

Vergaderjaar 2017–2018

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 608

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2018

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat, over het voorgenomen beleid vanaf 1 januari 2020 ten aanzien van allocatie bij de berekening van de energieprestatie van gebouwen. Vervolgens zal ik uitgebreider ingaan op het huidige allocatiebeleid en op de voor- en nadelen van alloceren.

Hiermee geef ik gehoor aan de toezegging tijdens het Algemeen Overleg over Bouwregelgeving en Energiebesparing van 7 maart 2018 (Kamerstuk 28 325, nr. 172) om uw Kamer over het kabinetsstandpunt over allocatie te informeren.

Voorgenomen beleid vanaf 1 januari 2020

Het kabinet is voornemens om de mogelijkheid tot allocatie per 1 januari 2020 af te schaffen. Dit is gelijktijdig met de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingmethode voor energieprestatie en de nieuwe energieprestatie-eisen voor bijna-energie-neutrale gebouwen. Mijn voornemen houdt in dat gebiedsmaatregelen zonder directe specifieke fysieke koppeling met het gebouw vanaf dat moment niet meer mogen worden meegerekend in de energieprestatie van het gebouw. Aanleiding om het allocatiebeleid opnieuw te bezien is dat allocatie op dit moment mogelijk is bij landelijke netten (elektriciteit en gas), maar niet bij decentrale netten, zoals warmtenetten. Dit zorgt voor een ongelijk speelveld tussen verschillende technieken. Dat is ongewenst.

Het afschaffen van de mogelijkheid tot allocatie gaat alleen over het virtueel toerekenen van gebiedsmaatregelen aan de energieprestatie van gebouwen. Na 1 januari 2020 blijft het mogelijk om gebiedsmaatregelen met een *directe* specifieke fysieke koppeling met het gebouw toe te rekenen met een voor die gebiedsmaatregel geldend energetisch rendement, zoals nu het geval is voor decentrale netten. Het beleid hiervoor wordt niet gewijzigd.

Naar verwachting zijn de nadelige effecten van het afschaffen van allocatie beperkt. Uit steekproefsgewijs onderzoek naar nieuwbouw en gegevens van Bureau CRG¹ over bestaande bouw blijkt dat allocatie op dit moment zeer weinig wordt toegepast.

De afschaffing van allocatie gaat alleen gelden voor nieuwe energieprestatieberekeningen. Bestaande energieprestatieberekeningen waarbij al gebruik is gemaakt van allocatie zullen niet worden ingetrokken. Deze berekeningen blijven gelden gedurende de geldigheidsduur van de energieprestatieberekening – of toepassing. Bij energielabels is dit bijvoorbeeld maximaal 10 jaar na het opstellen van een energielabel.

Huidig allocatiebeleid

Met de energieprestatie van een gebouw wordt uitgedrukt hoeveel energie een gebouw nodig heeft voor het verwarmen, koelen, ventileren en, in het geval van utiliteitsgebouwen, verlichten van het gebouw. Deze prestatie wordt berekend op basis van gebouwkenmerken, zoals de mate waarin de gebouwschil geïsoleerd is, hoe efficiënt de verwarmings- en koelingssystemen zijn en de mate waarin er hernieuwbare energie kan worden opgewekt. Aspecten die niet gaan over het gebouw, zoals gedragingen en keuzes van gebouwgebruikers, worden in de bepalingmethode buiten beschouwing gelaten of hiervoor wordt met een gemiddelde waarde gerekend.

De energieprestatie van gebouwen wordt voor verschillende doeleinden gebruikt: a) om te bepalen of gebouwen voldoen aan de energieprestatie-eisen of -afspraken², b) om bij oplevering, verkoop of verhuur van een gebouw via de energielabels uit te drukken hoe energiezuinig een gebouw is, c) voor het bepalen van de maximale huurprijs in het Woningwaarderingssysteem, en d) voor financiële regelingen, zoals de stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP) en de Energieprestatievergoeding (EPV).

Sinds 2012 mogen gebiedsmaatregelen – onder voorwaarden – meegenomen worden in de energieprestatieberekeningen. Dit overigens met uitzondering van energieprestatieberekeningen voor energielabels voor woningen die via de webtool tot stand komen, het Woningwaarderingssysteem en de EPV.

Gebiedsmaatregelen die via een directe, specifieke aansluiting zijn gekoppeld aan een gebouw, zoals een decentraal warmtenet, mogen toegerekend worden aan de energieprestatie van het gebouw. In dat geval moet worden gerekend met de werkelijke of op termijn te voorziene prestaties van het gehele net.

Gebiedsmaatregelen die *niet* direct specifiek gekoppeld zijn aan een gebouw maar energie leveren aan een landelijk energienet mogen ook meegerekend worden bij de energieprestatie, op voorwaarde dat de maatregelen binnen een grens van 10 km van de gebouwen liggen en via een juridische overeenkomst is vastgelegd dat de maatregelen specifiek ten behoeve van de desbetreffende gebouwen worden gerealiseerd. Dit houdt in dat hernieuwbare energie die bijvoorbeeld wordt opgewekt in

¹ Om allocatie mee te mogen rekenen bij de energieprestatie van bestaande gebouwen, dient hiervoor een kwaliteitsverklaring ingediend te worden bij het Bureau CRG. CRG is het bureau dat gelijkwaardigheids- en kwaliteitsverklaringen controleert.

² Op dit moment geldt er een energieprestatie-eis voor nieuwbouw, de energieprestatiecoëfficiënt (EPC). Daarnaast is met woningcorporaties de afspraak gemaakt om gemiddeld label «B» te halen in 2021 en ben ik voornemens label «C» voor kantoren voor te schrijven in 2023 (Kamerstuk 30 196, nr. 485).

een zonneweide in Zoetermeer op basis van een contractuele overeenkomst mag worden toegerekend aan de energieprestatie van gebouwen in Den Haag, ook al is er geen sprake van een directe en specifieke fysieke koppeling tussen het project en de gebouwen in kwestie.

Dit virtueel of administratief toerekenen van gebiedsmaatregelen aan de energieprestatie van specifieke gebouwen wordt ook wel allocatie genoemd. Op dit moment mogen alleen gebiedsmaatregelen die leveren aan landelijke energienetten (elektriciteit en gas) via allocatie worden meegerekend in de energieprestatie van specifieke gebouwen. Allocatie binnen decentrale netten, zoals warmtenetten, is niet toegestaan.

Per 1 januari 2020 wordt een nieuwe bepalingmethode voor de energieprestatie van gebouwen (NTA 88000) ingevoerd gelijktijdig met nieuwe energieprestatie-eisen voor nieuwbouw (zgn. BENG-eisen, eisen voor bijna-energie-neutrale gebouwen)³. Daarnaast is de norm NVN 7125 recent door de NEN-normsubcommissie gewijzigd. In de nieuwe versie van deze norm zijn de beperkende beleidsregels ten aanzien van allocatie (alleen binnen een straal van 10 km t.o.v. gebouwen) geschrapt. Volgens de normsubcommissie passen deze regels vanwege het beleidsmatige karakter beter in regelgeving dan in technische normen. Het gevolg hiervan is dat als deze gewijzigde normen door de overheid worden aangewezen allocatie ongelimiteerd mogelijk wordt, tenzij er in regelgeving nadere regels worden gesteld aan allocatie.

Voordelen van alloceren

Flexibiliteit in duurzame oplossing

Een voordeel van alloceren is dat het een mogelijkheid biedt aan projectontwikkelaars en gebouweigenaren om de energieprestatie van het gebouw deels in te vullen met maatregelen die niet direct via een specifieke aansluiting zijn gekoppeld aan een gebouw. Dit zorgt voor meer flexibiliteit en kan het voor projectontwikkelaars en gebouweigenaren makkelijker en goedkoper maken om een bepaalde energieprestatie te behalen. Deze flexibiliteit is echter niet noodzakelijk. Bij het vaststellen van de hoogte van nieuwe energieprestatie-eisen, zoals de eisen voor bijna-energie-neutrale gebouwen, wordt rekening gehouden met de technische en financiële haalbaarheid van de eisen.

Stimuleren van verduurzaming decentrale netten

Een aantal warmtebedrijven pleit voor uitbreiding van allocatie naar decentrale energienetten, zodat ook specifieke duurzame warmtebronnen kunnen worden gebruikt om aan de minimumeis voor hernieuwbare energie in het kader van bijna-energie-neutrale gebouwen te voldoen, zonder dat het warmtenet als geheel dat rendement hoeft te behalen⁴. Allocatie kan zo stimuleren dat de vraag naar warmte toeneemt, waardoor er meer aansluitingen van gebouwen op warmtenetten gerealiseerd

³ Per 1 januari 2020 moeten nieuwe gebouwen voldoen aan de eisen voor bijna-energie-neutrale gebouwen. Er zijn in totaal drie eisen: de maximale energiebehoefte van het gebouw (in kWh/m².jaar), het maximale primaire fossiele energiegebruik (in kWh/m².jaar) en het minimale percentage hernieuwbare energie (in %). Deze eisen zullen de EPC-eis vervangen. In Kamerbrief over voortgang energiebesparing gebouwde omgeving (Kamerstuk 30 196, nr. 352) staan de voorlopige voorgenomen eisen voor bijna-energie-neutrale gebouwen beschreven.

⁴ Met allocatie kan energie uit een hernieuwbare bron worden toegerekend aan een specifiek aantal gebouwen aan het energienet, in plaats van aan alle gebouwen die aan het energienet liggen. Hiermee wordt het aandeel hernieuwbare energie in het energienet voor deze specifieke gebouwen virtueel verhoogd (en dus voor de overige aan dat net aangesloten gebouwen fictief verlaagd ten opzichte van het werkelijke aandeel).

kunnen worden en de verduurzaming van deze netten toeneemt door toevoeging van hernieuwbare bronnen. Echter, de verduurzaming van warmtenetten kan ook via andere instrumenten worden gestimuleerd. Voor het ontwikkelen van hernieuwbare energiebronnen zijn op dit moment al (financiële) instrumenten beschikbaar, zoals de SDE+. Ook is het bij warmte – in tegenstelling tot elektra en gas – onder voorwaarden mogelijk om bij de energieprestatie van gebouwen alvast te rekenen met een toekomstig rendement van het warmtenet. In overleg met de warmtenetten zal worden gezien of de voorwaarden hiervoor nog aanpassing behoeven.

Nadelen van alloceren

Leidt op termijn niet tot méér verduurzaming

Eén van de nadelen is dat allocatie op lange termijn niet bijdraagt aan meer verduurzaming. Allocatie kan er namelijk toe leiden dat projectontwikkelaars en gebouweigenaren potentieel voor opwekking van hernieuwbare energie op het eigen gebouw of het perceel van het gebouw onbenut laten, omdat compensatie met (gesubsidieerde) hernieuwbare energie uit gebiedsmaatregelen financieel gunstiger uitpakt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toerekenen van energie uit een zonneweide in plaats van het installeren van zonnepalen op het dak van het eigen gebouw. Ook worden projectontwikkelaars en gebouweigenaren door allocatie minder geprikkeld om de energievraag van het gebouw te verlagen, door bijvoorbeeld efficiënte verwarmings- en koelingsinstallaties te plaatsen. Voor de totale verduurzamingsopgave in Nederland is dit nadelig, omdat de energievraag naar gebouwen drastisch moeten worden verlaagd en zeer efficiënt met ruimte moet worden omgegaan voor de opwekking van hernieuwbare energie⁵ om in 2050 een (bijna) energieneutrale en klimaatneutrale gebouwde omgeving te realiseren. Bovendien bestaat het risico dat gealloceerde hernieuwbare energie na afloop van het allocatiecontract weer aan een ander (nieuwbouw)gebouw wordt verkocht. Dus ondanks dat allocatie bij uitbreiding naar decentrale netten het aandeel hernieuwbare energie in specifieke decentrale energienetten kan bevorderen, draagt allocatie niet bij aan een lagere energievraag van gebouwen of een verhoogd aandeel hernieuwbare opwekking in het totale energiesysteem. Ook heeft allocatie tot negatief gevolg dat dezelfde productiecapaciteit de facto twee keer kan worden meegeteld in de beleidsdoelen: eerst als aandeel hernieuwbare energieproductie, vervolgens als verbeterde energieprestatie van een gebouw.

Risico ingebrekestelling Europese Commissie

De mogelijkheid tot allocatie staat bovendien op gespannen voet met de bepalingen over bijna-energie-neutrale gebouwen in de Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen (2010/31/EU, EPBD). De EPBD schrijft voor dat alle nieuwe gebouwen uiterlijk 31 december 2020 bijna-energie-neutraal moeten zijn. Dit houdt onder meer in dat de energievraag van gebouwen gedeeltelijk moet worden ingevuld door «*energie die ter plaatse of dichtbij uit hernieuwbare bronnen wordt geproduceerd*»⁶. Volgens de Europese Commissie betekent dit dat er op het perceel van het nieuwe gebouw of in de directe nabijheid daarvan hernieuwbare energie moet worden opgewekt. Allocatie maakt het mogelijk om hernieuwbare

⁵ Naar verwachting zal de energievraag in 2050 2.200 PJ bedragen. Voor de opwek van 1 PJ hernieuwbare energie is ongeveer 300–500 ha zonnenveld, 29–40 windturbines van 3,0 MW, 100.000 woningen met zonnedaken of 4.750 ha biomassateelt nodig.

⁶ Artikel 2, lid 2 van de EPBD.

energie die kilometers ver weg van het perceel is opgewekt toe te rekenen aan de energieprestatie van een gebouw. Dit strookt niet met de uitleg die de Europese Commissie geeft aan de bepalingen uit de EPBD. Als Nederland allocatie ook na inwerkingtreding van de bepalingen over bijna-energie-neutrale gebouwen toestaat, loopt Nederland het risico om door de Europese Commissie in gebreke te worden gesteld.

Fout- en fraudegevoelig

Allocatie is fout- en fraudegevoelig. Omdat bij allocatie contracten kunnen worden afgesloten of ontbonden vraagt allocatie om een nauwkeurige en permanent geactualiseerde administratie, waarin staat hoeveel hernieuwbaar opgewekte energie aan welk gebouw toegerekend mag worden en voor welke tijdsduur. Hoe vaker allocatie wordt toegepast, hoe kwetsbaarder het systeem wordt voor fouten en fraude.

Slecht uitlegbaar

Allocatie is in de praktijk lastig uitlegbaar. Als een allocatiecontract wordt ontbonden wordt de energieprestatie van een gebouw slechter, terwijl er vanuit energetisch oogpunt niks aan het gebouw is veranderd. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een nieuw gebouw dat bij oplevering voldeed aan de energieprestatie-eisen, hier na ontbinding van het contract opeens niet meer aan voldoet. Ook bestaat de kans dat twee gebouwen die fysisch identiek zijn een ander energielabel krijgen, vanwege de allocatie van duurzame energie. Bij allocatie wordt het rendement van een net fictief verhoogd voor een aantal gebouwen. Voor de overige gebouwen aan dat net geldt dan een fictief lager rendement dan in werkelijkheid.

Tot slot

Gelet op de hiervoor genoemde nadelen en de nadrukkelijke wens om bij de berekening van de energieprestatie van gebouwen een gelijk speelveld te creëren tussen elektriciteit, gas en warmte, is het kabinet voornemens om de mogelijkheid tot allocatie per 1 januari 2020 af te schaffen. Tegelijkertijd werken we, mede in de context van het Klimaatakkoord, aan de verdere verduurzaming van onze energievoorziening.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren