

Integraal afwegingskader (IAK) - Besluit tot wijziging van diverse besluiten in verband met de aanpassing van de methodiek voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen en de inijking van energielabels

Probleemanalyse

a. Wat is de aanleiding en waaruit blijkt dat de beslissing is genomen om een wetsvoorstel te maken?

Met ingang van 1 juli 2020 worden de huidige bepalingsmethoden voor het meten van de energieprestatie van gebouwen vervangen door een nieuwe methode, de zogenoemde NTA 8800. Tegelijkertijd wordt de wijze waarop de energieprestatie ten behoeve van het energielabel wordt uitgedrukt, gewijzigd van de dimensieloze indicator Energie-Index (EI) naar de nieuwe indicator primair fossiel energiegebruik, uitgedrukt in kWh/m² per jaar. Deze ontwikkelingen vloeien voort uit de herziene richtlijn energieprestatie gebouwen, EPBD (Energy Performance of Buildings Directive, richtlijn 2018/844/EU). Tevens worden op hetzelfde moment, 1 juli 2020, eisen ten aanzien van bijna energie-neutrale nieuwbouw (BENG) ingevoerd. De wijziging van regelgeving voor de aanwijzing van de NTA 8800 als nieuwe bepalingsmethode voor de energieprestatie van gebouwen en aanwijzing van de nieuwbouweisen vanwege BENG is reeds in gang gezet (Kamerstukken II 2018-19, 30196, nr. 651 (bijlage)).

Met de voorliggende wijziging wordt regelgeving aangepast die is gericht op bestaande gebouwen en wordt geraakt door de invoering van de nieuwe bepalingsmethode (NTA 8800) en energieprestatie-indicator (kWh/m².jaar). Het is noodzakelijk om de voorliggende regelgeving ook per 1 juli 2020 te wijzigen om te voorkomen dat er ongewild twee systemen ontstaan (nieuwbouw en bestaande bouw). Ook verhindert dit wijzigingsbesluit dat er in regelgeving verwezen wordt naar bepalingsmethoden en indicatoren die gedateerd of niet meer geldig zijn.

Met de voorliggende wijziging worden de volgende besluiten aangepast:

- In het Besluit energieprestatievergoeding huur wordt de indicator voor de warmtebehoefte en worden de staffelgrenzen voor de energieprestatievergoeding technisch aangepast met gebruikmaking van de nieuwe bepalingsmethode. Deze wijzigingen hebben geen effect op reeds vastgestelde energieprestatievergoedingen;
- Het Besluit huurprijzen woonruimte wordt gewijzigd zodat huurwoningen, waarvan de energieprestatie vanaf 1 juli 2020 met de nieuwe bepalingsmethode is berekend, ook in aanmerking komen voor extra huurpunten op grond van de behaalde energieprestatie;
- In het Besluit vermindering verhuurderheffing worden de technische eisen, die verbonden zijn aan de toekenning van een heffingsvermindering, voor nieuwe aanvragen aangepast aan de nieuwe bepalingsmethode per 1 juli 2020. Daarnaast worden overgangsbepalingen opgenomen voor lopende aanvragen die op de huidige methode van de Energie-Index zijn gebaseerd;
- In het Bouwbesluit 2012 worden de technische eisen aan de label C-verplichting voor kantoren per 1 januari 2023 aangepast aan de nieuwe bepalingsmethode en indicator;
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving, de opvolger van het Bouwbesluit 2012 onder de Omgevingswet, wordt ook aangepast in het kader van bovengenoemde label C-verplichting.

N.B: Beleidsmatig is de keuze gemaakt voor een inijking, waarbij de verdeling over de verschillende labelklassen gelijk blijft. Daardoor blijven zoveel mogelijk gebouwen in dezelfde labelklasse. Het uitgangspunt is namelijk een zuiver technische en zoveel mogelijk beleidsneutrale overgang. Toch zullen sommige gebouwen met de NTA 8800 een betere of slechtere labelletter krijgen, dan met de oude bepalingsmethode. Bij woningen behoudt 53% dezelfde labelletter, 38% verschuift naar één labelklasse beter of

slechter. In totaal wijkt dus 91% van de woningen hooguit één labelklasse af. Bij utiliteitsgebouwen behoudt 55% dezelfde labelletter, 11% verschuift naar één labelklasse beter en 13% verschuift naar één labelklasse slechter. In totaal wijkt dus 79% hooguit één labelklasse af. Dat er toch verschuivingen optreden is niet te voorkomen. Er wordt overgestapt van een dimensieloze indicator (EI), waarin verschillende correctiefactoren waren opgenomen, naar een indicator in kWh/m².jr. De verschuivingen hebben verschillende oorzaken, maar hebben met name te maken met de toegenomen invloed van de geometrie van het gebouw op de uitkomst en met de actualisatie van de primaire energiefactor (PEF) voor elektriciteit.

Energielabels die zijn afgegeven vóór 1 juli 2020 zijn 10 jaar geldig en blijven dus bestaan naast de nieuwe labels.

Op een later moment worden nog enkele ministeriële regelingen aangepast en geconsulteerd. Dit betreft onder meer:

- Regeling energieprestatie gebouwen
- Regeling vermindering verhuurderheffing
- Regeling energieprestatievergoeding huur
- Subsidieregeling energiebesparing Eigen huis
- Stimuleringsregeling energieprestatie huursector

b. Wie zijn betrokkenen?

Het besluit heeft gevolgen voor alle gebouweigenaren en huurders. Hierbij horen niet alleen particuliere huiseigenaren en verhuurders, maar ook voor eigenaren van maatschappelijk vastgoed en commercieel vastgoed, zoals overheden, onderwijsinstellingen, zorginstellingen, sportorganisaties etc. Daarnaast heeft het Besluit gevolgen voor de adviseurs en bedrijven in de energieadviesbranche, die te maken zullen krijgen met de nieuwe bepalingmethode.

c. Wat is het probleem waarvoor het besluit een oplossing moet bieden?

Vanaf 1 juli 2020 kan de huidige bepalingmethode voor de energieprestatie van gebouwen niet meer worden toegepast. Voor de bepaling van de energieprestatie van gebouwen na 1 juli 2020 zal de nieuwe methode moeten worden gebruikt. Naast een nieuwe bepalingmethode is er ook sprake van een nieuwe indicator voor de energieprestatie van gebouwen. Kort gezegd wordt de huidige indicator Energie-Index vervangen door de indicator primair fossiel energiegebruik in kWh/m².jr. Dit vergt aanpassing van de regelgeving waarin de huidige bepalingmethode voor de energieprestatie van gebouwen is opgenomen.

d. Wat is het doel van het besluit?

Doel is om een soepele overgang tussen de huidige en de nieuwe bepalingmethode en energieprestatie-indicator te bewerkstelligen. Uitgangspunt is dat de wijzigingen zoveel mogelijk beleidsneutraal zullen uitpakken.

e. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

Interventie is vereist vanwege Europese regelgeving. Vanuit de EPBD is voorgeschreven dat er een energielabel overhandigd moet worden bij verkoop, verhuur en oplevering van een gebouw. Verder stipuleert de EPBD voorschriften voor de bepalingmethode van de energieprestatie van een gebouw en het energielabel en per 10 maart 2020 ook de indicator waarop het energielabel gebaseerd moet zijn. Met de nieuwe bepalingmethode wordt hieraan voldaan.

Instrumentkeuze

f. Welke instrumenten zijn gekozen en waarom?

Het gaat om technische aanpassingen van bestaande regelgeving. Uitgangspunt is dat de wijzigingen zoveel mogelijk beleidsneutraal zullen uitpakken. De wijzigingen hebben bovendien vooral betrekking op nieuwe aanvragen en gevallen. Waar nodig zijn overgangsbepalingen gemaakt, bijvoorbeeld voor de afwikkeling van lopende toekenningen die nog op de huidige bepalingsmethode zijn gebaseerd, zoals bij de vermindering verhuurderheffing.

Gevolgenbeoordeling

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

Bij de inijking is gekozen voor de variant waarbij er zo min mogelijk verschuivingen plaatsvinden in de labels. Het voorkomen van grote lasten voor burgers en bedrijven lag hier (mede) aan ten grondslag. Er zullen echter wel enige gevolgen zijn. De regeldruklasten zijn daarom door Sira berekend. Een eerste inschatting laat zien dat vooral de afschaffing van het vereenvoudigd energielabel lasten met zich mee brengt. Ook zijn er eenmalige lasten vanwege kennisneming van de nieuwe methodiek voor burgers, bedrijven en overheden.