en is een eerste informatiebrief gestuurd. Er zijn brieven gestuurd naar alle pandeigenaren van labelplichtige panden die a) nog geen label hebben en b) een te laag label hebben. In 2023 starten we na het minnelijke traject met het toezicht en de eventuele handhaving. Hiervoor gebruiken we de onderstaande 5 stappen.

## Vooraankondiging, controle en hercontrole

We volgen de volgende 5 stappen van toezicht en handhaving:

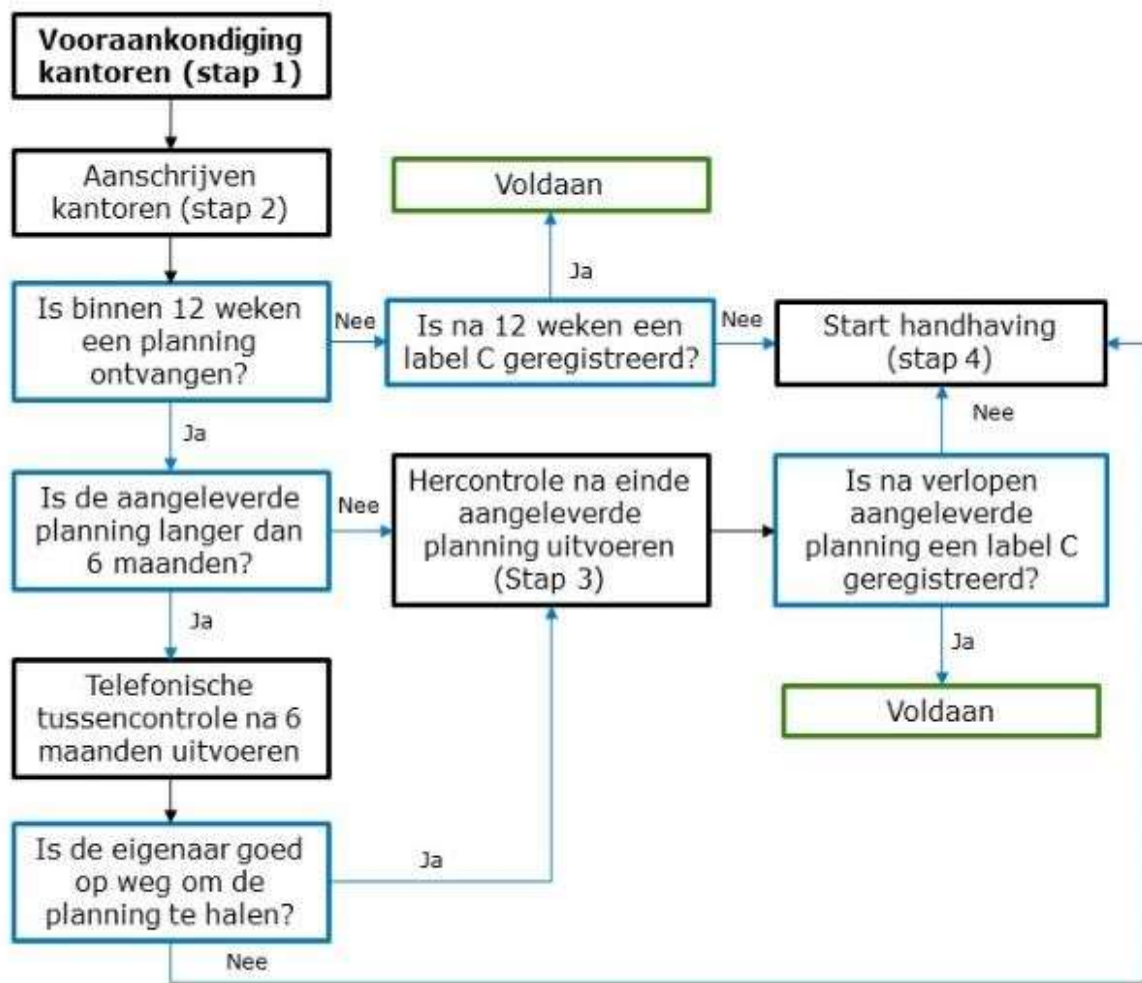
1. vooraankondiging: brief naar alle kantoorgebouwen (2022)
2. controle: alle kantoorgebouwen aanschrijven op verplichting (vanaf 2023)
3. hercontrole op de aanschrijving
4. handhaving
5. escalatie handhaving

