

Besluit houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving inzake hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van **PM**, nr. **PM**, CZW;

Gelet op de artikelen 2 en 120 van de Woningwet, artikel 4.3, eerste lid, onderdeel a, van de Omgevingswet en artikel 15, vierde lid, van de 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) (PbEU 2018, L 328) ;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr [xxxx]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van [datum], nr. [xxxx], CZW;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het **Bouwbesluit 2012** wordt als volgt gewijzigd:

A

Tabel 5.1B komt te luiden:

gebruiksfunctie	leden van toepassing																								grenswaarde							
	thermische isolatie												luchtvolumestroom		gebruiksfunctie met een lage energievraag		verbouw								tijdelijk bouwwerk		thermische isolatie					
artikel	5.3												5.4		5.5		5.6								5.7		5.3					
lid	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	*	1 en 8	3	5 en 6
																		[m ² .K/W]														
1 Woonfunctie																																
a woonwagen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	7	*	2.6	2.6	2.6					
b andere woonfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
2 Bijeenkomstfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	1	2	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
3 Celfunctie																																
a in een cellingebouw	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
b andere celfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
4 Gezondheidszorgfunctie																																
a met bedgebied	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
b andere gezondheidszorgfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
5 Industriefunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	1	2	1	2	-	4	-	-	7	*	4.7	6.3	3.7					
6 Kantoorfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
7 Logiesfunctie																																
a in een logiesgebouw	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
b andere logiesfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	1	2	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
8 Onderwijsfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
9 Sportfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	1	2	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
10 Winkelfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	1	2	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7					
11 Overige gebruiksfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	1	2	1	2	-	4	-	-	7	*	4.7	6.3	3.7					
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-					

B

Artikel 5.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid vervalt.

2. Na het vierde lid worden drie leden toegevoegd, luidende:

5. In aanvulling op het vierde lid voldoet bij een ingrijpende renovatie als bedoeld in artikel 2 van de herziene richtlijn energieprestatie gebouwen waarbij een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of ruimtekoeling wordt geplaatst, of gedeeltelijk vernieuwd of veranderd of vergroot, een gebruiksfunctie aan een minimumwaarde met betrekking tot het opwekken van een hoeveelheid hernieuwbare energie van minimaal $30 \times (A_{\text{roof}} / A_{\text{g;tot}})$ kWh/m².jr, bepaald volgens NTA 8800, waarbij $A_{\text{roof}} / A_{\text{g;tot}}$ ten hoogste 1,0 is.

6. Het vijfde lid is niet van toepassing op een bouwwerk:

a. waarop artikel 5.5 van toepassing is;

b. dat is aangesloten of aantoonbaar binnen drie jaar na de renovatie wordt aangesloten op een in een warmteplan bedoeld distributienet voor warmte;

c. voor zover als gevolg van locatiegebonden omstandigheden of bouwtechnische belemmeringen niet aan de in het vijfde lid bedoelde hoeveelheid hernieuwbare energie kan worden voldaan;

d. waarbij de maatregelen die nodig zijn om aan het vijfde lid te voldoen een terugverdientijd hebben van meer dan 10 jaar en in plaats daarvan de maximale hoeveelheid hernieuwbare energie wordt gerealiseerd waarvan de maatregelen een terugverdientijd hebben van ten hoogste 10 jaar.

7. Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over het in dit artikel bepaalde.

Artikel II

Het **Besluit bouwwerken leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

PM

Artikel III

1. Artikel I treedt in werking met ingang van 30 juni 2021.

2. Artikel II treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

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) (PbEU 2018, L 382)) vastgesteld. Deze herziene richtlijn (hierna ook: REDII), heeft ten doel 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.

De REDII bevat een verplichting voor lidstaten om een hoeveelheid hernieuwbare energie voor te schrijven bij nieuwbouw en 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 (hierna: Besluit BENG).¹ Hiermee wordt voldaan aan de richtlijn voor een verplichte hoeveelheid hernieuwbare energie bij nieuwbouw. Voor ingrijpende renovatie is er echter nog geen eis in de regelgeving opgenomen. Met de onderhavige wijziging is deze eis geïmplementeerd in het Bouwbesluit 2012. Deze eis wordt nader uitgewerkt in de Regeling Bouwbesluit 2012 en draagt bij aan het behalen van stijgende doelstellingen ten aanzien van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Bij de implementatie van de REDII is rekening gehouden met afspraken in het kader van het Klimaatakkoord en bestaande verplichtingen.²

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Reikwijdte van de eis voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie

De verplichting uit de herziene richtlijn hernieuwbare energie om een hoeveelheid hernieuwbare energie voor te schrijven bij ingrijpende renovatie (en nieuwbouw) is opgenomen in artikel 15, vierde lid, van de REDII. Artikel 2 van de richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (hierna: herziene EPBD)³ biedt lidstaten voor wat betreft de definitie van 'ingrijpende renovatie' een keuze. De eerste mogelijkheid is een methodiek waarbij uitgegaan wordt van 25% van de waarde van het gebouw, de tweede een methodiek waarbij wordt uitgegaan van 25% van de oppervlakte van de gebouwschil die wordt gerenoveerd. Nederland heeft voor de oppervlakte-methode gekozen.⁴

De verplichting voor een minimum hoeveelheid hernieuwbare energie geldt allereerst alleen wanneer sprake is van ingrijpende renovatie. Oftewel, wanneer meer dan 25% van de oppervlakte van de gebouwschil, wordt vernieuwd, veranderd of vergroot en deze vernieuwing verandering of vergroting de integrale gebouwschil betreft. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een dak of gevel volledig wordt opgelegd en vernieuwd. In de praktijk komt het dan vaak voor dat er door minimaal 25% van het gebouw 'van binnen naar buiten' kan worden gekeken. Doorgaans zijn gebouwen bij ingrijpende renovatie tijdelijk niet bewoonbaar of functioneel. Er zullen ook renovaties zijn die niet voldoen aan deze definitie van ingrijpende renovatie, omdat de aanpassingen geen betrekking hebben op de integrale bouwschil. Voorbeelden hiervan zijn: na-

¹ Stb. 2019, 501.

² Staatsblad 2018, 380 18; TK 30196, nr. 695 19; Staatsblad 2020, 84.

³ PbEU 2010, L 153.

⁴ Zie artikel 3.2 Regeling bouwbesluit 2012; Stcrt. 2013, 16919.

isolatie van een spouwmuur, na-isolatie van enkelsteens buitenmuren aan binnen- of buitenkant, na-isolatie onder dakpannen of tegen het dakbeschot. Opgemerkt wordt dat bij een ingrijpende renovatie als bedoeld in dit artikel in het algemeen sprake zal zijn van een activiteit waarvoor een vergunning voor het bouwen nodig is zodat het bevoegd gezag de activiteit kan toetsen en toezicht kan uitoefenen. In die uitzonderlijke gevallen waarbij de ingrijpende renovatie vergunningvrij is, zal de bouwactiviteit voor het bevoegd gezag toch zichtbaar zijn buiten het gebouw, waardoor zij ook in die gevallen zo nodig handhavend kan optreden.

Ten tweede geldt de verplichting voor een minimum hoeveelheid hernieuwbare energie alleen wanneer de verwarmings- of koelinstallatie(s) onderdeel uitmaakt van de ingrijpende renovatie. Dit is het geval wanneer er bij de ingrijpende renovatie een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of ruimtekoeling wordt geplaatst, of gedeeltelijk wordt vernieuwd of veranderd of vergroot. Daarvan is sprake wanneer er een derde of meer van de afgiftelichamen (meestal radiatoren) wordt vernieuwd, veranderd of vergroot. Hiermee wordt namelijk voorkomen dat wanneer een gebouweigenaar (minimaal) 25% van de gebouwschil integraal vernieuwt, hij om die reden verplicht wordt om de installatie(s) aan te passen vanwege de minimumeis voor hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie. Dit zou namelijk tot onnodig hoge kosten kunnen leiden wanneer de installatie nog een economische of technische levensduur heeft en niet hoeft te worden aangepast.

Kortom, in beginsel geldt de eis voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie dus voor alle bestaande gebouwen die ingrijpend gerenoveerd worden en waarbij de verwarmings-of koelinstallatie(s) onderdeel uitmaken van de renovatie, zowel voor woningbouw als utiliteitsbouw. Dit is vergelijkbaar met de gebruiksfuncties waarvoor momenteel energieprestatie-eisen gelden bij verbouw of renovatie. Gebruiksfuncties waarvoor de minimumeis niet geldt, zijn bouwwerken geen gebouw zijnde, overige gebruiksfuncties en industrieën. Dit is vergelijkbaar met de gebruiksfuncties die zijn uitgezonderd van de BENG-eisen bij nieuwbouw.

2.2 Invulling van de eis voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie

Er zijn verschillende technische oplossingen beschikbaar om aan de minimumeis voor een hoeveelheid hernieuwbare energie te voldoen. Het is aan betrokken partijen, zoals projectontwikkelaars, gebouweigenaren en architecten, om invulling te geven aan hoe te voldoen aan de verplichting. Bijvoorbeeld via het realiseren van PV-panelen, een (hybride) warmtepomp of een zonneboilersysteem. Het verschilt per technische oplossing en per type gebouw hoeveel de technische oplossing bijdraagt aan de hernieuwbare energie in een gebouw. Verder dient de hernieuwbare energie op grond van de NTA 8800 te worden opgewekt op het perceel om invulling te geven aan deze minimumeis. Aanvullend hierop wordt ook hernieuwbare energie of restwarmte of -koude uit gebiedsmaatregelen met een directe fysieke koppeling met het gebouw, zoals een lokaal warmtenet, in deze minimumeis gewaardeerd⁵.

Artikel 15, vierde lid, van de REDII schrijft voor dat rekening gehouden moet worden met de resultaten van de kostenoptimaliteitsberekening die in het kader van de richtlijn Energy Performance of Buildings, hierna EPBD, voor energieprestatie-eisen moet worden uitgevoerd. Ook dient er rekening gehouden te worden met de technische, functionele en economische haalbaarheid. Omdat de energetische prestatie op gebouwniveau wordt bepaald, zijn de eisen gesteld op het niveau van de (maatgevende) gebruiksfunctie van het gebouw of gebouwdeel, conform de rekenregels in de energieprestatiemethode NTA 8800. Bij ingrijpende renovatie van een verzamelgebouw met meerdere gebouwfuncties, waarbij de verwarmings- of koelinstallatie onderdeel is van de ingrijpende renovatie, valt het gebouwdeel met de hoofdfunctie onder de eis voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie. De eis geldt dan dus alleen voor dat betreffende gebouwdeel. Stel dat het bijvoorbeeld gaat om een kantoorgebouw met hieraan gekoppeld een grote industriehal. De eis geldt dan alleen voor het deel kantoorgebouw, wanneer

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 30196, nr. 608

dit gebouwdeel ingrijpend gerenoveerd wordt waarbij de verwarmings- of koelingsinstallatie wordt vervangen.

2.3 Hoogte van de eis voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie

De hoogte van de minimumeis is gebaseerd op een onderzoek van ingenieursbureau DGMR.⁶ Hierin is gekozen voor PV-panelen als maatgevende techniek.⁷ Deze keuze is gemaakt op basis van verkennende berekeningen en het uitgangspunt van de REDII dat er gekeken moet worden naar een technisch, functioneel en economisch maatgevende techniek en er rekening gehouden moet worden met kosteneffectiviteit. Er zijn vervolgens verschillende situaties uitgewerkt met PV-panelen om de hoogte van de eis te bepalen. Hierin is gevarieerd in zowel de hoeveelheid PV-panelen (15% en 20% van het dakoppervlak), de oriëntatie van de PV-panelen (oost, zuid, west, noord), de hellingshoek (15° en 30°) en matig en sterk geventileerde panelen. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat 15% PV-panelen van A_{roof} als een acceptabel minimumniveau wordt gezien voor hernieuwbare energie in een gebouw bij ingrijpende renovatie. Ter illustratie, dit komt overeen met zeven PV-panelen bij een tussenwoning van 110m², 64 PV-panelen bij een woongebouw met 33 woningen van 3036m² en 12 PV-panelen bij een klein kantoorgebouw van 298m².⁸ De uitgangspunten oriëntatie oost (nagenoeg gelijk aan oriëntatie west), matig geventileerde panelen, een opwekcapaciteit van 200 Wp/m² per paneel en een hellingshoek van 30° zijn gekozen voor het vaststellen van de hoogte van de minimumeis. Daarmee komt de minimumeis overeen met de volgende berekening: minimaal $30 \times (A_{\text{roof}} / A_{\text{g,tot}})$ kWh/m².jr, bepaald volgens NTA 8800, waarbij $A_{\text{roof}} / A_{\text{g,tot}}$ ten hoogste 1,0 is.⁹ De minimumeis wordt dus uitgedrukt in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar.

Voor het bepalen van de hoeveelheid hernieuwbare energie die wordt opgewekt door PV-panelen is geen volledige NTA 8800 berekening noodzakelijk. Hiervoor wordt op dit moment een rekentool ontwikkeld die gebruikt kan worden om het aantal PV-panelen te bepalen om te voldoen aan de eis. Voor andere technische oplossingen dient er wel een volledige NTA 8800 berekening worden uitgevoerd. Hierbij is de opwek namelijk afhankelijk van de isolatiegraad en geometrische gegevens van het desbetreffende gebouw. Bij de opwek door PV-panelen is dit niet het geval.

2.4 Uitzonderingen

Op de verplichting zijn een aantal uitzonderingen van toepassing die zijn opgenomen in artikel 5.6, zesde lid, van het Bouwbesluit 2012. Deze uitzonderingen zijn geformuleerd aan de hand van het onderzoek van ingenieursbureau DGMR, dat is voorgelegd aan en besproken met de klankbordgroep (zie paragraaf 4.2).

Allereerst geldt een uitzondering voor bouwwerken waarop artikel 5.5 Bouwbesluit 2012 van toepassing is. Daarmee geldt een uitzondering voor gebouwen die niet verwarmd worden ten behoeve van personen. Daarnaast is een uitzondering opgenomen voor bouwwerken die aangesloten zijn of aantoonbaar binnen drie jaar na de renovatie aangesloten worden op een warmtenet. Een derde uitzondering geldt voor zover het vanwege locatiegebonden omstandigheden of technische belemmeringen niet mogelijk is aan de eis te voldoen. Tot slot geldt de eis niet wanneer de maatregelen die genomen moeten worden om aan de eis te voldoen niet binnen tien jaar kunnen worden terugverdiend. In dat geval moet echter wel de maximale hoeveelheid hernieuwbare energie worden gerealiseerd die met maatregelen kunnen worden gerealiseerd die

⁶ Onderzoek naar de mogelijkheden om een eis te stellen aan de minimale hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovaties, 25 september 2020, Ingenieursbureau DGMR.

⁷ Met andere technieken dan PV-panelen kan er ook worden voldaan aan de verplichting voor een minimum hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie. Daarmee is de verplichting techniekneutraal. PV-panelen zijn echter gebruikt als maatgevende techniek voor het bepalen van een acceptabele hoogte van de verplichting in het onderzoek van ingenieursbureau DGMR. Dit, omdat uit eerdere studies en onderzoeken is gebleken dat de toepassing van PV-panelen over het algemeen een kosteneffectieve maatregel is die zichzelf terugverdiend.

⁸ Onderzoek naar de mogelijkheden om een eis te stellen aan de minimale hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovaties, 25 september 2020, Ingenieursbureau DGMR, p. 26.

⁹ De NTA 8800 wordt hierop nog in 2020 aangepast zodat de absolute opwek van hernieuwbare energie – behalve in aandeel hernieuwbare energie- ook wordt uitgedrukt in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar.

een terugverdientijd hebben van ten hoogste tien jaar. Zie voor een uitgebreide bespreking van de uitzonderingen de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel B.

Om het werken met de uitzonderingen in de praktijk te vereenvoudigen, wordt een aparte leidraad opgesteld, naast de bestaande leidraad "Afwijking eis hernieuwbare energie woongebouwen (nieuwbouw)", in samenspraak met marktpartijen. Deze leidraad zal onder andere een praktisch stappenplan bieden om het werken met de uitzonderingen op de eis te vereenvoudigen. De leidraad zal worden aangewezen in de Regeling Bouwbesluit 2012.

Opgemerkt wordt dat de minimumeis in beginsel ook geldt voor ingrijpende renovatie van monumenten. De REDII schrijft een minimumniveau hernieuwbare energie voor bij ingrijpende renovaties van in beginsel alle gebouwen. Mogelijk kan in het geval van monumenten echter een beroep worden gedaan op een van de geformuleerde uitzonderingen, zoals het vanwege locatiegebonden of technische belemmeringen niet kunnen voldoen aan de minimumeis voor een hoeveelheid hernieuwbare energie. Ook hier zal aandacht aan worden besteed in de aparte leidraad die samen met marktpartijen wordt opgesteld.

3. Verhouding tot ander recht

Er zijn raakvlakken met eerdere wijzigingen van het Bouwbesluit 2012: het Besluit BENG (Stb. 2019, 501) en het Besluit EPBDIII (Stb. 2020, 84). In het Besluit BENG is de eis voor een aandeel hernieuwbare energie die op grond van de REDII geldt geïmplementeerd voor nieuwbouw, in de vorm van de BENG 3-eis. Ook is er een raakvlak met een eerdere wijziging van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2014, 539) en een wijziging van de Regeling bouwbesluit 2012 (Stcrt. 2013, 16191), waarmee artikel 7 van de herziene EPBD is geïmplementeerd en eisen zijn gesteld aan ingrijpende renovatie van bestaande gebouwen.

Onder het stelsel van de Omgevingswet worden de regels uit het Bouwbesluit 2012 opgenomen in het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). In voorliggend wijzigingsbesluit worden daarom ook de wijzigingen opgenomen voor het Bbl. Uitgangspunt daarbij is een technische omzetting van de wijzigingen in het Bouwbesluit 2012. Deze wijzigingen zullen pas in werking treden wanneer het stelsel van de Omgevingswet in werking treedt.

4. Advies en consultatie

4.1 OPB en JTC

Een concept van het ontwerpbesluit is ter beoordeling voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). 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. De consultering in beide gremia heeft er onder meer toe geleid dat reeds benoemde uitzonderingen en bijzonderheden, en in aanvulling daarop de bijzonderheden rond beschermde stads- en dorpsgezichten, worden uitgewerkt in de leidraad, er duidelijkere en completere invulling van het begrip 'ingrijpende renovatie' is opgenomen, dat er rekening gehouden wordt met de toekomstige mate van verduurzaming van distributienetten voor warmte of koude en dat er zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande standaard- en streefnormen van woon- en utiliteitsgebouwen. Het OPB doet tevens een oproep de samenhang tussen deze Europeesrechtelijke verplichting, bestaande verplichtingen en de afspraken in het Klimaatakkoord over o.a. de wijkgerichte aanpak goed te bezien en hier helder over te communiceren.

4.2 Klankbordgroep

De wijziging is voorgelegd en besproken met een klankbordgroep in juli en in september 2020. Zo is het onderzoeksrapport van ingenieursbureau DGMR ten aanzien van de hoogte van de minimumeis gedeeld met de klankbordgroep. Opmerkingen van de leden op het onderzoeksrapport zijn vervolgens meegenomen in de verdere uitwerking van de eis en de uitzonderingen. De klankbordgroep bestaat uit VNG, Rijksvastgoedbedrijf en branchepartijen zoals Aedes, Vereniging Eigen Huis, Techniek Nederland en Bouwend Nederland.

4.3 MKB-toets

Op 7 december 2020 heeft een MKB-toets plaatsgevonden in de vorm van een digitaal panelgesprek. Een eerder geplande MKB-toets, voor 12 oktober 2020, werd geannuleerd wegens een te laag aantal inschrijvingen. Bij het digitale panelgesprek op 7 december 2020 waren uiteindelijk 3 bedrijven aanwezig uit het midden- en kleinbedrijf. De deelnemers aan het panelgesprek waren overwegend positief over de voorgenomen wijziging. Er werd aangegeven dat de verplichting past in een *no regret* aanpak en er in de praktijk regelmatig meer dan 15% van het dakoppervlak wordt benut voor het plaatsen van zonnepanelen bij renovaties. Dit is in principe meer dan dat de minimumeis voorschrijft.

Daarnaast werd er benadrukt dat een verduidelijking van de hoogte van de eis en de reikwijdte van de eis gewenst is. Qua hoogte van de eis gaven de deelnemers aan dat het nuttig zou zijn om een aantal voorbeelden te geven van type gebouwen en het aantal PV-panelen om aan de eis te voldoen. Dat geeft een beter beeld van mogelijke situaties in de praktijk. Qua reikwijdte van de eis is aandacht gevraagd voor een heldere uitleg van het begrip "ingrijpende renovatie". In de praktijk wordt dit namelijk voor veel meer renovaties gebruikt dan de juridische definitie die wordt gehanteerd in het Bouwbesluit en in deze minimumeis. Een heldere uitleg voorkomt onduidelijkheid bij marktpartijen en gebouweigenaren hierover. Ook wordt benoemd dat niet helder is of het een voorwaarde is dat de verwarmings- of koelinstallatie onderdeel moet uitmaken van de ingrijpende renovatie. Naar aanleiding van het panelgesprek is dit verder uiteengezet in de toelichting van de regelgeving en is er een extra bijlage opgenomen in het onderzoek van ingenieursbureau DGMR waarin een aantal voorbeelden zijn opgenomen van type gebouwen en het aantal PV-panelen om aan de eis te voldoen. Daarnaast volgt er nog een leidraad in de Regeling Bouwbesluit 2012. De leidraad zal onder andere een praktisch stappenplan bieden voor marktpartijen en gebouweigenaren om het werken met de uitzonderingen op de eis te vereenvoudigen.

Verder geven de deelnemers aan dat het onduidelijk is of er invulling kan worden gegeven aan de eis via hybride verwarmingsketels, pelletketels of hernieuwbare energiebronnen die via het landelijke energienetwerk zijn gekoppeld aan het gebouw. Uitleg ten aanzien van deze technische oplossingen is expliciet toegevoegd in de toelichting van deze regelgeving naar aanleiding van het panelgesprek.

Ten slotte vragen de deelnemers aan het panelgesprek aandacht voor de samenhang tussen deze Europeesrechtelijke verplichting, andere verplichtingen voor gebouweigenaren en de communicatie hierover. Een voorbeeld dat expliciet werd genoemd zijn de bestaande standaard- en streefnormen van woon –en utiliteitsgebouwen.

4.4 Internetconsultatie

PM

4.5 Advisering Adviescollege Toetsing Regeldruk

PM

4.6 Code Interbestuurlijke Verhoudingen

Het ontwerpbesluit wordt voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het kader van de formele adviesbevoegdheid als bedoeld in de Code interbestuurlijke verhoudingen.

PM

5. Financiële gevolgen voor burgers, bedrijven en overheden

Dit wijzigingsbesluit heeft financiële gevolgen voor burgers en bedrijven. Dit blijkt uit het onderzoeksrapport van onderzoeksbureau SIRA Consulting, Effectenmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie.¹⁰ Het onderzoeksbureau heeft in dit effectenonderzoek gekeken naar regeldruk voor bedrijven en burgers bestaande uit administratieve lasten (AL) en inhoudelijke nalevingskosten (INK). Ook is er gekeken naar de mogelijke positieve financiële effecten in de vorm van baten voor gebouweigenaren (en/of gebruikers). PV-panelen leiden bijvoorbeeld voor gebouweigenaren (bewoners) tot minder elektriciteitsafname uit het energienet, wat resulteert in een lagere energierekening. Voor het onderzoek heeft SIRA Consulting interviews gehouden met gebouweigenaren, bevoegde gezagen en adviesbureaus in de bouwsector.

5.1 Regeldruk

Volgens het effectenonderzoek stijgt de totale eenmalige regeldruk voor burgers en bedrijven met gemiddeld tussen € 0,35 miljoen en € 5,7 miljoen per jaar. De voornaamste lastentoeename vloeit voort uit de investeringskosten voor de aanschaf van PV-panelen 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 of het 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.¹¹

5.2 Besparingen

De verplichting levert ook baten op. Deze zijn niet in kwantitatieve zin meegenomen in de berekening van de regeldruk. SIRA Consulting geeft echter wel aan dat zowel PV-panelen als een warmtepomp zorgen voor een lagere energierekening door minder elektriciteitsafname uit het net of door energie te besparen. De terugverdientijd van PV-panelen, de maatgevende techniek om te hoogte van de minimumeis te bepalen, is gemiddeld 7-12 jaar bij eengezinswoningen, 6-9 jaar bij gebouwen met meergezinswoningen 11-20 jaar bij utiliteitsgebouwen.¹² De volgende paragrafen gaan dieper in op de regeldruk en de besparingen bij deze drie categorieën gebouwen.

Onderdeel A - Eengezinswoningen

Bij ingrijpende renovaties van eengezinswoningen wordt er meestal voor PV-panelen gekozen om aan de minimumeis te voldoen. Deze optie is het minst kostbaar en verdient zichzelf het snelst terug. De inschatting is dat de nalevingskosten voor eigenaren van eengezinswoningen gemiddeld minimaal € 60.000,- en maximaal € 600.000,- per jaar bedragen. Hierbij is uitgegaan van de gemiddelde structurele kosten per jaar tot en met 2050 (vanwege de doelstelling in het Klimaatakkoord). Aangenomen wordt dat minimaal 12,5% van deze structurele lasten ook zonder de minimumeis waren voorgekomen. Verder dient opgemerkt te worden dat deze structurele lasten zich terugverdienen door een lagere energierekening en dat de terugverdientermijn van PV-panelen gemiddeld zeven tot twaalf jaar bedraagt bij eengezinswoningen.¹³

¹⁰ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 202, SIRA Consulting.

¹¹ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 202, SIRA Consulting, p. 20.

¹² Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 202, SIRA Consulting, p. 20.

¹³ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 202, SIRA Consulting, p. 12.

Onderdeel B - Meergezinswoningen

Bij ingrijpende renovaties van meergezinswoningen beïnvloeden de vorm van het appartementencomplex, het gebruiksoppervlak en het dakoppervlak de keuze voor een technische oplossing. SIRA Consulting geeft aan dat PV-panelen, een warmtepomp of een combinatie hiervan in de meeste gevallen wordt gekozen om aan de minimumeis te voldoen. De nalevingskosten worden gemiddeld ingeschat op minimaal € 30.000,- en maximaal € 1.400.000,- per jaar. Hierbij is uitgegaan van de gemiddelde structurele kosten per jaar tot en met 2050 (vanwege de doelstelling in het Klimaatakkoord). Aangenomen wordt dat minimaal 12,5% van deze structurele lasten ook zonder de minimumeis waren voorgekomen. Deze structurele lasten verdienen zich doorgaans terug door een lagere energierekening. De terugverdientermijn van PV-panelen is gemiddeld zes tot negen jaar bij meergezinswoningen.¹⁴

Onderdeel C - Utiliteitsgebouwen

Bij ingrijpende renovaties van utiliteitsgebouwen bedragen de nalevingskosten gemiddeld minimaal € 250.000,- en maximaal € 3.600.000,- per jaar. Bij de inschatting hiervan is uitgegaan van de gemiddelde structurele kosten per jaar tot en met 2050 (vanwege de doelstelling in het Klimaatakkoord). SIRA Consulting geeft aan dat gebouweigenaren van utiliteitsgebouwen vaak kiezen voor het installeren van een warmtepomp bij ingrijpende renovatie vanwege het streven om gebouwen aardgasvrij te verwarmen en koelen in Nederland in de toekomst. Deze keuze wordt dan gemaakt, ook zonder de minimumeis voor hernieuwbare energie. Dit betekent dat minimaal 60% van de structurele lasten ook zonder de minimumeis waren voorgekomen, aldus SIRA Consulting. Gebouweigenaren van utiliteitsgebouwen welke geschikt zijn voor het plaatsen van PV-panelen kiezen doorgaans voor het plaatsen van PV-panelen om te voldoen aan de minimumeis. Dit is de inschatting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Het is namelijk kostentechnisch gezien gunstiger om in deze situaties te kiezen voor het plaatsen van PV-panelen. Ten slotte verdienen de structurele lasten zich doorgaans terug via een lagere energierekening bij utiliteitsgebouwen. Ter indicatie, de terugverdientermijn van PV-panelen is gemiddeld elf tot twintig jaar bij utiliteitsgebouwen.¹⁵

5.3 Financiële effecten voor gemeenten

Het structurele effect voor de bestuurlijke lasten van gemeenten is 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.

6. Notificatie

Het ontwerpbesluit wordt ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241) voorgelegd aan de Europese Commissie (notificatienummer /NL). De meeste bepalingen van dit besluit bevatten mogelijk technische voorschriften in de zin van deze richtlijn. Deze bepalingen zijn verenigbaar met het vrije verkeer van goederen; zij zijn evenredig en waar nodig voorzien van een gelijkwaardigheidsbepaling met het oog op de wederzijdse erkenning (zie artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012).

Melding aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie ingevolge artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) heeft niet plaatsgevonden nu geen sprake is van significante gevolgen voor de handel.

¹⁴ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 202, SIRA Consulting, p. 14.

¹⁵ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 202, SIRA Consulting, p. 15.

7. Inwerkingtreding

Op grond van de herziene richtlijn hernieuwbare energie geldt een uiterste implementatiedatum van 30 juni 2021. De wijziging van het Bouwbesluit 2012 treedt daarom in werking op 30 juni 2021. Gelet op de implementatietermijn wordt afgeweken van de vaste verandermomenten.

De wijziging van het Bbl treedt later in werking, namelijk op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt.

8 Transponering

PM

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

In onderdeel A is aansturingstabel 5.1B aangepast aan de wijzigingen van dit besluit. De leden vier, vijf en zes zijn toegevoegd aan de tabel in de kolom van artikel 5.6. De nieuw toegevoegde leden vier en vijf gelden niet voor de industrie functie en de overige gebruiksfuncties.

Artikel I, onderdeel B

In dit onderdeel is een minimeis gesteld aan de hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen die vereist is wanneer een gebouw ingrijpend wordt gerenoveerd. Op grond van het vijfde lid geldt deze eis wanneer een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of ruimtekoeling wordt geplaatst, of gedeeltelijk vernieuwd of veranderd of vergroot. Voor een toelichting op de formule voor deze eis wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

In het geval van nieuwbouw zal in de praktijk voldaan zijn aan de hier gestelde eis. In zijn algemeenheid geldt namelijk dat de met het onderhavige besluit gestelde eis minder streng is dan de eis die op grond van artikel 5.2 van het Bouwbesluit 2012 geldt voor nieuwbouw. Wanneer een gebouw(deel) na ingrijpende renovatie zeer goed wordt geïsoleerd en van een zeer efficiënte klimaatinstallatie wordt voorzien, kan het zo zijn dat er een dermate lage energiebehoefte bestaat waardoor er in absolute zin weinig hernieuwbare energie opgewekt hoeft te worden om aan de nieuwbouweisen te voldoen. Anders gezegd zou de eis dan kunnen resulteren in een hogere eis van hernieuwbaar op te wekken energie (uitgedrukt in kWh per m² per jaar) dan de BENG-3 eis voor nieuwbouw. Op basis van de analyse van ingenieursbureau DGMR kan echter worden geconcludeerd dat het risico zeer gering is dat een dergelijk gebouw(deel) niet zal voldoen aan de verplichting voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie eis bij ingrijpende renovaties.¹⁶

Artikel 5.6, zesde lid, geeft vier uitzonderingen op de eis gesteld in het vijfde lid. De verplichting geldt, op grond van onderdeel a, niet voor gebouwen die niet worden verwarmd of gekoeld ten behoeve van personen.

De verplichting geldt, op grond van onderdeel b, niet voor gebouwen die zijn aangesloten of aantoonbaar binnen drie jaar na de renovatie worden aangesloten op een in een warmteplan bedoeld distributienet voor warmte, ofwel warmtenet. Op grond van artikel 24 van de REDII gelden er namelijk eisen voor een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen en uit afvalwarmte voor

¹⁶ Onderzoek naar de mogelijkheden om een eis te stellen aan de minimale hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovaties, p. 22-23, 25 september 2020, Ingenieursbureau DGMR.

warmtenetten (stadsverwarming). Ook is er in het Klimaatakkoord afgesproken dat er een nieuwe warmtewet in werking zal treden, de Wet collectieve warmtevoorziening.¹⁷ Aangewezen warmtebedrijven worden daarin verplicht tot een minimale prestatie voor verduurzaming. Er wordt namelijk een norm gesteld voor de maximale CO₂-uitstoot die gemoeid is met de warmtelevering. Deze norm wordt steeds strikter in de tijd, waardoor het aansluiten van meer hernieuwbare energiebronnen en het verhogen van de efficiency van het warmtesysteem steeds noodzakelijker wordt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vindt het daarom wenselijk om aan te sluiten bij de op grond van de REDII te implementeren voorschriften voor de duurzaamheid van warmtenetten en de Wet collectieve warmtevoorziening. Voorsortierend hierop, zal bij ministeriële regeling een duurzaamheidseis gesteld worden aan een warmtenet als bedoeld in de uitzondering. Daarmee wordt voldaan aan de in artikel 15, vierde lid, van de REDII neergelegde voorwaarde voor het verwezenlijken van een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie middels het gebruik van warmtenetten. De grondslag voor deze ministeriele regeling is neergelegd in het nieuwe artikel 5.6, zevende lid, van het Bouwbesluit 2012.

De verplichting geldt ook niet voor zover als gevolg van locatiegebonden of technische belemmeringen niet aan de voorgeschreven hoeveelheid hernieuwbare energie kan worden voldaan. Opgemerkt wordt dat met "voor zover" tot uitdrukking wordt gebracht dat wel de hoeveelheid hernieuwbare energie moet worden gerealiseerd waaraan wel kan worden voldaan. Deze uitzondering is opgenomen in onderdeel c. In welke situaties er sprake is van deze belemmeringen, wordt nader uitgewerkt in de eerdergenoemde leidraad. Deze wordt in samenspraak met marktpartijen opgesteld. Bij locatiegebonden belemmeringen wordt gedacht aan beperkingen met betrekking tot de cultuurhistorische waardestelling van een gebouw(deel) en welstand- en beeldkwaliteitseisen op lokaal niveau. Bij technische belemmeringen wordt gedacht aan ongeschikte daken om PV-panelen op te installeren, zoals rieten daken. Ook kunnen er zich situaties voordoen waarbij er geen PV-panelen mogen worden geplaatst in verband met hoogtebeperkingen of een onvoldoende draagconstructie van het dak. Veiligheid speelt een belangrijke rol bij het nader definiëren van deze type uitzonderingssituaties in de op te stellen leidraad.

Op grond van onderdeel d geldt de eis voor een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie niet wanneer de maatregelen om aan die eis te voldoen een terugverdientijd hebben van meer dan 10 jaar. Wanneer daar sprake van is en de verplichting dus niet kosteneffectief kan worden ingevuld, dienen wel de maatregelen voor hernieuwbare energieopwekking met een terugverdientijd tot 10 jaar te worden getroffen. Een energieprestatieberekening wordt gedaan voor een termijn van 10 jaar en een energielabel is 10 jaar geldig. BZK acht 10 jaar daarmee een geschikte termijn voor de terugverdientijd van de investeringen. Om dit aan te tonen bij het bevoegd gezag bij de aanvraag van een Omgevingsvergunning wordt verwezen naar de nog op te stellen leidraad voor afwijkingen van de minimeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovaties.

Artikel II

De wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 worden ook opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Zie hierover ook paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting. Beoogd is om de bepalingen neutraal en technisch om te zetten. Voor een inhoudelijke toelichting bij de bepalingen wordt daarom verwezen naar de overeenkomstige wijzigingen in artikel I van dit besluit.

Artikel III

Artikel I van dit besluit treedt in werking met ingang van 30 juni 2021. Deze afwijking van de vaste verandermomenten is voor artikel I noodzakelijk vanwege de implementatietermijn die is gesteld in de REDII.

¹⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

Gezien deze implementatiedeadline is ook afgeweken van de regels omtrent de voorbereidingstijd voor het bouwbedrijfsleven. Er wordt daarbij overigens op gewezen dat de notificatietermijn van drie maanden voorafgaande aan de vaststelling van dit besluit in zekere zin ook is te beschouwen als voorbereidingstijd, omdat het besluit in het kader van notificatie openbaar is gemaakt. Zie voor de notificatie ook onderdeel 6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II van dit besluit bevat de wijzigingen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit artikel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren