



461

Besluit van 6 oktober 1997, houdende wijziging van het Bouwbesluit (aanscherping energieprestatiecoëfficiënt voor woningen en woongebouwen 1998)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 10 juli 1997, nr. MJZ 97114180, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op artikel 2 van de Woningwet;

De Raad van State gehoord (advies van 8 augustus 1997, nr. WO.8.97.0426);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 september 1997, nr. MJZ97556139, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Artikel 71a van het Bouwbesluit¹ komt te luiden:

Artikel 71a

Onverminderd de artikelen 70 en 71, heeft, ter verdere besparing van energie, een woning, geen deel uitmakend van een woongebouw, of een woongebouw, bepaald volgens NEN 5128, een energieprestatiecoëfficiënt als bedoeld in die norm, van ten hoogste 1,2.

ARTIKEL II

1. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. Een aanvraag om bouwvergunning als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, ingediend vóór de inwerkingtreding van dit besluit, alsmede enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een besluit omtrent een dergelijke aanvraag, worden afgedaan overeenkomstig artikel 71a van het Bouwbesluit, zoals dat artikel luidde op de dag vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

¹ Stb. 1991, 680, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 21 januari 1997, Stb. 34.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 11 november 1997, nr. 217.

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

's-Gravenhage, 6 oktober 1997

Beatrix

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel

Uitgegeven de *veertiende* oktober 1997

De Minister van Justitie a.i.,
H. F. Dijkstal

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit voorziet in uitvoering van de voorgenomen aanscherping van de energieprestatiecoëfficiënt (epc) voor tot bewoning bestemde gebouwen, zoals aangekondigd in het Plan van aanpak duurzaam bouwen (kamerstukken II, 1995/1996, nr. 24 280).

De aanscherping van de epc is gericht op het verder terugdringen van het energieverbruik (gas en elektriciteit) dat voor verwarming, mechanische ventilatie, warmtapwatergebruik, koeling, bevochtiging en verlichting van een woning of woongebouw nodig is. Hiermee wordt een verder gaande bijdrage geleverd aan het zuinig omgaan met de voorraad fossiele brandstoffen ten behoeve van een duurzame ontwikkeling. De aanscherping van de epc draagt ook bij aan het verder terugdringen van de CO₂-uitstoot.

Met de aanscherping van de epc wordt tevens (gedeeltelijk) uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van richtlijn nr. 93/76/EEG van 13 september 1993 van de Raad van de Europese Gemeenschappen tot beperking van kooldioxide-emissies door verbetering van de energie-efficiëntie (PbEG L 237). Deze richtlijn is vastgesteld in het kader van het SAVE-programma. De richtlijn «verplicht» de lid-staten onder meer tot programma's ter beperking van het energiegebruik voor warmtapwater. Deze richtlijn leidt tevens tot thermische isolatie van nieuwe gebouwen.

2. Plan van aanpak duurzaam bouwen

In het Plan van aanpak duurzaam bouwen is aangegeven dat de epc voor tot bewoning bestemde gebouwen per 1 januari 1998 van 1,4 zal worden aangescherpt naar 1,2 en per 1 januari 2000 naar 1,0. Dit besluit voorziet in de uitvoering van de eerstgenoemde aanscherping.

3. Evaluatie van de epc

Met de invoering van de epc in december 1995 is een nieuwe grootheid geïntroduceerd in de Nederlandse bouwregelgeving. Zoals gebruikelijk na de invoering van nieuwe regelgeving, is ook de introductie en de toepassing van de epc geëvalueerd.

Met het evaluatie-onderzoek is beoogd inzicht te verkrijgen in zowel de feitelijke gang van zaken als de wijze waarop energieprestatienormering door de bouwparticipanten wordt ervaren. Daartoe is onderzoek verricht. Dat onderzoek bestond uit een uitgebreide schriftelijke enquête onder de bouwparticipanten en een uit dossieronderzoek naar verleende bouwvergunningen. Verder is bronnenonderzoek verricht naar onder andere de vervaardiging en afzet van energiezuinige bouwproducten. Het evaluatie-onderzoek is uitgevoerd door BBB Bestuurs- en beleidsadviezen bv in samenwerking met Pro Communicatie bv en DHV. Het onderzoeksplan is geschreven door Climatic Design Consultants, TNO Bouw en DGMR raadgevende ingenieurs, welke partijen ook zeer nauw waren betrokken bij de normbladen NEN 2916 en NEN 5128. Deze normbladen bevatten de bepalingmethoden ter vaststelling van de energieprestatiecoëfficiënt. De resultaten van het onderzoek, neergelegd in het BBB eindrapport Evaluatie energieprestatienormering (juni 1997), laten indicatief zien dat:

