Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2018–2019

30 196 Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 674

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 20 augustus 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 2 juli 2019 over de antwoorden op vragen commissie over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bouwbesluit 2012 inzake bijna energie-neutrale nieuwbouw (Kamerstuk 30 196, nr. 670).

De vragen en opmerkingen zijn op 11 juli 2019 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 16 augustus 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De griffier van de commissie,
Roovers

kst-30196-674
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2019

I. Vragen en opmerkingen van uit de fracties

Inbreng van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie bedanken de Minister voor haar beantwoording in het vorige Schriftelijke Overleg inzake het Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving i.v.m. het verbeteren van de veiligheid bij het bouwen en de veiligheid en gezondheid in bouwwerken (Kamerstuk 301936, nr. 670). Zij hebben met interesse kennisgenomen van de antwoorden maar hebben nog enkele aanvullende vragen. Het besluit heeft een groot effect op de woningbouw en deze leden hechten dan ook grote waarde aan een goede beantwoording van hun vragen.

Gebruiksfuncties

De leden van de VVD-fractie lezen dat de differentiatie naar twaalf gebruiksfuncties gebaseerd is op de resultaten van de kostenoptimalisatiestudie (KOS). Zij zien echter niet in de beantwoording terug hoe de stap van de KOS-resultaten naar de twaalf gebruiksfuncties tot stand gekomen is. Deze leden zouden dat graag willen zien.

Zonnepanelen

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat er meerdere variabelen ingevuld moeten worden om aan te geven hoeveel zonnepanelen nodig zijn voor een gebouwtype. Zij zien echter graag enkele voorbeelden hoe met het gebruik van zonnepanelen de BENG-2 en -3 eisen gehaald kunnen worden, voor bijvoorbeeld een gebouw met een woonfunctie, een gebouw met een kantoorfunctie en een gebouw met een onderwijsfunctie. Hierbij zouden deze leden een vergelijking willen zien tussen de oude BENG-eisen en de nieuwe BENG-eisen.

Locatiegebonden omstandigheden

De leden van de VVD-fractie vinden het antwoord op de vraag over locatiegebonden omstandigheden verhelderend, maar hebben nog wel een zorg ten aanzien van de praktische invulling. Zij vragen zich af of er al met ontwikkelaars en gemeenten gesproken wordt over de omgang met locatiegebonden omstandigheden en over de vraag wat voor alle partijen redelijk is om alternatieven te onderzoeken. Deze leden willen ook weten of hier landelijk richting aan wordt gegeven door bijvoorbeeld een leidraad, om te voorkomen dat gemeenten (sterk) uiteenlopend omgaan met de praktische invulling van de landelijke regelgeving en om gemeenten te helpen om deze regel soepel om te zetten naar lokaal beleid.

Label inijking

De leden van de VVD-fractie lezen in de beantwoording dat momenteel een proces van «inijking» loopt voor het invoeren van de NTA 8800 eisen in het energielabel en hieraan gerelateerde regelgeving. Deze leden hebben hierbij de vragen wanneer deze inijking wordt afgerond, hoe deze inijking eruit ziet en welke partijen bij deze inijking betrokken zijn.

MKB-toets

De leden van de VVD-fractie lezen in de beantwoording dat er geen MKB-toets is uitgevoerd. Deze leden vragen zich af wat de gevolgen zijn voor de invoering van het ontwerpbesluit als de MKB-toets alsnog uitgevoerd zou worden.

Inbreng van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de Minister op de vragen die in het kader van het eerdere schriftelijk overleg over BENG zijn gesteld en de nadere informatie hierover (Kamerstuk 30 196, nr. 651 en Kamerstuk 30 196, nr. 648)
De leden van de CDA-fractie constateren dat het onderwerp BENG ook is geadresseerd tijdens het algemeen overleg op 3 juli jongstleden. In aansluiting op een vraag die het CDA-lid tijdens dit algemeen overleg stelde over de BENG 1-eis in relatie tot de zogeheten vormfactor (de geometrieverhouding die wordt berekend door de energetische verliesoppervlakte te delen door de gebruiksoppervlakte) hecht deze fractie aan meer duidelijkheid op dit punt.
De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat mevrouw Hooijschuur (RVO) tijdens de technische briefing op 19 juni met de NEN Projectgroep NTA 8800 «vernieuwd Stelsel Energieprestatie Gebouwen» over de eisen voor BENG aangaf dat recente wijzigingen in de NTA 8800 leiden tot een verhoging van BENG 1 van 10 kWh/m^2 voor woningen met een geometrieverhouding van 1,5. Is het juist dat woningen die berekend zijn in de periode voorafgaand aan de internetconsultatie en toen gemakkelijk een score behaalden van 45 kWh/m^2 nu op een prestatie uitkomen van 55 kWh/m^2,?
De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre deze verhoging van 10 kWh/m^2 representatief is. Berekeningen van Develop inc. in opdracht van de Nederlandse Isolatie Industrie (NII) laten een verhoging zien van maximaal 2,6 kWh/m^2 voor gangbare tussenwoningen en hoekwoningen. Zij zien graag een toelichting tegemoet op de vraag over de representativiteit van de verhoging van BENG 1 met 10 kWh/m^2 als gevolg van recente wijzigingen in de NTA 8800.
De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangeven waarom is afgeweken van de ambitie uit 2015, of er toekomstige aanscherpingen aan de eisen zijn voorzien en zo ja, op welke termijn deze aanscherpingen worden doorgevoerd?

