

Aan Linda Hulspas (Ministerie van BZK)
Anneke de Jong (Ministerie van BZK)

Van Patrick van der Poll
Joland van der Heijden
Lennard Torbijn

Datum 6 juli 2015

Versie 1.0

Betreft Regeldruk aanpassing Bouwbesluit 2012 en Besluit energieprestatie gebouwen

Sira Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein
info@siraconsulting.nl
www.siraconsulting.nl
030 602 49 00

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Bouwbesluit 2012	2
3	Besluit energieprestatie gebouwen (Beg)	5
4	Samenvatting van de resultaten	7

1 Inleiding

In 2003 is de Europese richtlijn Energy Performance Building Directive (EPBD) in werking getreden. Deze richtlijn heeft tot doel het stimuleren van een verbeterde energieprestatie voor gebouwen in de Europese Unie. In Nederland is de EPBD omgezet in het Besluit energieprestatie gebouwen (Beg), de Regeling energieprestatie gebouwen (Reg), het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012.

Op 29 april 2015 heeft Nederland een aanvullend met redenen omkleed advies (MROA) van de Europese Commissie (EC) ontvangen vanwege een onvolledige implementatie van de Europese EPBD-richtlijn. De EC heeft (onder andere) kritiek op de volgende onderwerpen:

- Onvoldoende duidelijke bepalingen die garanderen dat Nederland op weg is naar bijna energieneutrale nieuwbouw.
- Te beperkte minimumeisen voor bestaande gebouwen bij grootschalige renovatie of vervanging van onderdelen van de bouwschil.
- Onvoldoende detaillering van het advies bij het energielabel.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft naar aanleiding van het advies van de EC besloten om het Bouwbesluit 2012 en het Beg aan te passen. De wijzigingen hebben mogelijk gevolgen op de regeldruk van burgers en bedrijven. Daarnaast hebben de wijzigingen ook gevolgen voor de overheid zelf. In onderhavige notitie zijn de aanstaande wijzigingen in het Bouwbesluit 2012 en het Beg zodanig uitgewerkt dat inzichtelijk is welke regel-drukeffecten voor burgers, bedrijven en overheden uit de wijzigingen voortvloeien.

2 Bouwbesluit 2012

De wijzigingen in het Bouwbesluit 2012, die hierna worden besproken, betreffen:

1. Een aantal eerder nog ontbrekende begripsbepalingen uit de herziene EPBD omgezet.
2. Een voorschrift opgenomen met betrekking tot het bouwen met het gebruikmaken van een zogenoemde gebiedsmaatregel.
3. Een voorschrift opgenomen met betrekking tot het stellen van minimumeisen wanneer een tot de gebouwschil behorend onderdeel wordt vervangen.
4. Het voorschrift op grond waarvan de energieprestatiecoëfficiënt (EPC) geldt, aangevuld met een verdere verduidelijking wat betreft de toetsing van die waardes.
5. Verplicht dat uiterlijk 31 december 2020 alle nieuwe gebouwen bijna-energie neutraal zijn. Voor zover het nieuwe gebouwen betreft waarin overheidsinstanties zijn gehuisvest is deze datum 31 december 2018.

1. Eerder nog ontbrekende begripsbepalingen uit de herziene EPBD

De wijziging introduceert een drietal begrippen en daartoe behorende definities, te weten 'bijna energie neutraal gebouw'¹, 'bouwschil'² en 'onderdeel van een gebouw'³. Deze toevoeging aan de begripsvoering binnen het besluit levert op zichzelf geen regeldrukeffect op. Wel is de toevoeging van belang voor de wijzigingen waarin deze begrippen worden gebruikt.

2. Een voorschrift m.b.t. het bouwen met gebruikmaking van een gebiedsmaatregel

In de voorgenomen situatie geldt dat wanneer er gebruik kan worden gemaakt van een energie-infrastructuur op gebiedsniveau als bedoeld in NVN 7125 (ook wel een gebiedsmaatregel genoemd), bij de bepaling van de EPC de technische, functionele en economische haalbaarheid in overweging moeten worden genomen. De resultaten van deze overwegingen moeten worden gedocumenteerd en beschikbaar worden gehouden voor controle.

Regeldruk

De regeldruk bestaat uit de tijd voor het uitvoeren van een verplichte extra toetsing op de technische, functionele en economische haalbaarheid van het gebruik van een energie-infrastructuur en de documentatie van deze toetsing. Deze toetsing is nu vaak al wel in meer of mindere mate nodig voor het organiseren van de financiering van de systemen. Omdat deze toetsing echter nieuw is als eis in de regelgeving dient de regeldruk hiervan te worden gekwantificeerd.

Voor woningen geldt extra dat energie-infrastructuren bijna alleen in de vorm van warmtenetten worden gebruikt. Wanneer echter een warmtenet beschikbaar is, geldt de verplichting om deze aan te sluiten op de woningen. Een uitgebreide afweging is hierdoor overbodig, maar het EPDB en het nieuwe artikel in het Bouwbesluit 2012 vereisen wel dat verschillende systemen worden overwogen en gedocumenteerd. Het goed beschrijven van de mogelijke situaties in de aanvraag en het archiveren hiervan, kost circa 1 uur per aanvraag. Het betreft naar schatting

¹ Een bijna energieneutraal gebouw heeft een zeer lage energiebehoefte, om in deze behoefte te voorzien is sprake van een zeer lage hoeveelheid energiegebruik. Deze energie wordt in zeer aanzienlijke mate geleverd uit hernieuwbare bronnen en wordt deels ter plaatse of dichtbij geproduceerd. De normen voor bijna energie neutrale gebouwen worden door drie waarden gekenschetst: een maximale energiebehoefte (in kWh/m².jr), een maximale hoeveelheid primaire energiegebruik (in kWh/m².jr) en een percentage duurzaam (in %).

² Het begrip bouwschil is gedefinieerd als de geïntegreerde onderdelen die de binnenruimte van een gebouw scheiden van de buitenwereld. Het begrip bouwschil is een op een uitwisselbaar met het begrip uitwendige scheidingsconstructie, dat eveneens is gedefinieerd in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012.

³ Onderdeel van een gebouw is gedefinieerd als technisch bouwsysteem of een onderdeel van de bouwschil.

3.900 vergunningen per jaar voor woningbouw voor zowel burgers als bedrijven. Ook vergunningen voor meerdere woningen zijn in dit aantal opgenomen. Dit betreft ongeveer 500 aanvragen geïnitieerd door burgers en 3.400 aanvragen geïnitieerd door bedrijven. Dit geeft voor deze partijen een toename van de structurele administratieve lasten van:

- € 22.500 per jaar voor burgers.
- € 153.000 per jaar voor bedrijven.

Voor de andere gebruiksfuncties dient nieuwbouw te voldoen aan een epc-eis van 0,4. Om dit in de praktijk te kunnen realiseren is het noodzakelijk om het gebruik energie-infrastructuren te overwegen omdat het anders moeilijk is om de geëiste waarde te behalen. De verplichting om deze overweging vast te leggen en beschikbaar te houden voor controle is wel nieuw. Dit geeft een toename van de administratieve lasten voor bedrijven van € 513.000 per jaar. Hierbij is uitgegaan van een aanvullende tijdsbesteding van 2 uur⁴ en 5.700 vergunningaanvragen⁵ per jaar voor nieuwe utiliteitsgebouwen.

3. Een voorschrift m.b.t. het stellen van minimum eisen wanneer een tot de bouwschil behorend onderdeel wordt vervangen

Door de wijziging stelt het Bouwbesluit 2012 in de voorgenomen situatie ook eisen aan de energieprestatie van de bouwschil wanneer een onderdeel van de bouwschil wordt vernieuwd of vervangen en dat onderdeel een duidelijk effect op de energieprestatie heeft. In dat geval geldt voor isolatiematerialen een warmteweerstand van ten minste 2,5 m²K/W en voor ramen, deuren en kozijnen een warmtedoorgangscoefficiënt van ten hoogste 2.2 W/m².K. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de ramen en deuren altijd gelijk met de kozijnen worden vernieuwd of vervangen. De energieprestatie als bedoeld in dit nieuwe tweede lid wordt bepaald volgens NEN 1068. In het geval dat het rechtens verkregen niveau een betere energieprestatie heeft dan uit dit voorschrift volgt, dan geldt het rechtens verkregen niveau.

Regeldruk

Deze nieuwe bepaling leidt tot hogere inhoudelijke nalevingskosten. Het stelt namelijk specifieke extra eisen aan een verbouwing die niet volgen uit de rest van de artikelen. In eerder onderzoek⁶ is uitgegaan van een jaarlijks aantal ingrijpende verbouwingen van 64.250 woningen van burgers en 24.250 woningen van bedrijven (verhuurders). In deze situaties ontstaan meerkosten voor het verplicht moeten aanbrengen van betere isolerende kozijnen, deuren en ramen.

De uiteindelijke meerkosten verschillen (sterk) per woning afhankelijk van de eigenschappen van de woning. Op basis van de informatie beschikbaar bij diverse bronnen worden de meerkosten geschat op een bedrag tussen de € 500 en € 2.000 per woning. De toename van de structurele inhoudelijke nalevingskosten komen hiermee op een bedrag tussen de:

- € 32,1 miljoen en € 128,5 miljoen per jaar voor burgers.
- € 12,1 miljoen en € 48,5 miljoen per jaar voor bedrijven.

In de huidige praktijk wordt bij ingrijpende renovaties al gewerkt met materialen die voldoen aan de nieuwe eisen. De merkbaarheid van deze nieuwe eisen en toename van de regeldruk is daarmee ook beperkt.

⁴ Vanwege de omvang en complexiteit en utiliteitsgebouwen in verhouding tot woningen, is ook de afweging tussen de verschillende energie infrastructuren complex.

⁵ CBS, bouwvergunningen nieuwbouw utiliteitsbouw, gemiddelde van 2007, 2008 en 2009.

⁶ 'Gevolgen administratieve en uitvoeringslasten herziene EPBDr', SIRA Consulting, november 2010.

4. Het voorschrift op grond waarvan de energieprestatiecoëfficiënt (EPC) geldt, aangevuld met een verdere verduidelijking wat betreft de toetsing van die waardes

Het Bouwbesluit 2012 bevat een tabel waarin per gebruiksfunctie een EPC is vastgesteld. Na de wijziging is bepaald dat de EPC ten minste eenmaal per vijf jaar wordt getoetst en zo mogelijk aangepast aan de laatste technische ontwikkelingen. Deze verplichting van de overheid om regelmatig te toetsen en aan te scherpen is met name ook van belang om tot bijna energieneutrale gebouwen te komen.

Regeldruk

Deze wijziging geeft een verplichting aan de Rijksoverheid om eens in de vijf jaar te controleren of die EPC's nog wel up-to-date zijn en of zij in de regelgeving dienen te worden aangepast. De verplichting levert bestuurlijke lasten op.

Het kost het ministerie van BZK eens in de vijf jaar circa 20 mandagen om deze controle uit te voeren en eventuele aanpassingen in de regelgeving op te stellen. Dit geeft een jaarlijkse bestuurlijke last van gemiddeld € 2.240⁷.

Indien de EPC's worden aangescherpt dan levert dit ook inhoudelijke nalevingskosten op voor bedrijven om hieraan te voldoen. De regeldrukeffecten dienen echter bij die eventuele wijziging te worden bepaald.

5. Verplichtingen bijna energieneutraal

Zoals eerder geschetst heeft een bijna energieneutraal gebouw een zeer lage energiebehoefte. Om in deze energiebehoefte te voorzien is sprake van een zeer lage hoeveelheid energieverbruik. Door de wijziging moeten uiterlijk 31 december 2020 alle nieuwe gebouwen bijna energieneutraal zijn. Voor zover het nieuwe gebouwen betreft waarin overheidsinstanties zijn gehuisvest is deze datum 31 december 2018. In de praktijk zal dit inhouden dat dit pas gaat gelden voor bouwwerken waarvoor de omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend na genoemde data.

Regeldruk

Deze nieuwe verplichting geeft geen inhoudelijke invulling aan de wijze waarop deze nieuwe gebouwen bijna energieneutraal moeten worden gebouwd. Wanneer op de genoemde data een gebouw wordt gebouwd volgens de dan geldende eisen, is de verwachting dat hiermee ook aan de eis wordt voldaan dat deze bijna energieneutraal is. Voor de regeldruk betekent dit dat aan deze wijziging geen regeldrukeffect wordt toegekend, maar dat deze volgen uit de verdere inhoudelijke aanpassingen.

⁷ Uitgaande van het kostendekkende tarief schaal 10 uit de 'Handleiding overheidstarieven 2015'.

3 Besluit energieprestatie gebouwen (Beg)

Met de wijziging van het Beg worden enkele eerder nog ontbrekende voorschriften uit de herziene EPBD omgezet. Het gaat daarbij om voorschriften met betrekking tot:

1. De in het energielabel opgenomen aanbevelingen.
2. De voortrekkersrol van de overheidsinstanties.

Deze worden hieronder achtereenvolgens besproken.

1. De in het energielabel opgenomen aanbevelingen

Volgens de huidige versie van het Beg bevat een energielabel aanbevelingen voor een kostenoptimale verbetering van de energieprestatie, tenzij een dergelijke verbetering redelijkerwijs niet mogelijk is. De wettelijke bepaling ten aanzien van aanbevelingen is niet uitgebreider dan dat. Na de herziening van het Beg wordt een energielabel geacht te bevatten: aanbevelingen voor een kostenoptimale of kosteneffectieve verbetering van de energieprestatie, tenzij er voor een dergelijke verbetering geen redelijk potentieel is ten opzichte van de geldende energieprestatie-eisen. Deze aanbevelingen zijn technisch haalbaar voor het gebouw waarvoor het energielabel is afgegeven en kunnen een raming bieden van de terugverdientijden of kostenvoordelen gedurende de economische levensduur. Deze aanbevelingen omvatten in ieder geval maatregelen betreffende de ingrijpende renovatie van de bouwschil of technische bouwsystemen en maatregelen voor individuele onderdelen van een gebouw zonder dat er sprake is van een ingrijpende renovatie, alsmede een vindplaats voor extra informatie.

Met andere woorden, de huidige versie van het Beg schept kaders en randvoorwaarden waaraan de aanbevelingen moeten voldoen. Aanbevelingen zijn daarom beknopt of algemener van aard. In de toekomst doet het energielabel daarover uitvoeriger verslag en bevat daartoe 1 of 2 extra pagina's waarop concreter staat wat de houder van het energielabel aanbevolen wordt te doen wanneer hij of zij ingrijpend renoveert of een individuele maatregel overweegt.

Regeldruk

De informatie waarop de aanbevelingen worden gebaseerd is in de voorgenomen situatie dezelfde als in de huidige situatie. De input is dus hetzelfde. De output is echter uitgebreider, maar komt geautomatiseerd tot stand. De ontvanger van het energielabel heeft meer tijd nodig om kennis te nemen van de uitgebreidere aanbevelingen.

Jaarlijks zijn er gemiddeld 450.000 verhuisbewegingen⁸ waarbij dus een energielabel moet worden overlegd. Bij elke verhuisbeweging moet een energielabel worden overhandigd. Doordat er nu meer informatie op staat kost het de koper meer tijd dan in de huidige situatie om hier kennis van te nemen. Dit geeft een totale toename van de structurele nalevingskosten voor burgers van 75.000 uur per jaar,

Ook bedrijven kopen of huren panden. Op basis van eerder onderzoek⁹ wordt geschat dat dit jaarlijks circa 11.200 verhuisbewegingen betreft. Dit geeft extra nalevingskosten van ongeveer € 84.000 per jaar voor bedrijven.

⁸ Schatting op basis van 'Cijfers over Wonen en Bouwen 2014'.

⁹ 'Gevolgen administratieve en uitvoeringslasten herziene EPBD', SIRA Consulting, november 2010.

2. De voortrekkersrol van de overheidsinstanties

Aan het Beg wordt een artikel toegevoegd dat zal luiden: Een overheidsinstantie voert voor een gebouw in haar eigendom de in het voor dat gebouw afgegeven energielabel opgenomen aanbevelingen uit binnen de geldigheidsperiode van dat energielabel. Op grond van dit nieuwe voorschrift moet in die gevallen dat een overheidsinstantie als eigenaar van een gebouw een energielabel heeft, de overheidsinstantie de in het label opgenomen aanbevelingen opvolgen. Dit betekent dat de overheid in een dergelijk geval binnen de looptijd van het label (10 jaar) de aanbevolen maatregelen moet treffen. Zoals ook uit bovenstaand blijkt gaat het om aanbevelingen die in het specifieke geval technisch haalbaar zijn en die leiden tot een kostenoptimale of kosteneffectieve verbetering van de energieprestatie.

Regeldruk

Voor gebouwen van de Rijksoverheid met een bruikbaar vloeroppervlak van minimaal 250m² geldt op basis van de Energy Efficiency Directive (EED) al de verplichting om kostenefficiënte energiebesparende maatregelen te nemen. Aangenomen wordt dat de Rijksoverheid de aanbevelingen op het energielabel voor haar gebouwen zal uitvoeren om te komen tot de energiebesparing zoals die wordt gesteld in de EED. Overheidsgebouwen met een bruikbaar vloeroppervlak kleiner van 250m² zijn niet verplicht om een energielabel te hebben en vallen dan ook buiten de reikwijdte van dit artikel.

Voor gebouwen van decentrale overheden inclusief zorginstanties geldt de nieuwe verplichting in het Beg echter ook. Voor de grote gebouwen van deze organisaties geldt dat zij op basis van de Wet milieubeheer ook al verplicht zijn om energiebesparende maatregelen te nemen. De aanpassing van het Beg zal hiervoor geen effect hebben.

Voor de overige gebouwen die in het bezit zijn van de overheid geldt dat zij met extra bestuurlijke lasten te maken krijgen. Dit betreft in totaal naar schatting¹⁰ 2.000 gebouwen van decentrale overheden. Dit betekent dat deze gebouwen eens in de 10 jaar, de geldigheidsduur van het energielabel, maatregelen moeten doorvoeren. Per jaar betreft dit gemiddeld 200 gebouwen.

De specifieke kosten kunnen per gebouw sterk verschillen. Dit is afhankelijk van de reeds genomen maatregelen en de verdere eigenschappen, van het gebouw die bepalen welke maatregelen kosteneffectief zijn. Geschat wordt dat deze kosten liggen tussen de circa € 10.000 en de € 50.000 per verbouwing. Dit geeft een jaarlijkse bestuurlijke lasten tussen de € 2,0 miljoen en de € 10,0 miljoen per jaar.

¹⁰ Gebaseerd op gegevens van het CBS 2006 en 2009 en het rapport 'Gevolgen administratieve en uitvoeringslasten herziene EPBD', SIRA Consulting, november 2010.

4 Samenvatting van de resultaten

De totale regeldrukeffecten van de voorgestelde aanpassingen in het Bouwbesluit 2012 zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 1. Structurele regeldrukeffecten aanpassing Bouwbesluit 2012.

Doelgroep	Administratieve Lasten	Nalevingskosten	Bestuurlijke lasten
Bedrijven	€ 666.000	Minimaal: € 12,1 miljoen Maximaal: € 48,5 miljoen	n.v.t.
Burgers	€ 22.500	Minimaal: € 32,1 miljoen Maximaal: € 128,5 miljoen	n.v.t.
Gemeenten	n.v.t.	n.v.t.	€ 2.240

De voornaamste toename van de regeldruk komt voor uit de zwaardere eisen aan de warmte-doorgangscoefficiënt van deuren, ramen en kozijnen bij een ingrijpende verbouwing. In de praktijk zullen bedrijven en burgers naar verwachting weinig merken van deze toename van de regeldruk omdat bij dergelijke verbouwingen in de praktijk nu ook al vaak met deze eisen wordt gewerkt.

De toename van de administratieve lasten komt voort uit de verplichting om bij nieuwbouw het gebruik van verschillende energie infrastructuur te overwegen en te documenteren en beschikbaar te houden voor controle.

De totale regeldrukeffecten van de voorgestelde aanpassingen in het Besluit energieprestaties gebouwen zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 2. Structurele regeldrukeffecten aanpassing Besluit energieprestaties gebouwen.

Doelgroep	Administratieve Lasten	Nalevingskosten	Bestuurlijke lasten
Bedrijven	€ 0	€ 84.000	n.v.t.
Burgers	€ 0	75.000 uur	n.v.t.
Gemeenten	n.v.t.	n.v.t.	Minimaal € 2,0 miljoen Maximaal € 10,0 miljoen