- a. de implementatie van de energieprestatiecoëfficiënt als voldoende geslaagd mag worden beschouwd;
- b. er brede steun bestaat voor het onderwerp energiebesparing;
- c. de inspanning die moet worden gepleegd om aan te tonen dat een

bouwplan aan de epc voldoet in redelijke verhouding staat tot het beoogde doel;

d. de bepalingmethode, neergelegd in het normblad NEN 5128, toereikend is voor de aanscherping van de epc voor woningen en woongebouwen naar 1,2. Wel wordt het wenselijk geacht de bepalingmethoden beter af te stemmen op de huidige technologische ontwikkelingen.

Tenslotte wordt nog gewezen op het feit dat de praktijk thans reeds veelvuldig een lagere epc realiseert, omdat uitvoering wordt gegeven aan het Nationaal pakket Duurzaam Bouwen Woningbouw. Dat pakket kent als vaste maatregel de realisatie van een epc van 1,3. De omstandigheid dat de diverse innovatieve ontwikkelingen nog niet in de normbladen zijn verwerkt, is niet als een overwegend bezwaar aan te merken, omdat op grond van het gelijkwaardigheidsbeginsel van het Bouwbesluit deze ontwikkelingen gehonoreerd kunnen worden.

4. Financiële gevolgen

Voor woningen en woongebouwen is aan de hand van een viertal referentiewoningen en twee referentiwoongebouwen nagegaan welke financiële consequenties de aanscherping van de epc heeft (PRC Bouwcentrum bv rapport «Kostenconsequenties aanscherping vereiste epc voor woningen van 1,4 naar 1,2», juni 1997).

Uit de resultaten van de uitgevoerde berekeningen blijkt dat een epc van 1,2 of minder voor alle onderzochte woningtypen (met verschillende combinaties van energiebesparende maatregelen) gerealiseerd kan worden.

Van de onderzochte woningen variëren de meerkosten van vijf van de zes woningtypen tussen de f 965 en f 1 860.

Voorts is becijferd dat het effect op de woonlasten voor de onderzochte woningen varieert van een besparing van f 50 per jaar tot een verzwaring van f 16 per jaar.

Voor onderzochte etageflat komen echter sterk afwijkende cijfers naar voren. Het gaat hier om een meerinvestering van f 6 380 per woning resulterend in extra woonlasten van f 652 per jaar. De in dit onderzoek betrokken etageflat is qua ontwerp in relatie tot energiebesparing zeker niet optimaal. Bij het ontwerpen van dit soort woongebouwen zal in het vervolg extra aandacht moeten worden besteed aan de invloed van het ontwerp op de te nemen energiebesparende maatregelen.

De in het onderhavige besluit voorgeschreven epc, leidt tot een energiebesparing van 10–15% ten opzichte van het huidige niveau aan energieverbruik. De kosten-batenverhouding tussen enerzijds de toename van de bouwkosten en anderzijds de verlaging van de energielasten is, gegeven het feit dat de kosten in tien jaar worden terugverdiend, acceptabel te noemen.

De hiervoor genoemde energiebesparingspercentages zijn berekend aan de hand van gebouwgebonden kenmerken bij een genormeerd gebruik van die gebouwen. In werkelijkheid is het energiegebruik niet alleen afhankelijk van gebouwgebonden kenmerken, maar ook van het gebruikersgedrag, zoals het omgaan met bijvoorbeeld gebouwgebonden installaties en het open laten staan van ramen en deuren. Per woning, niet gelegen in een woongebouw, of woongebouw zal daarom de werkelijke energiebesparing verschillen.

In het gememoreerde onderzoeksrapport is een vergelijking gemaakt tussen het energiegebruik van gebouwen die voldoen aan de vigerende regelgeving en het energiegebruik van diezelfde gebouwen, maar dan bouwtechnisch aangepast aan het onderhavige besluit. Omdat voor beide situaties is uitgegaan van een identiek, genormeerd gebruikersgedrag,

zoals dat aan NEN 5128 ten grondslag ligt, zijn genoemde besparingspercentages als reële verwachting te beschouwen.

5. Notificatie

Op grond van richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 (PbEG L 081), tot wijziging van richtlijn nr. 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en richtlijn nr. 94/10/EG van 23 maart 1994 (PbEG L 100) van de Raad tot tweede substantiële wijziging van richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, dienen de lid-staten normen en technische voorschriften, die zij voornemens zijn vast te stellen, bij de Europese Commissie aan te melden. De bedoeling van deze procedure is, dat de Commissie en de overige lid-staten kunnen nagaan of die normen en voorschriften zullen leiden tot kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking, welke ingevolge artikel 30 van het EG-Verdrag zijn verboden. Indien de Commissie of één van de overige lid-staten binnen een termijn van drie maanden na aanmelding van de normen en technische voorschriften gemotiveerd te kennen geeft dat die normen of voorschriften naar haar of zijn mening een belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie, dan dient de betrokken lid-staat ervoor te zorgen dat de inwerkingtreding van die normen of voorschriften gedurende een periode van zes maanden, gerekend vanaf de datum van aanmelding, wordt opgeschort. Die periode is bedoeld voor het wegnemen van gerechtvaardigde bezwaren.

Hoewel ten zeerste betwijfeld kan worden of het ontwerp-besluit wel een technisch voorschrift in de zin van bovengenoemde richtlijn is, is er om elke twijfel uit te sluiten voor gekozen om het ontwerp-besluit wel aan te melden bij de Europese Commissie. Deze notificatie heeft plaatsgevonden op 12 juli 1997.

6. Inspraak

Het ontwerp-besluit is ter kennisneming toegezonden aan de VROM-raad. Omdat dit besluit geen betrekking heeft op hoofdlijnen van beleid, is het besluit niet voor advies voorgelegd.

Het ontwerp-besluit is verder toegezonden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) met het verzoek hun zienswijzen daarover kenbaar te maken.

Het OPB, waarin de VNG is vertegenwoordigd, onderschrijft de wens om de epc voor de woningbouw te verlagen, maar tekent wel aan dat de ervaringstijd tussen de 1,4 en 1,2 vrij kort is. Het platform meent dat een verzwaring van de epc naar 1,2 in 1998 voor de meeste woningtypen geen problemen zal opleveren. Voor een paar woningtypen (bijvoorbeeld urban villa's en kleine vrijstaande woningen) wordt extra aandacht gevraagd.

Het Overlegplatform acht het voorts wenselijk dat de bepalingmethoden, zoals vastgelegd in de normbladen, binnen afzienbare termijn beter worden afgestemd op de huidige technologische ontwikkelingen, mede gezien in het licht van de voorgenomen verdere aanscherping van de epc naar 1,0 in 2000.

7. Wetgevingstoets

De bedrijfseffecten kunnen, gebaseerd op het door BBB Bestuurs- en beleidsadviezen bv opgestelde rapport «Onderzoek milieu- en bedrijfs-effectentoets voorgenomen aanscherping energieprestatiecoëfficiënt voor woningen in het Bouwbesluit» (juni 1997) als volgt worden samengevat:

7.1. Voor welke categorieën bedrijven heeft de ontwerp-regelgeving bedrijfseffecten?

Het onderhavige besluit is van belang voor de volgende categorieën uit het bedrijfsleven:

- opdrachtgevers: bouwondernemers, projectontwikkelaars en beleggers;
- ontwerpend bouwbedrijf: architecten en raadgevende ingenieurs;
- uitvoerend bouwbedrijf: aannemers;
- toeleveranciers.

7.2. Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met de ontwerp-regelgeving geconfronteerd?

Architecten- en technische ontwerp- en adviesbureaus	9 431
aannemersbedrijven incl. installatiebedrijven	25 053
minder dan tien werknemers:	21 649
minder dan honderd werknemers:	3 173
meer dan honderd werknemers:	231

7.3. Wat zijn voor de betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten?

a. het structurele dan wel eenmalige karakter van de effecten

Het gaat om aanscherping van een bestaande eis met behoud van de bestaande bepalingmethode. Aan het zich eigen maken van de aangescherpte epc zijn dan ook geen kosten verbonden.

Wat de structurele kostenconsequenties betreft voor woningen en woongebouwen geldt het gestelde in paragraaf 5 «Financiële gevolgen» van het algemeen deel van de toelichting.

De grotere ontwerp-bureaus zullen met de verdere aanscherping van de epc in de vorm van een bouwkundige uitwerking minder moeite hebben dan de kleine ontwerp-bureaus. Deze laatsten zullen wellicht vaker zijn aangewezen op ondersteuning van ter zake deskundige adviesbureaus. Voor specifieke gevallen zal door de ontwerpers mogelijkerwijs ook meer een beroep moeten worden gedaan op adviesbureaus.

b. de onderverdeling tussen financiële en nalevingseffecten

Omdat de aangescherpte eis uniform zal gaan gelden, zal het effect op de naleving ervan optimaal zijn en zal de onderlinge concurrentiepositie van bedrijven hier niet door beïnvloed worden.

Het verder aanscherpen van de epc leidt tot het toepassen van betere isolatie van de schil van gebouwen, met name waar het gaat om de ramen. Voorts leidt het tot, vanuit energiezuinigheid gezien, betere klimaatbeheersingsinstallaties. Dit heeft een verhoogde inspanning van de in die sector actieve branches tot gevolg. Daarnaast vormt het aanscherpen van de epc een stimulans om te komen tot verdere innovatieve ontwikkelingen rondom energiebesparing van gebouwen.

c. de onderbouwing en de onzekerheidsmarges van de kosten en baten

Zie de antwoorden op de vragen a en b.

d. de gelijkmatigheid in de verdeling van de effecten tussen (categorieën) bedrijven

De effecten zullen voornamelijk zichtbaar zijn bij de bedrijven die energiebesparende bouwproducten leveren.

e. de gevolgen voor de omvang van de administratieve lasten

Er treedt geen verandering op in de administratieve lasten, omdat het een aanscherping betreft van een reeds bestaand voorschrift.

7.4. Hoe verhouden de kosten en baten zich tot de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven?

Er is geen reden te veronderstellen dat het aanscherpen van de eis de draagkracht van het betrokken bedrijfsleven beïnvloedt. De meerkosten zijn, voor zover daarvan sprake is, per woning gering dan wel staan in redelijke verhouding tot de daarvan te verwachten milieuwinst.

Met de aanscherping van de epc nemen de bouwkosten toe en daarmee ook de huurkosten. De exploitatiekosten zullen echter afnemen. In het geval sprake is van een optimaal ontwerp zullen de kosten en baten door de bank genomen in evenwicht zijn. Niet in alle gevallen worden de kosten gemaakt door de partij die ook de baten krijgt. De huurverhoging en de besparing op de woonlasten zullen elkaar in het algemeen redelijk in evenwicht houden.

7.5. Wat zijn de gevolgen voor het energieverbruik en de mobiliteit?

Het voorschrift van het onderhavige besluit heeft geen betrekking op mobiliteit.

De milieu-effecten kunnen, gebaseerd op het door BBB Bestuurs- en beleidsadviezen bv opgestelde rapport «Onderzoek milieu- en bedrijfs-effectentoets voorgenomen aanscherping energieprestatie-coëfficiënt voor woningen in het Bouwbesluit» (juni 1997) als volgt worden samengevat:

Energie

a. Het gasverbruik van nieuw te bouwen woningen daalt met 13,4% ten opzichte van de huidige nieuwbouw, het elektriciteitsgebruik verandert niet;

b. de totale besparing op het aardgasverbruik loopt op van circa 35 mln m³ over de periode van 1998 tot 2000, circa 100 mln m³ over de periode van 1998 tot 2005 en circa 150 mln m³ over de periode tot 2010;

c. de CO₂-uitstoot neemt af met circa 70 kiloton over de periode van 1998 tot 2000, oplopend tot 300 kiloton over de periode van 1998 tot 2010;

d. van de besparingen is circa 5%–10% het gevolg van de toename van het gebruik van duurzame energie, met name zonneboilers;

e. voor de toenemende productie van isolatiematerialen wordt jaarlijks circa 0,5 PJ extra aan fossiele brandstoffen verbruikt.

Grondstoffen

Voor de toenemende productie van glaswol is jaarlijks circa 10 000 ton extra zand nodig.

Emissies naar de lucht en de bodem

a. De bijdrage van de woningbouw aan de NO_x-emissie naar de lucht en de bodem neemt af met circa 1% in 2010;

II. Artikelgewijs

Artikel I

Voor de duidelijkheid is het gehele artikel 71a vervangen; inhoudelijk is echter alleen de epc-waarde van 1,4 gewijzigd in 1,2.

Artikel II

Het eerste lid regelt de inwerkingtreding van het onderhavige besluit.

Het tweede lid geeft een overgangsregeling. Deze komt er op neer dat de aangescherpte epc-waarde, zoals neergelegd in het onderhavige besluit, eerst van toepassing is op aanvragen om bouwvergunning die na de inwerkingtreding van dit besluit bij burgemeester en wethouders worden ingediend. In dit lid is voorts in het kader van overgangsrecht bepaald dat aanvragen om bouwvergunning, die vóór de inwerkingtreding van dit besluit bij burgemeester en wethouders zijn ingediend, worden afgedaan overeenkomstig het voordien geldende recht. Dit betekent, wat de epc betreft, dat bouwplannen voor nieuw te bouwen woningen en woongebouwen, waarop die aanvragen om bouwvergunning betrekking hebben ten minste moeten voldoen aan een epc van 1,4.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
D. K. J. Tommel