

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/JT/RS/bs/ATR3433/2024-U066

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 12 juli 2024
Betreft Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 28 mei 2024 is door uw rechtsvoorganger een wijziging van het *Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)* voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt twee wijzigingen ter implementatie van de EU-Richtlijn 2023/2413 inzake de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen bij onder andere nieuwbouw, ingrijpende renovatie en bij vervanging van het verwarmingssysteem (*Renewable Energy Directive, RED-III*). De verduurzamingsvereiste bij nieuwbouw en ingrijpende renovatie is eerder al (grotendeels) in het Bbl geïmplementeerd. Het onderhavige voorstel regelt aanvullend het volgende:

- Bij vervanging van het verwarmingssysteem in bouwwerken (waaronder woningen en kantoren) wordt een verplicht aandeel hernieuwbare energie vereist. Concreet betekent dit dat bij de vervanging van het verwarmingssysteem rekening moet worden gehouden met de duurzaamheidsprestatie van het bouwwerk (inclusief verwarmingssysteem) en dat waar nodig voor een duurzamere energievoorziening moet worden gekozen, bijvoorbeeld door de plaatsing van zonnepanelen.
- Bij renovatie waarbij het technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of -koeling geen onderdeel uitmaakt van de ingrijpende renovatie, wordt een verplicht aandeel hernieuwbare energie vereist. Deze specifieke renovatiesituatie was aanvankelijk uitgezonderd van de verduurzamingsvereiste. Deze wijziging verzekert volgens het voorstel de volledige werking en implementatie van de RED-III. De wijziging volgt ook op een advies van de Raad van State over de implementatie.

Verder schrapt het voorstel de facultatieve aanwijzing van de *Leidraad hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie* uit het Bbl.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Bij de eerdere implementatie van de RED-III in de nationale regelgeving maakte zowel de Raad van State als het kabinet duidelijk dat de implementatie nog onvolledig was. Zo werd de eis tot een aandeel hernieuwbare energie nog niet geïmplementeerd voor renovatie waarbij het technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of -koeling geen onderdeel uitmaakt van de ingrijpende renovatie. Volledige implementatie zou destijds wijziging van de Woningwet vergen, hetgeen meer tijd zou kosten. Onder de Omgevingswet (per 1 januari 2024) kan deze vereiste op besluitniveau worden geïmplementeerd. Het onderhavig voorstel regelt de implementatie van deze verduurzamingsvereiste in het Bbl. Het college stelt vast dat het voorstel nut en noodzaak van de wijzigingen met betrekking tot een aandeel hernieuwbare energie onderbouwt.

Het voorstel schrapt de *Leidraad hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie* uit het Bbl. Deze leidraad is bedoeld om het werken met de uitzonderingen van de verplichting tot een aandeel hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie te vereenvoudigen. Het voorstel geeft aan dat de leidraad niet dwingend was voorgeschreven en dat het “daarom niet noodzakelijk is de verwijzing in het Bbl te behouden”. De leidraad blijft overigens wel beschikbaar via de website van RVO.

Het college merkt op dat de toelichting bij het voorstel geen nadere onderbouwing bevat van nut en noodzaak van het schrappen van de leidraad. Daardoor is niet duidelijk welke gewijzigd inzicht is opgetreden om de aanwijzing te schrappen. Bij de introductie van de aanwijzing was immers al sprake van een facultatieve aanwijzing. Daarnaast geldt dat de leidraad nadrukkelijk tot doel heeft het werken met de uitzonderingen in de praktijk te vereenvoudigen. Onduidelijk is of het schrappen van de aanwijzing volgt op ervaringen in de praktijk en in hoeverre het schrappen het gebruik van de leidraad in de praktijk zal beïnvloeden. Tot slot is niet duidelijk hoe de wijziging in de aanwijzing van deze leidraad zich verhoudt tot andere facultatief aangewezen documenten in het Bbl (die niet wijzigen).

1.1 Het college adviseert nut en noodzaak van het schrappen van de aanwijzing van de ‘Leidraad hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie’ nader te onderbouwen.

2. Minder belastende alternatieven

De verduurzamingsvereiste bij renovatie waarbij het technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of -koeling geen onderdeel uitmaakt van de renovatie, is alleen aan de orde als de maatregelen economisch, technisch en functioneel haalbaar zijn. Nederland vertaalt dit in het Bbl onder andere met een maximale terugverdientijd van tien jaar. Als de investering een langere terugverdientijd vergt, is deze niet noodzakelijk.

De terugverdientijd van tien jaar is in lijn met de bepalingen in artikel 3.87 Bbl over de energielabelverplichting voor kantoren en in artikel 5.20 Bbl voor de verplichte verduurzaming bij ingrijpende renovatie. Het college merkt op dat elders in het Bbl (artikel 3.84) een terugverdientijd is vastgelegd van vijf jaar. Deze terugverdientijd geldt bij maatregelen ter verduurzaming van het energiegebruik, veelal bekend als de ‘energiebesparingsplicht’. Deze kortere terugverdientijd is afkomstig uit het *Activiteitenbesluit milieu-beheer* en is opgegaan in de besluiten onder de Omgevingswet. Het vorige kabinet heeft het voornemen uitgesproken de terugverdientijd voor de energie-besparingsplicht te

verlengen naar zeven jaar om energiebesparing verder te stimuleren.¹ Het college constateert dat het Bbl twee terugverdientijden kent inzake verplicht te treffen maatregelen gericht op het energiegebruik en -besparing van bouwwerken.

Het voorstel kan tot aanvullende regeldruklasten leiden voor specifieke gebouweigenaren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een school of bedrijf het eigen pand (ingrijpend) wil renoveren zonder het technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of –koeling aan te passen. In de huidige situatie geldt dan geen verplicht aandeel hernieuwbare energie voor de nieuwe situatie. Het wijzigingsvoorstel legt deze verplichting wel op. Als het plaatsen van zonnepanelen bijvoorbeeld een terugverdientijd van 7,5 jaar kent, was deze maatregel op grond van de energiebesparingsplicht niet verplicht voor de gebouweigenaar. Op grond van het voorstel wordt deze maatregel wel verplicht. Het gaat daarbij om situaties waarbij de gebouweigenaar bij de ingrijpende renovatie niet voornemens was een aandeel hernieuwbare energie te realiseren.

Het college constateert dat het voorstel geen analyse bevat bij een mogelijk kortere terugverdientijd dan tien jaar (bijvoorbeeld vijf of zeven jaar). Daardoor is niet duidelijk hoe de (regeldruk)kosten en de verduurzaming (doelbereik) zich tot elkaar verhouden bij een andere terugverdientijd. Dit bemoeilijkt een alternatievenafweging en onderbouwde besluitvorming over het voorstel. Ook is niet duidelijk waarom een kortere termijn dan tien jaar niet mogelijk zou zijn. De voorgestelde terugverdientijd van tien jaar, als vertaling van 'economisch haalbaar', lijkt een beleidskeuze van de Nederland bij de implementatie van RED-III die mogelijk meer belastend is dan de implementatie in andere lidstaten. Daarmee kiest Nederland mogelijk niet voor de meest lastenluwe implementatie, zonder dat dit nader wordt onderbouwd.

2.1 Het college adviseert de mate van verduurzaming bij en de regeldrukkosten van een kortere terugverdientijd te beoordelen en op basis daarvan onderbouwd te besluiten over de terugverdientijd in dit voorstel.

3. Werkbaarheid

Het voorstel past in de lijn van de eerdere wijzigingen ter implementatie van de RED-II en RED-III gericht op verduurzaming bij nieuwbouw en renovatie van bestaande bouw. Doordat in de planfase al rekening kan worden gehouden met de verduurzamingsvereiste, is dit in de meeste gevallen werkbaar en uitvoerbaar. Daarnaast geldt de vereiste alleen als deze economisch, technisch en functioneel haalbaar is, en indien zij niet onder uitzonderingssituaties valt.

Het college merkt op dat de aandachts- en adviespunten bij toetsvraag 1 en 2 ook van invloed zijn op de werkbaarheid van het voorstel. Het ziet geen aanleiding voor afzonderlijke aandachtspunten met betrekking tot de werkbaarheid van dit voorstel.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten. De structurele regeldruk voor burgers en bedrijven neemt volgens deze analyse toe met een bedrag tussen circa 0,2 en 2,3 miljoen euro. De bandbreedte hierbij is ruim omdat

¹ Kamerstukken II 22/23, 32813 nr. 1230 (Kamerbrief over de Kabinetsaanpak Klimaatbeleid van de Minister voor Klimaat en energie): <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-1230.html>.

de inschatting van het aantal situaties waarbij de vernieuwde eisen van toepassing zullen zijn, sterk uiteenlopen. Voor burgers gaat het naar schatting om 20-150 situaties per jaar. Voor bedrijven gaat het om enkele tot tientallen situaties per jaar. De geanalyseerde regeldrukeffecten zijn het gevolg van de implementatie van de RED-III. Deze regeldrukgevolgen zijn uitgewerkt conform de Rijksbrede methodiek en voor het college geen aanleiding voor aandachtspunten.

Het college merkt op dat de regeldrukgevolgen van de tweede wijziging van de verduurzamingsvereiste niet zijn uitgewerkt in de toelichting. Het gaat hierbij om de vereiste van een aandeel hernieuwbare energie in het geval het technisch bouwsysteem voor ruimteverwarming of -koeling geen onderdeel uitmaakt van de ingrijpende renovatie. Hoewel het hierbij gaat om een situatie die mogelijk niet vaak voorkomt, is een analyse van de regeldrukgevolgen wel van belang voor onderbouwde besluitvorming. Deze uitwerking kan zowel de (potentiële) impact op energiebesparing verduidelijken als de daarmee samenhangende kosten voor gebouweigenaren. Ook kan deze analyse duidelijk maken hoe vaak de verplichting aan de orde zal zijn.

4.1 Het college adviseert de regeldrukanalyse aan te vullen met de regeldruk-effecten van de verplichting tot hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie waarbij het aanpassing van het technisch bouwsysteem voor verwarming of koeling geen onderdeel uitmaakt van de renovatie.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

Het besluit indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het gaat ervan uit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris