

Appreciatie Aedes herziening EPBD



1) In het kort

- In algemene zin is Aedes van mening dat een aangescherpte EPBD meerwaarde heeft. Dit kan immers leiden tot een versnelling van het verduurzamen van de gebouwde omgeving. Dit is nodig om de klimaatdoelen te halen.
- De EPBD introduceert, d.m.v. MEPS (Minimal Energy Performance Standards), normering voor de gebouwde omgeving.
- De Regulatory Scrunity Board (RSB) heeft tot twee keer toe een negatief advies gegeven over de voorgestelde EPBD en de tekst ligt dan ook voor zonder positief advies van de RSB. Het negatieve advies ging met name over de invoering van MEPS. Hoewel Aedes voor een ambitieuze EPBD is vinden wij ook dat, in het kader van goede wetgeving, het RSB-advies in acht genomen moet worden.
- De RSB geeft aan dat de voorgestelde EPBD niet aan het proportionaliteitsbeginsel voldoet. Hierbij stelt de RSB:

The problem definition should clarify why the other measures in the Fit for 55 package are not sufficient to address the greenhouse gas reduction objectives in the buildings sector.

It should specify the remaining gap that would be left for the EPBD to fill after the combined effect of the inclusion of the building sector in the Emissions Trading System and, in particular, the more ambitious targets for Member States in the Effort Sharing Regulation

- Feitelijk geeft de RSB hiermee aan dat, aangezien de gebouwde omgeving al onder ETS en onder ESR valt, het niet voldoende is aangetoond waarom MEPS in de EPBD nog nodig zijn. Hiermee gaat de EC verder in haar regelgeving dan strikt noodzakelijk is om het doel te bereiken en dit is in strijd met het proportionaliteitsbeginsel.
- Aedes snaapt de zorgen van de RSB. Om ervoor te zorgen dat MEPS van toegevoegde waarde zijn, moet ons inziens het voorstel van de EC op een aantal belangrijke punten nog verbeterd worden.
- De EC wil met MEPS de slechts presterende gebouwen uit-faseren. Dit wil Aedes ook. Echter rekt de EC nog voordat MEPS in werking treden de definitie van slechtst presterende labels op. De EC herdefinieert de hele EPC-schaal en maakt van label G de 15% nationaal slechtst presterende gebouwen. Label F is, vermoedelijk, de 15% daarna. De nieuwe labelschaal gaat (uiterlijk) 2025 in. Voor publieksrechtelijke instellingen is de deadline om label G-gebouwen uit te faseren dan al in 2027 en voor woningen in 2030. Dit tijdsschema roept vraagtekens op m.b.t. de haalbaarheid. Tevens geeft de nieuwe schaalindeling onwelwillende lidstaten een perverse prikkel om niks te doen tot de nieuwe schaalindeling ingaat. Dan pas worden immers de 15% slechtst presterende gebouwen bepaald.
- Wij sluiten ons dan ook aan bij het standpunt van Kabinet (verwoord in het BNC Fiche), wanneer zij stelt dat deze herijking betekent 'dat de labelklasse-indeling die we nu in Nederland gebruiken wordt aangepast, waarna veel gebouwen in Nederland na deze harmonisatie een andere energielabelclassificatie krijgen. Dit brengt onduidelijkheid en administratieve kosten met zich mee voor met name bouwverenigingen. Het kabinet ziet voor de Commissie weliswaar voordelen van een Europese herijking van energielabels ten aanzien van borging en monitoring van resultaten, maar is geen voorstander van de herijking. Verder vereisen de voorgestelde extra indicatoren op het energielabel en Europese vormgeving van het label ook aanpassingen in Nederland. Dit heeft naar verwachting grote gevolgen voor herkenbaarheid, draagvlak en de administratieve en financiële lasten'.
- Aedes is dan ook geen voorstander van de invoering van MEPS op basis van nieuwe labelschalen. Met oog op voorspelbaarheid, proportionaliteit en het voorkomen van perverse prikkels, zijn wij van mening dat MEPS voor de slechts presterende gebouwen alleen ingevoerd kunnen worden op basis van de huidige labelsystematiek.
- Ook vinden wij, in navolging van het RSB advies, dat er goed gekeken moet worden naar de opéénstapeling van maatregelen voor de gebouwde omgeving (en de vraag of dit strikt noodzakelijk is om de klimaatdoelen te halen). Naast de EPBD, ETS en de ESR, wordt er ook normering voor de gebouwde omgeving voorgesteld via artikel 6 van de EED, dat voorschrijft dat jaarlijks drie procent van de publieke gebouwen naar BENG gerenoveerd moet worden. Dit gaat ons inziens een stap te ver.
- Eenzelfde opmerking kan gemaakt worden over de mogelijkheid die de EPBD aan lidstaten biedt om via normering fossiele brandstofinstallaties in gebouwen uit te faseren. Hoewel dit conform het coalitieakkoord is, wijzen wij er ook op dat er goed gekeken moet worden naar de opéénstapeling van maatregelen die via nationale en Europese wetgeving nu op de gebouwde omgeving afkomt. Zowel met oog op lastendruk, als met oog op de uitvoering. Het is immers nog maar de vraag of er voldoende uitvoeringscapaciteit is om alle plannen waar te maken.
- Vanuit diezelfde gedachte hechten wij er ook waarde aan dat de EPBD enige focus houdt. De EPBD schrijft nu ook al bepalingen voor over de verplichte installatie van bekabeling voor laadinfrastructuur, klimaatadaptatie, asbestsanering, een goed binnenklimaat, aardbevingsbestendigheid, parkeerplaatsen voor fietsen en het recht van de huurder om een laadpunt op te eisen. Wij constateren dat de *Energy Performance of Buildings Directive* steeds verder evalueert naar een alles dekkende *Buildings Directive*. Dit is onwenselijk en roept de vraag op of de EC niet haar mandaat aan het oprekken is.

2) RSB Advies

- De RSB heeft tweemaal een negatief advies afgegeven over de EPBD omdat er onvoldoende aangetoond zou zijn dat de introductie van MEPS op het EU niveau strikt noodzakelijk is om de klimaatdoelen te halen.
- Hiermee ligt de EPBD voor zonder positief advies van de RSB. Dit is in principe mogelijk en de bezwaren van de RSB worden tot een zekere hoogte ook geadresseerd doordat de EC de voorgestelde EPBD aanpaste. Aedes is wel van mening dat de opinie van de RSB aanleiding vormt om nog een keer goed naar het maatregelenpakket uit FF55 voor de gebouwde omgeving te kijken. Naast dat de ESR-doelstelling voor lidstaten wordt verhoogd, er een apart emissiehandelssysteem wordt opgezet voor gebouwen en dat er MEPS worden geïntroduceerd in de EPBD; introduceert artikel 6 van de EED nog een vorm van normering voor de gebouwde omgeving: namelijk de verplichting om jaarlijks 3% van de gebouwen naar BENG-standaarden te renoveren. Wij vragen ons af of het geheel aan maatregelen niet verder gaat dan noodzakelijk is en of hiermee het proportionaliteitsbeginsel niet in het geding komt.

3) MEPS op basis van een nieuwe schaalindeling

- De EC introduceert Minimal Energy Performance Standards (MEPS) voor de bestaande gebouwenvoorraad. Hierbij wordt voorgesteld dat:
 - a) 1 januari 2027 alle gebouwen van publieksrechtelijke instellingen EPC F moeten hebben.
 - b) 1 januari 2030 alle gebouwen van publieksrechtelijke instellingen EPC E moeten hebben.
 - c) 1 januari 2030 alle residentiële gebouwen EPC F moeten hebben
 - d) 1 januari 2033 alle residentiële gebouwen EPC E moeten hebben
- Aedes is er positief over dat er geen verplichtingen op mutatiemoment (moment van verkoop/verhuur) worden voorgeschreven, dat de hoogte van de gekozen norm aan lidstaten wordt gelaten en dat MEPS voor alle type gebouweigenaren (publiek, privaat, huur, koop, utiliteit) worden ingevoerd.
- De EC stelt voor om de indeling van de EPC-schalen te veranderen. Waar de energie labels tot dusverre op basis van objectieve prestatie indicatoren werden opgesteld, stelt de EC nu een systematiek voor waarbij energie label G de 15% slechtst presterende gebouwen van de nationale gebouwenvoorraad vertolkt. Label A bevat dan alleen nul-emissiegebouwen (die er nagenoeg nog niet zijn). De nieuwe schaalindeling moet uiterlijk 2025 ingaan
- De EC wil de invoering van MEPS koppelen aan de nieuwe labels systematiek. Dit is een opmerkelijke keuze omdat dit feitelijk inhoudt dat je nu voorschrijft dat voor een bepaalde periode (2027/2030/2033) een bepaald label uit gefaseerd moet zijn, terwijl pas later in de tijd (uiterlijk 2025) duidelijk is welke gebouwen hier precies onder vallen. Het nieuwe label G betreft immers de 15% slechtst presterende gebouwen op het moment dat de nieuwe schaalindeling ingaat.
- Dit geeft veel onzekerheid. Ook is de vraag of de tijdslijn die hiermee gesteld wordt haalbaar is. Als de nieuwe labelsystematiek inderdaad pas in 2025 ingaat is de eerstvolgende deadline al 2 jaar later (2027, alle publieke gebouwen moeten label F zijn) terwijl 5/7 jaar later 30% van alle gebouwen verduurzaamd moet zijn. Er zijn serieuze twijfels of hier voldoende uitvoeringscapaciteit voor beschikbaar is.
- Met dit voorstel wil de EC verdere harmonisatie tussen lidstaten bereiken en afdwingen dat lidstaten evenveel doen. In feite bereikt zij hiermee het tegenovergestelde. Niet alle lidstaten hebben hetzelfde beginpunt. De 15% slechtst presterende gebouwen van lidstaten die al veel gedaan hebben, zal significant beter zijn dan die van lidstaten die dit nog niet gedaan hebben.
- Met oog op voorspelbaarheid, proportionaliteit en het voorkomen van perverse prikkels, stellen wij dat MEPS voor de slechtst presterende gebouwen alleen ingevoerd kunnen worden op basis van de huidige labelsystematiek.

4) Samenhang EPBD & ETS-BRT

- In de impact assessment van de EU Klimaatwet worden diverse beleidsscenario's doorgerekend om de 2030-doelen te halen. Zo wordt er een scenario doorberekend waarin deze doelen worden behaald door middel van beprijzen van emissies, door middel van normeren of via een combinatie van beiden. M.b.t. de gebouwde omgeving kiest de EC voor dit laatste scenario (combineren van beprijzen & normeren).
- Dit betekent ook dat er een directe samenhang is tussen de EPBD (wat met MEPS het belangrijkste instrument introduceert voor normering) en ETS-BRT (wat toeziet op beprijzen).
- Hierbij heeft de EC diverse malen duidelijk gemaakt dat het niet doorvoeren van ETS-BRT het dan ook noodzakelijk maakt om nog strengere normering door te voeren in de EPBD. In de EPBD stelt de EC hier het volgende over: *'The chosen policy mix therefore carefully balances pricing, targets, standards and support measures. The proposed EPBD revision is set within the same frame. As a consequence, a change in the balance of the overall mix would call for adjusting different parts of policy. A weakening in pricing and targets measures fostering the decarbonisation of the building sector would call for correspondingly more stringent regulatory measures in the EPBD revision, most notably with regard to fossil fuel phase out and mandatory minimum energy performance standards*¹.
- Voor het bepalen van een standpunt t.o.v. beide voorstellen is het dan ook belangrijk om deze onderlinge samenhang mee te nemen.

¹ 2021/0426 (COD) Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the energy performance of buildings (recast)

5) Overige punten

Onderwerp	Appreciatie Aedes
<p>EPC: De geldigheidstermijn van de meeste energie labels wordt verkort van 10 naar 5 jaar.</p> <p>In bijlage 1 stelt de EC dat de EPC vastgesteld kan worden op basis van bemeterd of berekend verbruik.</p>	<p>Woningcorporaties moeten voor het WWS een geldig energielabel hebben. Dit betekent dus dat corporaties elke 5 jaar voor heel hun bezit een nieuw label aan moeten vragen. Dat lijkt ons excessief en overbodig.</p> <p>Wij hechten er waarde aan dat energie labels vastgesteld worden op basis van het berekende gebruik i.p.v. het daadwerkelijke gebruik. Indien je dit doet op basis van het daadwerkelijke gebruik, heeft het gedrag van de huurder invloed. Wij zien het wel eens gebeuren dat huurders na een renovatie meer energie gaan verbruiken omdat hun gedrag verandert (zij denken immers dat de energierekening hun nu minder geldt kosten en zullen daardoor bijvoorbeeld eerder de kachel nog een paar graden hoger zetten). Met de introductie van MEPS krijgen worden verplichtingen gekoppeld aan het energie label. Het is onwenselijk als deze verplichtingen een component bevatten (zijnde het gedrag van de huurder) waar de corporatie zelf niet op kan sturen.</p>
<p>Publiek of residentieel: Voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw (MEPS) wordt van publieke gebouwen meer snelheid verwacht dan van residentiele gebouwen. De vraag reist welk tijdspad geldt voor residentiele gebouwen die tegelijkertijd een publieke status hebben</p>	<p>Indien woningcorporaties, als resultaat van de lopende inbreukprocedure rondom EU aanbesteden, aangemerkt worden als een aanbestedende dienst, voldoen hun gebouwen feitelijk aan de definitie van een publiek gebouw. Tegelijkertijd voldoen huurwoningen altijd aan de definitie van een residentieel gebouw. Onduidelijk is welke definitie van toepassing is op sociale huurwoningen. Aangezien de EC voor residentiele gebouwen meer tijd heeft gegeven om aan diverse verplichtingen te voldoen, lijkt het ons raadzaam om corporatiewoningen altijd als residentieel gebouw te beschouwen. Woningcorporaties huisvesten immers huishoudens met de laagste inkomens.</p>

<p>Nieuwbouw: In de EPBD wordt een nieuwe term geïntroduceerd: een nul-emissiegebouw. Dit wordt gedefinieerd als 'een gebouw met een zeer hoge energieprestatie, waarbij de lage hoeveelheid <u>energie die nog steeds gebruikt wordt, volledig gedekt wordt door te plaatse opgewekte energie uit hernieuwbare bronnen, door energie en uit een hernieuwbare energiegemeenschap of via stadsverwarming</u>'. Vanaf 2027 moeten nieuwe gebouwen van publieksrechtelijke instellingen aan deze eis voldoen, vanaf 2030 geldt dit voor alle nieuwe gebouwen. Ook introduceert de Commissie eisen omtrent brandveiligheid, gezondheid en toegankelijkheid.</p>	<p>Aedes vindt dat de Europese wetgever zich zou moeten beperken tot het stellen van de eis dat de resterende energievraag hernieuwbaar moet zijn en geen aanvullende eisen zouden moeten stellen aan wat dan meegenomen mag worden als hernieuwbare energie. Ons inziens verdient het aanbeveling om hieraan toe te voegen dat dit geldt <i>zover dit technisch en economisch haalbaar is</i>. Zo kan het bij hoogbouw immers zijn dat niet voldaan kan worden aan deze norm.</p> <p>Of het voor corporatiewoningen haalbaar is om hieraan te voldoen, zal ook samenhangen met de vraag of corporatiewoningen als een gebouw van een publieksrechtelijke instelling wordt aangemerkt of niet. Verder vragen wij ons af of dit aandeel primair energiegebruik alleen woninggebonden energiegebruik of ook gebruikersgebonden energiegebruik bevat en pleiten wij voor het eerste.</p> <p>Tenslotte delen wij de opvatting van het Kabinet (zoals verwoord in het BNC Fiche) dat bepalingen over <u>brandveiligheid, gezondheid en toegankelijkheid</u> niet passen in het Commissievoorstel, <i>omdat deze niet noodzakelijk zijn om de doelen van de EPBD te behalen en een energiezuinige en emissievrije gebouwde omgeving te realiseren</i>.</p>
<p>Laadinfrastructuur: Voor parkeerplaatsen bij nieuwe woongebouwen en woongebouwen die een ingrijpende renovatie ondergaan, en meer dan 3 parkeerplekken hebben, moet de voorbekabeling voor laadinfrastructuur aangelegd worden. Voorheen gold deze verplichting vanaf 10 parkeerplaatsen en moesten alleen loze leidingen aangelegd worden.</p>	<p>Aedes is kritisch over dit artikel. Met de verlaging van 3 naar 10 parkeerplekken zal men eerder onder de reikwijdte van dit artikel vallen. Tegelijkertijd is het aanleggen van voorbekabeling een significant grotere investering dan het aanleggen van loze leidingen. De vraag is of dit te rechtvaardigen is. Wij zien namelijk geen substantiële vraag naar laadinfrastructuur van onze huurders (die tot de huishoudens met de laagste inkomens behoren) en zien dat tot de volgende herziening van de EPBD (2027) eigenlijk ook niet veranderen. Ons inziens leidt dit dan ook tot desinvesteringen en kunnen woningcorporaties hun spaarzame middelen beter inzetten waar dit de hoogste CO2-besparing oplevert.</p> <p>Tegen een 'right to plug' zien wij de nodige bezwaren. Ons inziens kan dit een inbreuk op het eigendomsrecht vormen. Het Nederlandse rechtssysteem kent een risico aansprakelijkheid voor de eigenaar voor het gebouw voor gebreken (6.174 BW). Dus als een huurder een laadpaal met een gebrek aanbrengt en er ontstaat brand vanwege de ondeugdelijkheid van dat laadpunt, is de eigenaar verantwoordelijk voor de schade jegens derden.</p> <p>Indien huurders een laadpaal plaatsen moet dit ons inziens op eigen risico en eigen kosten gebeuren.</p>

<p>Building Renovation Passports (BRP): De EPBD introduceert een BRP die gebouweigenaren inzicht moet bieden hoe zij, via stapsgewijze renovatie, tot een nul-emissiegebouw komen.</p>	<p>Aedes denkt dat een BRP voor veel woning-eigenaren van toegevoegde waarde is. Voor woningcorporaties geldt dit niet omdat zij het inzicht over de te nemen stappen reeds op portefeuilleniveau hebben en dit een beter inzicht geeft dan een inzicht op individueel woningniveau. De EC lijkt te impliceren dat het gebruik van BRPs vrijwillig is. Wij steunen dit.</p>
<p>Kostenoptimaliteit: De EC is voornemens om uiterlijk 2026 het vergelijkend methodologisch kader te herzien voor de berekening van kosten optimale niveaus van minimale energieprestatie-eisen in bestaande gebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd en voor individuele gebouwelementen. De EC zal in deze herziening externe effecten op het milieu en de volksgezondheid meenemen.</p> <p>Lidstaten moeten op basis hiervan minimale energieprestatie-eisen opstellen en deze elke 5 jaar herzien.</p>	<p>Aedes plaats kritisch kanttekeningen bij het toevoegen van externe effecten aan het kader. De baten hiervan vallen immers niet altijd toe aan degene die de investering moet doen. Feitelijk wordt hiermee een nieuwe <i>split incentive</i> geïntroduceerd waarbij het kan dat de kosten-baten berekening voor de maatschappij positief uitpakt maar voor de woningeigenaar negatief. Indien er onvoldoende subsidiemogelijkheden worden ingezet is dit problematisch.</p> <p>Wij vragen ons af of het niet excessief is om elke 5 jaar opnieuw de energieprestatie-eisen te herzien. Voor woningcorporaties is het lange termijn perspectief belangrijk en graag hebben wij dan ook duidelijkheid op de lange termijn. Het helpt niet als eisen elke 5 jaar wijzigen.</p>
<p>Data-uitwisseling: De EC stelt voor dat gebouweigenaren en huurders direct toegang moeten kunnen hebben tot de gegevens van hun bouwsystemen. Op verzoek moeten deze gegevens ook beschikbaar gemaakt worden aan derden. Dit dient kosteloos te gebeuren.</p>	<p>Wij zien de meerwaarde van dit artikel in, maar het roept ook de nodige vragen op. E.a. staat nu wel heel open omschreven. Over wat voor soort data hebben wij het precies? En met welke derde partijen dient dit (op verzoek van bijvoorbeeld de huurder) dan gedeeld te worden? En met welk doel? En rechtvaardigt dit doel ten alle tijden dat dit kosteloos moet gebeuren? Ons inziens moet dit echt verder ingekaderd worden. Ook vragen wij ons af hoe dit AGV-technisch zit.</p>
<p>Standaard diepgaande renovatie: De EPBD introduceert een standaard voor diepgaande renovatie. Dit wordt gedefinieerd als een renovatie die tot BENG-niveau leidt</p>	<p>Hoewel wij de meerwaarde zien van een eenduidige definitie van diepgaande renovatie, vinden wij het ver van de realiteit afstaan dat BENG hiervoor als de standaard genomen wordt. BENG is een nieuwbouwnorm die niet gebruikt wordt voor renovatie. Uit onderzoek dat ABF Research in opdracht van Aedes uitvoerde is gebleken dat de kosten voor een BENG-renovatie 5 maal hoger zijn dan de besparing op de energierekening. Dit is geen standaard te noemen.</p>