

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3913

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2024

Met deze brief informeer ik u over de uitkomst van de onderhandelingen over de herziene richtlijn voor de energieprestatie van gebouwen (EPBD). Op 7 december 2023 is er een voorlopig akkoord bereikt tussen de Europese Commissie, de Raad van Ministers en het Europees Parlement (EP) over de herziene richtlijn voor de energieprestatie van gebouwen (EPBD). Een ruime meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, heeft ingestemd met dit akkoord in het Coreper. Het EP heeft de herziene EPBD dinsdag 12 maart 2024 formeel aangenomen. De formele Raadsstemming vindt plaats tijdens de Ecofinraad op vrijdag 12 april 2024. Ter voorbereiding op deze raad vindt er nog een debat met uw Kamer plaats, voorlopig ingepland op 3 april.

De herziene EPBD maakt deel uit van het Fit-for-55-pakket¹ en de Renovatiegolf mededeling². Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van tenminste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990 en klimaatneutraliteit in 2050, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. De Renovatiegolf mededeling beoogt het renovatietempo van gebouwen in de Europese Unie (EU) te verhogen. De gebouwde omgeving is verantwoordelijk voor ongeveer 40 procent van het energiegebruik en 36 procent van de CO₂-uitstoot in de EU. Verduurzaming van de gebouwde omgeving is daarmee een essentieel element in de Europese klimaatinspanning. De EPBD is hiervoor het voornaamste EU-instrument. In de EU staan nog steeds veel slecht of matig geïsoleerde gebouwen die afhankelijk zijn van fossiele brandstoffen voor verwarming en koeling. De overgrote meerderheid van deze gebouwen zal er in 2050 ook nog staan. Dit maakt het urgent om het renovatietempo te verhogen

¹ Kamerstukken II 2020/21, 32 813, nr. 808

² Kamerstukken II 2020/21, 22 112, nr. 2983

en energiezuinige en emissievrije gebouwen te realiseren. De herziening bevat verschillende wijzigingen ten opzichte van de huidige EPBD³.

Iedere 4 à 6 weken ontving uw Kamer reguliere updates omtrent stand van zaken, krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen, buiten de geannoteerde agenda's en de verslagen van de Raden om⁴.

Al met al is het kabinet tevreden met de uitkomst van de onderhandelingen. De belangrijkste wensen van Nederland tot aanpassing in het akkoord zijn ingewilligd. De meeste discussies gingen over het invoeren van minimale energie prestatie standaarden (MEPS) voor de bestaande bouw en het ambitieniveau van dergelijke standaarden, met als doel het verhogen van het renovatietempo. Verder is er ook veel gesproken over de nul-emissie gebouwen standaard (*zero-emission building*, ofwel ZEB-standaard) voor nieuwbouw en de gebouwde omgeving in 2050, zonne-energie, de voorgestelde EU-harmonisering van de energielabel-systematiek en de bijbehorende berekeningsmethodiek. Op al deze punten zijn er tijdens de onderhandelingen verbeteringen aangebracht ten aanzien van de uitvoerbaarheid en proportionaliteit, mede dankzij de inzet van het kabinet⁵. Dat is positief. Op de bepalingen over het verbeteren van het binnenmilieu blijft het kabinet kritisch, omdat dit geen direct verband houdt met de energieprestatie van een gebouw. Hieronder licht ik de belangrijkste onderdelen toe met daarbij een appreciatie van het kabinet.

Inhoud en appreciatie per onderdeel

Allereerst volgen er géén individuele renovatieverplichtingen voor woningeigenaren. In eerdere concepten was dit wel nog het geval. Er werd daarin verplicht om de slechtst presterende woningen uit te faseren voor een bepaalde datum, waardoor de betreffende woningeigenaren de facto verplicht werden om te renoveren. Het merendeel van de lidstaten, waaronder Nederland, had bezwaren hiertegen. Het werd gezien als een te grote inbreuk op het eigendomsrecht en daarmee als een disproportionele maatregel. De bezwaren zijn weggenomen in het definitieve voorstel. Het voorstel bevat namelijk een aanpak waarbij lidstaten elk een eigen traject vaststellen om het gemiddelde energiegebruik van de woningvoorraad met 16% te verminderen in 2030 en 20–22% in 2035 ten opzichte van 2020. Er is daarmee voldoende flexibiliteit om rekening te houden met nationale omstandigheden. Hierbij is afgesproken dat ten minste 55% van de afname bereikt wordt door de renovatie van de 43% slechtst presterende woningen. Er zijn uitzonderingen mogelijk voor onder meer monumenten en tijdelijke woningen.

Deze aanpak is werkbaar voor Nederland. Het past goed bij het beleid dat is ingezet. Dat kent eveneens een focus op de aanpak van lage energielabels, zoals in de Nationale Prestatieafspraken met woningcorporaties, in het Nationaal Isolatieprogramma en dat onder meer tot uiting komt in wetgeving waardoor huurwoningen met een E,F,G label per 2029 niet meer verhuurd mogen worden. Met het ingezette beleid lijken de doelstellingen uit de herziene EPBD haalbaar.

Voor utiliteitsgebouwen volgen MEPS. Lidstaten dienen in 2030 16% en in 2033 26% (t.o.v. 2020) van de slechtst presterende utiliteitsgebouwen te

³ RICHTLIJN (EU) 2018/844 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie

⁴ Dit is ingesteld naar aanleiding van het informatieverzoek van de commissie Economische Zaken en Klimaat. Op 17 september 2021 zijn hierover afspraken gemaakt.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 012, nr. 2

renoveren. Ook hier zijn uitzonderingen mogelijk voor bijvoorbeeld monumenten, gebouwen van de krijgsmacht en bepaalde gebouwen in de landbouwsector. Het kabinet is positief over deze aanpak, want ook dat past goed bij het nationaal ingezette beleid.

Ten tweede introduceert de EPBD de ZEB-standaard voor de gebouwde omgeving in 2050. ZEB (*zero-emission building*) staat voor een zeer lage energievraag en geen emissies van fossiele brandstoffen meer in de gebouwde omgeving. Er zijn verschillende opties voor de energievoorziening toegestaan: hernieuwbare energiebronnen op het perceel, hernieuwbare energiebronnen van energiegemeenschappen, energie uit warmte- en koudnetten en uit landelijke netten. Het kabinet is tevreden met de flexibiliteit voor lidstaten om de ZEB-standaard zelf vast te stellen. In eerdere concepten was deze flexibiliteit er niet, maar door de inzet van een groot deel van de lidstaten, waaronder Nederland, is deze er toch gekomen in het definitieve voorstel.

Ten derde wordt ZEB de nieuwe standaard voor nieuwbouw vanaf 2030. Voor nieuwe publieke gebouwen geldt de ZEB standaard al vanaf 2028. Specifieke vrijstellingen waar de standaard niet haalbaar is, zijn mogelijk. Vanaf 2026 moet alle nieuwbouw tevens klaar zijn voor de installatie van een zonne-energiesysteem. Dat wil zeggen dat het ontwerp rekening houdt met de optimalisatie van het opwekpotentieel van zonne-energie op basis van de zonne-instraling op de locatie. Ook deze bepalingen bieden de gewenste flexibiliteit. Er is voldoende tijd voor de markt om zich hierop voor te bereiden en er is ruimte voor vrijstellingen waar nodig.

Ten vierde zijn aanvullende eisen gesteld aan de energielabelsystematiek. Er volgt een gemeenschappelijk EU-sjabloon voor het energielabelafschrift om burgers beter te informeren en verduurzamingsbeslissingen te vereenvoudigen. Er volgt géén strikte EU-harmonisatie van de energielabelklassen. In eerdere concepten zouden de labelklassen in de EU moeten worden geharmoniseerd, inclusief de verplichting om bepaalde percentages van de gebouwvoorraad te koppelen aan bepaalde klassen. Dankzij de inzet van het kabinet en een aantal andere lidstaten is dat losgelaten. Voor Nederland geldt dat de indeling A tot en met G behouden blijft in het uiteindelijke compromis. Er volgt daarnaast een nieuwe klasse A0 voor gebouwen die voldoen aan de ZEB-standaard. Ook kunnen lidstaten een A+ klasse introduceren voor gebouwen die nog beter presteren dan ZEB. Alle bestaande A+ klassen in Nederland zullen vanaf 2030 verdwijnen bij de uitgifte van nieuwe energielabels en worden vervangen door bovenstaande klassen. Het kabinet vindt dit een aanzienlijke verbetering t.o.v. eerdere concepten. De indicator «primaair fossiel energiegebruik» blijft nog mogelijk voor het vaststellen van het energielabel. Hiertoe heeft de motie Grinwis c.s.⁶ opgeroepen. Verder blijft het energielabel 10 jaar geldig, worden monumenten ook labelplichtig en ontvangen woningeigenaren van de slechtst presterende gebouwen een uitnodiging voor een renovatieadvies via een energieloket. Al met al is het kabinet positief over de uitkomst van de onderhandelingen voor het energielabel. Het kabinet beziet de komende tijd hoe hier invulling aan kan worden gegeven.

Ten vijfde is opgenomen dat lidstaten moeten streven naar het uitfasen van de cv-ketel en andere fossiele brandstofinstallaties in 2040. Dit is geen verplichting, maar een streven. Ook volgt er een subsidieverbod vanaf 2025 voor cv-ketels en andere fossiele brandstofinstallaties⁷. Dit is conform de wens van veel lidstaten, waaronder Nederland.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 22 112, nr. 3383

⁷ Hybride systemen mogen wel nog subsidie ontvangen.

