

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 vindt u op www.kcwj.nl.

1. Wat is de aanleiding?

De aanleiding is de motie Dik-Faber c.s. (Kamerstuk 32813, nr. 204) die vraagt om in samenspraak met decentrale overheden een zonneladder op te stellen en om regelingen die in de weg staan of belemmeringen vormen voor het opwekken van zon op dak aan te passen. In de brief van de minister van EZK van 23 augustus 2019¹ is aangekondigd dat met het oog hierop in het Bbl een maatwerkmogelijkheid zal worden opgenomen die gemeenten in de gelegenheid stelt in het omgevingsplan maatwerkregels op te stellen (voor nieuw te bouwen gebouwen die niet al onder de landelijke energieprestatie-eisen vallen), en in gevallen waarin dat proportioneel is maatwerkvoorschriften op te leggen bij bestaande gebouwen. De voorkeursvolgorde voor zon op dak is in de NOVI opgenomen.

2. Wie zijn betrokken?

Betrokken zijn de partijen die deelnemen aan het Overleg Platform Bouwregelgeving; bouwende en ontwerpende partijen, de gebouweigenaren, consumentenpartijen en bevoegde gezagen. Gedurende het wetgevingsproces zullen de wijzigingen geconsulteerd worden bij gemeenten, waterschappen en provincies (Code interbestuurlijke verhoudingen) en anderen geïnteresseerden (openbare internetconsultatie).

3. Wat is het probleem?

Er is steeds meer noodzaak om energie duurzaam op te wekken, in een land waar ruimte schaars is. In provincies en gemeenten wordt geconstateerd dat er geregeld grote nieuwe gebouwen worden gerealiseerd, zoals distributiecentra en opslagloodsen, die niet aan de landelijke energieprestatie-eisen hoeven te voldoen (vanaf 1 januari 2021 de BENG-eisen), en waar dus ook niet verplicht zonnepanelen op worden geplaatst. Er bestaat momenteel geen mogelijkheid voor lokale overheden om aanvullend op de landelijke regelgeving hier beleid en regelgeving over vast te stellen.

In het kader van klimaat adaptief bouwen wordt ook gezocht naar maatregelen die in de gebouwde omgeving getroffen kunnen worden om bv. hittestress, droogte of wateroverlast te voorkomen. Net als de openbare buitenruimte kunnen daken van gebouwen daarbij ingezet worden, bv. als groen dak of als waterberging, echter ook hiervoor geldt dat er momenteel nog geen mogelijkheid voor lokale overheden bestaat om hier beleid en regelgeving over vast te stellen.

Bij het opstellen van de regionale energiestrategie (RES) wordt in gebieden gekozen voor het instrument zon-op-dak en komt de vraag op in hoeverre men daar lokaal, aanvullend op de landelijke regelgeving, verplichtingen voor op kan nemen.

4. Wat is het doel?

Het creëren van juridische mogelijkheden waarmee lokaal aanvullende eisen aan het duurzaam gebruik van daken van gebouwen gesteld kunnen worden. Bij *nieuwbouw* is de keuze gemaakt om de regel alleen betrekking te laten hebben op gebouwen die niet al onder de energieprestatie-eisen

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/08/23/beantwoording-moties-dik-faber-over-een-zonneladder-als-nationaal-afwegingskader-bij-inpassing-van-zonne-energie>.

vallen (per 1-1-2021 BENG-eisen), omdat er anders conflicterende of dubbele regels voor een gebouw gaan gelden.² Voor *bestaande bouw* is aangegeven dat er maatwerk in het individuele geval (voorschriften) mogelijk worden indien aangetoond kan worden dat dit proportioneel is.

Door de keuze voor lokaal maatwerk wordt ook mogelijk gemaakt dat de verplichting alleen gaat gelden voor bepaalde locaties en daken. Wanneer een dak bijvoorbeeld door de ligging ongeschikt zal zijn voor duurzaam gebruik, of er op de locatie geen vraag naar duurzame energie is (omdat er bijvoorbeeld al een andere bron is), is het niet proportioneel om toch maatregelen aan het dak te moeten treffen. Alleen op het lokale niveau kunnen deze afwegingen meegenomen worden in het vormgeven van de regel.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Gezien de schaarse ruimte in Nederland en de ambities die opgelegd worden door de energietransitie en het klimaatakkoord, is het lokaal afdwingen van het duurzaam gebruik van daken gewenst. Zonder wettelijke verplichting zullen er initiatiefnemers/gebouweigenaren blijven die hun nieuwbouw gebouw niet zullen voorzien van duurzame voorzieningen. Om de beleidsdoelstellingen in het kader van het klimaatakkoord te behalen, en met het oog op een level playing field, is overheidsinterventie gerechtvaardigd.

Daarnaast is er behoefte aan een wettelijke mogelijkheid om ook in de bestaande bouw in gevallen waar dat proportioneel is, het duurzaam gebruik van het dak af te dwingen. Nog meer dan bij nieuwbouw is afweging in het individuele geval hier van belang, daarom is dit vorm gegeven met de mogelijkheid tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift. In het kader van verworven rechten zal zowel bij de toepassing daarvan op lokaal niveau, goed bezien moeten worden wat in het kader van proportionaliteit de reikwijdte van een dergelijk voorschrift kan zijn.

6. Wat is het beste instrument?

De onderwerpen energiezuinigheid (inclusief duurzame opwek) en de milieuprestatie van gebouwen zijn al onderwerp van regeling in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Een uitbreiding van de regels hierover naar nieuwe onverwarmde gebouwen en in specifieke gevallen bestaande gebouwen dient dus ook een grondslag in dezelfde regelgeving te krijgen.

Vanuit het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' van de Omgevingswet is gekozen voor maatwerk mogelijkheden voor gemeenten, zodat lokale afwegingen een plaats kunnen krijgen in de verplichtingen die gaan gelden voor initiatiefnemers.

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

Niet de in het besluit opgenomen maatwerk mogelijkheden op zich, maar wel de lokale invulling hiervan zal zorgen voor enigszins hogere kosten voor burgers en bedrijven zorgen, dit is gerechtvaardigd door het hogere niveau duurzaamheid dat hier uit volgt. Daarnaast worden ook baten verwacht omdat de investering zich in het grootste deel van de gevallen snel terugverdient. In de toelichting bij het besluit is hier een kwalitatieve beschrijving van gegeven.

De bestuurlijke lasten zullen licht stijgen, omdat de decentrale overheden (eenmalig) kennis moeten nemen van de gewijzigde regelgeving en besluiten of ze hier lokaal invulling aan willen geven in het omgevingsplan of met maatwerkvoorschriften.

Voor het milieu worden positieve gevolgen verwacht omdat toepassing van de regels tot een CO2 reductie zal leiden.

² Daarnaast kan de gemeente via maatwerk op één of meerdere van de BENG waardes hier al sturen op een hoger percentage hernieuwbare energie.