Inbreng van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de antwoorden van de het kabinet over het ontwerpbesluit inzake bijna-energieneutrale gebouwen. Deze leden hebben nog enkele vervolgvragen die ze aan de regering wil voorleggen.

De leden van de D66-fractie constateren in de beantwoording van de Minister dat uit de kostenoptimalisatiestudie (KOS) blijkt dat de huidige eisen voor isolatie al op een kostenoptimaal niveau liggen. Deze leden begrijpen echter ook dat dit slechts het geval is voor de vangneteisen in het Bouwbesluit. Zij vragen zich af in hoeverre deze eisen ook van toepassing zijn op de zorg die door de Lenteakkoordpartijen en het NII geadresseerd is over bouwkundige eisen waarvoor volgens deze partijen geen (afdoende) vangneteisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit, zoals onder meer de luchtdichtheid van de gebouwschil en de isolatiewaarden van ramen en deuren. Herkent de Minister de signalen dat voor onder meer deze aspecten de vangnetwaarden in het Bouwbesluit niet van

toepassing zijn, en wat betekent dit qua aanscherpingsmogelijkheden van de BENG-normen?

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of de Minister nogmaals in kan gaan op de vraag met betrekking tot het feit dat nieuwbouwwoningen veelal al ruimschoots aan de eisen van 55 kWh/m^2 voldoen. Kan de Minister bevestigen dat er ondanks de vangneteisen in het Bouwbesluit geen verslechtering van de bouwkwaliteit op kan treden in de nieuwe BENG-1 norm? Wat betekent daarnaast de minder scherpe eis voor de bijdrage van de BENG-normen aan een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050?

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of de Minister nogmaals in kan gaan op de gevolgen van het aanpassen van de Primaire Energiefactor (PEF). Deze leden stellen vast dat het verlagen van de PEF leidt tot een hogere drempelwaarde voor energiegebruik op de meter voor de consument. Kan de Minister nader ingaan op de gevolgen hiervan voor zowel de consumentenkosten aan elektriciteit evenals de effecten op de CO_2-emissie als gevolg van de aanpassing van de PEF? Deelt de Minister de constatering dat de verlaging van de PEF eerder meer elektriciteitsverbruik in de hand werkt dan een reductie te realiseren? Kan de Minister daarnaast nog reflecteren op de vaststelling van het PBL dat de waarden uit de NEV-studie 2017 in 2019 als niet reëel worden ingeschat? De leden van de D66-fractie vragen tot slot waarom de PEF niet op korte termijn kan worden aangepast wanneer er op basis van nieuwe informatie over bijvoorbeeld het aandeel duurzame energie daar aanleiding toe is? Wanneer dit niet kan, vragen deze leden of dit geen reden is voor de Minister om de PEF conservatief op te stellen, gegeven de hierboven geschetste consequenties van een lagere PEF?

De leden van de D66-fractie lezen dat er een differentiatie voor verschillende gebouwfuncties is opgemaakt op basis van verschillende gebruikersprofielen. Zij vragen de Minister hoe het hoge toegestane verbruik bij bepaalde typen gebouwfuncties in de BENG-normen zich verhoudt tot de huidige eisen en hoe dit hoge toegestane verbruik zich verhoudt tot de doelstelling van een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050?

De leden van de D66-fractie zijn content in de beantwoording van de Minister te lezen dat er met de BENG-normen volgende stappen kunnen worden gezet naar een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050. Deze leden vragen de Minister of zij inzichtelijk kan maken hoeveel CO_2 er met de implementatie van de BENG wordt bespaard? Kan de Minister nader ingaan op het pad naar een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050 en in hoeverre deze BENG-normen daaraan bijdragen?

II. Reactie van de bewindspersoon

Inleiding

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op uw nadere vragen over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bouwbesluit 2012 inzake bijna energie-neutrale nieuwbouw (Kamerstuk, 30 196, nr. 651).
Naar aanleiding van mijn toezegging in het AO Energiebesparing/ Evaluatie Proeftuinen Aardgasvrije Wijken/ bijna-energieneutrale gebouwen (BENG-eisen) van 3 juli 2019 heb ik gekeken naar de mogelijkheden om de BENG-eisen ook voor tijdelijke woningen te laten gelden. Van belang daarbij is dat thans al eisen aan de energiezuinigheid van tijdelijke bouwwerken worden gesteld. Voor een tijdelijk bouwwerk dat wordt verwarmd, met een levensduur van maximaal 15 jaar, gelden op grond van artikel 5.7 van het Bouwbesluit 2012 eisen aan de warmteweer-

stand en de warmtedoorgangscoëfficiënt. Dit betekent dat er eisen worden gesteld aan de isolatie en aan de luchtdoorlatendheid van tijdelijke gebouwen. Als een dergelijk tijdelijk bouwwerk na 15 jaar niet wordt afgebroken, dan zijn alsnog de nieuwbouweisen van toepassing (artikel 1.14, tweede lid, Bouwbesluit 2012).

Het is in principe mogelijk om alle soorten gebouwen (alle gebruiksfuncties waaraan eisen uit het oogpunt van energiezuinigheid worden gesteld) als tijdelijk bouwwerk te realiseren. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een noodlokaal voor onderwijs, tijdelijke studentenhuisvestiging, een strandpaviljoen of aan tijdelijke winkels in een nieuwbouwwijk. Er is dus een zeer grote variatie aan tijdelijke bouwwerken denkbaar. Ook de beschouwingsperiode (de economische levensduur) van deze tijdelijke bouwwerken is zeer uiteenlopend. Een tijdelijk bouwwerk kan namelijk een half jaar ergens kan staan en dan weer afgebroken worden, maar ook 15 jaar ergens worden geplaatst. Dit maakt het moeilijk een gemiddelde levensduur aan te houden, omdat er in dat geval voor een deel van de voorraad tijdelijke gebouwen er een te hoge eis wordt opgelegd. Om deze redenen is het uitvoeren van een kostenoptimaliteitstudie voor tijdelijke bouwwerken praktisch niet mogelijk. Er is namelijk geen passende referentiesituatie met een juiste beschouwingsperiode voor al deze mogelijkheden te bepalen, zodat ook het bepalen van passende energieprestatie-eisen op gebouwniveau (BENG-eisen) niet mogelijk is.
Wat wel kan, is bezien of de huidige eisen die voor energiezuinigheid van tijdelijke woningen gelden, kunnen worden aangescherpt. In dat kader zal ik een onderzoek starten naar de mogelijkheden om de eisen aan luchtdoorlatendheid aan te passen. Over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik u begin 2020 informeren.
Om te voorkomen dat de toegezegde implementatiedatum van 1 juli 2020 en de voorbereidingstijd voor de betrokken marktpartijen van zes maanden niet gehaald kunnen worden, zal ik het ontwerpbesluit nu op korte termijn voor advies aan de Raad van State voorleggen.

Vragen en antwoorden

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

Gebruiksfuncties

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de stap van de KOS-resultaten naar de twaalf gebruiksfuncties tot stand gekomen is.
De differentiatie is vormgegeven door in de kostenoptimaliteitstudie (hierna ook: KOS) gebruik te maken van een of meerdere referentiegebouwen per gebruiksfunctie. Deze referentiegebouwen zijn opgesteld en afgestemd met marktpartijen. In de methodiek van de KOS is rekening gehouden met de gemiddelde actuele praktijksituatie, zowel wat betreft kosten, samenstelling van de maatregelpakketten, als de bijbehorende energetische prestaties. De KOS-resultaten zijn per gebruiksfunctie geanalyseerd. Dat is nodig omdat iedere gebruiksfunctie in combinatie met een referentiegebouw specifieke gebruiksprofielen en energetische kenmerken heeft. Het gewogen energiegebruik (per m^2) voor een zorggebouw met bed is bijvoorbeeld hoger dan het gewogen energiegebruik (per m^2) voor een kantoor. Dit komt met name omdat een zorggebouw met bed anders wordt gebruikt dan een kantoor, waardoor deze bijvoorbeeld op een hogere temperatuur wordt verwarmd. Daarnaast is per gebruiksfunctie de BENG 1-eis verder gedifferentieerd op basis van de compactheid van het gebouw. Een compact gebouw kan makkelijker aan een BENG 1-eis voldoen dan een minder compact gebouw. Hiermee is rekening gehouden in de hoogte van de BENG 1-eis. De eisen zijn

daarmee afgestemd op zowel de gebruiksfunctie als de compactheid van het gebouw (BENG 1-eis). Dit resulteert erin dat verschillende eisen kunnen gelden voor de verschillende gebruiksfuncties en compactheid van het gebouw. Voor meer uitgebreide informatie zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/12/17/kostenoptimaliteitsstudie-beng-eisen

Zonnepanelen

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat er meerdere variabelen ingevuld moeten worden om aan te geven hoeveel zonnepanelen nodig zijn voor een gebouwtype. Zij zien echter graag enkele voorbeelden hoe met het gebruik van zonnepanelen de BENG-2 en -3 eisen gehaald kunnen worden, voor bijvoorbeeld een gebouw met een woonfunctie, een gebouw met een kantoorfunctie en een gebouw met een onderwijsfunctie. Hierbij zouden deze leden een vergelijking willen zien tussen de oude BENG-eisen en de nieuwe BENG-eisen.
De BENG-eisen zijn opgesteld op basis van een aantal randvoorwaarden. Zo moet de eis locatie-onafhankelijk zijn, zodat in principe op alle locaties kan worden gebouwd. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij het bepalen van de hoogte van de BENG-eisen, rekening is gehouden met mogelijke beschaduwing van zonnepanelen[1], om te voorkomen dat deze economisch niet haalbaar zijn.
Er is in de doorgerekende maatregelconcepten tussen 0,5–14,5 m^2 (grofweg 1–9 zonnepanelen) voor nodig om aan de BENG eisen te voldoen voor een tussenwoning[2] afhankelijk van de eventuele andere maatregelen die worden gekozen om aan de eis van het aandeel hernieuwbare energie te voldoen. Voor een woongebouw bestaande uit 5 bouwlagen met elk 4 appartementen en 5 galerijwoningen[3] is in de doorgerekende maatregelconcepten tussen 0–930 m^2 (grofweg 0–580 zonnepanelen) nodig om aan de BENG eisen te voldoen, afhankelijk van andere maatregelen om aan de eis van het aandeel hernieuwbare energie te voldoen. Onder de oude BENG eisen[4] gold een vergelijkbare bandbreedte met een iets hoger eindgetal (bijvoorbeeld voor een tussenwoning grofweg 1–11 zonnepanelen in plaats van 1–9 zonnepanelen). Overigens geldt dat er heel veel combinaties van bouwkundige en installatietechnische maatregelen mogelijk zijn om aan de BENG-eisen te voldoen. Dat komt omdat de BENG-eisen prestatie-eisen zijn. Er gelden dus geen ontwerpvoorschriften, zoals bijvoorbeeld het voorschrijven van een specifiek aantal zonnepanelen, maar de eis betreft uitsluitend het aandeel hernieuwbare energie dat bij een bepaald gebouw tenminste moet zijn gerealiseerd.

---

[1] Uitgesloten hiervan is de beschaduwing van buiten de kavel of van een (steeds groter groeiende) boom.

[2] De maatregelenpakketten bevatten ten aanzien van glas 3v of HR++, infiltratie van 0,25 of 0,4, ventilatie: C4c, D2, D5a, isolatie: RC-vloer 3,7, RC-gevel 4,7, RC-dak 6,4 en passief 6, 6, 10, warmtebron: bodemwarmtepomp, stadsverwarming forfaitair en met een kwaliteitsverklaring (fpdel 0,5) en een houtpelletkachel (fpdel 0,5), met zonwering behalve bij de bodemwarmtepomp, vanwege de bodemkoeling.

[3] Dit woongebouw boven winkels bevat verschillende maatregelenpakketten ten aanzien van glas 3v of HR++, infiltratie van 0,25 of 0,4, ventilatie: C4c, D2, D5a, isolatie: RC-vloer 3,7, RC-gevel 4,7, RC-dak 6,4 en passief 6, 6, 10, warmtebron: bodemwarmtepomp, stadsverwarming forfaitair en met een kwaliteitsverklaring (fpdel 0,5), elektrische verwarming en een collectieve houtpelletkachel (fpdel 0,5), met zonwering behalve bij de bodemwarmtepomp, vanwege de bodemkoeling.

[4] Onder de oude BENG-eisen wordt verstaan de concept BENG-eisen die waren gebaseerd op een vorige versie van de bepalingsmethode NTA 8800. In de periode tussen oktober 2018 en mei 2019 is een aantal wijzigingen zoals bijvoorbeeld de circulatieleidinglengte voor warmtapwater in de bepalingsmethode doorgevoerd om deze beter aan te laten sluiten bij de bouwpraktijk.

Locatiegebonden omstandigheden

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of er al met ontwikkelaars en gemeenten gesproken wordt over de omgang met locatiegebonden omstandigheden en over de vraag wat voor alle partijen redelijk is om alternatieven te onderzoeken. Deze leden willen ook weten of hier landelijk richting aan wordt gegeven door bijvoorbeeld een leidraad, om te voorkomen dat gemeenten (sterk) uiteenlopend omgaan met de praktische invulling van de landelijke regelgeving en om gemeenten te helpen om deze regel soepel om te zetten naar lokaal beleid.
In dergelijke gevallen is het aan gemeenten om dit per geval te beoordelen. Vandaar dat ik niet heb gesproken met gemeenten over de invulling van het begrip locatiegebonden omstandigheden. Omdat ik het van belang vind dat dit proces tussen gemeenten en ontwikkelaars soepel kan verlopen, zal ik in overleg met betrokken partijen een leidraad opstellen die ontwikkelaars en gemeenten kan ondersteunen bij de praktische invulling van deze regel.

Label inijking

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer deze inijking wordt afgerond, hoe deze inijking eruitziet en welke partijen bij deze inijking betrokken zijn.
Naar verwachting wordt de inijking dit kalenderjaar nog afgerond en zal de benodigde regelgeving met nota van toelichting, deze winter voor internetconsultatie beschikbaar komen.

MKB-toets

De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de gevolgen zijn voor de invoering van het ontwerpbesluit als de MKB-toets alsnog uitgevoerd zou worden.
Doel van de MKB-toets is om zo vroeg mogelijk in het wetgevingsproces een gesprek met MKB'ers te organiseren die geraakt worden door de nieuwe regels. Het is belangrijk om dat zo vroeg mogelijk in het proces te doen om nog invloed uit te kunnen oefenen op de inhoud ervan.
Voor Europese verplichtingen, zoals de verplichting om BENG gebouwen te realiseren conform Europese normen, geldt volgens de recente handreiking van het Ministerie van EZK dan ook dat de MBK-toets moet worden uitgevoerd voordat de onderhandelingen met de Europese Commissie plaatsvinden (ten tijde van impact assessments). Dat is niet meer mogelijk omdat deze onderhandelingen enkele jaren geleden zijn afgerond.
Om toch de visie van het MKB over de voorstellen te vernemen, is vervolgens bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit conform de standaardprocedure van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties intensief overlegd met belangenorganisaties van het MKB en enkele van hun leden. Dit heeft geleid tot diverse aanpassingen in het voorstel, zoals aangegeven in de antwoorden op de schriftelijke vragen en in de Nota van toelichting op het ontwerpbesluit.
Het aanvullend hierop, in dit late stadium, alsnog organiseren van nieuwe gesprekken met MKB'ers zou kunnen leiden tot onterechte verwachtingen over de mogelijkheden om alsnog wijzigingen in het besluit aan te kunnen brengen. Dit is gelet op het al bereikte onderhandelingsresultaat met de diverse belangenorganisaties, waaronder het MKB, en de krappe tijdsplanning in verband met de Europese implementatietermijnen niet meer mogelijk.
Om u tegemoet te komen ben ik wel bereid om een gesprek met MKB'ers te organiseren specifiek gericht op de implementatie van het nieuwe voorstel. In dat gesprek kan aan de orde komen of, en zo ja welke