## Informatiebeheer

Om te zorgen dat (op termijn) deze gegevens ook goed in de RVO-lijst worden opgenomen (en de GIS-viewer die daarop gebaseerd is), is het verstandig dat de BAG-en WOZ-registratie aangepast worden (op actuele gebruiksfunctie).

## Stroomdiagram

Hieronder zijn de eerste 3 stappen verder uitgewerkt met behulp van een stroomdiagram.



### Stap 1. Voor aankondiging: brief kantoorgebouwen (augustus 2022)

In Stap 1 hebben we alle kantoorgebouwen, die volgens onze analyse moeten voldoen, aangeschreven om te wijzen op de energielabel C-verplichting per 01-01-2023.

Er zijn 2 verschillende brieven met de aankondiging opgesteld:

1. kantoorgebouwen die label D of slechter hebben
2. kantoorgebouwen die nog geen label hebben

De brief is verstuurd naar het adres van het kantoorgebouw.

### Eventuele reactie verwerken in eigen database

Na het versturen van de aankondiging gaven sommige aangeschreven kantooreigenaren aan niet te hoeven voldoen. Zij moeten daarna aannemelijk maken dat voor hen een uitzondering geldt, door bewijsmiddelen aan te leveren. Reacties verwerken we in ons eigen overzicht en we voeren waar nodig een eigen controle uit op locatie.

## Telefonisch contact

Eigenaren met een te laag energielabel hebben we in 2022, na het versturen van de brief, telefonisch benaderd om ze te verleiden deel te nemen aan een minnelijk traject. In 2023 zullen we deze actie herhalen na het versturen van aanschrijving.

## Stap 2. Controle: aanschrijven kantoren (Januari 2023)

Vanaf 1 januari 2023 starten we met het daadwerkelijke toezicht op de energielabel C-verplichting. Vanaf dat moment zijn alle kantoorgebouwen zonder een geldig energielabel C formeel in overtreding. Uitgangspunt is dat in januari 2023 alle kantoren zijn aangeschreven en dat alle panden voor eind 2023:

- a) een energielabel C of hoger hebben,
- b) aan een minnelijk traject deelnemen, of
- c) na hercontrole in een handhavingstraject terecht komen.

De kantoren waarvan aannemelijk is dat ze moeten voldoen, schrijven we aan. De brief richten we aan de eigenaar en bij een verhuursituatie ook aan de huurder van het kantoorgebouw. We versturen de brief naar het adres van het kantoorgebouw. Wanneer de eigenaar en zijn adres bekend zijn sturen we de eigenaar ook op dat adres een brief. In de brief worden de volgende punten behandeld:

1. op grond waarvan wordt aangeschreven
2. een verzoek tot het overleggen van:
  - een geldig energielabel C voor het kantoorgebouw, of
  - een energie- of maatwerkadvies over het vermoedelijk energielabel van het kantoorgebouw met bijbehorende maatregelen die nodig zijn om energielabel C te verkrijgen. Daarbij moet ook een tijdsplanning worden overgelegd voor de uitvoering van de maatregelen.

Het uitgangspunt is dat zo snel mogelijk moet worden voldaan aan de labelplicht. Dit is afhankelijk van de te nemen maatregelen. Hier passen we de termijn dan ook op aan.

In beginsel stemmen we als bevoegd gezag in met het energie- of maatwerkadvies inclusief planning. Voorwaarde is dat het energielabel binnen 1 jaar na ontvangst van het advies wordt geregistreerd. We verwerken de termijn in onze administratie en bevestigen dit schriftelijk. Als de aangeleverde planning langer is dan 6 maanden, dan plannen we ook een telefonische tussencontrole in. Dit doen we 6 maanden na het ontvangen van de planning. Als de eigenaar dan nog niet aan de slag is met het uitvoeren van de planning, wordt overgegaan tot stap 4: handhaving.

## Hardheidsclausule

De energielabel C-verplichting bevat een hardheidsclausule waarmee wordt voorkomen dat er in specifieke gevallen onredelijk hoge investeringen worden gevraagd.

## Stap 3. Hercontrole op de aanschrijving

Naar aanleiding van het aanschrijven is een aantal situaties denkbaar.

1. Energielabel C is inmiddels geregistreerd.  
Dit wordt in het overzicht verwerkt. Er is geen verdere actie nodig.

2. Er is een energie- of maatwerkadvies met planning ontvangen.  
In minnelijk overleg stellen we een termijn vast (max 1 jaar). Bij het verstrijken van de termijn controleren we nogmaals of er een energielabel C is geregistreerd. Is dit niet het geval, dan gaat we over op handhaving.
3. Er is geen energie- of maatwerkadvies ontvangen.  
Is na het verstrijken van de in de brief aangegeven termijn geen energie- of maatwerkadvies met planning ontvangen en ook geen energielabel C geregistreerd in EP-Online? Dan gaat we over op handhaving (stap 4).

## Handhaving energielabel C-verplichting

Handhaving op de energielabel C-verplichting vindt plaats wanneer na hercontrole blijkt dat er nog steeds niet wordt voldaan aan de energielabel C-verplichting. Hiervoor nemen we altijd eerst persoonlijk contact op met de gebouweigenaar. Daarna volgt het normale handhavingproces waarbij we een voornemen tot handhaving opstellen en daarna de daadwerkelijke handhaving begint.

## Prioritering kantoorgebouwen

Om de werkzaamheden in verdere minnelijke- en handhavingstrajecten te spreiden wordt een prioritering aangehouden met verschillende termijnen.

### Termijnen

12 weken: panden die op dit moment nog geen label hebben.

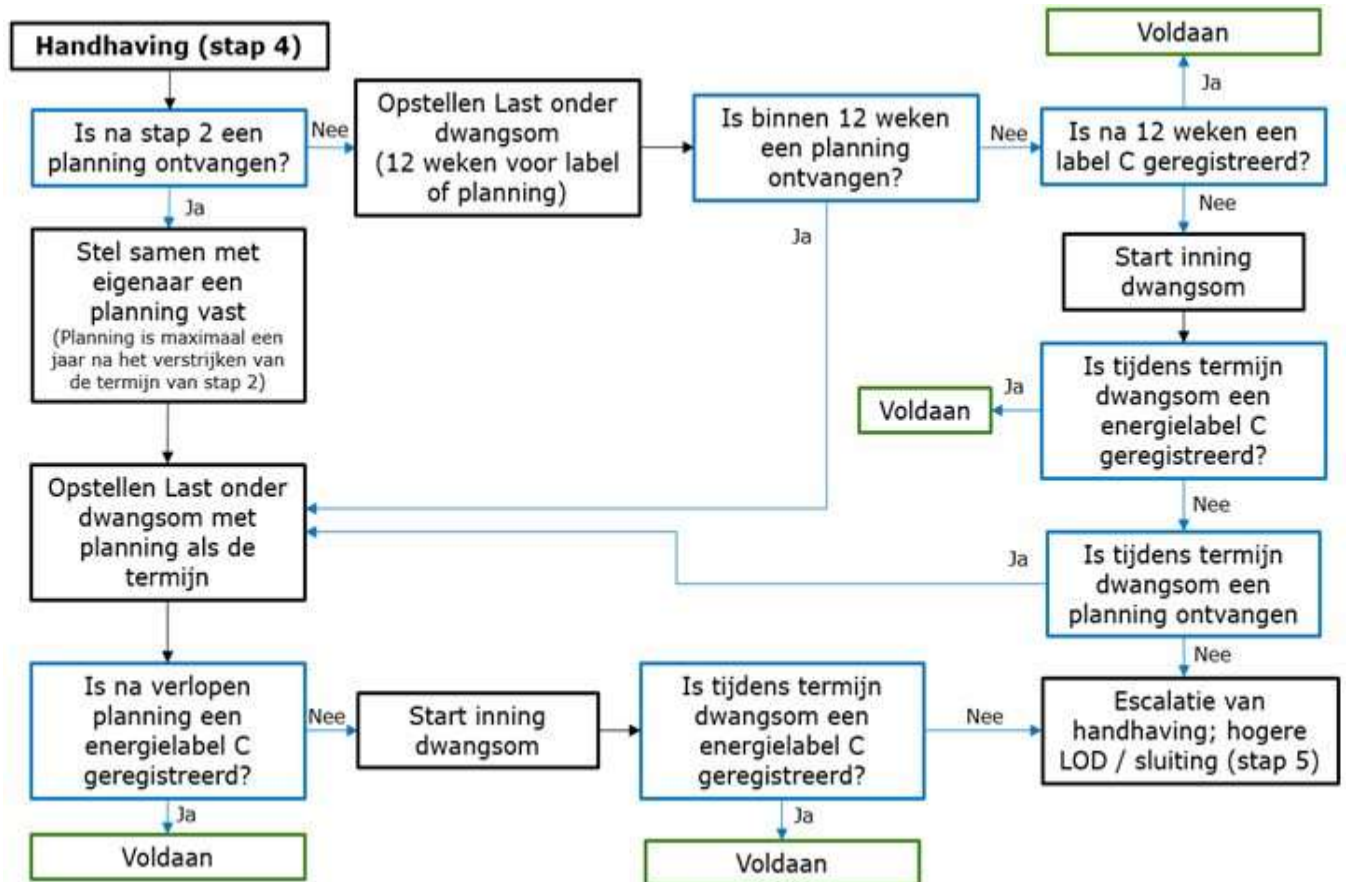
20 weken: Panden met Label G en F (ook telefonisch contact door Zakelijk Energieloket)

28 weken: Panden met Label E

34 weken: Panden met Label D

## Handhaving (stap 4)

In het stroomdiagram van 'Uitvoeren toezicht bij energielabel C voor kantoren' is handhaving stap 4 in het proces. Deze stap staat hieronder in een stroomdiagram beschreven. Blauwe blokjes zijn de vragen. Zwarte blokjes zijn acties om uit te voeren. Onder het stroomdiagram staan de verschillende onderdelen voor handhaving.



## Wie schrijven we aan?

Bij handhaving wordt het optreden in eerste instantie gericht aan de eigenaar. Dit volgt uit artikel 3.3 (toepassingsbereik: normadressaat) van het Bbl. Daarin is opgenomen dat de eigenaar van het bouwwerk diegene is die moet voldoen aan de regels die zijn gesteld in dat hoofdstuk. Daarnaast is de eigenaar ook de meest waarschijnlijke die het binnen zijn macht heeft om de voorzieningen te treffen aan het bouwwerk en de overtreding op te heffen door het aanvragen van een geldig energielabel C.

Wanneer het kantoorgebouw gehuurd is, is het belangrijk om ook de huurder te informeren over de start van het handhavingstraject. In het ergste geval kan het namelijk leiden tot sluiting van het kantoorgebouw.

## Locatiebezoek

In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn om voor het aanschrijven op locatie langs te gaan. Wij plegen in ieder geval locatiebezoeken in de volgende gevallen:

1. Als de eigenaar of huurder dit verzoekt.
2. Multifunctionele gebouwen met meerdere eigenaren en/of functies.

3. Als het pand in bezit is van een buitenlandse investeerder en er een derde partij of de huurder als contactpersoon fungeert.

## Sancties conform de landelijke handhavingsstrategie

Het uitgangspunt is dat overtreding van de energielabel C-plicht voor kantoorgebouwen bestuurlijk herstellend wordt aangepakt door het nemen van een last onder dwangsom.

De Landelijke handhaving Strategie (LHS) voorziet in een zogenoemde basisinterventiematrix die helpt bij de keuze voor de wijze van handhaving. Deze matrix positioneert de overtreder naar gevolgen en naar type overtreder. Niet voldoen aan de energielabel C-verplichting wordt in dit informatieblad gepositioneerd als classificatie B3: de gevolgen zijn 'van belang' en de overtreder is 'onverschillig'. Daarbij zijn de volgende interventies weergegeven in de LHS:

- strafrecht in de vorm van een bestuurlijke strafbeschikking of het opmaken van een proces verbaal.

*Het eerste is voor deze overtreding waarschijnlijk niet mogelijk en onnodig. En het opmaken van een PV is alleen aan de orde als daar met het OM afspraken over zijn gemaakt.*

- bestuursrecht herstellend.

*Van lichte naar zware overtredingen: verscherpt toezicht, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, tijdelijk stilleggen. De laatste twee zijn gezien artikel 3.87, Bbl, in praktijk hetzelfde. De eerste optie biedt hier geen soelaas.*

De LHS gaat uit van het principe: zo licht mogelijk starten met interveniëren gericht op herstel en het vervolgens snel inzetten van zwaardere interventies als naleving uitblijft. Daarom is het uitgangspunt dat overtreding van de energielabel C-plicht voor kantoorgebouwen bestuurlijk herstellend wordt aangepakt door het nemen van een last onder dwangsom. Dit kan eventueel worden gevolgd door een last onder bestuursdwang, wat sluiting van het kantoorgebouw inhoudt.

Verder wordt vooralsnog niet voorzien in strafrechtelijk optreden. In individuele gevallen kan dat anders zijn.

## Zwaarte van de last

De overheid behoort zoveel mogelijk gelijke gevallen gelijk te behandelen. Voor het bestuurlijk bevoegd gezag vloeit dat voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij handhaving is dat zo mogelijk van nog groter belang. Dit vergt van de handhavende instanties dat zij stelselmatig en consistent handelen. Door gebruik te maken van de stappen in het stroomdiagram volgen we een uniforme opzet. Belangrijk is dat een aantal situaties toch maatwerk behoeft.

Bij een last onder dwangsom spelen er wat betreft de zwaarte 2 zaken:

- de begunstigingstermijn
- de (totale) hoogte van de last onder dwangsom

## Begunstigingstermijn

De termijn moet altijd worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen. Er moet dus rekening gehouden worden met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

Vanuit stap 3 (toezicht) zijn er 2 opties mogelijk:

1. Er is geen energie- of maatwerkadvies met planning ontvangen.  
Hiervoor kan een relatief korte begunstigingstermijn worden gesteld. We vragen dan wederom om binnen 12 weken een geldig energielabel te registreren of een energie- of maatwerkadvies met planning voor uitvoering te overhandigen. De uitvoering van deze planning mag niet langer zijn dan een jaar na de eerste aanschrijving (stap 2).
2. Er is wel een energie- of maatwerkadvies met planning ontvangen, maar er is geen energielabel geregistreerd binnen de aangegeven planning.  
Hierbij is geen uniforme begunstigingstermijn te bepalen. Dit is namelijk afhankelijk van de te nemen maatregelen uit het energie- of maatwerkadvies. Wel moet bedacht worden dat de door de overtreder voorgestelde planning dan al is verlopen. De maximale termijn bedraagt in ieder geval niet langer dan een jaar na de eerste aanschrijving (stap 2).

De hoogte van de dwangsom

Een dwangsom per tijdseenheid komt met name aan de orde als er sprake is van een continue overtreding. Daarvan is bij een overtreding van de energielabel C-plicht sprake.

De hoogte van de dwangsom moet worden gemotiveerd. Artikel 5:32b, lid 3, Awb, bepaalt alleen dat de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde effectieve werking.

Zowel het evenredigheids- als het zorgvuldigheidsbeginsel verlangen niet dat een financieel (draagkracht)onderzoek moet worden uitgevoerd om de hoogte van een dwangsom te bepalen. Met andere woorden, de financiële situatie van de overtreder is niet relevant.

Voor de hoogte van de dwangsom sluiten we aan op de leidraad handhavingsacties en termijnen 2022-1. Hierbij sluiten we aan bij 'bouwen in strijd met de regels uit de vergunning' (zie onderstaand overzicht), omdat deze overtreding dicht bij de classificering van het overtreden van de energielabel C-verplichting komt.

Uit de 'Leidraad handhavingsacties en termijnen'

Overtreding	Kwalificatie	Sanctie	Hoogte Dwangsom	Begunstigingstermijn
Bouwen in afwijking van de vergunning, kwalificatie ernstig	Van belang	Dwangsom	€ 2.000 p.w. max. 10 x	Min. 6 weken

De hoogte van de dwangsom is opgesteld voor een gemiddeld kantoorgebouw. De last onder dwangsom moet een prikkel zijn om de overtreding te beëindigen of om herhaling te voorkomen. Dat betekent dat het in bepaalde gevallen nodig kan zijn af te wijken van deze omvang van de last onder dwangsom. Bijvoorbeeld bij zeer grote kantoorgebouwen, waarbij de hoogte van de dwangsom niet meer in verhouding staat met de omzet van het bedrijf in het kantoorgebouw. Handhaven blijft nu eenmaal maatwerk.

## Escalatie handhaving (stap 5)

Als stap 4 van de handhaving niet het gewenste resultaat oplevert, dan zal het bevoegd gezag de handhaving moeten escaleren. Dit kan gedaan worden door een nieuwe en hogere last onder dwangsom op te stellen. Alternatief kan zijn dat een kantoorgebouw dat niet voldoet aan de energielabel C-verplichting, via een last onder bestuursdwang gesloten worden. Hier geldt nog meer de casuïstiek en de individuele afweging van het geval. Ook kan bij deze stap de inzet van strafrecht worden overwogen. Wij gaan er vanuit dat escalatie in 2023 nog niet aan te orde komt en zetten dit pas in het uiterste geval in.



### **Label C analyse 8 november 2022**

Per 1 januari 2023 is het voor kantoren verplicht om tenminste aan energielabel C te voldoen. In 2022 zijn door een interne projectgroep, in samenwerking met het zakelijk energieloket, voorbereidingen getroffen. Er is bureau- en veldonderzoek gedaan en in de zomer van 2022 zijn alle bedrijven die aan de Labelplicht moeten voldoen geïnformeerd door middel van een brief. Van de in totaal 640 panden die begin 2022 in beeld waren zijn er inmiddels nog 220 over. Een afname van 66%.

#### **Barendrecht:**

onderzocht:

439

Nu opnieuw aanschrijven

134

trajecten energieloket

13

afname 69%

#### **Ridderkerk**

onderzocht:

159

Nu opnieuw aanschrijven

63

trajecten energieloket

12

afname %

60%

#### **Albrandswaard:**

onderzocht:

42

Nu opnieuw aanschrijven

23

trajecten energieloket

3

afname %

45%

#### **Totaal:**

onderzocht:

640

Nu opnieuw aanschrijven

220

trajecten energieloket

28

afname %

66%