

**Besluit van
tot wijziging van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving in
verband met hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz.
enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van PM, nr. PM,
CZW;

Gelet op de artikelen 2, eerste lid, en 120, eerste lid, van de Woningwet, artikel 4.3, eerste lid,
aanhef en onderdeel a, van de Omgevingswet en artikel 15, vierde lid, van de Richtlijn 2018/2001/EU
van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van
energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (PbEU 2018, L 328);

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [datum], nr [xxxx]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van
[datum], nr. [xxxx], CZW;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het **Bouwbesluit 2012** wordt als volgt gewijzigd:

A

Tabel 5.1B komt te luiden:

Tabel 5.1B

gebruiksfunctie	leden van toepassing																					grenswaarde						
	thermische isolatie												luchtvolumestroom		gebruiksfunctie met een lage energievraag		verbouw					tijdelijk bouwwerk		thermische isolatie				
artikel	5.3												5.4		5.5		5.6					5.7		5.3				
lid	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	1	2	1	2	3	4	5	6	7	*	1 en 8	3	5 en 6	
	[m ² .K/W]																											
1 Woonfunctie																									*	2.6	2.6	2.6
a woonwagen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
b andere woonfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
2 Bijeenkomstfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	1	2	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
3 Celfunctie																									*	4.7	6.3	3.7
a in een cellengebouw	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
b andere celfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
4 Gezondheidszorgfunctie																									*	4.7	6.3	3.7
a met bedgebied	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
b andere gezondheidszorgfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
5 Industriefunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	1	2	1	2	-	4	-	-	7	*	4.7	6.3	3.7	
6 Kantoorfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
7 Logiesfunctie																									*	4.7	6.3	3.7
a in een logiesgebouw	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
b andere logiesfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	1	2	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
8 Onderwijsfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	-	-	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
9 Sportfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	1	2	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
10 Winkelfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	-	12	1	2	1	2	1	2	-	4	5	6	7	*	4.7	6.3	3.7	
11 Overige gebruiksfunctie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	1	2	1	2	-	4	-	-	7	*	4.7	6.3	3.7	
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

B

Artikel 5.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid komt te luiden:

5. In aanvulling op het vierde lid voldoet bij een ingrijpende renovatie als bedoeld in artikel 2 van de herziene richtlijn energieprestatie gebouwen waarbij een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of ruimteteoeling of een combinatie daarvan wordt geplaatst, gedeeltelijk vernieuwd, veranderd of vergroot, een gebruiksfunctie aan een minimumwaarde met betrekking tot het opwekken van een hoeveelheid hernieuwbare energie van $30 \times (A_{\text{roof}} / A_{\text{g,tot}})$ kWh/m².jr, bepaald volgens NTA 8800, waarbij $A_{\text{roof}} / A_{\text{g,tot}}$ ten hoogste 1,0 is.

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

6. Het vijfde lid is niet van toepassing op een bouwwerk:

a. voor zover artikel 5.5 van toepassing is;

b. dat is aangesloten of aantoonbaar binnen drie jaar na de renovatie wordt aangesloten op een warmtenet als bedoeld in artikel 1 van de Warmtewet;

c. voor zover het als gevolg van locatiegebonden omstandigheden of bouwtechnische belemmeringen niet mogelijk is aan de minimumwaarde voor hernieuwbare energie te voldoen; of

d. waarbij de maatregelen die nodig zijn om aan de minimumwaarde voor hernieuwbare energie te voldoen een terugverdientijd hebben van meer dan 10 jaar, mits de maximale hoeveelheid hernieuwbare energie wordt gerealiseerd die mogelijk is met maatregelen die een terugverdientijd hebben van ten hoogste 10 jaar.

7. Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over het in dit artikel bepaalde.

Artikel II

Het **Besluit bouwwerken leefomgeving** wordt als volgt gewijzigd:

A

Tabel 5.8 komt te luiden:

Tabel 5.8

gebruiksfunctie	leden van toepassing																																	
	constructieve veiligheid		constructieve veiligheid bij brand		hoogte afscheiding		beperken van het ontstaan van		beperking van het ontwikkelen van brand en rook		beperking van uitbreiding van brand		verdere beperking van uitbreiding van brand en bescherming tegen geluid van gebouwinstallaties		luchtverversing		afvoer van rookgas en toevoer van verbrandingslucht		verblijfsgebied en verblijfsruimte		toiletteruimte		badruimte		energiezuinigheid							vluchten bij brand		technische bouwsystemen
artikel	5.9	5.10	5.10a	5.11	5.12	5.13	5.13a	5.14	5.15	5.16	5.17	5.18	5.19	5.20								5.20a	5.21											
lid	1	2	*	*	*	1	2	*	*	1	2	1	2	3	*	*	*	1	2	3	4	5	6	7	*	1	2							
1 Woonfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	*	1	2	1	2	1	2	3	*	*	*	1	2	3	4	5	6	7	*	1	2					
2 Bijeenkomstfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	*	1	2	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
a voor kinderopvang voor kinderen jonger dan 4 jaar	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
b andere kinderopvang	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
c andere bijeenkomstfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
3 Celfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
4 Gezondheidszorgfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
5 Industriefunctie	1	2	*	-	*	1	2	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	-	-	-	1	2					
a lichte industriefunctie voor het houden van dieren	1	2	*	-	*	1	2	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	-	-	-	1	2					
b andere industriefunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
6 Kantoorfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
7 Logiesfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
8 Onderwijsfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
a basisonderwijs	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
b andere onderwijsfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
9 Sportfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
10 Winkelfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	1	2	-	4	5	6	7	-	1	2					
11 Overige gebruiksfunctie	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2					
a voor het personenvervoer	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2					
b andere overige gebruiksfunctie	1	2	-	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2					
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2					
a wegtunnel met een tunnelengte van meer dan 250 m	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2					
b voor langzaam verkeer	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2					
c ander bouwwerk geen gebouw zijnde	1	2	*	-	*	1	-	*	-	1	-	1	2	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2					

B

Aan artikel 5.20 worden twee leden toegevoegd, luidende:

6. Bij een ingrijpende renovatie als bedoeld in artikel 2 van de richtlijn energieprestatie gebouwen waarbij een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of ruimteteoeling wordt geplaatst, gedeeltelijk vernieuwd, veranderd of vergroot, voldoet een gebruiksfunctie aan een minimumwaarde voor hernieuwbare energie van $30 \times (A_{\text{roof}} / A_{\text{g,tot}})$ kWh/m².jr, bepaald volgens NTA 8800, waarbij $A_{\text{roof}} / A_{\text{g,tot}}$ ten hoogste 1,0 is.

7. Het zesde lid is niet van toepassing op een bouwwerk:

a. voor zover artikel 4.155 van toepassing is;

b. dat is aangesloten of aantoonbaar binnen drie jaar na de renovatie wordt aangesloten op een warmtenet als bedoeld in artikel 1 van de Warmtewet;

c. voor zover het als gevolg van locatiegebonden omstandigheden of bouwtechnische belemmeringen niet mogelijk is aan de minimumwaarde voor hernieuwbare energie te voldoen; of

d. waarbij de maatregelen die nodig zijn om aan de minimumwaarde voor hernieuwbare energie te voldoen een terugverdientijd hebben van meer dan 10 jaar, mits de maximale hoeveelheid hernieuwbare energie wordt gerealiseerd die mogelijk is met maatregelen die een terugverdientijd hebben van ten hoogste 10 jaar.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Op 11 december 2018 is de herziening van de richtlijn hernieuwbare energie (Richtlijn (EU) 2018/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (PbEU 2018, L 382)) vastgesteld. Het onderhavige besluit strekt tot implementatie van deze herziene richtlijn (hierna ook: REDII). In paragraaf 9 van dit algemeen deel van de toelichting is een transponeringstabel opgenomen. De REDII dient uiterlijk 30 juni 2021 te zijn geïmplementeerd en heeft ten doel de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindverbruik van energie te vergroten. Het toenemende gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen vormt een belangrijk onderdeel van het pakket aan maatregelen in het Europese energiebeleid dat nodig is om de broeikasgasemissies te reduceren en te voldoen aan de klimaatdoelen die in Parijs zijn afgesproken.

De REDII bevat een verplichting voor lidstaten om een hoeveelheid hernieuwbare energie voor te schrijven bij nieuwbouw en ingrijpende renovatie. Voor een deel is deze verplichting al geïmplementeerd. Voor nieuwbouw geldt namelijk vanaf 1 januari 2021 een eis voor de minimumhoeveelheid hernieuwbare energie. Dit is geregeld in een eerdere wijziging van het Bouwbesluit 2012, het Besluit van 13 december 2019, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 en van enkele andere besluiten inzake bijna energie-neutrale nieuwbouw (hierna: Besluit BENG).¹ Hiermee wordt voldaan aan de REDII voor een verplichte hoeveelheid hernieuwbare energie bij nieuwbouw. Voor ingrijpende renovatie is er echter nog geen eis in de regelgeving opgenomen. Met de onderhavige wijziging wordt deze eis geïmplementeerd in het Bouwbesluit 2012 en, voor wanneer de Omgevingswet in werking treedt, in het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl). Deze eis wordt nader uitgewerkt in de Regeling Bouwbesluit 2012 (en de Omgevingsregeling) en draagt bij aan het behalen van stijgende doelstellingen ten aanzien van de verduurzaming van de gebouwde omgeving. Bij de implementatie van de REDII is rekening gehouden met afspraken in het kader van het Klimaatakkoord en bestaande verplichtingen.²

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Reikwijdte van de eis voor een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie

De verplichting uit de herziene richtlijn hernieuwbare energie om een hoeveelheid hernieuwbare energie voor te schrijven bij ingrijpende renovatie (en nieuwbouw) is opgenomen in artikel 15, vierde lid, van de REDII.

De verplichting uit het onderhavige wijzigingsbesluit voor een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie geldt allereerst alleen wanneer sprake is van ingrijpende renovatie. Op grond van artikel 3.2 van de Regeling Bouwbesluit 2012 is sprake van een ingrijpende renovatie wanneer meer dan 25% van de oppervlakte van de gebouwschil wordt vernieuwd, veranderd of vergroot en deze vernieuwing, verandering of vergroting de integrale gebouwschil betreft. Artikel 2 van de richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (hierna: herziene EPBD)³ biedt lidstaten voor wat betreft deze definitie van 'ingrijpende renovatie' een keuze. De eerste mogelijkheid is een methodiek waarbij uitgegaan wordt van 25% van de waarde van het gebouw, de tweede een methodiek waarbij wordt uitgegaan van 25% van de oppervlakte van de gebouwschil die wordt gerenoveerd. Nederland heeft voor de oppervlakte-methode gekozen.⁴

¹ Stb. 2019, 501.

² Stb. 2018, 380; *Kamerstukken II* 2019/20, 30196, nr. 695; Stb. 2020, 84.

³ PbEU 2010, L 153.

⁴ Artikel 3.2 Regeling bouwbesluit 2012; Stcrt. 2013, 16919.

Van een ingrijpende renovatie kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een dak of gevel volledig wordt opengelegd 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. Opgemerkt wordt dat bij een ingrijpende renovatie als bedoeld in artikel 5.6 Bouwbesluit 2012 (en artikel 5.20 Bbl) in het algemeen sprake zal zijn van een activiteit waarvoor een vergunning voor het bouwen nodig is zodat het bevoegd gezag de activiteit kan toetsen en toezicht kan uitoefenen. In die uitzonderlijke gevallen waarbij de ingrijpende renovatie vergunningvrij is, zal de bouwactiviteit voor het bevoegd gezag toch zichtbaar zijn buiten het gebouw, waardoor zij ook in die gevallen zo nodig handhavend kan optreden.

Ten tweede geldt de verplichting voor een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie alleen wanneer een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of ruimtekoeling onderdeel uitmaakt van de ingrijpende renovatie. Dit is het geval wanneer bij de ingrijpende renovatie een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of ruimtekoeling wordt geplaatst, gedeeltelijk wordt vernieuwd, veranderd of vergroot. Van het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten van een technisch bouwsysteem is sprake wanneer één of meer van de centrale warmte-, koude-, of warmwateropwekkers of centrale ventilatie-units veranderd wordt of wanneer een derde of meer van de afgiftelichamen (meestal radiatoren) of inbouwarmaturen wordt geïnstalleerd, vervangen of verbeterd. Daarmee wordt aangesloten bij de EPBD voorschriften voor technische bouwsystemen, wat de eenduidigheid in de markt ten goede komt.⁵ Er is géén sprake van het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten van een technisch bouwsysteem bij ondergeschikte wijzigingen aan een technisch bouwsysteem, zoals een eenvoudige reparatie. Hiermee wordt namelijk voorkomen dat wanneer een gebouweigenaar (minimaal) 25% van de bouwschil integraal vernieuwt, hij om die reden verplicht wordt om de installatie(s) aan te passen vanwege de minimumeis voor hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie. Dit zou tot onnodig hoge kosten kunnen leiden wanneer de installatie nog een economische of technische levensduur heeft en niet hoeft te worden aangepast.

Kortom, in beginsel geldt de eis voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie dus voor alle bestaande gebouwen die ingrijpend gerenoveerd worden en waarbij de verwarmings- of koelinstallatie(s) onderdeel uitmaken van de renovatie, zowel voor woningbouw als utiliteitsbouw. De gebruiksfuncties waar de eis voor geldt zijn gelijk aan de gebruiksfuncties waarvoor momenteel energieprestatie-eisen gelden bij verbouw of renovatie. Gebruiksfuncties waarvoor de minimumeis niet geldt, zijn bouwwerken geen gebouw zijnde, overige gebruiksfuncties en industriefuncties. Dit is gelijk aan de gebruiksfuncties die zijn uitgezonderd van de BENG-eisen bij nieuwbouw.

2.2 Invulling van de eis voor een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie

Er zijn verschillende technische oplossingen beschikbaar om aan de minimumeis voor een hoeveelheid hernieuwbare energie te voldoen. Het is aan betrokken partijen, zoals projectontwikkelaars, gebouweigenaren en architecten, om invulling te geven aan hoe te voldoen aan de verplichting. Dit kan bijvoorbeeld via het realiseren van PV-panelen, een (hybride) warmtepomp of een zonneboilersysteem. Het verschilt per technische oplossing en per type gebouw hoeveel de technische oplossing bijdraagt aan de hernieuwbare energie in een gebouw. Verder dient de hernieuwbare energie op grond van de NTA 8800 te worden opgewekt op het perceel om invulling te geven aan deze minimumeis. Aanvullend hierop wordt ook hernieuwbare energie of restwarmte of -koude uit gebiedsmaatregelen met een directe fysieke koppeling met het gebouw, zoals een lokaal warmtenet, in deze minimumeis gewaardeerd.⁶

⁵ Stb. 2020, 84.

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 30196, nr. 608.

Artikel 15, vierde lid, van de REDII schrijft voor dat rekening gehouden moet worden met de resultaten van de kostenoptimaliteitsberekening die in het kader van de herziene EPBD voor energieprestatie-eisen moet worden uitgevoerd. Ook dient er rekening gehouden te worden met de technische, functionele en economische haalbaarheid. Omdat de energetische prestatie op gebouwniveau wordt bepaald, zijn de eisen gesteld op het niveau van de (maatgevende) gebruiksfunctie van het gebouw of gebouwdeel, conform de rekenregels in de energieprestatiebepalingsmethode NTA 8800.

2.3 Hoogte van de eis voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie

De hoogte van de minimumeis is gebaseerd op een onderzoek van ingenieursbureau DGMR.⁷ Hierin is gekozen voor PV-panelen als maatgevende techniek.⁸ Deze keuze is gemaakt op basis van verkennende berekeningen en het uitgangspunt van de REDII dat er gekeken moet worden naar een technisch, functioneel en economisch maatgevende techniek en er rekening gehouden moet worden met kosteneffectiviteit.⁹ Er zijn vervolgens verschillende situaties uitgewerkt met PV-panelen om de hoogte van de eis te bepalen. Hierin is gevarieerd in zowel de hoeveelheid PV-panelen (15% en 20% van het dakoppervlak), de oriëntatie van de PV-panelen (oost, zuid, west, noord), de hellingshoek (15° en 30°) en matig en sterk geventileerde panelen. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat 15% PV-panelen van A_{roof} (dakoppervlakte) als een acceptabel minimumniveau wordt gezien voor hernieuwbare energie in een gebouw bij ingrijpende renovatie. Ter illustratie, dit komt overeen met zeven PV-panelen bij een tussenwoning van 110 m², 64 PV-panelen bij een woongebouw met 33 woningen van 3036 m² en 12 PV-panelen bij een klein kantoorgebouw van 298 m².¹⁰ De uitgangspunten oriëntatie oost (nagenoeg gelijk aan oriëntatie west), matig geventileerde panelen, een opwekcapaciteit van 200 Wp/m² per paneel en een hellingshoek van 30° zijn gekozen voor het vaststellen van de hoogte van de minimumeis. Daarmee komt de hoogte van de minimumeis overeen met de volgende berekening: minimaal $30 \times (A_{\text{roof}} / A_{\text{g,tot}})$ kWh/m².jr, bepaald volgens NTA 8800, waarbij $A_{\text{roof}} / A_{\text{g,tot}}$ ten hoogste 1,0 is.¹¹ De minimumeis wordt dus uitgedrukt in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar.

Voor het bepalen van de hoeveelheid hernieuwbare energie die wordt opgewekt door PV-panelen is geen volledige NTA 8800 berekening noodzakelijk. Hiervoor wordt op dit moment een rekentool ontwikkeld die gebruikt kan worden om het aantal PV-panelen te bepalen om te voldoen aan de eis. De rekentool is gebaseerd op de meest recente versie van de NTA 8800. Wanneer er in de toekomst wijzigingen worden doorgevoerd in de NTA 800 ten aanzien van PV-panelen, zullen deze wijzigingen ook worden doorgevoerd in de rekentool. Voor andere technische oplossingen dient er wel een volledige NTA 8800 berekening te worden uitgevoerd. Hierbij is de opwek namelijk afhankelijk van de isolatiegraad en geometrische gegevens van het desbetreffende gebouw. Bij de opwek door PV-panelen is dit niet het geval.

2.4 Uitzonderingen

Op de verplichting zijn een aantal uitzonderingen van toepassing die zijn opgenomen in artikel 5.6, zesde lid, van het Bouwbesluit 2012 (artikel 5.20, zevende lid, van het Bbl). Deze uitzonderingen

⁷ Onderzoek naar de mogelijkheden om een eis te stellen aan de minimale hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovaties, 25 september 2020, Ingenieursbureau DGMR.

⁸ Met andere technieken dan PV-panelen kan er ook worden voldaan aan de verplichting voor een minimum hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie. Daarmee is de verplichting techniekneutraal. PV-panelen zijn echter gebruikt als maatgevende techniek voor het bepalen van een acceptabele hoogte van de verplichting in het onderzoek van ingenieursbureau DGMR. Dit, omdat uit eerdere studies en onderzoeken is gebleken dat de toepassing van PV-panelen over het algemeen een kosteneffectieve maatregel is die zichzelf terugverdient.

⁹ Artikel 15, vierde lid, van de REDII.

¹⁰ Onderzoek naar de mogelijkheden om een eis te stellen aan de minimale hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovaties, 25 september 2020, Ingenieursbureau DGMR, bijlage 2.

¹¹ Begin 2021 wordt een interpretatiedocument bij NTA 8800 gepubliceerd waarmee eenduidig wordt aangegeven dat de absolute opwek van hernieuwbare energie –behalve in aandeel hernieuwbare energie– ook wordt uitgedrukt in kWh per m² gebruiksoppervlak per jaar.

zijn geformuleerd aan de hand van het onderzoek van ingenieursbureau DGMR, dat is voorgelegd aan en besproken met de klankbordgroep (zie paragraaf 6.2).

Allereerst geldt een uitzondering voor bouwwerken waarop artikel 5.5 van het Bouwbesluit 2012 van toepassing is. Daarmee geldt een uitzondering voor gebruiksfuncties met een lage energievraag. Daarnaast is een uitzondering opgenomen voor bouwwerken die aangesloten zijn of aantoonbaar binnen drie jaar na de renovatie aangesloten worden op een warmtenet. Een derde uitzondering geldt voor zover het vanwege locatiegebonden omstandigheden of technische belemmeringen niet mogelijk is aan de eis te voldoen. Tot slot geldt de eis niet wanneer de maatregelen die genomen moeten worden om aan de eis te voldoen niet binnen tien jaar kunnen worden terugverdiend. In dat geval moet echter wel de maximale hoeveelheid hernieuwbare energie worden gerealiseerd die met maatregelen kunnen worden gerealiseerd die een terugverdientijd hebben van ten hoogste tien jaar. Zie voor een uitgebreide bespreking van de uitzonderingen de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel B.

Om het werken met de uitzonderingen in de praktijk te vereenvoudigen, is een leidraad opgesteld, naast de bestaande leidraad "Afwijking eis hernieuwbare energie woongebouwen (nieuwbouw)", in samenspraak met marktpartijen. Deze leidraad biedt onder andere een praktisch stappenplan om het werken met de uitzonderingen op de eis te vereenvoudigen. De leidraad zal worden aangewezen in de Regeling Bouwbesluit 2012 (en de Omgevingsregeling).

Opgemerkt wordt dat moet worden voorkomen dat de voorschriften nadelige effecten hebben op beschermd cultureel erfgoed. De uitzondering dat voor zover het als gevolg van locatiegebonden omstandigheden of bouwtechnische belemmeringen niet mogelijk is aan de minimumwaarde voor hernieuwbare energie te voldoen is onder meer van belang om nadelige gevolgen voor beschermd monumenten, beschermde stads- en dorpsgezichten, waardevolle cultuurlandschappen en werelderfgoed te voorkomen. Dit ook in het licht van het verdrag van Granada¹² en het werelderfgoedverdrag¹³ (en de instructieregel in artikel 5.130 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Het bevoegd gezag zal moeten nagaan of, en zo ja, in hoeverre de voorgeschreven minimale hoeveelheid hernieuwbare energie behaald kan worden zonder nadelige invloed op de monumentale waarden, het karakter of de uitzonderlijke universele waarden van het desbetreffende erfgoed. Dit is bij voorkeur al onderwerp van vooroverleg (voorafgaand aan de vergunningaanvraag) tussen de initiatiefnemer van de ingrijpende renovatie en het bevoegd gezag. De te ontwikkelen 'Leidraad afwijking eis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie' zal specifiek ingaan op locatiegebonden omstandigheden of bouwtechnische belemmeringen die mogelijk raken aan cultureel erfgoed, en hoe het vergunningverleningsproces er idealiter uit ziet in deze situaties.

Voor (voor)beschermd monumenten is overigens met name ook artikel 1.13 Bouwbesluit 2012 (artikel 2.8 van het Bbl) van belang, op grond waarvan de van toepassing zijnde omgevingsvergunning en de daaraan verbonden voorschriften de relevante voorschriften van het Bouwbesluit 2012 (of het Bbl) uitsluiten, wanneer ze afwijken van de voorschriften van deze regelgeving. Dit artikel heeft betrekking op (voor)beschermd monumenten, provinciale monumenten en rijksmonumenten. Het ingrijpend renoveren van deze gebouwen is behalve een vergunningplichtige bouwactiviteit ook altijd een vergunningplichtige activiteit uit oogpunt van monumentenzorg. Via deze weg zal het bevoegd gezag de voorgenomen plannen toetsen. De conclusie kan dan zijn dat in het geval van een (voor)beschermd monument geen of minder maatregelen getroffen hoeven te worden. De overige uitzonderingen, zoals het vanwege locatiegebonden of technische belemmeringen niet kunnen voldoen aan de minimumeis voor een hoeveelheid hernieuwbare energie, en de leidraad kunnen eventueel ook een rol spelen.

3. Verhouding tot ander recht

¹² Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163) van de Raad van Europa.

¹³ Overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1993, 6) van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO).

Richtlijn herziene EPBD

De nationale regelgeving bevat ter implementatie van de herziene EPBD energieprestatie-eisen en systeemeisen bij verbouw en ingrijpende renovatie. Deze eisen hebben ten doel de vermindering van de benodigde hoeveelheid (fossiele) energie om te voldoen aan de vraag naar energie die verband houdt met een normaal gebruik van gebouwen. In die zin is er geen directe samenhang met de verplichting in dit voorstel, welke het doel dient om het totale aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto-eindgebruik van energie te vergroten. In de uitwerking van deze verplichting is er zoveel mogelijk aangesloten bij de EPBD implementatie in het Bouwbesluit 2012. Concreet betekent dit dat dezelfde definitie voor ingrijpende renovatie wordt gebruikt en dezelfde reikwijdte wordt aangehouden als voor de energieprestatie eisen en systeemeisen voor technische bouwsystemen bij verbouw en ingrijpende renovatie. Dit komt de eenduidigheid ten goede. In de communicatie van de Rijksoverheid over de energieprestatie-eisen en systeemeisen bij verbouw en ingrijpende renovatie zal een link worden gelegd met de verplichting in dit voorstel wanneer deze inwerking is getreden.

Met het Besluit BENG (Stb. 2019, 501) is de eis voor een aandeel hernieuwbare energie voor nieuwbouw reeds geïmplementeerd in het Bouwbesluit 2012, in de vorm van de BENG 3-eis. Die wijziging betreft dus, evenals het onderhavige besluit, implementatie van artikel 15, vierde lid, van de REDII. Ook is met Besluit BENG de bepalingmethodiek NTA 8800 per 1 januari 2021 in het Bouwbesluit 2012 aangewezen. NTA 8800 wordt op grond van het onderhavige besluit ook gebruikt om de minimumwaarde voor de hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie te berekenen.

Tot slot is er een raakvlak met een eerdere wijziging van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2013, 244) en een wijziging van de Regeling bouwbesluit 2012 (Stcrt. 2013, 16919), waarmee artikel 7 (ingrijpende renovatie bestaande gebouwen) en artikel 8 (technische bouwsystemen) van de herziene EPBD zijn geïmplementeerd. Op grond van voornoemde wijziging van het Bouwbesluit 2012 gelden in het geval van ingrijpende renovatie de nieuwbouweisen voor thermische isolatie. Met de wijziging van de Regeling bouwbesluit 2012 is de definitie voor ingrijpende renovatie opgenomen.

De Omgevingswet

Onder het stelsel van de Omgevingswet worden de regels uit het Bouwbesluit 2012 opgenomen in het Bbl. In voorliggend wijzigingsbesluit worden daarom ook de wijzigingen opgenomen voor het Bbl. Uitgangspunt daarbij is een technische omzetting van de wijzigingen in het Bouwbesluit 2012. Deze wijzigingen zullen pas in werking treden wanneer het stelsel van de Omgevingswet in werking treedt. Inwerkingtreding van de Omgevingswet (en daarmee de wijzigingen van het Bbl) is voorzien per 1 juli 2022.

Isolatiestandaard voor woningen en de eindnorm voor utiliteitsgebouwen

Er ligt een voorstel voor een standaard voor woningisolatie om gebouweigenaren op natuurlijke momenten van onderhoud, verkoop en verbouwing een duidelijk handelingsperspectief richting 2050 te geven.¹⁴ De standaard geeft aan wanneer de woning goed geïsoleerd is en hoeveel warmte dan nog nodig is om de woning te verwarmen. Conform de afspraak in het Klimaatakkoord, is er gestart met de voorbereiding om een standaard uit te werken in het beleidsinstrumentarium. Wanneer een verplichting, waaraan de huursector in 2050 mogelijk dient te voldoen, in regelgeving opgenomen zal worden wordt gelaten aan een volgend kabinet. Dat geldt ook voor de vraag of het nodig is de standaard ook voor eigenaar-bewoners te verplichten. Ook wordt er op dit moment gewerkt aan een wettelijke eindnorm waar bestaande utiliteitsgebouwen in 2050 minimaal aan dienen te voldoen, zoals is afgesproken in het Klimaatakkoord.

Zowel de isolatiestandaard voor woningen als de eindnorm voor utiliteitsgebouwen bevatten geen verplichting voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie. Ook zijn ze op dit moment niet verplicht bij ingrijpende renovatie van woningen of utiliteitsgebouwen. In die zin is er geen directe samenhang met de verplichting in dit voorstel. Het is wel aannemelijk dat de eis voor een minimale

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 30 196, nr. 749.

hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie bij kan dragen aan het behalen van de eindnorm voor utiliteitsgebouwen. Dit zal duidelijk worden in de verdere uitwerking van de eindnorm.

Duurzame daken

Tot slot wordt er momenteel gewerkt aan een wijzigingsbesluit van het Bbl voor het duurzaam gebruik van daken.¹⁵ Hiermee wordt de bevoegdheid voor gemeenten geïntroduceerd om bij maatwerk te bepalen dat de daken van gebouwen met een industriefunctie of overige gebruiksfunctie¹⁶ gebruikt worden voor de opwek van hernieuwbare energie of maatregelen ten behoeve van klimaatadaptatie, zoals groendaken. Voor deze gebruiksfuncties gelden op dit moment geen energieprestatie-eisen. De wijziging voor het duurzaam gebruik van daken betreft dus andere gebruiksfuncties dan deze wijziging. Deze wijziging schrijft namelijk een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie voor bij gebouwen met een gebruiksfunctie waarvoor op dit moment wél energieprestatie-eisen gelden voor gebouwen. Er is daarmee dus geen directe relatie tussen beide wijzigingen. In de verdere uitwerking van het wijzigingsbesluit voor het duurzaam gebruik van daken zal, voor zover mogelijk, worden aangesloten bij de uitgangspunten die gehanteerd worden voor het onderhavige besluit. Daarbij kan gedacht worden aan de invulling van locatiegebonden omstandigheden of bouwtechnische belemmeringen met betrekking tot de opwek van hernieuwbare energie op daken.

4. Financiële gevolgen voor burgers, bedrijven en overheden

Dit wijzigingsbesluit heeft financiële gevolgen voor burgers, bedrijven en overheden. Dit blijkt uit het onderzoeksrapport van onderzoeksbureau SIRA Consulting, Effectenmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie.¹⁷ Het onderzoeksbureau heeft in dit effectenonderzoek gekeken naar regeldruk voor bedrijven en burgers bestaande uit administratieve lasten (AL) en inhoudelijke nalevingskosten (INK). Ook is er gekeken naar de mogelijke positieve financiële effecten in de vorm van baten voor gebouweigenaren (en/of gebruikers). PV-panelen leiden bijvoorbeeld voor gebouweigenaren (bewoners) tot minder elektriciteitsafname uit het energienet, wat resulteert in een lagere energierekening. Voor het onderzoek heeft SIRA Consulting interviews gehouden met gebouweigenaren, bevoegde gezagen en adviesbureaus in de bouwsector.

4.1 Regeldruk

Volgens het effectenonderzoek stijgt de totale structurele regeldruk voor burgers en bedrijven met gemiddeld tussen € 0,35 miljoen en € 5,7 miljoen per jaar. De bandbreedte is ruim, omdat de schattingen van het aantal situaties waarop minimumeis van toepassing is sterk uiteenlopen. De inschatting van de regering is echter dat het aantal situaties in de praktijk aan de onderkant van deze bandbreedte zal zitten, mede op basis van het feit dat in de markt de term ingrijpende renovatie vaak wordt gehanteerd voor situaties die juridisch gezien niet als ingrijpende renovatie gelden (bijvoorbeeld bij na-isolatie van gevels of het dak). Daarnaast is de inschatting volgens het effectenonderzoek dat minimaal 45% van de regeldruk bedrijfseigen is. Dit betekent dat minimaal 45% van de investeringen ook gedaan zouden zijn als de regelgeving niet was gewijzigd.¹⁸ De voornaamste lastentoename vloeit voort uit de investeringskosten voor de aanschaf van PV-panelen en/of een warmtepomp. De (eenmalige) kosten voor bedrijven voor kennisname van de eis bedragen € 162.000.

4.2 Besparingen

De verplichting levert ook baten op. Deze zijn niet in kwantitatieve zin meegenomen in de berekening van de regeldruk. SIRA Consulting geeft echter wel aan dat zowel PV-panelen als een warmtepomp zorgen voor een lagere energierekening door minder elektriciteitsafname uit het net of door energie te besparen. De terugverdientijd van PV-panelen, de maatgevende techniek om de

¹⁵ Consultatieversie: https://www.internetconsultatie.nl/bbl_duurzaam_gebruik_daken.

¹⁶ Conform het Bouwbesluit 2012.

¹⁷ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 2020, SIRA Consulting.

¹⁸ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 2020, SIRA Consulting, p. 20.

hoogte van de minimumeis te bepalen, is gemiddeld 7-12 jaar bij eengezinswoningen, 6-9 jaar bij gebouwen met meergezinswoningen en 11-20 jaar bij utiliteitsgebouwen.¹⁹ De volgende paragrafen gaan dieper in op de regeldruk en de besparingen bij deze drie categorieën gebouwen.

Onderdeel A - Eengezinswoningen

Bij ingrijpende renovaties van eengezinswoningen wordt er meestal voor PV-panelen gekozen om aan de minimumeis te voldoen. Deze optie is het minst kostbaar en verdient zichzelf het snelst terug. De inschatting is dat de structurele nalevingskosten voor eigenaren van eengezinswoningen gemiddeld minimaal € 60.000,- en maximaal € 600.000,- per jaar bedragen. Hierbij is uitgegaan van de gemiddelde structurele kosten per jaar tot en met 2050 (vanwege de doelstelling in het Klimaatakkoord). Aangenomen wordt dat minimaal 12,5% van deze structurele lasten ook zonder de minimumeis waren voorgekomen. Verder dient opgemerkt te worden dat deze structurele lasten zich terugverdienen door een lagere energierekening en dat de terugverdientermijn van PV-panelen gemiddeld zeven tot twaalf jaar bedraagt bij eengezinswoningen.²⁰

Onderdeel B - Meergezinswoningen

Bij ingrijpende renovaties van meergezinswoningen beïnvloeden de vorm van het appartementencomplex, het gebruiksoppervlak en het dakoppervlak de keuze voor een technische oplossing. SIRA Consulting geeft aan dat PV-panelen, een warmtepomp of een combinatie hiervan in de meeste gevallen wordt gekozen om aan de minimumeis te voldoen. De structurele nalevingskosten worden gemiddeld ingeschat op minimaal € 30.000,- en maximaal € 1.400.000,- per jaar. Hierbij is uitgegaan van de gemiddelde structurele kosten per jaar tot en met 2050 (vanwege de doelstelling in het Klimaatakkoord). Aangenomen wordt dat minimaal 12,5% van deze structurele lasten ook zonder de minimumeis waren voorgekomen. Deze structurele lasten verdienen zich doorgaans terug door een lagere energierekening. De terugverdientermijn van PV-panelen is gemiddeld zes tot negen jaar bij meergezinswoningen.²¹

Onderdeel C - Utiliteitsgebouwen

Bij ingrijpende renovaties van utiliteitsgebouwen bedragen de nalevingskosten gemiddeld minimaal € 250.000,- en maximaal € 3.600.000,- per jaar. Bij de inschatting hiervan is uitgegaan van de gemiddelde structurele kosten per jaar tot en met 2050 (vanwege de doelstelling in het Klimaatakkoord). SIRA Consulting geeft aan dat gebouweigenaren van utiliteitsgebouwen vaak kiezen voor het installeren van een warmtepomp bij ingrijpende renovatie vanwege het streven om gebouwen aardgasvrij te verwarmen en koelen in Nederland in de toekomst. Deze keuze wordt dan gemaakt, ook zonder de minimumeis voor hernieuwbare energie. Dit betekent dat minimaal 60% van de structurele lasten ook zonder de minimumeis waren voorgekomen, aldus SIRA Consulting. Gebouweigenaren van utiliteitsgebouwen welke geschikt zijn voor het plaatsen van PV-panelen kiezen doorgaans voor het plaatsen van PV-panelen om te voldoen aan de minimumeis. Dit is de inschatting van de regering. Het is namelijk kostentechnisch gezien gunstiger om in deze situaties te kiezen voor het plaatsen van PV-panelen. Ten slotte verdienen de structurele lasten zich doorgaans terug via een lagere energierekening bij utiliteitsgebouwen. Ter indicatie, de terugverdientermijn van PV-panelen is gemiddeld elf tot twintig jaar bij utiliteitsgebouwen.²²

4.3 Financiële effecten voor gemeenten

Het structurele effect voor de bestuurlijke lasten van gemeenten is naar verwachting verwaarloosbaar. De minimumeis zorgt voor gemeenten wel voor eenmalige kosten voor kennisname, namelijk circa € 50.000.

5. Notificatie

¹⁹ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 2020, SIRA Consulting, p. 20.

²⁰ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 2020, SIRA Consulting, p. 12.

²¹ Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 2020, SIRA Consulting, p. 14.

²² Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie, 2 november 2020, SIRA Consulting, p. 15.

Het ontwerpbesluit is ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241) voorgelegd aan de Europese Commissie (notificatienummer 2021/0277/NL). Deze notificatie kent een standstill-termijn van drie maanden, te rekenen vanaf het moment dat de Europese Commissie het ontwerpbesluit heeft ontvangen. De meeste bepalingen van dit besluit bevatten mogelijk technische voorschriften in de zin van deze richtlijn. Deze bepalingen zijn verenigbaar met het vrije verkeer van goederen; zij zijn evenredig en waar nodig voorzien van een gelijkwaardigheidsbepaling met het oog op de wederzijdse erkenning (zie artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 en artikel 1.2 van het Besluit bouwwerken leefomgeving).

Melding aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie ingevolge artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) heeft niet plaatsgevonden nu geen sprake is van significante gevolgen voor de handel.

6. Advies en consultatie

6.1 OPB en JTC

Een concept van het ontwerpbesluit is ter beoordeling voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). In het OPB zijn op bestuurlijk niveau de organisaties van ontwerpde, uitvoerende en toeleverende bouw, alsmede belangenorganisaties van beheerders en gebruikers van gebouwen en organisaties van toezichthouders vertegenwoordigd. Het JTC bestaat uit vertegenwoordigers van de organisaties die deel uitmaken van het OPB, die zich vooral bezighouden met de meer juridisch/technische vraagstukken. De consultering in beide gremia heeft er onder meer toe geleid dat reeds benoemde uitzonderingen en bijzonderheden, en in aanvulling daarop de bijzonderheden rond beschermd cultureel erfgoed, worden uitgewerkt in de leidraad, er duidelijkere en completere invulling van het begrip 'ingrijpende renovatie' is opgenomen, dat er rekening gehouden wordt met de toekomstige mate van verduurzaming van distributienetten voor warmte of koude en dat er zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de bestaande standaard- en streefnormen van woon -en utiliteitsgebouwen. Het OPB doet tevens een oproep de samenhang tussen deze Europeesrechtelijke verplichting, bestaande verplichtingen en de afspraken in het Klimaatakkoord over o.a. de wijkgerichte aanpak goed te bezien en hier helder over te communiceren.

6.2 Klankbordgroep

De wijziging is voorgelegd en besproken met een klankbordgroep in juli en in september 2020. Zo is het onderzoeksrapport van ingenieursbureau DGMR ten aanzien van de hoogte van de minimumeis besproken met de klankbordgroep. Opmerkingen van de leden op het onderzoeksrapport zijn vervolgens meegenomen in de verdere uitwerking van de eis en de uitzonderingen. De klankbordgroep bestaat uit VNG, Rijksvastgoedbedrijf en branchepartijen zoals Aedes, Vereniging Eigen Huis, Techniek Nederland en Bouwend Nederland.

6.3 MKB-toets

Op 7 december 2020 heeft een MKB-toets plaatsgevonden. Een eerder geplande MKB-toets, voor 12 oktober 2020, werd geannuleerd wegens een te laag aantal inschrijvingen. Bij het digitale panelgesprek op 7 december 2020 waren uiteindelijk 3 bedrijven aanwezig uit het midden- en kleinbedrijf. De deelnemers aan het panelgesprek waren overwegend positief over de voorgenomen wijziging. Er werd aangegeven dat de verplichting past in een *no regret* aanpak en er in de praktijk regelmatig meer dan 15% van het dakoppervlak wordt benut voor het plaatsen van zonnepanelen bij renovaties. Dit is in principe meer dan dat de minimumeis voorschrijft.

Daarnaast werd er benadrukt dat een verduidelijking van de hoogte van de eis en de reikwijdte van de eis gewenst is. Qua hoogte van de eis gaven de deelnemers aan dat het nuttig zou zijn om een aantal voorbeelden te geven van type gebouwen en het aantal PV-panelen om aan de eis te voldoen. Dat geeft een beter beeld van mogelijke situaties in de praktijk. Qua reikwijdte van de eis is aandacht gevraagd voor een heldere uitleg van het begrip "ingrijpende renovatie". In de praktijk wordt dit namelijk voor veel meer renovaties gebruikt dan de juridische definitie die wordt gehanteerd in het Bouwbesluit en in deze minimumeis. Een heldere uitleg voorkomt onduidelijkheid bij marktpartijen en gebouweigenaren hierover. Ook werd benoemd dat niet helder is of het een voorwaarde is dat de verwarmings- of koelinstallatie onderdeel moet uitmaken van de ingrijpende renovatie. Naar aanleiding van het panelgesprek is dit verder uiteengezet in de toelichting van de regelgeving en is er een extra bijlage opgenomen in het onderzoek van ingenieursbureau DGMR waarin een aantal voorbeelden zijn opgenomen van type gebouwen en het aantal PV-panelen om aan de eis te voldoen. Daarnaast volgt er nog een leidraad in de Regeling Bouwbesluit 2012. De leidraad zal onder andere een praktisch stappenplan bieden voor marktpartijen en gebouweigenaren om het werken met de uitzonderingen op de eis te vereenvoudigen.

Verder gaven de deelnemers aan dat het onduidelijk is of er invulling kan worden gegeven aan de eis via hybride verwarmingsketels, pelletketels of hernieuwbare energiebronnen die via het landelijke energienetwerk zijn gekoppeld aan het gebouw. Naar aanleiding van dit punt is uitleg ten aanzien van deze technische oplossingen expliciet toegevoegd aan de nota van toelichting van deze regelgeving.

Ten slotte vroegen de deelnemers aan het panelgesprek aandacht voor de samenhang tussen deze Europeesrechtelijke verplichting, andere verplichtingen voor gebouweigenaren en de communicatie hierover. Een voorbeeld dat expliciet werd genoemd zijn de bestaande standaard- en streefnormen van woon- en utiliteitsgebouwen. Zie hiervoor ook de onderdelen B en G van paragraaf 6.4.

6.4 Internetconsultatie

De internetconsultatie vond plaats van 10 december 2020 tot en met 10 januari 2021 en leidde tot 12 openbare reacties en 1 niet openbare. De reacties zijn afkomstig uit het bouwbedrijfsleven zoals bedrijven die zich bezighouden met renovaties, branchepartijen die gebouweigenaren vertegenwoordigen, belangenverenigingen voor (hernieuwbare) energie of ruimtelijke kwaliteit, een gemeente en een omgevingsdienst. Hierbij zitten veel partijen die eerder in OPB verband en/of de klankbordgroep kennis hebben genomen van de hoogte van de minimumeis en de voorgenomen uitzonderingen. Daarnaast hebben verscheidene particulieren zich uitgesproken over de voorgenomen wijziging.

De reacties hebben op onderdelen geleid tot aanvullingen, verduidelijkingen en/of verbeteringen van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting daarbij. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste opmerkingen.

A) Noodzaak

Bij de internetconsultatie is een aantal gemengde reacties gegeven ten aanzien van de noodzaak voor de invoering van deze eis. Aan de ene kant zijn partijen als Aedes en Holland Solar in algemene zin positief over de manier waarop uitwerking is gegeven aan de REDII in dit besluit. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat het inspelen op een natuurlijk moment, bij ingrijpende renovatie, een logische manier is om het opwekken van duurzame energie verder te stimuleren.

Aan de andere kant stelt Vereniging Eigen Huis dat een eis voor hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie niet nodig zou zijn, omdat de ingezette koers vanuit het klimaatakkoord, de wijkaanpak en de Regionale Energie Strategieën voldoende stimulans zullen geven aan huiseigenaren om te verduurzamen en daarbij ook te kiezen voor hernieuwbare energie. De huidige regelgeving zou daarmee voldoende zijn om bij ingrijpende renovaties CO₂-reductie te realiseren, aldus Vereniging Eigen Huis.

De noodzaak om deze verplichting in te voeren vloeit voort uit het feit dat alle lidstaten in de Europese Unie de REDII dienen te implementeren in nationale wetgeving, waaronder de verplichting voor een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie. Uitgangspunten hierbij zijn dat de eis technisch, functioneel en economisch haalbaar dient te zijn. Ook dient er rekening gehouden te worden met kosteneffectiviteit en het dient de binnenluchtkwaliteit niet negatief te beïnvloeden. Dit besluit is daarom noodzakelijk om de REDII op dit punt te implementeren.

Naar aanleiding van de reactie van Vereniging Eigen Huis over de mogelijkheid dat de eis nog aangescherpt wordt de komende jaren, wordt nog opgemerkt dat er op dit moment niet te zeggen is hoe de verplichting zich in de toekomst gaat ontwikkelen bij herziening(en) van de REDII. Verder is de regering voornemens om de effecten van deze nieuwe regelgeving in de praktijk te volgen. Ook kan de 'Leidraad afwijking eis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie' worden geactualiseerd wanneer daar aanleiding voor bestaat, bijvoorbeeld bij een herziening van de betreffende EU-regelgeving.

B) Samenhang met andere regelgeving

Een aantal partijen in de internetconsultatie vragen om in de nota van toelichting te verduidelijken hoe de verplichtingen in het voorstel zich verhouden tot beleid en bepalingen uit andere regelgeving die gelden ten aanzien van verduurzaming bij (ingrijpende) renovatie, zoals de EPBDIII eisen bij verbouw, de isolatiestandaard voor woningen, de eindnorm voor 2050 voor utiliteitsgebouwen, het besluit duurzaam gebruik van daken en de uit het Klimaatakkoord volgende plannen voor de wijkgerichte aanpak voor het aardgasvrij maken van de gebouwde omgeving. De nota van toelichting is op dit onderdeel aangevuld.

C) Hoogte van de eis

Ten aanzien van de hoogte van de eis wordt er door een partij opgemerkt dat het goed zou zijn om in de hoogte van de eis onderscheid te maken tussen woningen, appartementen en andere complexen om zo efficiënter gebruik van daken te kunnen maken. Hier is niet voor gekozen, omdat de eis techniekneutraal is. Bij het bepalen van de hoogte van de eis is er weliswaar gekeken naar de toepassing van PV-panelen als maatgevende techniek, maar het staat gebouweigenaren vrij om met andere technieken de eis te behalen. Gelet op dit uitgangspunt past het niet om voor verschillende type gebouwen verschillende eisen te stellen op basis van de (gemiddelde) grootte van het dak.

Daarnaast wordt er gevraagd waarom de mate van isolatie geen rol speelt bij het bepalen van de hoogte van de eis. De hoogte van de eis is gebaseerd op de maatgevende techniek van PV-panelen waarbij de hoeveelheid hernieuwbare energie afhankelijk is van de verhouding dakoppervlak en het gebruiksoppervlak, en niet van de isolatiegraad. Hiervoor is gekozen omwille van de eenvoud van de regelgeving en de behoefte aan een generieke eis die op verschillende gebruiksfuncties van toepassing is, ongeacht de isolatiegraad vóór de ingrijpende renovatie. In de bestaande bouw varieert de mate van isolatie sterk. Het is dan ook niet mogelijk om representatieve aannames te doen van de isolatiegraad van verschillende gebruiksfuncties. Een koppeling zou de hoogte van de eis dan ook nodeloos complex maken. Bovendien is er bij ingrijpende renovatie veelal geen totaalbeeld van de mate van isolatie van het gebouw, in tegenstelling tot nieuwbouw. Bij nieuwbouw is er wel gekozen om de hoogte van de eis voor hernieuwbare energie te koppelen aan onder andere de mate van isolatie van het gebouw.

D) Reikwijdte van de eis

Ten aanzien van de reikwijdte van de eis is ervoor gepleit om de huidige definitie voor ingrijpende renovatie, zoals deze momenteel is opgenomen in artikel 3.2 van de Regeling Bouwbesluit 2012, te verruimen. Zo zouden de isolatie-eisen en de eis voor hernieuwbare energie ook moeten gelden wanneer 25% van de gebouwschil wordt vernieuwd, veranderd of vergroot en dit een significant effect op de energieprestatie van de bouwschil heeft. Dit wijkt af van de huidige definitie van ingrijpende renovatie. Op grond van de huidige definitie is sprake van een ingrijpende renovatie

wanneer 25% van de oppervlakte van de gebouwschil wordt vernieuwd, veranderd of vergroot én deze vernieuwing, verandering of vergroting de integrale gebouwschil betreft. Op grond van de herziene richtlijn zijn in het Bouwbesluit 2012 minimumeisen voor de energieprestatie vastgesteld voor tot de bouwschil behorende onderdelen die, wanneer zij worden vervangen of vernieuwd, een belangrijk effect op de energieprestatie van de bouwschil hebben, zoals isolatielagen en ramen. Alleen bij integrale vernieuwing van de bouwschil is het mogelijk om eisen te stellen aan isolatie, gelet op de systematiek bepaald door artikel 4 van de Woningwet. Mede daarom is voor de huidige definitie in artikel 3.2 van de Regeling bouwbesluit gekozen. Het voorliggende voorstel wijzigt deze systematiek niet.

Verder is een aantal partijen kritisch op het feit dat de eis alleen geldt wanneer de verwarmings- of verkoelingsinstallatie onderdeel uitmaakt van een ingrijpende renovatie. Ook hier geldt dat op grond van artikel 4 van de Woningwet alleen eisen gesteld kunnen worden aan hetgeen wordt verbouwd. Bij toepassing van PV-panelen geldt daarom ook dat er sprake moet zijn van een ingreep in het verwarmings- of koelsysteem als voorwaarde voor deze verplichting, ongeacht of deze wel of geen directe koppeling hebben met de verwarmings- of koelinstallatie van het gebouw.

E) Uitzonderingen

Ten aanzien van de uitzonderingen op de eis vertonen de reacties een grote verscheidenheid. Hieronder volgt een korte uiteenzetting.

i) Gebouwen die niet worden verwarmd ten aanzien van personen

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (hierna: ODNZKG) pleit ervoor om de eis ook van toepassing te laten zijn op gebouwen die niet worden verwarmd ten behoeve van personen, omdat dit nodig zou zijn voor het halen van de klimaatdoelstellingen. Daarnaast stelt Holland Solar voor om in de uitwerking van de leidraad aan te geven dat de uitzonderingsgrond van artikel 5.6, zesde lid, onderdeel a, alleen van toepassing is wanneer het gebouw niet gebruikt wordt door personen en tevens niet is aangesloten op een elektriciteitsnetwerk of lokaal warmtenet.

Er is niet gekozen voor een vertaling van de eis naar dit type gebouwen, omdat er met deze eis zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de implementatie van de EPBD en de energieprestatie eisen bij verbouw. Dit komt de eenduidigheid ten goede. Bij de uitwerking van de leidraad is het dus niet mogelijk om artikel 5.6, zesde lid, onderdeel a, alleen van toepassing te verklaren wanneer het gebouw niet gebruikt wordt door personen en tevens niet is aangesloten op een elektriciteitsnetwerk of lokaal warmtenet. Voor gebouwen met een industrie functie of overige gebruiksfunctie, welke doorgaans niet worden verwarmd ten behoeve van personen, wordt momenteel gewerkt aan een wijzigingsbesluit voor het duurzaam gebruik van daken.²³ Hiermee wordt de bevoegdheid voor gemeenten geïntroduceerd om bij maatwerk te bepalen dat de daken van deze type gebouwen²⁴ gebruikt worden voor (onder meer) de opwek van hernieuwbare energie of maatregelen ten behoeve van klimaatadaptatie, zoals groendaken. Op deze manier wordt de opwek van hernieuwbare energie op deze type gebouwen gestimuleerd en juridisch geïnstrumenteerd, wat ten goede zal kunnen komen aan het behalen van de klimaatdoelstellingen.

ii) Locatiegebonden omstandigheden

Reacties met betrekking tot locatiegebonden omstandigheden hebben vooral betrekking op het feit dat monumenten niet expliciet als uitzondering zijn aangemerkt in dit besluit. Er wordt voor gepleit dat er ten minste moet worden aangesloten bij de bestaande opbouw van de regelgeving ten aanzien van monumenten en het Bouwbesluit 2012 conform artikel 1.13 van het Bouwbesluit 2012. Federatie Ruimtelijke Kwaliteit geeft daarbij aan dat ook beschermde stads- en dorpsgezichten dienen te worden uitgezonderd in dit besluit.

In de herziene EPBD-richtlijn worden gebouwen met bijzondere architectonische of historische waarden genoemd als categorie die mag worden uitgezonderd van de energieprestatie-eisen door

²³ Consultatieversie: https://www.internetconsultatie.nl/bbl_duurzaam_gebruik_daken.

²⁴ Conform het Bouwbesluit 2012.

lidstaten. De REDII kent dergelijke uitgezonderde categorieën niet, maar geeft wel ruimte voor de bestaande systematiek rondom bouwregelgeving voor monumenten, te weten artikel 1.13 Bouwbesluit 2012 (*artikel 2.8 Bbl*) en een locatiegebonden en bouwtechnische afweging. De nota van toelichting van het besluit is aangevuld in die zin dat nadrukkelijk verwezen wordt naar de aansluiting bij de bestaande opbouw van de regelgeving ten aanzien van (voor)beschermd monumenten en het Bouwbesluit 2012 conform artikel 1.13 Bouwbesluit 2012 en de toepasselijkheid van de uitzondering vanwege locatiegebonden of bouwtechnische belemmeringen. Ook zal dit worden benoemd in de 'Leidraad afwijking eis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie'. Dit is afgestemd met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de onder deze minister ressorterende Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. De leidraad zal ook met hen worden afgestemd.

Ten aanzien van beschermd stads- en dorpsgezichten geldt in beginsel ook de eis om te voldoen aan een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie van gebouwen. De verplichting is namelijk techniekneutraal. De verplichting biedt daarmee op zichzelf al ruimte om deze hoeveelheid te behalen met technieken die het bijzondere cultuurhistorische karakter, zoals het aanzicht, niet belemmeren. Voorbeelden zijn verwarming via bijvoorbeeld een warmtenet of bodemwarmte. Het zou dan ook technisch, functioneel en economisch haalbaar kunnen zijn om bij ingrijpende renovatie van gebouwen in beschermd stads- en dorpsgezichten te voldoen aan de verplichting. Indien het gelet op het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht niet haalbaar blijkt te zijn de minimumhoeveelheid hernieuwbare energie te realiseren bij ingrijpende renovatie met technieken die het aanzicht niet aantasten dan is sprake van locatiegebonden omstandigheden (artikel 5.6, zesde lid, onderdeel c, Bouwbesluit en artikel 5.20, zevende lid, onderdeel c, Bbl) en hoeft niet aan de eis voldaan te worden. Aan de beschermd stads- en dorpsgezichten zal in de leidraad uitgebreid aandacht worden besteed.

De Federatie Grote Monumentengemeenten geeft ten slotte aan dat het nu onvoldoende duidelijk is hoe met lokale omstandigheden en cultuurhistorische waarden wordt omgegaan in dit besluit. De in ontwikkeling zijnde 'Leidraad afwijking eis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie' zal voorzien in handvatten die gebruikt kunnen worden om uitzonderingssituaties in de praktijk te duiden, ook met betrekking tot locatiegebonden omstandigheden. Een klankbordgroep zal deze leidraad opstellen, samen met het ministerie van BZK en de RVO. Naast de Federatie voor Ruimtelijke Kwaliteit zijn er ook enkele gemeenten uitgenodigd om hierin te participeren die ook lid zijn van de Federatie Grote Monumentengemeenten, zoals Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Ook zijn het ministerie van OCW en de onder dat ministerie ressorterende Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed uitgenodigd om deel te nemen.

iii) Bouwtechnische belemmeringen

Holland Solar pleit ervoor om in de aangekondigde leidraad de uitzonderingsgrond zo toe te lichten dat wanneer er sprake is van grootschalige dakrenovatie er rekening gehouden dient te worden met de verplichting voortkomend uit dit voorstel zodat de draagconstructie van het dak voldoende sterk is. In de leidraad zal worden opgenomen dat er bij grootschalige dakrenovatie in combinatie met de invulling van de eis door PV-panelen, zonthermie of andere systemen op het dak rekening gehouden dient te worden met de draagconstructie van het dak.

iv) Warmtenetten

Er zijn uiteenlopende reacties ontvangen op de uitzondering voor aansluiting op een warmtenet. Aan de ene kant stelt ODNZKG voor om de uitzondering voor gebouwen en aansluiting (binnen een reële termijn) op een warmtenet te schrappen. Redenen die worden genoemd, zijn bijvoorbeeld dat een gebouw dat is aangesloten op een warmtenet ook kan worden gebruikt voor het opwekken van duurzame elektriciteit. Het warmtenet zorgt voor duurzame warmte (in de toekomst) en de hernieuwbare energie van deze regeling zal vaak worden ingevuld met elektriciteit, aldus ODNZKG. Aan de ander kant stelt Aedes juist dat de uitzondering voor aansluiting op een warmtenet moet worden verbreed, namelijk door de termijn van aansluiting binnen drie jaar te verbreiden zodat deze aansluit op de wijkgerichte aanpak en de transitievisies van gemeentes.

De REDII staat de lidstaten toe dat de verplichting onder meer kan worden verwezenlijkt middels efficiënte stadsverwarming en -koeling die voor een aanzienlijk aandeel uit hernieuwbare energie en afvalwarmte en -koude wordt geproduceerd. In overleg met de klankbordgroep is ervoor gekozen om van deze mogelijkheid gebruik te maken. VNG is voor deze klankbordgroep bijeenkomsten uitgenodigd om namens de bevoegde gezagen hierover mee te denken. Het heeft uiteraard de aandacht dat de uitzonderingssituaties herkenbaar moeten zijn in de praktijk voor zowel marktpartijen als de bevoegde gezagen. Daarom wordt een leidraad opgesteld bij ministeriële regeling welke praktische handvatten biedt voor marktpartijen en het bevoegd gezag om aan te kunnen tonen dat het gebouw binnen drie jaar wordt aangesloten op het warmtenet. Bij een huurderscomplex zou dit bijvoorbeeld een bewijs kunnen zijn van de instemmingsregel waarbij wordt aangetoond dat minimaal 70% van de huurders van een gebouw heeft ingestemd met de aansluiting op het warmtenet binnen drie jaar. Een ander voorbeeld zou een contract of overeenkomst kunnen zijn tussen de gebouweigenaar en het warmtebedrijf waaruit blijkt dat het gebouw binnen drie jaar wordt aangesloten op een warmtenet.

Ten aanzien van de termijn van aansluiting op het warmtenet is het niet mogelijk om op dit moment aan te sluiten bij de wijkgerichte aanpak en de transitievisies van gemeenten. Vanwege rechtszekerheid is maatwerk bij verbouw niet mogelijk. Het is namelijk onwenselijk dat gebouweigenaren in verschillende gemeenten worden geconfronteerd met strengere eisen dan het reeds verkregen niveau. Deze situatie kan voorkomen wanneer er aangesloten wordt op de wijk aanpak en de transitievisie warmte van gemeenten, omdat er dan sprake is van een variabele termijn van aansluiting op een warmtenet welke afhankelijk is van de geografische locatie van het gebouw en de inhoud van de betreffende transitievisie warmte. Dat zou onwenselijk zijn. Daarom is er gekozen voor een "vaste" termijn van aansluiting op het warmtenet van drie jaar. Het is bij die termijn aannemelijk dat de gebouweigenaar dit kan aantonen met documenten, zoals een contract of een overeenkomst met het warmtebedrijf. Indien deze termijn langer zou zijn, kan een gebouweigenaar dit minder goed aantonen bij de bevoegde gezagen. Ook wordt het steeds onzekerder of de minimumhoeveelheid hernieuwbare energie wordt gehaald via hernieuwbaar opgewekte warmte naarmate de beoogde termijn van aansluiting van het gebouw op het warmtenet verder in de toekomst ligt. Beleidsmatig is daarom de keuze gemaakt om de termijn van drie jaar als een reële termijn voor aansluiting op een warmtenet te hanteren in dit besluit.²⁵ Momenteel wordt gewerkt aan een wetsvoorstel en daarbij horende uitvoeringsregelgeving om diverse onderdelen van de wijkgerichte aanpak zoals opgenomen in het Klimaatakkoord te instrumenteren (Kamerstukken II, 2019-2020, 32813, nr. 437). Hierbij zal ook het Bbl aangepast moeten worden. Op dat moment zal bezien worden of het noodzakelijk is de in dit voorstel opgenomen verplichting aan te passen zodat bijvoorbeeld kan worden aangesloten bij hetgeen in het andere spoor geregeld wordt over aanpassing van het omgevingsplan.

Ten slotte stelt Energie-Nederland voor om de definitie van warmtenet zoals opgenomen in het besluit te koppelen aan de Warmtewet en geen aanvullende eisen voor een aandeel duurzame energie op te nemen in dit besluit in relatie tot de Warmtewet. Er is inderdaad voor gekozen om in de tekst van deze uitzondering in het Bouwbesluit 2012 en het Bbl aan te sluiten bij de term 'warmtenet' zoals bedoeld in de Warmtewet. Verder zal dit besluit, en eveneens de bijbehorende ministeriële regeling, geen aanvullende vereisten stellen aan een warmtenet bovenop hetgeen wat de (huidige en de nieuwe) Warmtewet vereist. Hier is voor gekozen nu er via de Warmtewet, en in de toekomst via de Wet collectieve warmtevoorziening, wordt voldaan aan de REDII verplichting voor verduurzaming van warmtenetten. Dit is aangepast in de tekst van het besluit en de nota van toelichting van het besluit.

v) Terugverdientermijn

²⁵ Ter vergelijking, een EMG-verklaring wordt ook goedgekeurd voor een periode van drie jaar om zo de energieprestatie van systemen van leveranciers van warmte (en koude) te waarborgen.

Ten aanzien van de terugverdientermijn zoals deze is opgenomen in het ontwerpbesluit geeft ODNZKG aan dat het aantonen van de terugverdientijd tot veel discussie kan leiden. Volgens ODNZKG is de berekening van veel variabelen afhankelijk en bij verhuur komen de motieven van de gebouweigenaar (verhuurder) en de huurder vaak niet overeen. Ook wordt er gesteld dat in andere regelgeving niet wordt verwezen naar terugverdientermijnen van maatregelen.

De regering vindt het wenselijk de kosteneffectiviteit van de verplichting te waarborgen en handvatten te bieden voor proportionele kosten die kunnen worden gevraagd van de gebouweigenaar, zoals aanpassing van dakconstructies of de technische aansluiting op het elektriciteitsnetwerk. De 'Leidraad afwijking eis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie' zal hierin voorzien. Dit is in overleg met de klankbordgroep op deze manier vormgegeven. VNG is voor deze klankbordgroep bijeenkomsten uitgenodigd om namens de bevoegde gezagen (onder meer) hierover mee te denken. Het heeft uiteraard wel onze aandacht dat de uitzonderingssituaties herkenbaar moeten zijn in de praktijk voor zowel marktpartijen als het bevoegd gezag. In overleg met de klankbordgroep zal worden bezien of en hoe eventueel kan worden aangesloten bij bestaande regelgeving ten aanzien van het berekenen van terugverdientermijnen. Voorbeelden hiervan zijn de energiebespaarplicht in de Wet milieubeheer en de verplichting voor kantoren om minimaal energielabel C te hebben in 2023.

F) Rekentool

Er is gevraagd of het mogelijk is om in de rekentool ook zonnewarmte en PVT-systemen op te nemen, evenals andere innovatieve technieken waarvoor geen NTA 8800 berekening noodzakelijk is. Er is een rekentool ontwikkeld voor de gevallen waarin men met de toepassing van PV-panelen aan de eis wil voldoen. In dat geval hoeft - in tegenstelling tot die gevallen waarin de eis ten aanzien van opwek hernieuwbare energie met andere technieken wordt ingevuld - namelijk niet een gehele NTA 8800-berekening te worden opgesteld, maar kan een eenvoudige berekening volstaan. Bij zonnewarmte is er een NTA 8800-berekening nodig om de hoeveelheid hernieuwbare energie te bepalen. Hierdoor kan deze techniek niet worden opgenomen in de rekentool. Indien er andere (innovatieve) technieken worden ontwikkeld waarvoor, net als bij PV-panelen, geldt dat de hoeveelheid hernieuwbare energie kan worden bepaald zonder een volledige NTA 8800 berekening, dan kan de rekentool naar verwachting worden uitgebreid.

G) Overige reacties

Ook wordt er aandacht gevraagd om maatwerk in het Bbl mogelijk te maken voor deze eis bij verbouw, vergelijkbaar met de BENG-eisen bij nieuwbouw. Maatwerk bij verbouw is in het huidige Bbl echter niet aan de orde. Vanwege rechtszekerheid is het onwenselijk om bij verbouw verschillende (hogere) eisen te stellen. In dat opzicht verschilt dit onderwerp van de BENG-eisen bij nieuwbouw.

Verder zijn er een aantal opmerkingen van regeling-technische aard gemaakt. Hier is zoveel mogelijk rekening mee gehouden.

Ten slotte zijn er nog enkele reacties gegeven die niet zozeer gaan over de voorgenomen wijzigingen in de regelgeving. De reacties worden intern onder de aandacht gebracht bij de betrokken collegae.

6.5 Adviescollege toetsing regeldruk

Op 13 januari 2021 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) haar advies uitgebracht over het ontwerpbesluit. Het college constateert dat nut en noodzaak van het voorstel zijn onderbouwd in de toelichting bij het voorstel. Ook constateert het college dat bij de implementatie en uitwerking van de bepalingen gestreefd is naar beperkte lasteneffecten en daarmee lastenluwe implementatie. Het college ziet aanleiding voor twee aanbevelingen ten aanzien van werkbaarheid.

Ten eerste adviseert ATR om in de nota van toelichting te verduidelijken hoe verplichtingen in het voorstel zich verhouden tot bepalingen uit andere regelgeving (onder andere EPBD) die gelden ten

aanzien van verduurzaming bij renovatie en de wijze waarop daarover gecommuniceerd wordt richting gebouweigenaren. De nota van toelichting is op dit onderdeel aangevuld. Ook is met de klankbordgroep afgestemd hoe over deze verplichting gecommuniceerd dient te worden richting gebouweigenaren. Hierbij is ook rekening gehouden met de bepalingen uit andere regelgeving, waaronder de EPBD. Op de website van RVO wordt uitleg gegeven over verschillende EPBD-verplichtingen zoals die van technische bouwsystemen, laadinfrastructuur en aircokeuringen. Doelgroepen worden door RVO actief geïnformeerd.

Ten tweede vraagt ATR aandacht voor het tijdig ter beschikbaar stellen van de rekentool en de leidraad om daarmee onnodige lasten te voorkomen en de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving te bevorderen. De rekentool zal ruim voor de inwerkingtreding beschikbaar worden gesteld via de RVO-website zodat marktpartijen, gebouweigenaren en het bevoegd gezag tijdig kennis kunnen nemen hiervan.

6.6 Code interbestuurlijke verhoudingen

Het ontwerpbesluit is voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het kader van de formele adviesbevoegdheid als bedoeld in de Code interbestuurlijke verhoudingen. De VNG heeft aangegeven dat zij graag ziet dat het potentieel voor duurzame energie maximaal wordt benut. Dit kan in eerste instantie via dubbel ruimtegebruik zoals op en in gebouwen. Hieronder is puntsgewijs op de opmerkingen van de VNG ingegaan.

- VNG uit zorgen dat het potentieel aan duurzame energie onvoldoende wordt aangeboden via deze eis en dat de handhaving mogelijk relatief veel werk kan opleveren. Ze pleit dan ook voor ruimte voor gemeenten om verdergaande eisen te kunnen stellen bij ingrijpende renovatie. Ze acht het wenselijk dat, gelet op de geest van de Omgevingswet, maatwerk mogelijk is, vergelijkbaar met de BENG-eisen bij nieuwbouw. In de paragraaf over de internetconsultatie is nader toegelicht waarom maatwerk bij verbouw vanwege rechtszekerheid niet wenselijk is. Daarnaast is er in de paragraaf over regeldruk een inschatting gemaakt van de uitvoeringskosten voor bevoegde gezagen. Sira Consulting schat in dat de kosten voor handhaving beperkt zijn. Ook ATR onderschrijft dat er voldoende gestreefd is naar beperkte lasteneffecten en daarmee lastenluwe implementatie. De Leidraad biedt ook soelaas voor bevoegde gezagen om handhaving in de praktijk te vergemakkelijken en uitzonderingssituaties nader te duiden.
- VNG vindt de randvoorwaarde om alleen eisen te stellen indien gebouwinstallaties onderdeel zijn van de renovatie te beperkt. In de paragraaf over de internetconsultatie is een uitleg gegeven over deze keuze in relatie tot de systematiek van artikel 4 van de Woningwet.
- VNG vraagt aandacht voor de hoogte van de eis, de introductie van een terugverdientermijn als uitzonderingsgrond en (aanvullende) eisen voor duurzame opwek voor gebouwen die niet worden verwarmd. Ook hierover is nadere toelichting gegeven in de paragraaf over de internetconsultatie.
- VNG adviseert om geen onderscheid te maken tussen wel of geen aansluiting op het warmtenet, gelet op de handhaafbaarheid en het feit dat een gebouw dat is aangesloten op een warmtenet ook kan worden gebruikt voor het opwekken van andere vormen van duurzame energie. Ook hierover is nadere toelichting gegeven in de paragraaf over de internetconsultatie.
- VNG vraagt aandacht voor de netcapaciteitsproblemen. Dit kan een locatiegebonden belemmering zijn om te voldoen aan de eis voor hernieuwbare energie en zal daarom worden voorgelegd aan de klankbordgroep bij het opstellen van de leidraad.

- Ten slotte vraag VNG om actief betrokken te worden bij de klankbordgroep die de leidraad opstelt. Hiervoor is de VNG uitgenodigd, net als voor de klankbordgroep die mee heeft gedacht over de hoogte van de eis.

7. Voorhang

Op grond van artikel 2, zevende lid, van de Woningwet is het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op 6 april 2021 voor een termijn van vier weken overgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal, om deze de mogelijkheid te bieden zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voor de voordracht en vaststelling van het besluit. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft bij brief van 26 april 2021 vragen omtrent het ontwerpbesluit gesteld.²⁶ Deze vragen betroffen onder meer de definitie van 'ingrijpende renovatie', de verschillende manieren waarop en technieken waarmee aan de eis voor ingrijpende renovatie kan worden voldaan, de uitzondering over aansluiting op een warmtenet en het behoud van bijzondere cultuurhistorische waarden van gebouwen. Bij brief van 27 mei 2021 zijn de betreffende vragen door de minister van BZK beantwoord.²⁷

8. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit besluit vindt plaats bij koninklijk besluit, waarbij geregeld wordt dat verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende momenten in werking kunnen treden. Er wordt rekening gehouden met een invoeringstermijn.

De wijziging van het Bbl treedt later in werking dan de wijziging van het Bouwbesluit 2012, namelijk op het moment dat de Omgevingswet in werking treedt. De beoogde inwerkingtreding daarvan is 1 juli 2022. Op dat moment wordt het Bouwbesluit 2012 ingetrokken en zijn de voorschriften die voorheen in het Bouwbesluit 2012 stonden te vinden in (onder andere) het Bbl. Gelet op de implementatietermijn wordt afgeweken van de vaste verandermomenten.

Op grond van artikel 9.1, zesde lid, van het Bouwbesluit 2012 zijn de voorschriften van deze wijziging van toepassing op aanvragen gedaan na inwerkingtreding van het onderhavige besluit. Aanvragen gedaan vóór dit moment worden nog afgehandeld conform de voorschriften zoals ze golden op het moment van aanvraag.

9. Transponeringstabel

Bepaling in Richtlijn 2018/2001	Bepaling in het Bouwbesluit 2012	Bepaling in het Besluit bouwwerken leefomgeving	Omschrijving beleidsruimte
Artikel 1 t/m 39 en bijlagen I t/m XI	<i>Geen implementatie in bouwregelgeving BZK</i>	<i>Geen implementatie in bouwregelgeving BZK</i>	-

²⁶ Kamerstukken II 2021/20, 32 757, nr. 179.

²⁷ Kamerstukken II 2021/20, 32 757, nr. 180.

Artikel 15, vierde lid	<i>Voor nieuwbouw: reeds geïmplementeerd in artikel 5.2 Voor ingrijpende renovatie: voorliggende wijziging van artikel 5.6</i>	<i>Voor nieuwbouw: reeds geïmplementeerd in artikel 5.149 Voor ingrijpende renovatie: voorliggende wijziging van artikel 5.20</i>	Geen
------------------------	--	---	------

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

In onderdeel A is aansturingstabel 5.1B aangepast aan de wijzigingen van dit besluit. In de kolom van artikel 5.6 is het vierde lid aangepast en zijn de leden vijf en zes zijn toegevoegd. De nieuw toegevoegde leden vier en vijf gelden niet voor de industrie functie (nummer 5 in de aansturingstabel) en de overige gebruiksfunctie (nummer 11 in de aansturingstabel).

Artikel I, onderdeel B

In dit onderdeel is een minimumeis gesteld aan de hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen die vereist is wanneer een gebouw ingrijpend wordt gerenoveerd. Op grond van het vijfde lid geldt deze eis wanneer een technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of ruimtekoeling wordt geplaatst, gedeeltelijk vernieuwd, veranderd of vergroot. Voor een toelichting op de formule voor deze eis wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

In het geval van nieuwbouw zal in de praktijk voldaan zijn aan de hier gestelde eis. In zijn algemeenheid geldt namelijk dat de met het onderhavige besluit gestelde eis minder streng is dan de eis die op grond van artikel 5.2 van het Bouwbesluit 2012 geldt voor nieuwbouw. Wanneer een gebouw(deel) na ingrijpende renovatie zeer goed wordt geïsoleerd en van een zeer efficiënte klimaatinstallatie wordt voorzien, kan het zo zijn dat er een dermate lage energiebehoefte bestaat dat er in absolute zin weinig hernieuwbare energie opgewekt hoeft te worden om aan de nieuwbouweisen te voldoen. Anders gezegd zou de eis uit het onderhavige besluit dan kunnen resulteren in het vereisen van een grotere hoeveelheid hernieuwbare energie (uitgedrukt in kWh per m² per jaar) dan de BENG-3 eis voor nieuwbouw. Op basis van de analyse van ingenieursbureau DGMR kan echter worden geconcludeerd dat het risico zeer gering is dat een dergelijk gebouw(deel) niet zal voldoen aan de verplichting voor een minimale hoeveelheid hernieuwbare energie eis bij ingrijpende renovaties.²⁸

Artikel 5.6, zesde lid, geeft vier uitzonderingen op de eis gesteld in het vijfde lid. De verplichting geldt, op grond van onderdeel a, niet voor gebruiksfuncties met een lage energievraag, zoals gebruiksfuncties die niet worden verwarmd of gekoeld ten behoeve van personen.

De verplichting geldt, op grond van onderdeel b, niet voor gebouwen die zijn aangesloten of aantoonbaar binnen drie jaar na de renovatie worden aangesloten op een warmtenet. Voor de definitie van 'warmtenet' wordt aangesloten bij de definitie zoals opgenomen in artikel 1 van de Warmtewet. Op grond van artikel 24 van de REDII gelden er eisen voor een aandeel energie uit hernieuwbare bronnen en uit afvalwarmte voor warmtenetten (stadsverwarming). Ook is er in het Klimaatakkoord afgesproken dat er een nieuwe warmtewet in werking zal treden, de Wet collectieve warmtevoorziening.²⁹ Aangewezen warmtebedrijven worden daarin verplicht tot een minimale prestatie voor verduurzaming. Er wordt namelijk een norm gesteld voor de maximale

²⁸ Onderzoek naar de mogelijkheden om een eis te stellen aan de minimale hoeveelheid hernieuwbare energie bij ingrijpende renovaties, 25 september 2020, Ingenieursbureau DGMR, p. 22-23

²⁹ <https://www.internetconsultatie.nl/warmtewet2>.

CO₂-uitstoot die gemoeid is met de warmtelevering. Deze norm wordt steeds strikter in de tijd, waardoor het aansluiten van meer hernieuwbare energiebronnen en het verhogen van de efficiëntie van het warmtesysteem steeds noodzakelijker wordt. De regering vindt het daarom wenselijk om aan te sluiten bij de op grond van de REDII te implementeren bepalingen voor eisen aan de duurzaamheid van warmtenetten en de Wet collectieve warmtevoorziening. Hiermee wordt voldaan aan de in artikel 15, vierde lid, van de REDII neergelegde voorwaarde voor het verwezenlijken van een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie middels het gebruik van warmtenetten.

De verplichting geldt ook niet voor zover als gevolg van locatiegebonden of bouwtechnische belemmeringen niet aan de voorgeschreven hoeveelheid hernieuwbare energie kan worden voldaan. Opgemerkt wordt dat met "voor zover" tot uitdrukking wordt gebracht dat in zulke gevallen de hoeveelheid hernieuwbare energie moet worden gerealiseerd die wel kan worden gehaald. Deze uitzondering is opgenomen in onderdeel c. In welke situaties sprake is van deze belemmeringen, wordt nader uitgewerkt in de eerdergenoemde leidraad. Deze wordt in samenspraak met marktpartijen, bevoegde gezagen en maatschappelijke belangenorganisaties opgesteld. Bij locatiegebonden belemmeringen wordt, zoals al aangegeven in het algemeen deel van deze nota van toelichting, in elk geval gedacht aan beperkingen met betrekking tot de cultuurhistorische waardestelling van een gebouw(deel), het karakter van een beschermd stads- of dorpsgezicht en welstand- en beeldkwaliteitseisen op lokaal niveau. Bij bouwtechnische belemmeringen wordt gedacht aan ongeschikte daken om PV-panelen op te installeren, zoals rieten daken. Ook kunnen zich situaties voordoen waarbij geen PV-panelen mogen worden geplaatst in verband met hoogtebeperkingen of een onvoldoende draagconstructie van het dak. Veiligheid speelt ook een belangrijke rol bij het nader definiëren van deze uitzonderingssituaties in de op te stellen leidraad die onderdeel wordt van een ministeriële regeling.

Op grond van onderdeel d geldt de eis voor een minimumhoeveelheid hernieuwbare energie niet wanneer de maatregelen om aan die eis te voldoen een terugverdientijd hebben van meer dan 10 jaar. Wanneer daar sprake van is en de verplichting dus niet kosteneffectief kan worden ingevuld, dienen wel de maatregelen voor hernieuwbare energieopwekking met een terugverdientijd tot 10 jaar te worden getroffen. Een energieprestatieberekening wordt gedaan voor een termijn van 10 jaar en een energielabel is 10 jaar geldig. De regering acht 10 jaar daarmee een geschikte termijn voor de terugverdientijd van de investeringen. Om dit aan te tonen bij het bevoegd gezag bij de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt verwezen naar de nog op te stellen leidraad voor afwijkingen van de minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovaties. Tot slot is de grondslag om bij ministeriële regeling voorschriften te geven over hetgeen in het onderhavige artikel is bepaald neergelegd in het nieuwe artikel 5.6, zevende lid, van het Bouwbesluit 2012.

Artikel II

De wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 worden ook opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Zie hierover ook paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting. Beoogd is om de bepalingen neutraal en technisch om te zetten. Voor een inhoudelijke toelichting bij de bepalingen wordt daarom verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de corresponderende bepalingen in artikel I van dit besluit.

Opgemerkt wordt dat in artikel 5.20 Bbl geen aparte grondslag is opgenomen voor het geven van voorschriften bij ministeriële regeling. Onder het stelsel van de Omgevingswet kunnen regels worden gesteld bij ministeriële regeling op grond van artikel 4.3, derde lid, van de Omgevingswet.

Artikel III

In dit artikel wordt geregeld dat het besluit inwerking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Een eventuele afwijking van de vaste verandermomenten is gerechtvaardigd vanwege de implementatietermijn die is gesteld in de REDII.

Gezien de implementatiedeadline wordt ook afgeweken van de regels omtrent de voorbereidingstijd voor het bouwbedrijfsleven. Er wordt daarbij overigens op gewezen dat de notificatietermijn van drie maanden voorafgaande aan de vaststelling van dit besluit in zekere zin ook is te beschouwen als voorbereidingstijd, omdat het besluit in het kader van notificatie openbaar is gemaakt. Zie voor de notificatie ook onderdeel 5 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II van dit besluit bevat de wijzigingen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving. Inwerkingtreding van dit artikel wordt voorzien per 1 juli 2022, gelijk aan het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren