

Memo

Aan Datum	https://www.internetconsultatie.nl/besluithernieuwbareenergieingrijpenderenovatie 7 januari 2021
Van Telefoon E-mail	Wim Mulder 06 38003963 Wim.mulder@odnzkg.nl
Onderwerp:	Wijzigingsbesluit minimale hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie

Hierbij maken wij gebruik van de mogelijkheid om een reactie te geven op het voorstel. Het gaat om een ambtelijk collegiaal advies, niet om een bestuurlijk standpunt.

Reactie algemeen

- Het besluit wordt alleen van toepassing verklaard bij vervanging van de installatie met de onderbouwing dat de gebouweigenaar anders mogelijk wordt gedwongen installatie(s) aan te passen vanwege de eis voor hernieuwbare energie. Dit gaat volgens ons niet op in het geval van plaatsing van PV panelen (als dit mogelijk is op een gebouw). Daarnaast geldt dat dit ertoe kan leiden dat installaties niet worden aangepast terwijl dat mogelijk om andere redenen wel wenselijk is. Ook zou er voor kunnen worden gekozen de installatie later te vervangen om onder de eis uit te komen. Wij zouden aan raden deze uitzondering te schrappen dan wel aan te passen. Bijvoorbeeld dat de uitzondering alleen geldt als de installatie minder dan 10 jaar oud is en niet kan worden voldaan aan de eis zonder dat de installatie moet worden aangepast.
- De terugverdientijd (tvt) van 10 jaar gaat ongetwijfeld tot veel discussie leiden. Deze is van teveel variabelen afhankelijk en er is vaak sprake van een “split incentive dilemma”, dat wil zeggen dat de duurzaamheidsmaatregelen niet worden gerealiseerd omdat de motieven van de gebouweigenaar en de huurder niet overeen komen. Voor de gebouweigenaar die niet zelf de gebruiker is zal de tvt altijd hoger zijn dan 10 jaar. Voor de huurder hangt het af van het elektriciteitsstarief dat betaald wordt, gerekende rentepercentages, belasting op energie, het type gebouw, etc. en is er onzekerheid over geldende regelingen als salderen. Het is daarom bijna altijd te beargumenteren dat de tvt hoger is dan 10 jaar. Daarnaast hebben wij onze vraagtekens bij de introductie van een tvt. Dit gebeurt toch ook niet voor andere eisen uit de regelgeving? Als laatste vinden we dat de tvt van 10 jaar kort is met het oog op de levensduur van een gebouw en ook van een installatie. Ons advies zou zijn om de tvt niet op te nemen.
- In het wijzigingsbesluit staat 15% PV-panelen van Aroof als een acceptabel minimumniveau wordt gezien voor hernieuwbare energie (elektriciteit) in een gebouw bij ingrijpende renovatie. 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. Dat uitgangspunt voor de maat van hernieuwbare energie lijkt redelijk voor een woning. Voor de grotere gebouwen komt dit als laag over. Als de pandeigenaar kiest voor PV als hernieuwbare bron dan wordt slechts een klein deel van het dak gebruikt. De rest van het dak wordt mogelijk niet/nooit meer volgelegd en niet benut. Dat is een gemiste kans voor dubbel ruimtegebruik.

- Ons advies zou zijn om in de eis van het aandeel PV-panelen van Aroof minimaal onderscheid te maken tussen woningen, appartementen en andere complexen (en misschien ook de grootte van de woningen mee te nemen) om zo efficiënter gebruik te maken van de daken.
- Het besluit is alleen van toepassing op gebouwen die niet verwarmd worden voor personen. Voor het maatschappelijk belang en het halen van de klimaatdoelstellingen is het noodzakelijk dat er in de hele gebouwde omgeving ook duurzame elektriciteit wordt opgewekt. Naast verwarming is er nog veel andere vraag naar energie (elektriciteit). Ons advies zou daarom zijn het besluit ook van toepassing te verklaren op andere gebouwen.
- Het besluit is niet van toepassing als een gebouw is aangesloten of aantoonbaar binnen drie jaar na renovatie wordt aangesloten op in een warmteplan bedoeld distributienet voor warmte. Wij vragen ons af of dit te handhaven is. Daarnaast kan ook een gebouw dat is aangesloten op een warmtenet worden gebruikt voor het opwekken van duurzame elektriciteit. Zeker omdat het warmtenet zorgt voor (in de toekomst) duurzame warmte en de hernieuwbare energie van deze regeling vaak wordt ingevuld met elektriciteit. Tevens is het wenselijk dat bijvoorbeeld huurders van een complex dat is aangesloten op een warmtenet kunnen profiteren van duurzaam opgewekte energie/elektriciteit. Ons advies is geen onderscheid te maken tussen wel of geen aansluiting op het warmtenet.
- In de regeling is een PM opgenomen voor een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). In het Bbl is in artikel 4.150 bepaald dat van de BENG mag worden afgeweken. De eis m.b.t. de hoeveelheid hernieuwbare energie is geen BENG-norm, al zijn er wel raakvlakken. Wij zouden het wenselijk achten dat, gelet op de geest van de omgevingswet, maatwerk mogelijk is, vergelijkbaar met BENG.

Reactie met betrekking tot de reikwijdte van het besluit

De werking van het conceptvoorstel is in sterke mate afhankelijk van de gekozen bepalingsmethode voor de 'ingrijpende renovatie'. Daarbij is gekozen voor een methode waarbij de renovatie alle componenten van de schil moet bevatten om als "ingrijpend" te gelden (1). Ook is ervoor gekozen dat de voorschriften in beginsel alleen gelden voor de delen die fysiek worden gewijzigd (2). Wij denken dat de regeling als gevolg van deze keuzes weinig betekenis zal hebben voor het halen van de in Europees verband afgesproken doelen op het gebied van de energieafhankelijkheid en de broeikasgasemissies. Wij lichten dit hieronder toe.

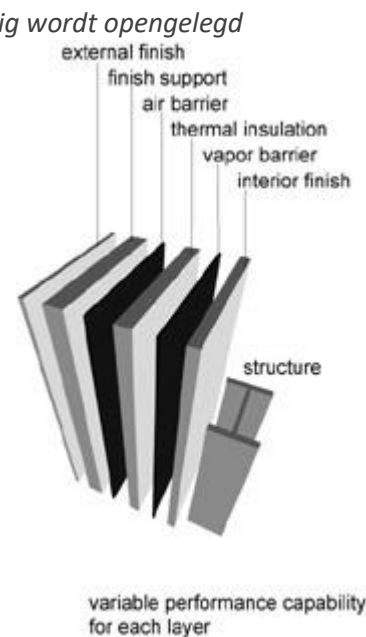
(1) De reikwijdte van de eis voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie

Volgens de Nota van toelichting geldt de verplichting voor een minimum hoeveelheid hernieuwbare energie alleen wanneer sprake is van ingrijpende renovatie. De nota van toelichting geeft (daarbij artikel 3.1 van de Regeling Bouwbesluit 2012 volgend) aan, dat de reikwijdte van de regeling wordt ingeperkt door twee voorwaarden:

- a. er moet sprake zijn van een situatie waarbij ten minste 25% van de oppervlakte van de gebouwschil, wordt vernieuwd, veranderd of vergroot;
- b. de vernieuwing verandering of vergroting dient de "integrale gebouwschil" te betreffen.

Dit laatste wordt als volgt toegelicht:

Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een dak of gevel volledig wordt opgeleegd 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-isolatie van een spouwmuur, na-isolatie van enkelsteens buitenmuren aan binnen- of buitenkant, na-isolatie onder dakpannen of tegen het dakbeschot.



Deze uitleg roept de vraag op waarom de reikwijdte ten opzichte van de herziene EPBD-richtlijn is ingeperkt. De richtlijn beperkt het begrip "ingrijpende renovatie" toch niet tot situaties waarbij alle componenten die "van binnen naar buiten" deel uitmaken van de schil worden vervangen? Renovatie in de zin van de richtlijn heeft ook betrekking op het renoveren van afzonderlijke componenten die deel uitmaken van de bouwschil als geheel. Zij heeft dus ook betrekking op de in het citaat hierboven aangehaalde voorbeelden, voor zover die een significant effect op de energieprestatie van de bouwschil hebben (zie de figuur en artikel 2, leden 7 en 10 en artikel 1, tweede lid, onder c, onderdeel i en ii van de herziene EPBD-richtlijn -zie bijlage).

De beperking van de werking tot vervanging van de gelaagde bouwschil als geheel, maakt de regeling betekenisloos, aangezien dit soort renovaties -zeker waar het woningen betreft - niet vaak voorkomen. Wij pleiten ervoor dat de terminologie van de herziene EPBD-richtlijn wordt gevolgd en dat de aanvullende voorwaarde dat de vernieuwing verandering of vergroting de "integrale bouwschil" moet betreffen komt te vervallen.

Wij stellen in ieder geval voor artikel 3.2 van de Regeling Bouwbesluit 2012 als volgt in lijn te brengen met de herziene EPBD-richtlijn:

1. Van een ingrijpende renovatie als bedoeld in de artikelen 5.6, vierde lid, en 5.16, eerste lid, van het besluit is sprake wanneer meer dan 25% van de oppervlakte van de bouwschil, bepaald volgens ISSO 75.1, uitgave juli 2014, wordt vernieuwd, veranderd of vergroot en die vernieuwing, verandering of vergroting een significant effect op de energieprestatie van de bouwschil heeft.
2. Onder bouwschil wordt verstaan: de geïntegreerde onderdelen die de binnenruimte van een gebouw scheiden van de buitenwereld.

De reikwijdte van de toets aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012

Op grond van het Bouwbesluit 2012 behoeven alleen de fysieke ingrepen bij een verbouwing te voldoen aan de voorschriften. De onderdelen van de ruimte die bij de verbouwing ongewijzigd blijven moeten daarbij buiten beschouwing worden gelaten.

Bijvoorbeeld wanneer in een woning een dakraam wordt aangebracht in een ruimte die voor die ingreep als onbenoemde ruimte (zoals zolder-/bergruimte) wordt gebruikt

en na de ingreep als verblijfsruimte (zoals slaapkamer) gaat worden gebruikt, hoeft alleen het plaatsen van het dakraam te voldoen aan de eisen die in dit besluit aan deze verbouwing zijn gesteld.¹

Dit beginsel werkt ook door in de voorschriften voor installaties die worden gerenoveerd.

Op grond van het Bouwbesluit 2003 konden ook aan de onderdelen die in de aanvraag fysiek ongewijzigd blijven eisen worden gesteld. De nieuwbouwvoorschriften waren in het laatstgenoemde besluit ook van toepassing op de bouwkundige onderdelen die fysiek ongewijzigd blijven, maar wel verband houden met de vernieuwing, verandering of vergroting. De nieuwbouwvoorschriften op het gebied van energiezuinigheid waren in het citaat hierboven opgenomen voorbeeld onder het Bouwbesluit 2003 ook van toepassing op de nieuw gecreëerde verblijfsruimte op zolder als geheel. Goede beschrijvingen van de werking van het Bouwbesluit 2003 in dit verband zijn onder meer te vinden in de gerechtelijke uitspraken onder de nummers ECLI:NL:RVS:2006:AY8078, ECLI:NL:RBHAA:2008:BE9619, ECLI:NL:RVS:2009:BH4630 en ECLI:NL:RVS:2009:BI8425.

Wij vragen ons af hoe het beginsel van het Bouwbesluit 2012 dat bij verbouwingen geen aanvullende eisen kunnen worden gesteld aan onderdelen van gerenoveerde ruimten of gebouwgedeelten die het meest relevant zijn voor de energieprestatie, zich verhoudt tot de herziene EPBD-richtlijn, die juist uitgaat van het beginsel dat het stellen van dergelijke eisen wel mogelijk is.

Wij denken dat de beperking van de werking van de verbouwvoorschriften tot de onderdelen die aanvrager zelf fysiek wil wijzigen, ertoe leidt dat de Nederlandse bouwregelgeving voor wat betreft de bestaande bouwvoorraad niet of nauwelijks bijdraagt aan het in de herziene EPBD-richtlijn opgenomen doel om de energieafhankelijkheid en de broeikasgasemissies van de Europese Unie te doen dalen.

Wij adviseren het Bouwbesluit 2012 zodanig te wijzigen dat er eisen kunnen worden gesteld aan onderdelen van te renoveren ruimten, gebouwgedeelten die het meest relevant zijn voor de energieprestatie (met inbegrip van installaties), ook al betreffen die onderdelen die in de bouwaanvraag niet fysiek worden gewijzigd. Deze eisen dienen uiteraard inhoudelijk zodanig te zijn, dat zij gelet op de doelen van de herziene EPBD-richtlijn betekenisvol zijn.

¹ 'Besluit van 29 augustus 2011 houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken (Bouwbesluit 2012)'. Officiële publicatie, 27 september 2011. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2011-416.html>.

Bijlage

Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen

<http://data.europa.eu/eli/dir/2010/31/oj/nld>

Datum 2010-06-18

(Dossier)nummer 32010L0031

Artikel 1

Onderwerp

1. Deze richtlijn stimuleert de verbetering van de energieprestatie van gebouwen in de Unie, met inachtneming van zowel de klimatologische en plaatselijke omstandigheden buiten het gebouw als van de eisen voor het binnenklimaat en kostenefficiëntie.

2. Deze richtlijn voorziet in voorschriften met betrekking tot:

- a) het algemeen, gemeenschappelijk kader voor een methode voor de berekening van de geïntegreerde energieprestatie van gebouwen en gebouwunits;
 - b) de toepassing van minimumeisen op de energieprestatie van nieuwe gebouwen en nieuwe gebouwunits;
 - c) de toepassing van minimumeisen op de energieprestatie van:
 - i) bestaande gebouwen, gebouwunits en onderdelen van gebouwen die een ingrijpende renovatie ondergaan;
 - ii) tot de bouwschil behorende onderdelen van gebouwen die, na te zijn vernieuwd of vervangen, een significant effect op de energieprestatie van de bouwschil hebben; en
 - iii) technische bouwsystemen wanneer ze worden geïnstalleerd, vervangen of verbeterd;
 - d) nationale plannen om te zorgen voor een toename van het aantal bijna-energie neutrale gebouwen;
 - e) de energiecificering van gebouwen of gebouwunits;
 - f) de regelmatige keuring van verwarmings- en airconditioningsystemen in gebouwen; en
 - g) onafhankelijke systemen voor de controle van energieprestatiecertificaten en inspectieverslagen.
3. De vereisten in deze richtlijn zijn minimumvereisten en beletten niet dat een lidstaat verdergaande maatregelen handhaaft of treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

(...)

7. „bouwschil”: de geïntegreerde onderdelen die de binnenruimte van een gebouw scheiden van de buitenwereld;

(...)

10. „ingrijpende renovatie”: de renovatie van een gebouw, waarbij

- a) de totale kosten van de renovatie met betrekking tot de bouwschil of de technische bouwsystemen hoger zijn dan 25 % van de waarde van het gebouw, exclusief de grond, of
- b) meer dan 25 % van de oppervlakte van de bouwschil een renovatie ondergaat.

De lidstaten kunnen ervoor opteren mogelijkheid a) of b) toe te passen;

Regeling Bouwbesluit 2012

Geldend van 01-01-2021 t/m heden

Artikel 3.2

Van een ingrijpende renovatie als bedoeld in de artikelen 5.6, vierde lid, en 5.16, eerste lid, van het besluit is sprake wanneer meer dan 25% van de oppervlakte van de bouwschil, bepaald volgens ISSO 75.1, uitgave

juli 2014, wordt vernieuwd, veranderd of vergroot en deze vernieuwing, verandering of vergroting de integrale gebouwschil betreft.