specifieke aandachtspunten er voor de MKB'ers zijn met betrekking tot de invoering van de voorstellen. Ook kan worden bezien of aanvullende maatregelen met betrekking tot de implementatie nodig zijn. Dit betreft dan maatregelen die niet zullen leiden tot aanpassingen van het besluit, maar beschouwd kunnen worden als invoeringsondersteuning. Dit gesprek zou voor het einde van het jaar kunnen worden georganiseerd.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen in aansluiting op een vraag die het CDA-lid tijdens dit algemeen overleg stelde over de BENG 1-eis in relatie tot de zogeheten vormfactor (de geometrieverhouding die wordt berekend door de energetische verliesoppervlakte te delen door de gebruiksoppervlakte) om meer duidelijkheid op dit punt.
De energiebehoefte van een gebouw of woning is mede afhankelijk van de vorm (compactheid). Doorgaans is een tussenwoning compacter dan een vrijstaande woning en zal daardoor een lagere energiebehoefte hebben dan de vrijstaande woning. Door de hoogte van de BENG 1-eis te relateren aan de compactheid, wordt voorkomen dat compactere woningen en gebouwen eenvoudig aan de BENG 1-eis kunnen voldoen ten opzichte van minder compacte woningen en gebouwen. Zie ook hierboven mijn antwoord op de eerste vraag van de VVD.
De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het juist is dat woningen die berekend zijn in de periode voorafgaand aan de internetconsultatie en toen gemakkelijk een score behaalden van 45 kWh/m^{2}nu op een prestatie uitkomen van 55 kWh/m^2? Ze vragen in hoeverre deze verhoging van 10 kWh/m^{2}representatief is. De leden van de CDA-fractie vragen of kan worden aangeven waarom is afgeweken van de ambitie uit 2015, of er toekomstige aanscherpingen aan de eisen zijn voorzien en zo ja, op welke termijn deze aanscherpingen worden doorgevoerd?
In de presentatie van de heer Valk, voorzitter van de projectgroep NTA 8800, tijdens de technische briefing op 19 juni 2019 is aangegeven dat in de bepalingsmethode NTA 8800 in de periode tussen oktober 2018 en mei 2019 een aantal wijzigingen, zoals de circulatieleidinglengte voor warmtapwater, is doorgevoerd[5] om deze beter aan te laten sluiten bij de bouwpraktijk. Door deze onderliggende wijzigingen in de bepalingsmethode zijn de berekeningsresultaten van de kostenoptimaliteitstudie, die ten grondslag ligt aan de BENG-eisen, bij sommige gebouwfuncties getalsmatig veranderd met maximaal 10 kWh/m^2.jaar. Dit is uitsluitend een wijziging in de berekeningsmethodiek.
De voorgenomen BENG-eisen uit 2015 zijn gebaseerd op wat er toentertijd technisch mogelijk was, zonder toets op kostenoptimaliteit van de maatregelpakketten. Daarnaast is in 2015 een oudere bepalingsmethode – de NEN 7120 – gehanteerd voor de doorrekening van de energieprestatie. Deze oudere bepalingsmethode voldoet niet aan de Europese CEN-normen van 2017. De huidige BENG-eisen zijn gebaseerd op de doorrekening met de NTA 8800, die wel gebaseerd is op deze nieuwe Europese CEN-normen. Daarnaast zijn de BENG-eisen op basis van kostenoptimaliteit en kosteneffectiviteit vastgesteld. Dat zorgt ervoor dat de voorgenomen BENG-eisen en huidige BENG-eisen niet vergelijkbaar zijn.[6]
Elke vijf jaar zal een kostenoptimaliteitstudie worden verricht. Via doorontwikkeling en frequentere toepassing van – nu nog innovatieve – technieken zullen de meerkosten van energiezuinig bouwen op termijn steeds meer afnemen. Hierdoor zullen uiteindelijk de nieuwbouweisen nog scherper kunnen worden gesteld.

---

[5] Zie hiervoor Nota van Toelichting (bijlage bij Kamerstuk 30 196, nr. 651), brief (Kamerstuk 30 196, nr. 651) en beantwoording vragen van D66 in Kamerstuk 30 196, nr. 670.
[6] Zie ook Kamerstuk 30 196, nr. 614.

schriftelijke inbreng van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre deze vangneteisen ook van toepassing zijn op de zorg die door de Lenteakkoordpartijen en het NIl geadresseerd is over bouwkundige eisen waarvoor volgens deze partijen geen (afdoende) vangneteisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit, zoals onder meer de luchtdichtheid van de gebouwschil en de isolatiewaarden van ramen en deuren. Herkent de Minister de signalen dat voor onder meer deze aspecten de vangnetwaarden in het Bouwbesluit niet van toepassing zijn, en wat betekent dit qua aanscherpingsmogelijkheden van de BENG-normen?

Uit de kostenoptimaliteitstudie blijkt dat de huidige eisen voor bouwkundige maatregelen al op een kostenoptimaal niveau liggen. Het toevoegen van bijvoorbeeld meer isolatie zal daarom over de gehanteerde gebruiksduur geen extra kostenbesparing opleveren. Omdat dergelijke aanvullende bouwkundige maatregelen zich niet binnen de beschouwingsperiode terugverdienen, maken zij geen onderdeel uit van het ontwerpbesluit.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of de Minister nogmaals in kan gaan op de vraag met betrekking tot het feit dat nieuwbouwwoningen veelal al ruimschoots aan de eisen van 55 kWh/m^2 voldoen. Kan de Minister bevestigen dat er ondanks de vangneteisen in het Bouwbesluit geen verslechtering van de bouwkwaliteit op kan treden in de nieuwe BENG-1 norm? Wat betekent daarnaast de minder scherpe eis voor de bijdrage van de BENG-normen aan een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050?

Er wordt momenteel geen eis gesteld aan de energiebehoefte van nieuwbouwwoningen. Door de wijziging van het energieprestatiestelsel wordt er bij BENG-nieuwbouw ingezet op het beperken van zowel de energiebehoefte als het primair fossiel energiegebruik én wordt daarnaast het gebruik van eigen opwekking van hernieuwbare energie gestimuleerd. De huidige nieuwbouwwoningen hoeven maar aan één eis te voldoen, die vooral gericht is op het beperken van het primair fossiel energiegebruik. Deze 3 BENG-eisen zijn daarmee ambitieuzer dan de huidige EPC-eis. Er zal per saldo dus geen verslechtering maar een verbetering optreden. Door de BENG-eisen en de kostenoptimaliteitstudie, die elke vijf jaar wordt verricht en via doorontwikkeling en frequentere toepassing van nu nog innovatieve technieken, zullen de meerkosten van energiezuinig bouwen op termijn steeds meer afnemen. Hierdoor zullen uiteindelijk de nieuwbouweisen nog scherper kunnen worden gesteld en een bijdrage leveren aan een koolstofarm gebouwenbestand in 2050, wat de Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (2010/31/EU, hierna ook EPBD) ook beoogt.

De leden van de D66-fractie vragen daarnaast of de Minister nogmaals in kan gaan op de gevolgen van het aanpassen van de Primaire Energiefactor (PEF). Kan de Minister nader ingaan op de gevolgen hiervan voor zowel de consumentenkosten aan elektriciteit evenals de effecten op de CO_2-emissie als gevolg van de aanpassing van de PEF? Deelt de Minister de constatering dat de verlaging van de PEF eerder meer elektriciteitsverbruik in de hand werkt dan een reductie te realiseren? Kan de Minister daarnaast nog reflecteren op de vaststelling van het PBL dat de waarden uit de NEV-studie 2017 in 2019 als niet reëel worden ingeschat? De leden van de D66-fractie vragen tot slot waarom de PEF niet op korte termijn kan worden aangepast wanneer er op basis van nieuwe informatie over bijvoorbeeld het aandeel duurzame energie daar aanleiding toe is? Wanneer dit niet kan, vragen deze leden of dit geen reden is voor de Minister om de PEF conservatief op te stellen, gegeven de hierboven geschetste consequenties van een lagere PEF?

In afstemming met de inhoudelijk voor de PEF verantwoordelijke Minister van Economische Zaken en Klimaat, kan ik u aangeven dat met de aanpassing van de PEF zichtbaar wordt gemaakt dat er minder fossiele brandstof wordt ingezet voor de elektriciteitsproductie in Nederland. Door het uit faseren van aardgas als verwarmingsbron in de gebouwde omgeving zal het elektriciteitsgebruik naar verwachting toenemen. Dit is conform het kabinetsbeleid. Bij het doorrekenen van de hoogte van de BENG-eisen is rekening gehouden met deze nieuwe PEF. De BENG-eisen zijn zo bepaald dat de meerkosten zo laag mogelijk zijn, tegen een zo scherp mogelijke eis, zoals ook eerder aangegeven.[7] De PEF geeft indirect een indicatie van de CO_2-emissie die vrijkomt bij de elektriciteitsproductie in Nederland, omdat het inzicht geeft in de inzet van fossiele bronnen. De verduurzaming van de elektriciteitsproductie levert daarmee een bijdrage aan minder CO_2-uitstoot. Dat is een gevolg van de ontwikkelingen op basis waarvan de PEF is aangepast.
De leden van de D66-fractie vroegen ook te reflecteren op de vaststelling van het PBL dat de waarden uit de NEV-studie 2017 in 2019 als niet reëel worden ingeschat. Waarschijnlijk doelen de leden hier op de «Kortetermijnraming (KTR) voor emissies en energie in 2020» (25 januari 2019) van PBL. Voor deze KTR zijn de onzekerheidsbandbreedten uit de NEV 2017 voor 2020 geactualiseerd. In het algemeen geldt dat de onzekerheden afnemen naarmate het zichtjaar van een raming dichterbij ligt. De verschillen in de indicatoren voor elektriciteitsproductie tussen de NEV2017 en de KTR komen voort uit de verwachte vermindering van import van elektriciteit in 2020. Daarentegen is de verhouding tussen fossiel en hernieuwbaar geproduceerde elektriciteit in Nederland, die bepalend is voor de PEF, praktisch ongewijzigd. Op basis hiervan is er geen reden om de PEF voor 2020 aan te passen. Aangezien de laatste aanpassing van de PEF dateert uit 1995 en de markt tijd nodig heeft om in te kunnen spelen op deze forse verandering, is een snelle aanpassing van de PEF niet realistisch.
De leden van de D66-fractie vragen hoe het hoge toegestane verbruik bij bepaalde typen gebouwfuncties in de BENG-normen zich verhoudt tot de huidige eisen en hoe dit hoge toegestane verbruik zich verhoudt tot de doelstelling van een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050?

De verschillende gebruiksfuncties hebben verschillende gebruiksprofielen. Onderdeel van de gebruiksprofielen zijn bijvoorbeeld de gebruikstijden van een gebouw, de binnentemperatuur en het aantal aanwezige personen. Deze leiden tot een verschillende energiebehoefte, afhankelijk van de gebruiksfunctie. Daarom verschillen de eisen per gebouwfunctie.

[7] Zie beantwoording vragen van D66 en SP in Kamerstuk 30 196, nr. 670

Dit principe is niet anders dan in de huidige bepalingsmethode. Ook de huidige EPC-eisen zijn gedifferentieerd naar gebruiksfunctie.
In relatie tot de lange termijn ontwikkeling kan worden aangegeven dat elke vijf jaar een kostenoptimaliteitstudie zal worden verricht en via doorontwikkeling en frequentere toepassing van nu nog innovatieve technieken, de meerkosten van energiezuinig bouwen op termijn steeds meer zullen afnemen. Hierdoor zullen uiteindelijk de nieuwbouweisen nog scherper kunnen worden gesteld en een bijdrage leveren aan een koolstofarm gebouwenbestand in 2050, zoals de EPBD ook beoogt.

De leden van de D66-fractie vragen of zij inzichtelijk kan maken hoeveel CO_2 er met de implementatie van de BENG wordt bespaard? Kan de Minister nader ingaan op het pad naar een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050 en in hoeverre deze BENG-normen daaraan bijdragen?

Het kabinet vindt het realiseren van een energiearme gebouwde omgeving in 2050 van groot belang. Daartoe zullen we de komende 30 jaar in de gebouwde omgeving woningen en andere gebouwen, zoals kantoren en scholen, verduurzamen. Het initiatiefwetsvoorstel voor de stapsgewijze reductie van broeikasgassen ten behoeve van het tegengaan van klimaatverandering (Klimaatwet) verankert een reductiedoel van – 49% CO_2 in 2030 en 95% CO_2 in 2050 in de wet. De Klimaatwet biedt tevens het wettelijk kader waarbinnen de borgingscyclus wordt vastgelegd. In de Klimaat- en Energieverkenning (KEV), die vanaf 2019 jaarlijks in oktober verschijnt, zal gerapporteerd worden over het eerste doelbereik: de verwachte CO_2-emissies in 2030. De Klimaatnota bevat de kabinetsappreciatie ten aanzien van doelbereik, met eventueel aanvullende beleidsvoornemens om deze doelen te halen. De Klimaatnota verschijnt in 2020 voor het eerst, en daarna jaarlijks. Daarom neemt het Rijk het voortouw in de ontwikkeling van een voortgangsmonitor Klimaatbeleid, die naast de KEV als basis dient voor de Klimaatnota. De voortgangsmonitor zal informatie verschaffen over de voortgang van de afspraken in het Klimaatakkoord en eventueel aanvullend kabinetsbeleid zoals opgenomen in het Klimaatplan.

Uit het Energieakkoord en uit de Europese richtlijn EPBD vloeit de verplichting voort dat alle nieuwe gebouwen Bijna Energie-Neutrale Gebouwen (BENG) zijn. De EPBD heeft als doel het (fossiele) energiegebruik van gebouwen te beperken en energiebesparing van gebouwen te stimuleren, met als resultante CO_2-besparing. Berekening van de daadwerkelijke CO_2-besparing maakt echter geen onderdeel uit van deze systematiek. De daadwerkelijke CO_2-besparing over het totaal aan genomen maatregelen in de gebouwde omgeving zal wel worden gemonitord, conform de hierboven beschreven aanpak.
Voor de volledigheid merk ik hierbij op dat nieuwbouw dankzij het afschaffen van de aansluitplicht van de netbeheerder aardgasvrij wordt, tenzij de gemeente om zwaarwegende reden van algemeen belang een uitzondering maakt. Waar nieuwbouw nog met aardgas gebouwd wordt, kan dit aardgas op termijn vervangen worden door groen gas of een andere duurzame warmtebron. Deze maatregelen zullen eveneens een belangrijke bijdrage leveren aan een energiearme gebouwde omgeving in 2050.