

# Reactie internetconsultatie “wijziging Bouwbesluit 2012 BENG 2020”

## Inleiding

Het concept ‘wijziging Bouwbesluit 2012 BENG 2020’ bevat een wijziging ten aanzien van de berekeningsmethodiek van de energieprestaties van gebouwen. Daarnaast bevat het een nieuwe set van prestatie-indicatoren met daarbij behorende eisen die van toepassing zijn bij nieuwbouw van gebouwen. De wijzigingen hebben tot doel enerzijds te komen tot een uniforme bepalingmethode voor alle bouwtypen en anderzijds te komen tot invulling van beleidsdoelstellingen ten aanzien van de energietransitie in de gebouwde omgeving en (mede) de Europese regelgeving.

Stroomversnelling onderschrijft de wenselijkheid om te komen tot een uniforme bepalingmethode voor de energieprestatie van gebouwen, zowel nieuwbouw als bestaande bouw en zowel woningbouw als gebouwen met een andere gebruiksfunctie. Ook onderschrijft Stroomversnelling het belang van het aansluiten bij de betreffende Europese regelgeving en de noodzaak te komen tot eisen voor nieuwbouw die mede invulling geven aan de klimaatdoelstellingen. Juist omwille van beide laatste doelen heeft Stroomversnelling zorgen bij de voorgestelde uitwerking en geven zij voorstellen voor verbeteringen. De zorgen en voorgestelde aanpassingen staan uitgewerkt in dit document. Om de context helder te maken, volgt eerst een korte terugblik op de rol van energieprestatieregelgeving in het Bouwbesluit van de afgelopen decennia.

## Ontwikkeling bouwregelgeving in relatie tot energieprestatie van woningen tot 2018

Energieprestatie-eisen voor de nieuwbouw en richtlijnen voor de bestaande bouw zijn bij uitstek instrumenten waarmee de Rijksoverheid, en in de toekomst mogelijk ook lokale overheden, invulling kan geven aan energie- en klimaatbeleid. De overheid heeft tot nog toe een min of meer convergerend beleid gevoerd (zie ook de bijlage voor aanvullende tekst en uitleg):

- Vóór 1995: Productspecificatie-eisen ter stimulans van de markt: Rc-waardes en luchtdoorlatendheid als maat voor de energieprestatie;
- 1995-2000: Energieprestatiesturing ter stimulans van de markt: EPC als maat voor de energieprestatie met tweejaarlijkse aanscherpingen van EPC = 1,4 naar EPC = 1;
- 2000-2005: Stilstand in marktstimulering van verbeterde energieprestaties voor nieuwbouw;
- 2005-2015: Verdere EPC-aanscherpingen ter stimulans van de markt: in stappen naar EPC = 0,4;
- 2015-2018: Voorgenomen beleid ter stimulans van de markt; in 2015 aankondiging dat vanaf 2020 voor woningen zal gelden:
  - BENG 1 (energiebehoefte) = 25 kWh\_thermisch/m<sup>2</sup>
  - BENG 2 (primair fossiel energieverbruik) = 25 kWh\_primair/m<sup>2</sup>
  - BENG 3 (aandeel hernieuwbare energie) = 50%

## 2018: Klimaatakkoord, nieuwbouw aardgasvrij en nieuwe BENG-eisen

Het afgelopen jaar is door de Rijksoverheid, lokale overheden, belangenorganisaties en marktpartijen hard gewerkt aan de totstandkoming van het Klimaatakkoord. Het Klimaatakkoord betreft een opvolging van het Energieakkoord. Het geeft invulling aan de noodzakelijke maatregelen om de

Parijdoelen en de daarvan afgeleide nationale doelen ten aanzien van energie- en klimaatbeleid te kunnen realiseren: een aardgasvrije en CO<sub>2</sub>-neutrale gebouwde omgeving. In navolging op de BENG 1 indicator, zoals aangekondigd in 2015, en de EPV-wetgeving van 2016 is in het Klimaatakkoord vastgelegd dat als kwaliteitsstandaard voor de bestaande bouw gewerkt zal worden met de netto warmtevraag van de woning uitgedrukt in kWh\_thermisch/m<sup>2</sup> gebruiksoppervlak.

Geheel in lijn met voorgaand beleid is in juli 2018 de aansluitplicht van gebouwen op aardgas komen te vervallen en mogen nieuwbouwgebouwen in principe niet langer worden voorzien van een aardgasaansluiting. Daarmee is de facto 'aardgasvrij' de nieuwe referentie voor nieuwbouw geworden.

Eind 2018 werden nieuwe voorgenomen eisen voor de nieuwbouw aangekondigd door de Rijksoverheid. Voor grondgebonden woningen zouden deze komen te liggen op:

- BENG 1 = 70 kWh\_thermisch/m<sup>2</sup>
- BENG 2 = 30 kWh\_primair/m<sup>2</sup>
- BENG 3 = 50%

Met de voorpublicatie van de nieuwe bepalingmethode, de NTA8800, werd daarnaast duidelijk dat de Rijksoverheid voornemens is om als forfaitaire waarde voor de Primaire EnergieFactor (PEF) van centrale elektriciteitsopwekking een waarde van 1,45 te hanteren. Direct na de publicatie is een storm van kritiek losgebarsten op de afzwakking van de in 2015 gecommuniceerde voorgenomen eisen. Hier zijn zelfs kamervragen over gesteld. De minister heeft in antwoord op deze kamervragen aangegeven dat de wijzigingen ten opzichte van de eisen in 2015 een gevolg zijn van een in de NTA8800 doorgevoerde wijziging van de bepalingmethode voor BENG 1, plus het meenemen van de uitkomsten van een KostenOptimalisatieStudie.

### Zorgen ten aanzien van het concept wijzigingsregeling

Om de doelstellingen van de Rijksoverheid ten aanzien van energie en klimaat te realiseren, wordt beleid ontwikkeld en worden kaders geschapen voor de markt. Voor de markt is consistent en convergerend beleid een randvoorwaarde om tijdig de noodzakelijke concepten en technologieën te ontwikkelen en implementeren. Met het publiceren van nieuwbouweisen en onderliggende beleidsfactoren (forfaitaire waardes) geeft de overheid de noodzakelijke sturing aan de markt voor nieuwbouw.

Bij doorrekening van verschillende nieuwbouwconcepten blijkt dat de nieuwe eisen een afzwakking van de energieprestatie-eisen inhouden ten opzichte van de bestaande eisen uit 2015 (EPC = 0,4), in plaats van een aanscherping zoals destijds was aangekondigd. Dit is naar de mening van Stroomversnelling bijzonder voor het 'groenste kabinet ooit' en niet in lijn met aanpalend beleid van het kabinet, en het ministerie BZK in het bijzonder.

Wij uiten onze zorgen over de risico's die het huidige voorgenomen beleid met zich meebrengt op de volgende punten:

1. Ontwikkeling woonlasten
2. Meetbaarheid van de schilkwaliteit
3. Gevolgen voor de Nederlandse innovatie
4. Netbelasting
5. Europese en nationale klimaatdoelen

#### Ad. 1: Ontwikkeling woonlasten

In een prijsgestuurde sector is het noodzakelijk een standaard te bepalen die een goede prijs-kwaliteit levert. Het voorgenomen beleid biedt ruimte voor lagere prestaties van de schil en/of minder efficiënte installaties dan mogelijk. Dat vertaalt zich direct naar hogere energielasten.

Uit berekeningen van een van de meest voorkomende woningtypes, de tussenwoning, blijkt dat de jaarlijkse energielasten makkelijk meer dan € 300,- kunnen stijgen ten opzichte van aardgasvrije nieuwbouwwoningen met een EPC van 0,4. Bij hoekwoningen, twee-onder-een-kapwoningen en vrijstaande woningen kunnen de additionele jaarlijkse energielasten zelfs meer dan € 1.000,- bedragen doordat woningen met een slechte schil en/of inefficiënte warmteopwekkers een zwaardere netaansluiting nodig hebben.

Met name voor huurders van sociale huurwoningen, die het minst te besteden hebben, is de impact van de verhoogde energielasten, die zich een-op-een vertalen naar de woonlasten, te groot. Dergelijke effecten zijn niet inzichtelijk geworden met de KostenOptimalisatieStudie om twee redenen. De eerste reden is de referentiesituatie waarmee gerekend is. Dit betreft een woning op aardgas welke sinds juli 2018 de facto niet meer vergund worden. Daarmee is een bias ontstaan omtrent de te verwachten meerkosten bij de bouw. De tweede reden is dat in de studie de kosten van netaansluitingen niet zijn meegenomen, noch de baten van hogere energieprestaties. Als deze aspecten wel waren meegenomen, zou voor grondgebonden woningen het niveau Nul-op-de-Meter de laagste woonlasten hebben opgeleverd, ondanks de hogere aanvangsinvestering. Dit toont aan dat een woonlastenbenadering essentieel is voor de toetsing van het voorgenomen beleid.

#### **Ad. 2: Meetbaarheid van de schilkwaliteit**

De aanpassingen op de bepalingsmethode van de schil-indicator BENG 1 hebben tot gevolg dat deze indicator de gebouwprestatie minder goed weergeeft dan de EPC in het verleden deed. De vermenging van warmtebehoefte, koelbehoefte en een voorgeschreven fictief ventilatiesysteem leidt ertoe dat de praktijkprestatie altijd af zal wijken van hetgeen met BENG 1 wordt berekend. Juist de schilkwaliteit zou met de nieuwe berekeningsmethodiek een prominentere rol moeten gaan spelen; een van de redenen dat deze indicator is opgenomen. Om, in de geest van de trias energetica, de schil recht te doen en te vertalen naar een in de praktijk meetbare grootte, is het beter om de netto warmtevraag per m<sup>2</sup> GBO als schil-indicator te hanteren. Dat zou bovendien deze belangrijke eigenschap van de woning in lijn brengen met de doelstellingen van het Klimaatakkoord en aanpalende wet- en regelgeving, zoals de EnergiePrestatieVergoeding (EPV). Deze grootte is ook een deelresultaat van de NTA8800 en zou dus eenvoudig toegevoegd kunnen worden. Indien dat niet gebeurt, moet op zijn minst de hoogte van BENG 1 teruggebracht worden naar 40 kWh\_thermisch per m<sup>2</sup> GBO om recht te doen aan de bouwkwiteit die nu al mogelijk en wenselijk is.

#### **Ad 3: Gevolgen voor Nederlandse innovatie**

Vanaf 2015 hebben vele marktpartijen hun innovatiebeleid gericht op de steeds strenger wordende prestatie-eisen, zoals ook aangekondigd door de Rijksoverheid in 2015. Nu, inmiddels vier jaar later, dreigen deze innoverende marktpartijen geconfronteerd te worden met beleid dat de effecten van deze inspanningen marginaliseert. Het risico bestaat dat innovatie in de bouw stil komt te vallen, terwijl het innovatievermogen van de bouw essentieel is om de klimaatdoelstellingen te kunnen halen op maatschappelijk verantwoorde wijze.

#### **Ad. 4: Netbelasting**

Er is een directe relatie tussen de kwaliteit van gebouw en installaties, en de hoeveelheid duurzame opwek die nodig is om aan de energieprestaties te voldoen. Hoe zwakker de schil en installatie, des te meer duurzame opwek er nodig is. Het risico bestaat dat de piekbelasting van het net grotere investeringen zal vereisen, met hogere maatschappelijke kosten tot gevolg.

#### **Ad. 5: Europese en nationale klimaatdoelen**

Om de klimaatdoelen te halen, moeten er nog grote slagen gemaakt worden; zowel in de bouwsector als in de energiesector. Eigenlijk zouden nieuwbouwwoningen geen nieuwe CO<sub>2</sub>-uitstoot moeten toevoegen aan het systeem. Met de duizenden Nul-op-de-Meter woningen is aangetoond

dat voor grondgebonden woningen en woningen met maximaal vier woonlagen dit goed haalbaar en betaalbaar is in de nieuwbouw.

Met de keuze van de Rijksoverheid om de Primaire EnergieFactor (PEF) van het elektriciteitssysteem forfaitair op 1,45 te zetten, neemt zij een groot risico. Als in 2020 blijkt dat de PEF in praktijk niet zo laag is, zijn niet alleen vergunningen afgegeven op woningen die meer CO<sub>2</sub> uitstoten dan beoogd, maar loopt Nederland zelfs het risico, weer, door de EU op de vingers getikt te worden. In Nederland is de PEF momenteel eerder in de buurt van 2,1. Daarbij wordt in de EU als forfaitaire waarde een PEF van ruim boven de 2 gehanteerd. Een (te) lage PEF leidt bovendien tot inefficiënte elektrische installaties, wat zich weer laat vertalen in verhoogde woonlasten en vergrote piekbelasting. Juist bij normstelling is de regel dat forfaitaire waarden behoudend worden ingevuld en alleen op basis van nadere bewijslast, daarvan afgeweken mag worden. De Nederlandse overheid houdt zich met de gestelde waarde niet aan het eigen beleid.

### Voorstellen voor aanpassingen op wijzigingsregeling Bouwbesluit

Energieprestatie-eisen voor de nieuwbouw en richtlijnen voor de bestaande bouw zijn bij uitstek instrumenten waarmee de Rijksoverheid, en in de toekomst mogelijk ook lokale overheden, invulling kan geven aan energie- en klimaatbeleid.

In lijn met het Klimaatakkoord, en de onderliggende bevindingen van de sectortafel Gebouwde omgeving, stelt Stroomversnelling het volgende voor:

1. Bij kostenoptimalisatie en -effectiviteitsberekeningen worden de effecten op woonlasten van de bewoner centraal gesteld. De eventuele kosten van netverzwaring en de kosten van de zwaarte van de netaansluiting van gebouwen worden integraal meegenomen en als referentiesysteem voor de woningbouw wordt in beginsel minimaal een EPC = 0,4 woning genomen zonder aardgasaansluiting. Tevens zou de overheid aan moeten geven vanaf welk jaartal nieuwbouwwoningen energieneutraal opgeleverd moeten worden.
2. De forfaitaire waarde voor de PEF wordt bepaald op basis van de praktijkwaardes voor het energiesysteem, ergo de huidige PEF in de praktijk.
3. De netto warmtevraag voor ruimteverwarming wordt toegevoegd aan de BENG-indicatoren of komt in de plaats van de BENG 1 indicator.
4. Het niveau van de BENG-eisen wordt in overeenstemming gebracht met hetgeen voortvloeit uit bovenstaande drie punten en de doelstellingen en ambities worden verwoord in het klimaatakkoord.

## Bijlage 1. Terugblik op Energieprestatiewetgeving

### Vóór 1995: Productspecificatie-eisen ter stimulans van de markt

Voor 1995 gaf de Rijksoverheid invulling aan beleidsdoelstellingen op het gebied van de energieprestatie van gebouwen door prestatie-eisen te stellen aan het niveau van het bouwproduct, met name isolatiewaarde van gevels, daken en vloeren en de luchtdoorlatendheid. Een dergelijk stelsel van eisen had echter het nadeel dat zelfs als de juiste materialen zijn gebruikt, de bouwkundige verwerking ervan alsnog kan leiden tot het niet halen van het beoogde effect. Bovendien biedt een systeem gebouwd rondom productspecificaties weinig mogelijkheden voor innovatieve ontwikkelingen. Daarvoor is een systeem gebouwd rondom (product)prestaties noodzakelijk.

### 1995-2000: Energieprestatiesturing ter stimulans van de markt

Met de invoering van de EnergiePrestatieNormering (EPN) zijn voor het eerst energieprestaties het uitgangspunt geworden voor nieuwbouweisen. Met de EPN-bepalingsmethode werd als maatstaf voor de energieprestatie de EPC geïntroduceerd. Met de introductie daarvan is het belang van

bouwkwaliteit, naast productkwaliteit, belangrijker geworden en is er ruimte gekomen voor innovaties. Hiermee heeft de Rijksoverheid ook een instrument geïntroduceerd waarmee de nationale en Europese doelen ten aanzien van energie- en milieubeleid kunnen worden vertaald naar de markt. Om met name ook deze doelen te bereiken, is reeds bij de introductie in 1995 aan de markt kenbaar gemaakt dat de energieprestatie-eisen in stappen aangescherpt zullen worden: bij woningen van EPC = 1,4 in 1996 naar EPC = 1,2 in 1998, tot aan EPC = 1,0 in 2000. Daarmee is een aanzet gegeven aan de ontwikkeling van een meer integrale benadering van gebouwen en wordt de markt gestimuleerd innovatieve oplossingen te implementeren. Voor allerhande bouwtypes heeft dit de integratie van nieuwe producten en productverbeteringen uitgelokt. Dit zijn bijvoorbeeld zonneboilersystemen, warmtepompen en ventilatiesystemen met warmteterugwinning, tot aan het 'innovatief' rekenen aan ontwerpaspecten als leidinglengtes en koudebruggen (Lenteakkoord, 2012).

### 2000-2005: Stilstand in energieprestatieontwikkeling nieuwbouw

In het jaar 2000, toen de energieprestatiecoëfficiënt (EPC) het magische getal 1 had, kwam er stagnatie in de ingezette ontwikkelingen. Tussen 2000 en 2005 werden in de woningbouw en utiliteitsbouw geen verdere aanscherpingen opgelegd of aangekondigd door de Rijksoverheid. Dit uitblijven van aanscherpingen gebeurde ondanks het feit dat nieuwe innovaties in de markt geïntroduceerd werden, zoals passiefhuisbouw, zon-PV en douchewater warmteterugwinning. In deze periode hebben vele marktpartijen meer en meer kritiek geuit op de bepalingsmethode, omdat deze voor de consument onvoldoende inzicht biedt in het te verwachten energiegebruik bij bewoning in de praktijk. Het feit dat een EPC ook alleen getoetst hoefde te worden in de ontwerpfase, heeft er mede toe geleid dat de afwijking tussen de theoretische energieprestatie en de werkelijke energieprestatie meer en meer toenam.

### 2005-2015: EPC-aanscherpingen ter stimulans van de markt

Het kabinetsprogramma Schoon en Zuinig van 2005 voorzag in een nieuwe reeks van progressieve energieprestatie-eisen met een gerichte strategie van successievelijke EPC-aanscherpingen tot 2015 (EPC = 0,8 in 2006, EPC = 0,6 in 2011, EPC = 0,4 in 2015) met het uiteindelijke doel om te komen tot energieneutrale nieuwbouw in 2020. Een en ander werd samen met de bouwsector bekrachtigd in het zogenaamde Lenteakkoord van april 2008. Onderdeel van het Lenteakkoord was ook de afspraak om te komen tot een nieuwe berekeningsmethodiek waarmee onder andere een betere relatie tussen de berekende energienorm en het werkelijke energieverbruik geborgd kon worden. Bovendien moest daarmee de berekeningsmethode voor bestaande bouw en nieuwbouw, en voor woningbouw en utiliteitsbouw gelijkgetrokken worden. Om aan te sluiten bij eisen ontwikkeld vanuit Europa, de EPBD, is het begrip BENG (Bijna EnergieNeutrale Gebouwen) geïntroduceerd. Nadere invulling wat dit begrip zou inhouden in termen van concrete energieprestatie, door de EPBD verplicht te realiseren vanaf 2020, moest nog uitgewerkt worden.

### 2015-2018: Voorgenomen beleid ter stimulans van de markt

2015 was niet alleen het jaar van 'Parijs', waar het energietransitiebeleid voor vrijwel alle landen is overeengekomen. 2015 is ook het jaar waarin de Rijksoverheid de marktpartijen invulling heeft gegeven aan het begrip BENG in combinatie met de contouren voor een nieuwe berekeningsmethodiek. Mede in lijn met de EPBD en het belang om bij gebouwontwerp de vraagreductie voorop te stellen middels een 'schil-indicator', werden drie indicatoren benoemd:

1. BENG 1: De netto warmtevraag van een gebouw in kWh\_thermisch/m<sup>2</sup>. Dezelfde grootte is in 2016 aangewezen als maatgevend voor de hoogte van de EnergiePrestatieVergoeding (EPV).
2. BENG 2: Het netto primair energiegebruik per m<sup>2</sup> van het gebouw als geheel.
3. BENG 3: Het aandeel duurzame energieopwekking ter afdekking van het gebouwgebonden energiegebruik.

Om de marktpartijen tijdig in staat te stellen goede gebouwconcepten te ontwikkelen en ervaring op te doen met de toepassing van innovatieve technieken en oplossingen, heeft de Rijksoverheid aangekondigd dat vanaf 2020 de nieuwe berekeningsmethodiek verplicht wordt en de indicatoren voor woningen zullen worden vastgelegd op:

- BENG 1 (energiebehoefte) = 25 kWh\_thermisch/m<sup>2</sup>
- BENG 2 (primair fossiel energieverbruik) = 25 kWh\_primair/m<sup>2</sup>
- BENG 3 (aandeel hernieuwbare energie) = 50%

Sinds 2015 hebben vele marktpartijen aangetoond al klaar te zijn voor dergelijke nieuwbouweisen of op zijn minst klaar te zullen zijn in het jaar dat de nieuwe eisen zullen gaan gelden.