

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetaik.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

Op 11 december 2018 is de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking)) vastgesteld. Deze herziene richtlijn, hierna ook REDII, moet uiterlijk 30 juni 2021 zijn geïmplementeerd in nationale regelgeving. Deze wijziging betreft de omzetting van de verplichting voor lidstaten om een hoeveelheid hernieuwbare energie voor te schrijven bij ingrijpende renovatie.

2. Wie zijn betrokken?

Bij de implementatie van deze Europese regelgeving in nationale wet- en regelgeving is een groot aantal publieke en private partijen betrokken. Onderstaand is een overzicht van de belangrijkste partijen met hun rol en verantwoordelijkheden gegeven.

Overheden en private partijen

| Partij | Rolverdeling |
|---|---|
| Europese Commissie | Bewaken van de juiste implementatie van de richtlijn in lidstaten. De wijziging wordt genotificeerd b |
| Ministerie van BZK | Bewaken van de juiste implementatie van de betreffende richtlijnen in het Nederlandse beleid en de verantwoording daarvan |
| Ministerie van EZK | Nationale rapportage aan de Europese Commissie in het kader van de RED |
| RVO | Uitvoeringsorganisatie voor regelgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| Gemeenten (VNG) | Bevoegd gezag dat handhaaft bij gebouweigenaren bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning |
| Klankbordgroep | Geven van feedback en input op de voorgestelde wijziging. De klankbordgroep bestaat uit VNG, Rijksvastgoedbedrijf en branchepartijen zoals Aedes, Vereniging Eigen Huis, Techniek Nederland en Bouwend Nederland |
| Juridisch Technische Bouwcommissie (JTC) en Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) | Beoordelen van het concept ontwerpbesluit. In het OPB zijn op bestuurlijk niveau de organisaties van ontwerpende, uitvoerende en toeleverende bouw alsmede belangenorganisaties van beheerders en gebruikers van gebouwen en organisaties van toezichthouders vertegenwoordigd. Het JTC bestaat uit vertegenwoordigers van de organisaties die deel uitmaken van het OPB, die zich vooral bezighouden met de meer juridisch/technische vraagstukken |
| MKB-ondernemers | Signaleren van aandachtspunten vanuit het MKB waar rekening gehouden dient te worden bij de verder uitwerking van het ontwerpbesluit via een MKB-toets |
| Producenten en toeleveranciers van hernieuwbare energie | Partijen die hernieuwbare energie produceren en leveren aan een gebouw(deel). |
| Gebouweigenaren | Afnemers van de hernieuwbare energie om te voldoen aan de REDII minimumeis. Een gebouweigenaar kan tevens ook |

een producent en toeleverancier zijn van hernieuwbare energie

Gedurende het wetgevingsproces zullen de wijzigingen geconsulteerd worden bij overheden (Code interbestuurlijke verhoudingen) en anderen geïnteresseerden (openbare internetconsultatie). Verder is er een MKB-toets uitgevoerd. Ook zal de wijziging bij de Europese Commissie genotificeerd worden in het kader van de technische notificatie.

3. Wat is het probleem?

De REDII bevat een verplichting voor lidstaten om een hoeveelheid hernieuwbare energie voor te schrijven bij nieuwbouw of ingrijpende renovatie. Voor een deel is deze verplichting al geïmplementeerd. Voor nieuwbouw geldt namelijk vanaf 1 januari 2021 een eis voor de minimum hoeveelheid hernieuwbare energie. Dit is geregeld in een eerdere wijziging van het Bouwbesluit 2012, het Besluit van 13 december 2019, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 en van enkele andere besluiten inzake bijna energie-neutrale nieuwbouw (besluit BENG).¹ Hiermee wordt voldaan aan de richtlijn voor een verplichte hoeveelheid hernieuwbare energie bij nieuwbouw. Voor ingrijpende renovatie moest er nog wel een eis in de regelgeving worden opgenomen, want deze was er voorheen niet. Met de onderhavige wijziging is deze eis geïmplementeerd in het Bouwbesluit 2012. Deze eis wordt nader uitgewerkt in de Regeling Bouwbesluit 2012.

4. Wat is het doel?

Met de onderhavige wijziging wordt Europese regelgeving geïmplementeerd die ten doel heeft de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie te vergroten. Het toenemende gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen vormt een belangrijk onderdeel van het pakket aan maatregelen in het Europese energiebeleid dat nodig is om de broeikasgasemissies te reduceren en te voldoen aan de klimaatdoelen die in Parijs zijn afgesproken. In dat kader draagt de onderhavige wijziging ook concreet bij aan het behalen van stijgende klimaatdoelstellingen ten aanzien van de verduurzaming van de gebouwde omgeving.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Nederland is verplicht om de Europese richtlijn uiterlijk 30 juni 2021 te implementeren. Met de implementatie van de richtlijn wordt ervoor gezorgd dat de Europese doelstellingen gehaald worden.

6. Wat is het beste instrument?

Het stellen van eisen aan gebouweigenaren die hun gebouw ingrijpend renoveren kan uitsluitend door wijziging van regelgeving. Het gaat allereerst om een wijziging van het Bouwbesluit 2012 en zijn opvolger onder de nieuwe Omgevingswet: het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). De voorschriften worden nader uitgewerkt in de Regeling Bouwbesluit 2012 en de onder het Bbl hangende Omgevingsregeling.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De REDII schrijft voor dat een technisch, functioneel en economisch maatgevende techniek moet worden gehanteerd en dat er rekening gehouden wordt met haalbaarheid en kosteneffectiviteit. Hernieuwbare energie opgewekt met PV-panelen is de maatgevende techniek die Nederland heeft gekozen op basis van het onderzoek van ingenieursbureau DGMR. DGMR geeft hierin aan dat uit eerdere studies en onderzoeken is gebleken dat de toepassing van PV-panelen over het algemeen een kosteneffectieve maatregel is die zichzelf terugverdient. De gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en het milieu zijn dan als volgt:

¹ Stb. 2019, 501.

Burgers en bedrijven

Volgens het effectenonderzoek van SIRA Consulting stijgt de totale eenmalige regeldruk voor burgers en bedrijven met gemiddeld tussen € 0,35 miljoen en € 5,7 miljoen per jaar. De voornaamste lastentoename vloeit voort uit de investeringskosten voor de aanschaf van PV-panels en/of een warmtepomp. De bandbreedte is ruim, omdat de schattingen van het aantal situaties waarop minimumeis van toepassing is sterk uiteenlopen. De inschatting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is echter dat het aantal situaties in de praktijk aan de onderkant van deze bandbreedte zal zitten, mede op basis van het feit dat in de markt de term ingrijpende renovatie vaak wordt gehanteerd voor situaties die juridisch gezien niet als ingrijpende renovatie gelden (bijvoorbeeld bij na-isolatie van gevels en/of dak). Daarnaast is de inschatting volgens het effectenonderzoek dat minimaal 45% van de regeldruk bedrijfseigen is. Dit betekent dat minimaal 45% van de investeringen ook gedaan zouden zijn als de regelgeving niet was gewijzigd.

De verplichting voor een minimum hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie levert ook baten op. Deze zijn niet meegenomen in de berekening van de regeldruk, maar SIRA Consulting geeft aan dat zowel PV-panels als een warmtepomp zorgen voor een lagere energierekening door minder elektriciteitsafname uit het net of door energie te besparen. De terugverdientijd van PV-panels, de maatgevende techniek om te hoogte van de minimumeis te bepalen, is gemiddeld zeven tot twaalf jaar bij eengezinswoningen, zes tot negen jaar bij gebouwen met meergezinswoningen elf tot twintig jaar bij utiliteitsgebouwen.

Overheid

Ten slotte is het structurele effect voor de bestuurlijke lasten van gemeenten naar verwachting verwaarloosbaar. Het verschil tussen de minimale en maximale structurele effecten is groot omdat er geen eenduidig beeld is van het jaarlijkse aantal ingrijpende renovaties onder de definitie van het Bouwbesluit. Ten slotte zorgt de minimumeis voor eenmalige kosten voor kennisname, namelijk circa € 162.000 voor bedrijven en circa € 50.000 voor gemeenten.

Milieu

Het invoeren van de onderhavige wijziging geeft zekerheid aan projectontwikkelaars en bouw eigenaren over de energetische kwaliteit van een gebouw en heeft een positief effect op het milieu.