Ten zesde is er aandacht voor het verbeteren van de binnenmilieukwaliteit. Dit onderdeel heeft het EP geïntroduceerd. Nederland behoorde tot een kleine groep lidstaten die zich in de onderhandelingen principieel heeft verzet tegen opname van bepalingen hierover, omdat het niet direct raakt aan de energieprestatie van gebouwen. Toch heeft het kabinet ingestemd met het uiteindelijke compromis, omdat de bepalingen zijn afgezwakt. Bovendien bevat de Nederlandse bouwregelgeving al voorwaarden bevat ten behoeve van een goede binnenmilieukwaliteit.

Ten zevende biedt de herziene EPBD de mogelijkheid om de nationale berekeningsmethodiek voor de energieprestatie van gebouwen te behouden in Nederland. Dat is in lijn met het kabinetsstandpunt. Er moet wel rekening gehouden worden met energieopslag en het gebruik van gebouwautomatiseringssystemen. Dit is van belang voor flexibiliteit richting het elektriciteitsnetwerk. Het kabinet ziet de noodzaak om hier rekening mee te houden in verband met netcongestie en energiegebruik op het moment dat er duurzame opwek plaatsvindt.

Ten achtste bevat de EPBD regels over verplichte installatie van een zonne-energiesysteem waar dat technisch, functioneel en economisch haalbaar is. Voor nieuwe utiliteitsgebouwen van meer dan 250 m² gebruiksoppervlakte gelden deze regels uiterlijk op 31 december 2026. Voor bestaande publieke gebouwen is een geleidelijke aanpak voorzien waarbij gebouwen groter dan 2.000 m² gebruiksoppervlakte uiterlijk op 31 december 2027 aan de nieuwe regels moeten voldoen. Deze drempel wordt progressief verlaagd tot 250 m² in december 2030. Voor nieuwe woningen en nieuwe overdekte parkeergelegenheden gelden regels uiterlijk op 31 december 2029. Voor bestaande utiliteitsgebouwen van meer dan 500 m² gebruiksoppervlakte gelden regels uiterlijk op 31 december 2027 bij een renovatie die een vergunning vereist. De herziene richtlijn biedt voldoende ruimte voor maatwerk zodat er geen disproportionele normen worden gesteld, bijvoorbeeld bij netcongestie of een onredelijke terugverdientermijn. Het kabinet ziet graag meer zonne-energie op daken conform de voorkeursvolgorde zon en is content met de nieuwe regels.

Ten negende zijn de bepalingen voor laadpunten voor voertuigen verder aangescherpt. Deze gelden bij nieuwbouw en ingrijpende renovaties. Het laden van elektrische voertuigen in gebouwen is een belangrijke pijler voor het kabinet in het vormen van een landelijk dekkend laadnetwerk. Ook de aandacht voor adequate laadsnelheden en het wegnemen van de barrières voor de installatie van laadpunten in appartementencomplexen sluiten aan op doelstellingen van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur. Er komen ook voorschriften voor slim en bi-directioneel laden. Betere integratie van elektrische mobiliteit in gebouwen biedt nieuwe mogelijkheden voor verduurzaming en het voorkomen van netcongestie. Verder is er aandacht voor fietsparkeren bij nieuwbouw en ingrijpende renovaties.

Tot slot moeten financieringsmaatregelen en energieloketten energetische renovaties stimuleren bij huishoudens en kleine bedrijven. Kwetsbare huishoudens dienen ondersteund te worden ter voorkoming van energiearmoede. Het kabinet steunt deze aanpak, want het sluit goed aan bij bestaande, nationale instrumenten. Lidstaten moeten ook waarborgen voor huurders garanderen om het risico van uitzetting van kwetsbare huishoudens als gevolg van onevenredige huurverhogingen na renovatie aan te pakken. Het kabinet onderschrijft het belang dat renovaties niet mogen leiden tot een onevenredig hoge huur. In het huurrecht is al geregeld dat een verhuurder pas kan renoveren als de huurder daarmee instemt.

Vervolg

Lidstaten krijgen twee jaar de tijd om de herziene EPBD in nationale regelgeving en nationaal beleid te verankeren, vanaf de datum dat de richtlijn formeel is gepubliceerd. De implementatietermijn is relatief kort. Mede daarom geldt, zoals eerder in het wetgevingsprogramma Klimaat aangegeven, als uitgangspunt voor de implementatie dat het zuivere implementatie betreft. Dat betekent dat geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk. Dit betekent dat voor eventuele aanvullende nationale maatregelen een separaat wetgevingsproces gevolgd moet worden.

Tot slot merk ik op dat wetgevingsproducten die nodig zijn voor de implementatie van de herziene EPBD worden opgenomen reguliere procedures voor wet- en regelgeving, bijvoorbeeld het reguliere wetgevingsprogramma Klimaat. Zo kan uw Kamer de voortgang volgen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge