

Betreft: Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving en enkele andere besluiten i.v.m. de implementatie van de Richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD IV) (eerste tranche)

https://www.internetconsultatie.nl/epbd_tranche1/b1

Startdatum consultatie 14-07-2025

Einddatum consultatie 25-08-2025

Geachte heer/mevrouw,

Graag reageren wij op de internetconsultatie voor de *Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving en enkele andere besluiten i.v.m. de implementatie van de Richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD IV) (eerste tranche)*

De vereniging Warmtepompen onderschrijft de doelstellingen van de implementatie EPBD, zoals verwoord in de kamerbrief van 14 juli 2025: alle gebouwen dienen tegen 2050 zo min mogelijk energie te gebruiken, binnen wat redelijkerwijs mogelijk is in een gebouw, zonder ingrijpende maatregelen. Ook verwelkomt de Vereniging Warmtepompen het *Global Warming Potential gedurende de levenscyclus (Whole Life Cycle)*, als vervanging van de MPG.

Warmtepompen zijn immers een sleuteltechnologie in de energietransitie, door de zeer lage emissies in de gebruiksfase. De Vereniging en haar leden ondersteunen ook de verwachting dat warmtepompen en bij uitbreiding de energiesystemen in gebouwen, zo efficiënt mogelijk moeten functioneren.

De Vereniging Warmtepompen heeft wel zorgen bij de voorgestelde wijzigingen van het Besluit Bouw en Leefomgeving. Deze zorgen betreffen met name het deel GACS omdat de overheid hier afwijkt van haar eigen principes, te weten, *een implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door het besluit geraakte bedrijven en burgers, door prestatie-eisen in de vorm van doelvoorschriften*.

Het onderdeel zonne-energie raakt de warmtepompenbranche indirect, omdat beide technologieën zowel veroorzakers als oplosers zijn voor netcongestie. De wijzigingen in Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Omgevingsbesluit sturen echter op maximale jaarlijkse productie en niet op maximale lokale dekking (één van de doelstellingen volgens de nota van toelichting). Wij zien mogelijkheden om het besluit zo te aan te passen dat de lokaal opgewekte zonne-energie maximaal gebruikt wordt in het gebouw zelf, zodat het net minder belast wordt.

GACS

De zorgen vanuit de vereniging warmtepompen bij het voorliggende wijzigingsbesluit, beginnen bij de EPBD IV. Daarin zijn prestatie-eisen opgenomen die door de lidstaten moeten worden omgezet, maar die bij nadere lezing veel vragen oproepen.

Het gaat om artikel 13, onderdeel 10 voor utiliteitsgebouwen en onderdeel 11 voor woningen.

Er zijn geen definities beschikbaar van het *“rendement van de systemen”* (woningen) of *“de energie-efficiëntie van het gebouw”* en *“efficiëntie-verliezen van technische bouwsystemen opsporen”* (niet voor bewoning bestemde gebouwen). Wordt hier bedoeld dat de thermodynamische rendementen van elke component gemonitord worden? Of wordt bedoeld dat het energiegebruik van het gebouw wordt opgevolgd?

In het eerste geval is het perfect mogelijk om met een efficiënte installatie veel energie te verspillen, bijvoorbeeld door deuren open te laten staan. Het thermodynamisch rendement zegt weinig over het eindenergiegebruik.

In het tweede geval kan het energiegebruik wel bekend zijn, maar of dit hoog of laag is volgt alleen uit context, zoals een theoretisch verwacht gebruik onder de gegeven omstandigheden, of een vergelijking met andere gebouwen.

De veronderstelling dat het mogelijk is om met GACS (niet-woongebouwen) of met een functie met permanent toezicht (woningen), automatisch een persoon te informeren over efficiëntieverliezen, komt niet overeen met onze kennis van bouwsystemen. Metingen met aanvullende software kunnen informeren en signaleren, maar alleen door het betrekken van context.

Er is geen enkele baten-kosten-analyse beschikbaar die aannemelijk maakt dat de invoering van GACS maatschappelijk en economisch rendeert. Het Sira-rapport onderschat de investeringen op basis van een te zwakke technische invulling, en spreekt zich niet uit over de baten. Wij vonden niet terug hoe de Nederlandse overheid de baten/kosten heeft geëvalueerd in het beleidskompas¹, de MKB-toets en de Bedrijfseffectentoets (BET).

De Vereniging Warmtepompen nam deel aan de informele adviestrajecten over uitwerking van de omgevingsregelingen voor woningen en utiliteit 70-290 kW, in de afgelopen maanden. Daardoor weten wij dat in de concept-adviesrapporten voor omgevingsregelingen, mogelijke technische uitwerkingen staan, die verder gaan dan wat het Sira-rapport veronderstelt. Hierdoor ontstaat onterecht de indruk dat het wel mee zal vallen met de toenemende regeldruk.

De nota van toelichting stelt als uitgangspunt, “een implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door het besluit geraakte bedrijven en burgers” maar het voorstel voldoet daar niet aan, omdat niet is aangetoond wat de opbrengsten zijn. De nota stelt ook onterecht dat prestatie-eisen in de vorm van doelvoorschriften worden gehanteerd.

¹ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>

Dit onderdeel GACS (utiliteit) en functie met permanent toezicht (woningen) dient geschrapt te worden zolang er geen kosten-baten analyse beschikbaar is die de praktische, ecologische en economische zinvolheid aantoont.

Regeldruk en Sira-rapport

De berekende regeldruk voor GACS in het Sira-rapport is op meerdere onderdelen onjuist.

Volgens het handboek Meting Regeldrukkosten 2023² waar Sira zich op heeft gebaseerd geldt bij *“Wetgeving in lagen: In gevallen dat nieuwe wetten gevolgd worden door AMvB’s en regelingen is het bedoeling om al (op) het niveau van de wet zoveel mogelijk de regeldruk in te schatten en niet te wachten op lagere wetgeving. Dit om die concept wet goed te kunnen beoordelen.”* Het Sira-rapport voldoet niet aan deze eis, omdat het geen rekening houdt met de inhoudelijk uitgebreidere scenario’s, die al bekend zijn uit de concept-adviesrapporten voor de omgevingsregeling.

De kosten per woning of utilitair gebouw zijn zwaar onderschat. Door het verplichten van GACS en systemen voor elektronisch toezicht op installaties wordt investeringsruimte weggenomen van bewezen zinvolle technologie, zoals warmtepompen.

Het Sira-rapport beschouwt een slimme thermostaat en thermische radiatorcranken als voldoende invulling van de GACS-verplichtingen voor woningen en voor utiliteit tussen 70 kW en 290 kW. Voor woningen zou in scenario 1 een P1 dongle voldoende zijn. Voor de investeringen in woningen is in scenario 2 alleen 500 Euro opgenomen voor het aanleggen van loze leidingen, maar daarmee heeft de eigenaar nog *geen functie voor permanent elektronisch toezicht* volgens EPBD IV artikel 13.11. De investeringen voor utiliteit worden geschat op 600 Euro voor een “slimme thermostaat”. De te lage investeringen per gebouw worden vervolgens vertaald naar de landelijke regeldruk

Het Sira-rapport verwijst naar NEN-ISO-52120 op basis van indicatieve versies van de Omgevingsregelingen. Deze verwijzing schept onnodige onduidelijkheid tijdens de internetconsultatie, omdat de norm niet gratis geraadpleegd kan worden. Het rapport veronderstelt Niveau B voor nieuwbouw en ingrijpende renovatie, hetgeen een nationale kop is boven op de EPBD IV.

² Dit is de versie van 29 november 2023: <https://www.kcbr.nl/sites/default/files/2023-12/Handboek%20Meting%20Regeldrukkosten%202023%20-%20DEF%20-%204-12-2023%20toegankelijk.pdf>

Zonne-energie

Voor de verplichte opwekking van zonne-energie, missen wij de relatie met het dossier netcongestie. De voorgestelde regeling verlangt een minimale energieopwekking per jaar en wij stellen voor dit te worden vervangen door een minimale energieopwekking op de dagen dat het gebouw de grootste vraag heeft (meestal de wintermaanden). Voor de uitrol van warmtepompen is netcongestie een relevant dossier. Een extra belemmering is maatschappelijk niet effectief.

Onze detailopmerkingen worden op de volgende pagina's toegelicht.

Detailopmerkingen bij Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving en enkele andere besluiten i.v.m. de implementatie van de Richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD IV) (eerste tranche)

F

Artikel 3.86a (opwekking zonne-energie)

In welke mate is netcongestie meegenomen in de formulering van deze voorschriften? Zoals ze nu geformuleerd zijn, vergroten ze de netcongestie door vergroting van de onbalans tussen productie en gebruik van zonne-energie.

Artikel 3.86a (opwekking zonne-energie)4, b

Een warmtenet lijkt geen volwaardig alternatief voor zonne-energie.

Artikel 3.86a (opwekking zonne-energie)4, d

Het criterium “hoeveelheid zonne-energie per jaar” is in tegenspraak met de doelstellingen volgens de kamerbrief want die stelt op pagina 6:

De doelstelling voor 2050 vertaalt zich in vier aspecten van een gebouw en ziet erop toe dat een gebouw:

1. *Zeer weinig energie nodig heeft voor verwarming en/of koeling;*
2. *Efficiënte installaties heeft;*
3. *Vrij is van fossiele emissies op het eigen perceel ("aardgasvrij"), en*
4. ***De benodigde energie zoveel mogelijk invult met hernieuwbare energie door opwek op of bij het gebouw of via lokale warmtenetten.***

Opwekking van zonne-energie per jaar, is geen maatstaf voor de dekking van de benodigde energie van een gebouw. Dit is een voortzetting van de salderingsgedachte, waarbij opwekking in de zomer compenseert voor verbruik in de winter. De voorschriften dienen juist te leiden tot productie van zonne-energie op het moment dat de vraag van het gebouw het hoogste is. Een mogelijk technische uitvoering is de panelen meer verticaal te plaatsen. Dit zal leiden tot een lagere jaarlijkse zonne-energieproductie, maar een hogere dekking van de lokale vraag. De voorschriften dienen daarvoor de randvoorwaarden te geven.

Uit de nota van toelichting blijkt dat het OPB dezelfde problemen heeft gesignaleerd (opwekking in de zomer, meeste gebruik in de winter + netcongestie) en deze punten zijn helemaal niet opgelost, dit in tegenstelling tot wat de nota beweert (pagina 50: “*Naar aanleiding van dit advies zijn de eisen nogmaals bezien...*”

Artikel 3.86a (opwekking zonne-energie)^{4, e}

Andere gebruiksfunctie dienen ook te verduurzamen.

L

N

Artikel 3.146 (bestaande bouw)

Artikel 3.146 is een bestaand artikel waarvan de inhoud wordt uitgebreid en waarvan het toepassingsbereik wordt vergroot naar kleinere utiliteitsgebouwen. Het is een letterlijke overname van de EPBD op dit punt. In plaats van het toepassingsgebied uit te breiden dient eerst een kosten-baten studie beschikbaar te zijn.

Artikel 3.146 b.

De energie-efficiëntie van een gebouw is alleen te toetsen met behulp van context, zoals een theoretisch energiegebruik of door vergelijking met andere gebouwen.

U

§ 4.4.4 Systeem voor gebouwautomatisering en -controle en automatische lichtregeling (nieuwbouw)

Zoals opgemerkt bij Artikel 3.146, dient de inhoud van het voorschrift gebaseerd te zijn op technisch realistische en realiseerbare systemen waarvan de baten groter zijn dan de kosten.

Artikel 4.160d

Het begrip binnenmilieukwaliteit is niet gedefinieerd. Wordt de CO₂ concentratie bedoeld, de vochtigheid, aanwezige VOC's? of..?

In de nota van toelichting pagina 30: *In het Bbl zijn al eisen opgenomen over de kwaliteit van de binnenlucht (o.a. artikelen 3.66 en volgende). Nieuwe verplichtingen zijn daarom op dit moment niet nodig.*

Als met binnenmilieukwaliteit, de kwaliteit van de binnenlucht volgens artikelen 3.66 van het Bbl bedoeld wordt, moet daar expliciet naar verwezen worden. De artikelen 3.66 tot en met 3.73 bevatten alleen minimale ventilatiehoeveelheden en geen enkele eis aan de kwaliteit van de binnenlucht.

Kortom: de definitie van binnenmilieukwaliteit is onduidelijk.

BB

Artikel 4.160g (systeem voor ondersteuning energiegebruik technische bouwsystemen)

a. de functie om het rendement van technische bouwsystemen permanent elektronisch te controleren;

De doelmatigheid van deze functie is niet helder. Het doel is immers te komen tot een emissievrije gebouwde omgeving. De term “rendement” wordt niet gedefinieerd in deze tekst en ook niet in de EPBD. Het is onduidelijk wat hier technisch inhoudelijk mee bedoeld wordt. Vanuit de doelstelling zou het logisch zijn om het totale energiegebruik te monitoren, maar dat is geen controle van het rendement.

De doelmatigheid is ook niet aangetoond omdat er geen kosten/baten analyse is doorgevoerd.

De studie naar de lastendruk is veel te optimistisch en schat de kosten veel te laag.

Zoals de nota van toelichting stelt, kan een beperking van het eigendomsrecht slechts gerechtvaardigd worden als er een fair balance bestaat tussen de mate van inmenging en het daarmee gediende algemeen belang. Zo mag een inmenging op het eigendomsrecht geen onevenredige last (“excessive burden”) op de benadeelde leggen. Door het ontbreken van aangetoonde baten uit GACS en systeem voor ondersteuning energiegebruik technische bouwsystemen, is niet aan deze voorwaarde voldaan.

LL

Artikel 6.29

c. aanbevelingen voor de kosteneffectieve verbetering van de energieprestatie, de vermindering van de operationele broeikasgasemissies en de verbetering van de binnenmilieukwaliteit, tenzij het gebouw of gedeelte daarvan al emissievrij is.

Wat is de definitie van binnenmilieukwaliteit?

Bij “kosteneffectieve verbetering van de energieprestatie” komt de vraag op waarom die kosteneffectiviteit van GACS en verplichte controlesystemen niet aangetoond wordt, noch door de Europese Commissie, noch door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, vóór verplichte toepassing ervan. Dit is tegen de eigen logica zoals vermeld in de kamerbrief, namelijk dat de eisen haalbaar en betaalbaar moeten zijn en niet belemmerend werken voor de woningbouwopgave.

De verplichte invoering van GACS en verplichte controlesystemen, is in tegenspraak met logische principes, zoals vermeld in de nota van toelichting (pagina 18):

“Uitgangspunt is een implementatiewijze die de minste lasten oplegt aan de door het besluit geraakte bedrijven en burgers. Het Bbl kent ook een aantal uitgangspunten. Zo gaat het Bbl uit van eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen, die niet verder beperkt mag worden dan met het oog op het maatschappelijk belang strikt noodzakelijk is. Dit uitgangspunt komt onder andere tot uitdrukking in het hanteren van een minimumniveau van eisen, prestatie-eisen in de vorm van doelvoorschriften en het beginsel van verworven rechten.

Het uitgangspunt van verworven rechten brengt met zich mee dat in de ‘bestaande bouw’ in beginsel geen nieuwe of strengere eisen geïntroduceerd worden, tenzij strikt noodzakelijk.....”

Detailopmerkingen bij de Nota van toelichting

7.11 Eenmalige regeldrukeffecten bedrijven

De in het Sira-rapport gerapporteerde eenmalige regeldrukkosten zijn onderschattingen.

7.1.4 Systeemeisen voor energieprestaties van technische bouwsystemen

De in deze paragraaf vermelde kosten zijn onderschattingen om twee redenen.

De kostenschatting voor systemen voor ondersteuning energiegebruik technische bouwsystemen in woningen, is merkwaardig: *In de technische uitwerking bestaan de verschillen tussen de twee scenario's eruit dat in scenario 1 volstaan kan worden met de aanschaf van een P1-dongle voor installatie bij de slimme meter. De minimale aanschafkosten voor een P1-dongle bedragen € 25,00. De jaarlijkse kosten van een service contract zijn circa € 12,00. In scenario 2 wordt in plaats daarvan uitgegaan van het aanbrengen van loze leidingen voor de bedrading van apparatuur en aansluiting daarvan op een centrale regelunit op een later moment. De geschatte meerkosten van dit scenario bedragen eenmalig € 500 per woning.*

Dit betekent dat in scenario 1 verondersteld wordt dat een P1 dongle voldoende is om aan de eisen te voldoen. De Vereniging Warmtepompen was informeel betrokken bij de voorbereiding van de omgevingsregeling op dit onderdeel en vreest dat daarin veel verdergaande technische maatregelen worden voorgeschreven.

In scenario 2 wordt 500 Euro voorzien voor loze leidingen. Dat is dus nog geen functioneel “systeem voor ondersteuning energiegebruik technische bouwsystemen in woningen”.

Waarom worden de vervolgcosten voor later te plaatsen apparatuur weggelaten uit de nota en het Sira-rapport?

Artikel II

B

§ 5.1.4.7 Zonne-energie

Bij het “potentieel voor de opwekking voor zonne-energie” dient dit potentieel gedefinieerd worden als de maximale dekking van de (piek)gebouwwraag en wel zodanig dat netcongestie beperkt wordt.

=/=/=