



**ONDERZOEK NAAR DE
GEVOLGEN VAN DE
EPBD recast
VOOR NEDERLAND**

Opdrachtgever: Ministerie van VROM/WWI

Zaaknummer: 9105081120

Eindconcept

PRC divisie Strategie en Techniek
Bodegraven, 31 juli 2009

COLOFON

Opdrachtgever : Ministerie van VROM/WWI
Project : Onderzoek naar de gevolgen van de EPBD recast voor Nederland
Projectnummer : X0835.01.01
Datum : 31 juli 2009
Status : eindconcept
Auteurs : Guido Coppens, Cees Paas

INHOUDSOPGAVE

0. MANAGEMENT SAMENVATTING	1
1. INLEIDING	3
1.1 Achtergrond	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Leeswijzer	3
1.4 Verantwoording	4
2. RELEVANTE NIEUWE VERPLICHTINGEN	5
2.1 Bouwvoorschriften	5
2.1.1 <i>Nieuwbouw</i>	5
2.1.2 <i>Renovatie</i>	5
2.2 Gebruiksvoorschriften	7
2.2.1 <i>Energielabel</i>	7
2.2.2 <i>Beoordeling en onderhoud van installaties</i>	8
3. TAKEN IMPLEMENTATIE	10
3.1 Energieprestatie van gebouwen en installaties	10
3.1.1 <i>Bepalingsmethode EP</i>	10
3.1.2 <i>Vereiste waarde EP bestaande gebouwen</i>	10
3.1.3 <i>Landelijke lijst van kostenefficiënte maatregelen</i>	10
3.1.4 <i>Onderzoek toepassing alternatieve energie</i>	11
3.2 Nul-energie woningen (PM)	11
3.3 Energielabel en rapporten	11
3.3.1 <i>Regeling voor energielabeling</i>	11
3.3.2 <i>Periodiek onderhoud installaties</i>	12
3.4 Algemeen (PM)	12
3.5 Aanpassing bestaande Nederlandse regelgeving	12
3.5.1 <i>Energieprestatie-eis bij nieuwbouw</i>	12
3.5.2 <i>Energieprestatie-eis bij verbouw</i>	12
3.5.3 <i>Energielabel</i>	12
3.5.4 <i>Onderhoud gebouwinstallaties</i>	13
3.5.5 <i>Boeteregeling</i>	13
4. ADMINISTRATIEVE EN BESTUURLIJKE LASTEN	14
4.1 Administratieve lasten	14
4.1.1 <i>Bouwvoorschriften</i>	15
4.1.2 <i>Gebruiksvoorschriften</i>	16
4.2 Bestuurlijke lasten	17
4.2.1 <i>Onderzoek kostenoptimaal niveau van eisen</i>	17
4.2.2 <i>Methode voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen</i>	17
4.2.3 <i>Vaststellen van EP-eis voor renovatie/verbouw</i>	17
4.2.4 <i>Landelijke lijst van kosteneffectieve maatregelen</i>	17
4.2.5 <i>Vaststellen van eisen aan onderzoek toepassing alternatieve energie</i>	17
4.2.6 <i>Registratie van energielabels</i>	17
4.2.7 <i>Regeling onderhoud installaties</i>	17
4.2.8 <i>Handhaving</i>	18
4.3 Kwantificering	18

5.	STANDPUNT VAN HET EUROPESE PARLEMENT	19
5.1	Verplichtingen voor burgers en bedrijven (Parlement)	19
5.1.1	<i>Nieuwbouw</i>	19
5.1.2	<i>Renovatie</i>	19
5.1.3	<i>Wijziging installaties</i>	20
5.1.4	<i>Bestaande gebouwen</i>	20
5.2	Taken van de overheid (Parlement)	20
5.2.1	<i>Energieprestatie van gebouwen en installaties</i>	21
5.2.2	<i>Energielabel en rapporten</i>	21
5.2.3	<i>Informatie</i>	21
5.3	Administratieve en bestuurlijke lasten (Parlement)	21
5.3.1	<i>Administratieve lasten (Parlement)</i>	21
5.3.2	<i>Bestuurlijke lasten (Parlement)</i>	22
5.4	Kwantificering (Amendementen Parlement)	23

Bijlage I	Verplichtingen voor burgers en bedrijven (recast)
Bijlage II	Bestaande verplichtingen voor burgers en bedrijven
Bijlage III	Verplichtingen voor overheid (recast)
Bijlage IV	Summary and costs

0. MANAGEMENT SAMENVATTING

Als gevolg van de EPBD recast moet het regelgevingsinstrumentarium van de overheid worden aangepast en moeten extra verplichtingen worden opgelegd aan burgers en bedrijven.

Het uitgevoerde onderzoek is vooral gericht op de administratieve lasten die zouden volgen uit de invoering van 'de EPBD recast' (zoals voorgesteld door de Europese Commissie), respectievelijk 'de geamendeerde EPBD recast' (met amendementen die in het kader van de eerste lezing zijn aangenomen door het Europese Parlement). Daarnaast is aandacht besteed aan de doelmatigheid van verplichtingen en de plaats waar de verplichtingen in de Nederlandse publiekrechtelijke regelgeving kunnen worden ondergebracht.

De formulering van beide versies van de EPBD recast biedt op sommige punten nogal wat interpretatieruimte. Dit betekent dat er afwijkingen kunnen ontstaan van de hierna geschetste gevolgen van de EPBD recast voor Nederland.

Jaarlijkse Administratieve Lasten

Als globale indicatie van de extra administratieve lasten voor burgers en bedrijven op jaarbasis als gevolg van de EPBD recast, geldt afhankelijk van de gekozen invulling voor de implementatie een bedrag van ten minste € 70 miljoen en ten hoogste € 140 miljoen.

Voor de geamendeerde EPBD recast geldt een bedrag van tenminste € 105 miljoen en ten hoogste € 185 miljoen.

Hierna volgt een aanduiding van de belangrijkste wijzigingen.

Nieuwbouw

De extra verplichtingen in het kader van nieuwbouw bestaan uit:

- het (laten) verrichten van onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie, en
- het meezenden met de aanvraag van de bouwvergunning van het hiervoor bedoelde onderzoeksrapport.

De onderzoekers achten deze verplichtingen niet doelmatig, omdat in Nederland de eis aan de energieprestatie van nieuwe gebouwen reeds kostenefficiënt is.

In de geamendeerde EPBD recast zijn deze verplichtingen vervallen.

Renovatie

De extra verplichtingen in het kader van verbouw bestaan uit een eis aan de energieprestatie van een gerenoveerd gebouw, of uit een eis aan de gerenoveerde onderdelen. In lijn met de bestaande eisen voor verbouw adviseren de onderzoekers om te kiezen voor een eis aan de gerenoveerde onderdelen. Het is niet duidelijk of de EPBD recast tot meer verplicht. Als dat wel het geval is, moeten er eisen worden gesteld aan de energieprestatie van een verbouwing en/of wijziging aan installaties. Daarvoor zijn enkele mogelijkheden voorgesteld.

De geamendeerde EPBD recast schrapt de keuzemogelijkheid en schrijft een berekening van de energieprestatie van het gerenoveerde gebouw voor en de verplichting om bouw- en installatiecomponenten aan eisen te laten voldoen.

Bovendien verplicht de geamendeerde EPBD recast tot het berekenen van de actuele bouwkosten van gebouwen bij renovatie.

Energielabel

De extra verplichtingen in relatie tot het energielabel bestaan uit:

- de verkoper/verhuurder moet de waarde van de energieprestatie van het gebouw vermelden in zijn verkoop/verhuur-aanbiedingen, en
- de verkoper/verhuurder moet het energielabel van het gebouw laten zien aan potentiële kopers/huurders.

Verder is voor sommige verplichtingen het toepassingsgebied vergroot. Dit betreft:

- de verplichting voor gebouwen met een publieksfunctie om het energielabel op een voor het publiek zichtbare plaats op te hangen.

Ook moet het energielabel meer informatie gaan bevatten. De onderzoekers zijn van mening dat het opnemen van transparante informatie over de kosteneffectiviteit van de aanbevolen verbeteringsmaatregelen niet doelmatig is, omdat de kosten ervan niet opwegen tegen de toegevoegde waarde.

De geamendeerde EPBD recast brengt andere wijzigingen aan in het toepassingsgebied van sommige verplichtingen. Verder moet het energielabel volgens de geamendeerde EPBD recast nog meer informatie gaan bevatten.

Installatie onderhoud

Het toepassingsgebied voor de verplichting van onderhoud aan koel- en verwarmingsinstallaties is gewijzigd. Verder is er de verplichting van onderhoudsrapportages bij gekomen. De onderzoekers achten deze verplichting niet doelmatig, omdat wel het onderhoud van belang is, maar niet de rapportage over de details van het uitgevoerde onderhoud.

De geamendeerde EPBD recast breidt het toepassingsgebied met betrekking tot koelinstallaties uit, maar biedt alternatieven voor het installatie-onderhoud die minder administratieve lasten met zich meebrengen.

Instrumentarium

Naar verwachting zal de nieuwe Nederlandse norm voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen in overeenstemming zijn met de EPBD recast. Deze norm en de vereiste waarden van de energieprestatie zullen steeds geactualiseerd moeten worden.

De Regeling Energieprestatie Gebouwen (REG) zal met betrekking tot het model van het energielabel moeten worden bijgesteld.

De onderzoekers achten het niet nodig om op grond van de EPBD recast over te gaan tot een fundamentele wijziging van het bestaande Nederlandse systeem van energielabeling.

Verder kunnen de volgende nieuwe instrumenten nodig zijn:

- de vereiste waarden voor de energieprestatie bij renovatie/verbouw,
- als alternatief een landelijke lijst van kostenefficiënte maatregelen,
- eisen voor het 'onderzoek mogelijkheid toepassing van alternatieve energie',
- een regeling voor periodiek onderhoud van koel- en verwarmingsinstallaties.

De geamendeerde EPBD recast schrijft voor dat de Europese Commissie een uniforme methode ontwikkelt en vaststelt voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen. De Lid-Staten hoeven dat dus niet meer zelf te doen. Maar Nederland heeft dat al gedaan. Het actualiseren van de methode is dan echter ook geen taak meer van de Lid-Staten. De onderzoekers verwachten echter dat de benodigde inspanning van de Lid-Staten, in elk geval wat Nederland betreft, niet of nauwelijks afneemt, vanwege de noodzaak om de toepasbaarheid van de methode in het eigen land te waarborgen.

Plaats in de regelgeving

De onderzoekers geven in overweging om het Besluit Energieprestatie Gebouwen (BEG) en de Regeling Energieprestatie Gebouwen (REG) onder te brengen in het geïntegreerde Bouw/Gebruiksbesluit dat volgens planning in 2010 wordt ingevoerd.

1. INLEIDING

1.1 Achtergrond

De Europese Commissie heeft op 19 november 2008 een voorstel gepresenteerd voor een herziene richtlijn met betrekking tot de Energie Prestatie van Gebouwen. De herziening, die wordt aangeduid met de term 'recast', is bedoeld als een aanscherping van de bestaande richtlijn, die wordt aangeduid met de afkorting 'EPBD' (Energy Performance Buildings Directive, 2002/91/EC). Bij het opstellen van de herziene richtlijn wordt gewerkt volgens de medebeslissingsprocedure. Dit houdt onder meer in dat het voorstel na een eerste lezing en eventuele amendering door het Europese Parlement wordt behandeld door de Raad van de Europese Unie. De EPBD recast is inmiddels in eerste lezing behandeld door het Europese Parlement, dat op 23 april 2009 een geamendeerde versie van de EPBD recast heeft aanvaard. De EPBD recast is momenteel onderwerp van bespreking in de Raadswerkgroep Energie. Als dit tot wijzigingen leidt, volgt er een tweede lezing door het Europese Parlement.

Teneinde de negatieve effecten van energiegebruik te beperken en met het oog op veiligstellen van de energievoorziening op (middel)lange termijn, richt de EPBD (recast) zich op het bevorderen dat in Europa ter verbetering van de energieprestatie van gebouwen alle maatregelen worden getroffen die kostenefficiënt zijn, dat wil zeggen dat de investeringskosten van de maatregelen worden terugverdiend door de besparing op het energiegebruik.

Op grond van de EPBD recast moeten de Lid-Staten ervoor zorgen dat de energieprestatie van gebouwen kostenefficiënt is. In dat kader moeten de Lid-Staten eisen stellen aan nieuwbouw, verbouw en gebruik van gebouwen. Dergelijke eisen staan in Nederland in het Bouwbesluit, het Besluit energieprestatie gebouwen (BEG) en het Besluit Algemene Regels voor Inrichtingen Milieubeheer (Barim, Activiteitenbesluit). De bouwvoorschriften staan in het Bouwbesluit; de gebruiksvoorschriften staan in het BEG en het Barim.

1.2 Vraagstelling

Het Ministerie van VROM/WWI heeft aan PRC gevraagd om op basis van een kort onderzoek aan te geven welke gevolgen te verwachten zijn, als de EPBD recast in de voorgelegde vorm (versie d.d. 17 november 2008) van kracht zou worden. Het accent ligt daarbij op de gevolgen voor de bouwregelgeving. In een aanvullende opdracht is gevraagd om hetzelfde te doen voor de door het Europese Parlement geamendeerde versie van de EPBD recast (d.d. 23 april 2009). De resultaten van het onderzoek moeten ondersteuning kunnen bieden bij het formuleren van het beleidsstandpunt op basis waarvan de Nederlandse delegatie opereert in de Raadswerkgroep Energie.

1.3 Leeswijzer

Een samenvatting van de gevolgen van de EPBD recast voor Nederland is gegeven in hoofdstuk 0.

De wijze waarop de bepalingen van de EPBD recast worden geïnterpreteerd, heeft invloed op de gevolgen van de EPBD recast. In hoofdstuk 2 is een keuze gemaakt en toegelicht voor de in Nederland mogelijk aan burgers en bedrijven op te leggen verplichtingen.

Voor zover dat niet reeds bestaat, moet Nederland instrumentarium ontwikkelen ten behoeve van de in te voeren verplichtingen. De keuze van instrumenten heeft invloed op de lasten in het algemeen, die uit de verplichtingen voortvloeien voor burgers en bedrijven, en op de administratieve lasten in het bijzonder. Het instrumentarium wordt besproken in hoofdstuk 3.

Hoofdstuk 4 identificeert de extra administratieve en bestuurlijke lasten als gevolg van de EPBD recast. De resultaten van een eerste schattende berekening van de lasten als gevolg van de implementatie van de EPBD recast zijn opgenomen in paragraaf 4.3. De berekening van de AL is opgenomen in een separaat Excel-blad.

Hoofdstuk 5 gaat in op de gevolgen van de amendementen van het Europese Parlement. De resultaten van een eerste schattende berekening van de lasten als gevolg van de implementatie van de geamendeerde EPBD recast zijn opgenomen in paragraaf 5.4. De berekening van de AL is opgenomen in een separaat Excel-blad.

In bijlage IV 'Summary and costs' is een Engelse vertaling opgenomen van hoofdstuk 0 en de paragrafen 4.3 en 5.4.

Opmerking

In dit rapport wordt de afkorting EP altijd gebruikt voor 'energieprestatie'; nooit voor het Europese Parlement.

1.4 Verantwoording

Op basis van een analyse van de bepalingen van de EPBD recast hebben wij in een werkrapport aangegeven welke bepalingen verduidelijkt moeten worden en hoe Nederland uitvoering zou kunnen geven aan de nieuwe verplichtingen.

In een ander werkrapport hebben wij de in het kader van dit onderzoek belangrijkste wijzigingen als gevolg van de amendementen van het Europese Parlement geïventariseerd.

In gesprekken met vertegenwoordigers van het Ministerie van VROM hebben wij vervolgens bepaald in welke richting de implementatie van de EPBD recast zou kunnen worden gebogen. Daarbij hebben wij soms alternatieven meegenomen.

Uiteindelijk zal in elk geval sprake zijn van doelmatige verplichtingen, als alle kosten die samenhangen met de verplichtingen worden terugverdiend door de energiebesparing. Daarbij is dus nog geen rekening gehouden met de maatschappelijke voordelen, zoals het terugdringen van de CO₂-emissie, het vertragen van de uitputting van energiebronnen en het verminderen van de afhankelijkheid van buitenlandse energieleveranciers.

De administratieve lasten zijn een direct gevolg van de keuze die wordt gemaakt voor de wijze waarop de voorschriften worden geformuleerd en nageleefd. In dit onderzoek hebben wij een zeer globale inschatting gemaakt van de jaarlijkse administratieve en bestuurlijke lasten van de nieuwe verplichtingen. De lasten zijn sterk afhankelijk van de detaillering van het instrumentarium dat de overheid gaat inzetten en van beleidskeuzen ten aanzien van toezicht en handhaving.

Bij het beoordelen van de kostenefficiëntie van eisen in het kader van de bouwregelgeving is het gebruikelijk om te kijken naar het effect van te wijzigen eisen op de kosten voor energiegebruik en op alle kosten die in verband met het bouwen worden gemaakt. Hogere eisen aan de energieprestatie van gebouwen vraagt om andere maatregelen waardoor de bouwkosten van het gebouw stijgen. Daarbij kunnen ook de ontwerpkosten stijgen en de administratieve en bestuurlijke lasten. Het verrichte onderzoek is in zoverre 'beperkt', dat alleen is gekeken naar de administratieve en bestuurlijke lasten, waarbij het gaat om de vraag hoe eisen uit dit oogpunt beter gekozen zouden kunnen worden, zonder de besparingseffectiviteit aan te tasten.

2. RELEVANTE NIEUWE VERPLICHTINGEN

De Lid-Staten moeten eisen stellen aan nieuwbouw, verbouw en gebruik van gebouwen om ervoor te zorgen dat de energieprestatie van gebouwen kostenefficiënt is. De aan burgers en bedrijven op te leggen verplichtingen volgens de EPBD recast zijn opgesomd in bijlage I.

De bepalingen van de EPBD recast zijn niet altijd even duidelijk en concreet. Waar ruimte is voor interpretatie, ligt het voor de hand om vooral ook aandacht te besteden aan de doelmatigheid van de verplichtingen. In een aantal gevallen biedt de EPBD recast expliciet de mogelijkheid om voor alternatieven te kiezen.

Uiteraard zijn de verplichtingen volgens de EPBD recast niet allemaal nieuw. Veel van deze verplichtingen zijn reeds verwerkt in de bestaande Nederlandse regelgeving (zie bijlage II).

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijk in te voeren nieuwe verplichtingen.

2.1 Bouwvoorschriften

2.1.1 *Nieuwbouw*

De eerste drie verplichtingen op grond van de EPBD recast (zie bijlage I) hebben betrekking op nieuwbouw. Uit bijlage II volgt dat het om twee nieuwe, met elkaar samenhangende, verplichtingen gaat:

1. het verrichten van onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie, en
2. het meezenden met de aanvraag van de bouwvergunning van het hiervoor bedoelde onderzoeksrapport.

Aangezien in Nederland reeds kostenefficiënte eisen van toepassing zijn op de energieprestatie (EP) van nieuwe gebouwen, is invoering van de twee bovengenoemde nieuwe verplichtingen niet doelmatig.

Voordelen:

- de vereiste waarde van de energieprestatie is onafhankelijk van de mate waarin plaatselijke omstandigheden gunstig zijn voor de toepassing van alternatieve energie; de verplichting maakt het mogelijk om te profiteren van gunstige plaatselijke omstandigheden.

Nadelen:

- aan het verplichte onderzoek is geen verplichting gekoppeld om gebruik te maken van alternatieve energie als dat kostenefficiënt blijkt,
- er is geen methode voorhanden om objectief te bepalen of een maatregel kostenefficiënt is, en
- door tegelijkertijd te eisen dat de EP van het gebouw een bepaalde waarde heeft en dat een kostenefficiënte maatregel wordt uitgevoerd, ontstaat interferentie tussen twee systemen.

2.1.2 *Renovatie*

De verplichtingen 4 t/m 6 (zie bijlage I) hebben betrekking op veranderingen aan bestaande gebouwen. Bouwkundig gaat het daarbij niet om een vergroting van het gebouw, maar om vernieuwing van de schil van het gebouw. Verder gaat het om vernieuwing van gebouwinstallaties of het aanbrengen van nieuwe installaties in bestaande gebouwen.

Uit bijlage II volgt dat Nederland thans meer op het spoor zit van eisen aan gerenoveerde bouwdelen en gerenoveerde installatieonderdelen, dan van eisen aan de energieprestatie van het gerenoveerde gebouw. De Nederlandse eisen zijn in het Bouwbesluit echter alleen ingevuld voor bouwdelen. Het Bouwbesluit stelt voor verbouw in het algemeen, dus ook voor renovatie, in artikel 5.6, eisen aan de thermische isolatie en in artikel 5.10 eisen aan de luchtdoorlatendheid van de gebouwschil.

In het Nederlandse spoor van eisen aan bouwdelen moeten eisen worden gesteld aan eigenschappen van installatieonderdelen. Voor sommige installatieonderdelen gelden dergelijke eisen echter al. Op grond van de 'Wet energiebesparing toestellen' stelt het 'Besluit rendementseisen cv-ketels' reeds eisen aan het rendement van verwarmingsketels. Geconcludeerd kan worden dat Nederland reeds aan verplichting 4b voldoet, dus aan verplichting 4.

Het is (voor Nederland) niet aantrekkelijk om over te stappen op een oplossing die voldoet aan verplichting 4a (zie bijlage I), ook al lijkt dat beter. In dat geval kan, als alleen de bouwkundige situatie verandert, een eis worden gesteld aan de energieprestatie van het bestaande gebouw. Als gevolg van verandering van de bouwkundige situatie kunnen de installaties immers minder energie-efficiënt gaan werken (zo kan het gebeuren dat men teveel koeling compenseert met extra verwarming en teveel verwarming met extra koeling). In het geval dat er ook wijzigingen aan de installaties zijn, komen de verplichtingen 5 en 6 (bijlage I in beeld). De voor- en nadelen van 4a komen overeen met de voor- en nadelen van 5a en 6a zoals hieronder beschreven.

Als wordt gekozen voor verplichting 4a, dan zou deze verplichting opgelegd kunnen worden bij elke verbouwing waardoor de energieprestatie van het gebouw verandert. Volgens de EPBD recast hoeft de verplichting echter alleen opgelegd te worden bij een grote renovatie. De definitie die aangeeft wanneer sprake is van een grote renovatie, is van grote invloed op de bijbehorende administratieve lasten. Voor de berekening van de jaarlijkse administratieve lasten wordt uitgegaan van één grote renovatie gedurende de gehele levensduur van een gebouw en van een levensduur van het gebouw van 50 jaar.

De verplichtingen 5 en 6 hebben betrekking op de energieprestatie van een gewijzigde installatie of een nieuwe installatie in een bestaand gebouw. Aangezien de energieprestatie van een installatie ook afhankelijk is van het gebouw waarvoor de installatie dient, gaat het hier dus om de energieprestatie van het gebouw in relatie tot de nieuwe, c.q. gerenoveerde installatie.

Voor de formulering van de verplichtingen 5 en 6 worden vier opties onderscheiden:

Optie (a)

- de energieprestatie van een nieuwe installatie moet aan een eis voldoen (nieuwbouw-eis), en
- de energieprestatie van een gewijzigde installatie moet aan een eis voldoen (eis voor bestaande installatie).

Er zijn echter bezwaren tegen de keuze van boven geformuleerde verplichtingen:

- Het belangrijkste bezwaar wordt veroorzaakt door het gegeven dat de energieprestatie van een gebouw voor een bepaalde installatie afhankelijk is van zowel de installatie als het gebouw. Om aan de eis te voldoen, kan men niet altijd volstaan met maatregelen aan de nieuwe of gewijzigde installatie zelf, maar kunnen ook maatregelen nodig zijn aan het bestaande gebouw. Een dergelijke voorschrift past niet in de Nederlandse wet- en regelgeving, zoals aangegeven in de Woningwet (artikel 4). Bij een verbouwing kan een eigenaar niet worden verplicht om maatregelen te treffen aan een gedeelte van het gebouw dat hij niet wil verbouwen.

- Een tweede daarmee rechtstreeks samenhangend bezwaar is, dat het niet eenvoudig zal zijn om de vereiste waarde vast te stellen voor de energieprestatie van de installatie. De hoogte van die eis zou afhankelijk moeten zijn van de eigenschappen van het betreffende gebouw, als de eis kostenefficiënt moet zijn.
- Een ander bezwaar is dat het principe van de energieprestatie van een gebouw draait om een eis op hoog aggregatieniveau; een eis voor elk installatietype afzonderlijk is strijdig met dit principe.

Optie (b)

Het hoger gelegen doel van de verplichtingen bestaat uit het bereiken dat er kostenefficiënte maatregelen worden uitgevoerd. Er is een andere, in feite directere manier om tot dit doel te geraken, namelijk door eenvoudigweg te eisen dat kostenefficiënte maatregelen worden uitgevoerd.

Op basis van de Wet Milieubeheer zijn dergelijke eisen reeds van toepassing op inrichtingen. Artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer, Barim) bepaalt dat degene die een inrichting drijft, waarvan het energiegebruik in enig kalenderjaar groter is dan 50.000 kilowatt uur aan elektriciteit of groter is dan 25.000 kubieke meter aardgasequivalenten aan brandstoffen, alle bekende energiebesparende maatregelen moet nemen die een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben of die een positieve netto contante waarde hebben bij een interne rentevoet van 15%.

Ook tegen een dergelijke aanpak zijn bezwaren:

- Uit het oogpunt van handhaafbaarheid zijn landelijk uniforme gegevens nodig over kosten, besparingen en terugverdientijden van energiebesparende maatregelen.

Optie (c)

Een derde mogelijkheid bestaat uit het verplicht stellen van een reeds bestaand vrijwillig instrument, het gecertificeerde maatwerk-adviesrapport.

Optie (d)

Ten slotte kan worden gekozen voor een situatie waarin er geen verplichtingen zijn en eigenaren/gebruikers zelf bepalen of ze gebruik maken van een EPA-maatwerkadvies. Dit is toegestaan mits de doelen worden bereikt en vormt dan de vierde mogelijkheid. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het treffen van kostenefficiënte energiebesparingsmaatregelen interessant is voor de energiegebruiker. Handhaafbaarheid vervalt dan als criterium.

2.2 Gebruiksvoorschriften

2.2.1 *Energielabel*

De verplichtingen 7 t/m 12 (zie bijlage I) hebben betrekking op het energielabel.

De verplichting dat een gebouw op bepaalde momenten een energielabel moet hebben, is niet nieuw. In Nederland is echter geregeld dat nieuwe gebouwen de eerste 10 jaar geen energielabel hoeven te hebben. Daarvoor zijn goede redenen. Het energielabel is immers bedoeld om aan te geven wat de energieprestatie van het gebouw is en welke verbetermaatregelen kosteneffectief zijn. Bij een nieuw gebouw zullen er weinig kosteneffectieve maatregelen zijn, laat staan kosteneffectieve verbetermaatregelen.

Tegelijkertijd is de energieprestatie van het gebouw bekend, omdat deze is berekend ten behoeve van de bouwvergunning. De eerste tien jaar is een energielabel overbodig. De energieprestatie van het gebouw 'veroudert' alleen doordat er nieuwe energiebesparende verbetermaatregelen worden bedacht of doordat bekende verbetermaatregelen door wijzigingen in prijzen kostenefficiënter worden.

Indien ervoor wordt gekozen om ook bij renovatie een eis te stellen aan de energieprestatie, is ook de eerste 10 jaar na een renovatie een energielabel overbodig. Ook hier wordt met renovatie bedoeld: een bouwkundige wijziging en/of een installatiewijziging.

In het algemeen komen er in relatie tot het energielabel volgens bijlage II twee nieuwe verplichtingen bij:

- de verkoper/verhuurder moet de waarde van de energieprestatie van het gebouw vermelden in zijn verkoop/verhuur-aanbiedingen, en
- de verkoper/verhuurder moet het energielabel van het gebouw laten zien aan potentiële kopers/huurders.

Opmerking

De eerste 10 jaar na de bouw of na de renovatie hoeft er geen energielabel te zijn, maar moet de verkoper/verhuurder de berekening van de energieprestatie van het gebouw laten zien aan potentiële kopers/huurders.

Verder is voor sommige verplichtingen het toepassingsgebied uitgebreid. Dit betreft:

- de verplichting om het energielabel op een voor het publiek zichtbare plaats op te hangen.

De eis gold niet voor gebouwen met een gebruiksoppervlakte van minder dan 1.000 m². Deze grenswaarde is verlaagd naar 250 m².

Tenslotte worden er andere eisen gesteld aan het energielabel. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar de uitvoering van het energielabel en de inrichting van het stelsel van energielabeling.

Het energielabel moet meer informatie geven:

- de energieprestatie moet worden vermeld op het energielabel, niet in een bijlage,
- aanbevelingen voor kosteneffectieve verbeteringen moeten worden vermeld op het energielabel, niet in een bijlage,
- het energielabel moet transparante informatie geven over de kosteneffectiviteit van de aanbevolen verbeteringsmaatregelen,
- het energielabel moet aangeven waar de eigenaar/gebruiker meer informatie kan krijgen over de aanbevolen maatregelen, en
- het energielabel moet aangeven welke stappen nodig zijn voor opvolging van de aanbevelingen.

Het is twijfelachtig of de kosten voor het opnemen van transparante informatie over de kosteneffectiviteit van de aanbevolen verbeteringsmaatregelen opwegen tegen de toegevoegde waarde van deze informatie. Deze informatie kan nooit zo nauwkeurig zijn dat wordt voorkomen dat gebruikers van het energielabel gaan klagen over deze informatie als de kosteneffectiviteit in werkelijkheid afwijkt van de gegeven informatie.

De eisen met betrekking tot de structuur van het stelsel van energielabeling zijn zodanig dat het Nederlandse systeem op dat punt niet aangepast hoeft te worden.

2.2.2 *Beoordeling en onderhoud van installaties*

De verplichtingen 13 t/m 15 (zie bijlage I) hebben betrekking op een periodieke beoordeling van de installaties. Dit is in Nederland niet geregeld. Wel is er een verplichting tot onderhoud van installaties (zie bijlage II).

Het toepassingsgebied van verplichting 13 is uitgebreid. De verplichting gold voor verwarmingsinstallaties met een verwarmingstoestel met een vermogen van meer dan 100 kW. Deze grens is verlaagd naar 20 kW, zodat de verplichting van toepassing zal zijn op veel bestaande eengezinswoningen.

Voor de beoordeling van de installaties kunnen er tweeërlei aanleidingen zijn:

1. de bouwkundige situatie verandert, waardoor de installaties minder energie-efficiënt werken (zo kan het gebeuren dat men teveel koeling compenseert met extra verwarming en teveel verwarming met extra koeling), en
2. de installatie verouderd en vervuult, en de instellingen kunnen verlopen.

De eerste soort aanleiding is niet periodiek, de tweede wel. Het ligt daarom eerder voor de hand om bij een verandering van de bouwkundige situatie kostenefficiënte maatregelen mee te nemen en opnieuw de energieprestatie te berekenen. Dit is besproken onder 2.1.2.

Blijft over: periodieke inspectie en onderhoud. In relatie tot de beoordeling van installaties komt er volgens bijlage II dan één nieuwe verplichting bij:

- ook de verwarmings- en koelinstallaties die niet onder de artikelen 4.18 en 4.20 van het Activiteitenbesluit vallen, moeten periodiek worden onderhouden.

De frequentie van het onderhoud moet zodanig worden gekozen dat de onderhoudskosten worden terugverdiend door het lagere energiegebruik.

Hierbij kan worden gekozen tussen een verplichte onderhoudsrapportage en een verplicht onderhoudsbewijs.

3. TAKEN IMPLEMENTATIE

Voor de implementatie van de EPBD recast is instrumentarium nodig. De Lid-Staten moeten dit deels zelf ontwikkelen. Sommige instrumenten zijn direct gekoppeld aan de wijze waarop de Lid-Staat overgaat tot implementatie.

De verplichtingen volgens de EPBD recast voor de Lid-Staten zijn opgesomd in bijlage III.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het extra instrumentarium dat nodig kan zijn als gevolg van de EPBD recast. De nieuwe implementatietaken betreffen:

- het onderhouden van een methode voor het bepalen van de EP van gebouwen, die voldoet aan de nieuwe eisen,
- het vaststellen van de vereiste waarde van de energieprestatie van gewijzigde installaties en nieuwe installaties in bestaande gebouwen,
- het opstellen van een landelijke lijst van kostenefficiënte maatregelen,
- het opstellen van eisen voor het 'onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie',
- het bijstellen van de REG (Regeling Energieprestatie Gebouwen) met betrekking tot het model van het energielabel,
- het vaststellen van een regeling voor periodiek onderhoud van installaties, en
- het opstellen van boeteregelingen voor niet nakoming van verplichtingen op grond van de EPBD.

In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de vraag welke bestaande Nederlandse regelgeving moet worden aangepast.

3.1 Energieprestatie van gebouwen en installaties

De eerste vijf verplichtingen (zie bijlage III) houden in dat Nederland een bepalingsmethode moet hebben voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen en eisen moet vaststellen waaraan wijzigingen aan installaties in bestaande gebouwen moeten voldoen. Afhankelijk van de implementatiewijze is het bovendien nodig om de eisen te formuleren waaraan een 'onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie' moet voldoen.

3.1.1 *Bepalingsmethode EP*

Er wordt op dit moment in Nederland gewerkt aan het uniformeren van de methode voor het bepalen van de energieprestatie van nieuwe en bestaande gebouwen. De groene versie van de norm die deze bepalingsmethode beschrijft (genaamd EPG, energieprestatie gebouwen), zal naar verwachting in de eerste helft van 2009 worden gepubliceerd. De groene versie zal moeten worden gescreend op de eisen van Bijlage I van de EPBD recast. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat deze niet aan de eisen voldoet.

3.1.2 *Vereiste waarde EP bestaande gebouwen*

Nederland moet eisen vaststellen voor de energieprestatie van gewijzigde installaties en nieuwe installaties in bestaande gebouwen.

3.1.3 *Landelijke lijst van kostenefficiënte maatregelen*

Een alternatief voor het stellen van een eis aan de energieprestatie van gewijzigde installaties en nieuwe installaties in bestaande gebouwen, is het voorschrijven dat kostenefficiënte maatregelen worden uitgevoerd. Voor de handhaafbaarheid van deze eis is een landelijke lijst nodig van kostenefficiënte maatregelen. Hierbij valt te denken aan een lijst van maatregelen zoals gebruikt in het kader van de energie-investeringsaftrek (EIA).

3.1.4 *Onderzoek toepassing alternatieve energie*

Eisen waaraan het 'onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie' zou moeten voldoen, moeten nog worden ontwikkeld.

3.2 **Nul-energie woningen (PM)**

Verplichting 6 (zie bijlage III) heeft betrekking op een nationaal plan voor het tot stand brengen van nulenergie woningen. Deze verplichting wordt hier niet verder besproken.

3.3 **Energielabel en rapporten**

De verplichtingen 7 t/m 10 (zie bijlage III) hebben betrekking op een regeling voor energielabels en een regeling voor onderhoudsrapporten voor installatie. Er worden extra eisen gesteld in verband met energielabeling; de regeling voor onderhoud van installaties is nieuw.

3.3.1 *Regeling voor energielabeling*

In verband met de implementatie van de oorspronkelijke EPBD heeft Nederland in het Besluit Energieprestatie Gebouwen een regeling voor energielabeling vastgelegd. Deze regeling zal op onderdelen moeten worden aangepast aan de extra eisen van de EPBD recast.

De aanscherpingen betreffen:

- de waarde van de EP van het gebouw moet worden vermeld op het energielabel (artikel 10, lid 1),
- de aanbevolen kostenefficiënte verbeteringsmaatregelen moeten worden vermeld op het energielabel (artikel 10, lid 2),
- daarbij moet onderscheid worden gemaakt in individuele maatregelen en een pakket maatregelen voor bij een renovatie (artikel 10, lid 2),
- op het energielabel moet transparante informatie staan over de kostenefficiëntie van de aanbevolen verbeteringsmaatregelen (artikel 10, lid 3),
- op het energielabel moet een verwijzing staan naar de plaats waar eigenaar/gebruikers meer informatie kunnen verkrijgen over de aanbevolen verbeteringsmaatregelen (artikel 10, lid 4),
- bepalingen omtrent het gebruik maken van representatieve woningen (artikel 10, lid 5 en 6),
- energielabels moeten worden afgegeven door gekwalificeerde én geaccrediteerde deskundigen (artikel 16), en
- de verplichting om energielabels te registreren (artikel 17, lid 3).

De meeste aanscherpingen vereisen slechts ondergeschikte aanpassingen van de bepalingen van het BEG en de REG (Regeling Energiebesparing Gebouwen). Het model van het energielabel zoals opgenomen in de REG zal moeten worden aangepast. Hierbij is er één aanpassing die bijzonder aandacht vraagt: het opnemen van transparante informatie over de kostenefficiëntie van de aanbevolen verbeteringsmaatregelen.

Er zal een regeling moeten worden uitgewerkt voor het bepalen van kostenefficiëntie van maatregelen. De beschikbaarheid van een dergelijke regeling voorkomt een toename van de administratieve lasten. Op basis van deze regeling kan een landelijk uniforme lijst worden opgesteld van kosteneffectieve (verbeter)maatregelen.

De eisen voor de onafhankelijke deskundigen die de energielabels afgeven, lijken aangescherpt te zijn, maar bieden nog veel interpretatieruimte. Het huidige Nederlandse stelsel voldoet evenzeer aan de nieuwe tekst als aan de oude tekst. Er is dus geen reden om het stelsel aan te passen.

3.3.2 *Periodiek onderhoud installaties*

Nederland kent eisen met betrekking tot periodiek onderhoud voor grotere installaties van inrichtingen. Deze eisen staan in het Activiteitenbesluit. Voor installaties van niet-inrichtingen moeten nu ook eisen worden vastgesteld. Dit kan in het BEG. Het ligt voor de hand om hiervoor een certificatieregeling aan te wijzen, zoals ook is gebeurd voor energielabeling.

De verplichting om installatie onderhoudsrapporten op te laten stellen achten wij niet doelmatig.

3.4 **Algemeen (PM)**

Verplichting 11 (zie bijlage III) heeft betrekking op boetes. Nederland moet een boeteregeling hebben voor niet nakoming van verplichtingen op grond van de EPBD. Dit leidt tevens tot verzwaring van de handhavingslasten.

3.5 **Aanpassing bestaande Nederlandse regelgeving**

3.5.1 *Energieprestatie-eis bij nieuwbouw*

De eisen aan de energieprestatie van een nieuw gebouw staan reeds in het Bouwbesluit 2003. In dit besluit worden immers de technische voorschriften gegeven omtrent bouwen, uit het oogpunt van onder andere energiezuinigheid en milieu.

De eisen met betrekking tot het 'onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie' zijn in wezen administratieve bepalingen en kunnen het beste worden ondergebracht in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab) op grond van de Woningwet.

3.5.2 *Energieprestatie-eis bij verbouw*

De meest voor de hand liggende plaats voor het stellen van eisen aan de energieprestatie van een gebouw, bij een renovatie/verbouwing en bij wijziging van een bestaande gebouwinstallatie of het aanbrengen van een nieuwe gebouwinstallatie in een bestaand gebouw, wordt gevormd door het Bouwbesluit 2003. In dit besluit worden immers de technische voorschriften gegeven omtrent bouwen, uit het oogpunt van onder andere energiezuinigheid en milieu.

Een landelijke lijst van kostenefficiënte maatregelen zou kunnen worden opgenomen in de Regeling Bouwbesluit 2003.

3.5.3 *Energielabel*

De voorschriften op het gebied van energielabeling staan nu in het Besluit Energieprestatie Gebouwen (BEG) en de Regeling Energieprestatie Gebouwen (REG), op grond van de Woningwet. Dat kan zo blijven, maar het ligt voor de hand om deze voorschriften op te nemen in het Gebruiksbesluit. Dit is het besluit dat ontstaat wanneer het 'Besluit brandveilig gebruik bouwwerken' is aangevuld met andere gebruikseisen dan uit oogpunt van brandveiligheid.

Het nieuwe Gebruiksbesluit wordt in 2010 geïntegreerd met het Bouwbesluit. Dit biedt de mogelijkheid om alle eisen op grond van de EPBD onder te brengen in het geïntegreerde Bouw/Gebruiksbesluit.

3.5.4 Onderhoud gebouwinstallaties

Behalve gebouwinstallaties gebruiken ook procesinstallaties energie. Naar onze mening is het voor de praktijk het meest overzichtelijk als de eisen met betrekking tot het onderhoud van gebouwinstallaties exclusief worden opgenomen in het geïntegreerde Bouw/Gebruiksbesluit op grond van de Woningwet en de eisen met betrekking tot het onderhoud van procesinstallaties in het Activiteitenbesluit (Barim) op grond van de Wet milieubeheer. Overigens verdient het aanbeveling om ook andere milieu-eisen met betrekking tot het installeren en beheren van gebouwinstallaties, denk aan eisen in verband met gefluoreerde broeikasgasen (F-gassen), op te nemen in het geïntegreerde Bouw/Gebruiksbesluit. Daardoor kan de installatie en/of het onderhoud gemakkelijker worden uitgevoerd door één partij en dus in één keer.

3.5.5 Boeteregeling

Voor de boeteregeling bij niet nakoming van verplichtingen op grond van de EPBD moet de Woningwet worden aangepast. Het aanpassen van een wet vergt een langere proceduretijd dan het aanpassen van besluiten en regelingen.

4. ADMINISTRATIEVE EN BESTUURLIJKE LASTEN

4.1 Administratieve lasten

De nieuwe verplichtingen volgens de EPBD recast brengen kosten met zich mee voor burgers en bedrijven. In overeenstemming met de handleiding 'Meten is weten II'¹ wordt onderscheid gemaakt in financiële kosten zoals leges, en nalevingskosten. De nalevingskosten bestaan uit inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten (AL). De hoogte van de inhoudelijke nalevingskosten is in feite van minder belang, omdat deze bij kostenefficiënte maatregelen met grote waarschijnlijkheid worden terugverdiend.

De definitie van AL luidt: 'Administratieve lasten zijn de kosten voor burgers en bedrijven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.' Kosten die toch gemaakt zouden zijn, ook als er geen wettelijke informatieplicht zou zijn, worden 'gemengde kosten' genoemd. Deze kosten tellen voor een nader te bepalen percentage mee in de administratieve lasten. In de AL in verband met de extra verplichtingen die voortvloeien uit de EPBD recast is het aandeel van de gemengde kosten nul. Inhoudelijke nalevingskosten worden niet beschouwd als AL. Het laten uitvoeren van onderhoud aan een installatie brengt geen administratieve last met zich mee, het laten opstellen van een verplicht onderhoudsrapport bijvoorbeeld wel.

Van de in hoofdstuk 2 behandelde extra verplichtingen leiden de volgende tot administratieve lasten. Alternatieve verplichtingen hebben het zelfde nummer, maar een afwijkende letter. Er hoeft maar één variant te worden gekozen.

Nieuwbouw

- 1 het (laten) verrichten van onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie, en het meezenden met de aanvraag van de bouwvergunning van het hiervoor bedoelde onderzoeksrapport.

Renovatie/verbouw

- 1a het (laten) maken en indienen van een EP-berekening bij een bouwkundige verbouwing
- 1b geen EP-berekening bij een bouwkundige verbouwing,
- 2a het (laten) maken en indienen van een EP-berekening bij een wijziging van installaties in bestaande gebouwen,
- 2b doorvoeren van verplichte maatregelen en indienen van installatieplan bij een wijziging van installaties,
- 2c doorvoeren van maatregelen uit een maatwerk-adviesrapport over een wijziging van installaties in bestaande gebouwen en indienen van installatieplan bij een wijziging van installaties,
- 2d vrijwillig maatwerk-adviesrapport (PM).

Energie label

- 1 de verkoper/verhuurder moet de waarde van de energieprestatie van het gebouw vermelden in zijn verkoop/verhuur-aanbiedingen,
- 2 de verkoper/verhuurder moet het energielabel van het gebouw laten zien aan potentiële kopers/huurders,
- 3 de verplichting om het energielabel op een voor het publiek zichtbare plaats op te hangen,
- 4 op het energielabel moet extra informatie worden geplaatst.

¹ Meten is Weten II. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, Regiegroep Regeldruk, 16 juni 2008.

Rapportage installatieonderhoud

- 1a rapportage over onderhoud van gasketels met een vermogen tussen 20 en 100 kW, eens per 4 jaar,
- 1b bewijs van onderhoud van gasketels met een vermogen tussen 20 en 100 kW, eens per 4 jaar,
- 2a rapportage over onderhoud van koelmachines, eens per 4 jaar,
- 2b bewijs van onderhoud van koelmachines, eens per 4 jaar.

In dit hoofdstuk is een schatting gemaakt van de tijd en kosten voor de administratieve en bestuurlijke lasten die samenhangen met elke afzonderlijke verplichting. Op basis hiervan zijn de AL en BL van de implementatie van de EPBD recast berekend. De resultaten zijn weergegeven in 4.3. De berekeningen zijn opgenomen in een separate bijlage (Excel-bestand).

4.1.1 *Bouwvoorschriften*

Volgens 2.1.1 zijn er twee nieuwe verplichtingen bij nieuwbouw:

1. het verrichten van onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie, en
2. het meezenden met de aanvraag van de bouwvergunning van het hiervoor bedoelde onderzoeksrapport.

De kosten van beide verplichtingen vallen geheel onder AL.

Volgens 2.1.2 hoeft Nederland voor verbouw geen nieuwe verplichtingen in te voeren. Voor de bestaande verplichtingen bestaat wel een alternatief, het stellen van een EP-eis voor verbouwingen.

Volgens 2.1.2 zijn er vier mogelijkheden voor het vaststellen van nieuwe verplichtingen bij renovatie:

1. eisen stellen aan de energieprestatie van een gewijzigde installatie en aan de energieprestatie van een nieuwe installatie in een bestaand gebouw,
2. eisen dat bij wijziging van installaties en bij het aanleggen van nieuwe installaties in bestaande gebouwen kostenefficiënte energiebesparingsmaatregelen worden getroffen,
3. eisen dat de geadviseerde kostenefficiënte maatregelen uit een maatwerk-adviesrapport worden doorgevoerd, en
4. vrijwillige maatwerkadviezen (mits doelen worden bereikt).

Bij de eerste mogelijkheid, die niet de voorkeur verdient, wordt een eis gesteld aan de energieprestatie van nieuwe en gewijzigde installaties. Hieraan zijn slechts AL gekoppeld, als het verplicht is om een berekening van de energieprestatie in te dienen, bijvoorbeeld in het kader van een bouwvergunningaanvraag.

Ook aan de tweede mogelijkheid zijn slechts AL gekoppeld als wordt bepaald dat een bouwvergunning verplicht is.

Bij de derde mogelijkheid vormen het maatwerkadvies en de bouwvergunningaanvraag AL

Aan de vierde mogelijkheid, vrijwillige maatwerkadviezen, zijn geen AL gekoppeld.

4.1.2 Gebruiksvoorschriften

Volgens 2.2.1 zijn er twee nieuwe verplichtingen in relatie tot het energielabel:

- de verkoper/verhuurder moet de waarde van de energieprestatie van het gebouw vermelden in zijn verkoop/verhuur-aanbiedingen, en
- de verkoper/verhuurder moet het energielabel van het gebouw laten zien aan potentiële kopers/huurders.

Verder is voor sommige verplichtingen het toepassingsgebied uitgebreid. Dit betreft:

- de verplichting om het energielabel op een voor het publiek zichtbare plaats op te hangen.

De kosten van alle bovengenoemde verplichtingen vallen geheel onder AL. Tenslotte leidt ook de extra informatie die op het energielabel moet worden vermeld, tot een verhoging van de AL.

Opmerking

Alleen het ophangen van het energielabel in een overheidsgebouw is geen administratieve last. Dit is een bestuurlijke last.

Volgens 2.2.2 zijn er twee nieuwe verplichting nodig met betrekking tot periodiek onderhoud van installaties. Het gaat om het onderhoud van verwarmingsinstallaties en koelinstallaties en de rapportage daarover. Dit leidt nauwelijks tot AL, omdat er in dit kader nauwelijks een informatieverplichting hoeft te gelden. De EPBD recast eist evenwel expliciet een inspectierapport. De rekening van de onderhoudsmonteur zou al kunnen dienen als bewijs van de onderhoudsinspectie.

4.2 Bestuurlijke lasten

Naast de kosten voor het ontwikkelen en onderhouden van het extra benodigde instrumentarium, leiden de bepalingen van de EPBD recast ook tot kosten voor actualisering en handhaving van de voorschriften. Een nauwkeurige raming van deze kosten is niet mogelijk, omdat de kosten afhangen van de inspanning die Nederland zich op dit onderdeel van de regelgeving wenst te getroosten. Wij hebben hieronder de kosten ingeschat naar eigen inzicht. De werkelijke kosten zullen vooral afhangen van de kosten die samenhangen met de te maken beleidskeuzen.

4.2.1 *Onderzoek kostenoptimaal niveau van eisen*

Om de drie jaar moet Nederland, met behulp van een door de Europese Commissie beschikbaar gesteld instrument, nagaan of de eisen aan de energieprestatie van gebouwen (nog) kosten optimaal zijn. Het hiervoor benodigde budget is afhankelijk van de complexiteit van het nog te ontwikkelen instrument. Op dit moment durven wij de hoogte van dat budget niet te schatten.

4.2.2 *Methode voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen*

De energieprestatie van een gebouw wordt berekend op basis van schematiseringen van het klimaat, het gebouw, de gebouwinstallaties en het gebruik van het gebouw. Naarmate de schematisering verfijnder is, kan meer rekening worden gehouden met verschillen tussen maatregelen. Tegelijkertijd wordt de methode dan ingewikkelder. De onderhoudskosten zijn afhankelijk van de complexiteit van de methode. Wij schatten het benodigde jaarlijkse budget voor onderhoud op € 450.000. Slechts een deel van dit bedrag moet worden beschouwd als extra kosten ten opzichte van de EPBD.

4.2.3 *Vaststellen van EP-eis voor renovatie/verbouw*

De methode voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen is vooral ingewikkeld omdat een gebouw meer energie mag gebruiken, als het gekozen ontwerp tot meer energiegebruik leidt. Het heeft heel wat onderzoek gekost om tot een evenwichtige bepalingsmethode voor nieuwbouw te komen. Voor het bepalen van een evenwichtige EP-eis voor verbouw en wijzigingen aan installaties achten wij een budget nodig van € 2.700.000.

4.2.4 *Landelijke lijst van kosteneffectieve maatregelen*

Een landelijke lijst van kosteneffectieve maatregelen is een alternatief voor een EP-eis bij wijzigingen aan installaties. Wij schatten het benodigde jaarlijkse budget voor het onderhoud van deze lijst op € 450.000.

4.2.5 *Vaststellen van eisen aan onderzoek toepassing alternatieve energie*

Voor het bepalen van de eisen waaraan het onderzoek 'toepassing alternatieve energie' moet voldoen achten wij een budget nodig van € 360.000.

4.2.6 *Registratie van energielabels*

Voor het beheren van het landelijk registratiesysteem voor energielabels achten wij een jaarlijks budget nodig van € 75.000. Dit zijn geen extra kosten.

4.2.7 *Regeling onderhoud installaties*

Voor het periodieke onderhoud van installaties moet een certificatieregeling tot stand komen. De kosten hiervan ramen wij op € 75.000.

4.2.8 Handhaving

Bij nieuwbouw, verbouw en wijzigingen aan installaties geldt een EP-eis. In die situaties gelden overigens ook alle andere bouwvoorschriften. Het handhaven van de bouwvoorschriften is een gemeentelijke taak. Ruw geschat beschikken alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk over ongeveer 3.000 FTE voor de uitvoering van deze taak.

4.3 Kwantificering

In de onderstaande tabellen zijn de kerngegevens opgenomen in verband met de extra lasten als gevolg van de EPBD recast.

Tabel 1 Nalevings- en handhavingskosten (Woningen en U-bouw)

		Verplichting	naleving per stuk (min)	handhaving per stuk (min)	AL per jaar (EURO)	toezicht per jaar (EURO)
Nieuwbouw	1	rapport alternatieve energie W	60	15	3.717.00	278.775
	1	rapport alternatieve energie U	480	90	10.767.800	593.325
Renovatie	1a	EP-berekening verbouwing W	120	15	3.336.000	125.100
	1a	EP-berekening verbouwing U	480	60	12.144.000	455.400
	1b	geen EP-berekening verbouwing	-	-		
	2a	EP-berekening installatie W	240	30	6.672.000	250.200
	2a	EP-berekening installatie U	960	120	24.288.000	910.800
	2b	verplichte maatregelen + plan W	120	15	3.336.000	125.100
	2b	verplichte maatregelen + plan U	480	60	12.144.000	455.400
	2c	maatwerkadvies + plan W	240	30	6.672.000	250.200
	2c	maatwerkadvies + plan U	960	120	24.288.000	910.800
	2d	vrijwillig	-	-		
Energie label	1	EP vermelden in aanbieding	10	-	13.005.200	
	2	label tonen	5	-	6.502.600	
	3	label ophangen ²⁾	60	5	820.000	68.336
	4	extra info op label	15	-	22.294.700	
Installatieonderhoud	1a	verwarming onderhoudsrapport 1/4	15	3	34.604.400	2.076.258
	1b	verwarming onderhoudsbewijs 1/4	5	1	11.534.800	692.086
	2a	koeling onderhoudsrapport 1/4	15	3	608.500	36.510
	2b	koeling onderhoudsbewijs 1/4	5	1	202.800	12.170

Indien steeds de variant met de laagste kosten wordt gekozen, bedragen de totale administratieve lasten € 68.844.900 per jaar.

Indien steeds de variant met de hoogste kosten wordt gekozen, bedragen de totale administratieve lasten € 138.760.200 per jaar.

Tabel 2 Instrumentkosten

Instrument	initiële kosten (EURO)	maximale jaarlijkse extra kosten (EURO)
kosten optimaal niveau van eisen (eens per drie jaar)		PM
bepalingsmethode EP	PM	450.000
vaststellen EP-eis renovatie	2.700.000	
landelijke lijst van kosteneffectieve maatregelen	-	450.000
eisen rapport alternatieve energie	360.000	
registratie energielabels		PM
regeling onderhoud installaties	75.000	

²⁾ alleen voor niet-overheidsgebouwen

5. STANDPUNT VAN HET EUROPESE PARLEMENT

De door het Europese Parlement geamendeerde EPBD recast, d.d. 23 april 2009, brengt wijzigingen aan in de gehanteerde definities en verschuivingen in zowel de verplichtingen voor burgers en bedrijven als de taken van de overheid.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze wijzigingen en verschuivingen en de gevolgen ervan voor de administratieve en bestuurlijke lasten.

Ook de geamendeerde EPBD recast is niet altijd even duidelijk en concreet geformuleerd. De voorgestelde gewijzigde definities scheppen soms zelfs nog meer verwarring. Met name is onduidelijk of er onderscheid moet worden gemaakt tussen de 'energieprestatie van een gebouw of een gedeelte van een gebouw (zoals een appartement in een woongebouw)' en de 'energieprestatie van een bouwdeel (zoals een dak van een gebouw)'. In artikel 1 zijn uitdrukkelijk beide grootheden bedoeld, terwijl in artikel 3 slechts sprake is van de 'energieprestatie van gebouwen'.

5.1 Verplichtingen voor burgers en bedrijven (Parlement)

De geamendeerde EPBD recast brengt wijzigingen aan in de verplichtingen voor burgers en bedrijven overeenkomstig de EPBD recast. Hierna worden deze wijzigingen besproken, waarbij bijlage I (Verplichtingen voor burgers en bedrijven (recast)) als uitgangspunt wordt gehanteerd.

5.1.1 *Nieuwbouw*

De verplichtingen nummer 2 en 3 (bijlage I) vervallen (onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie, bij nieuwbouw). Hiermee komt men tegemoet aan onze bezwaren (zie 2.1.1).

Een nieuwe verplichting is dat de elektriciteitsmeters in nieuwe gebouwen slim moeten zijn (artikel 8, lid 3). Hieraan zijn geen administratieve lasten verbonden.

Een andere nieuwe verplichting is dat de verkoper van een nog niet gerealiseerd gebouw aan de koper een beoordeling moet overhandigen van de toekomstige energieprestatie van het gebouw (artikel 11, lid 1). Aan deze verplichting kan worden voldaan met de berekening van de energieprestatie van het gebouw, die toch al noodzakelijk is in het kader van de bouwvergunningprocedure. In feite is deze verplichting gelijk aan verplichting nummer 8 (bijlage I). Alleen het moment verschilt. Dit verschil heeft geen effect op de administratieve lasten.

5.1.2 *Renovatie*

Om te bepalen of een verbouwing moet worden beschouwd als een renovatie, moeten de actuele bouwkosten van het gehele gerenoveerde gebouw worden bepaald (artikel 2 (11)).

De mogelijkheid om te kiezen tussen verplichting 4a (bijlage I) (eis aan de energieprestatie) en verplichting 4b (bijlage I) (eisen aan bouwdeelen en installatiecomponenten) vervalt (artikel 7). Dit betekent dat bij renovatie een berekening van de energieprestatie van het gerenoveerde gebouw moet worden gemaakt en dat er eisen gelden voor bouwdeelen en installatiecomponenten.

Een nieuwe verplichting is dat bij vervanging van elektriciteitsmeters slimme meters moeten worden toegepast (artikel 8, lid 3). Hieraan zijn geen administratieve lasten verbonden.

5.1.3 *Wijziging installaties*

Geen wijziging in verplichtingen.

5.1.4 *Bestaande gebouwen*

De bestaande verplichting 11 (bijlage I) dat het energielabel op een zichtbare plaats wordt opgehangen, geldt nu voor alle overheidsgebouwen, ongeacht de gebruiksoppervlakte. In de EPBD recast is de grenswaarde voor de gebruiksoppervlakte verlaagd van 1.000 m² naar 250 m². In de geamendeerde EPBD recast is de grenswaarde teruggebracht naar 0 m². Voor gebouwen met een publieksfunctie geldt deze eis ook. Hiervoor brengt de geamendeerde EPBD recast de grenswaarde terug van 1.000 naar 250 m².

Een nieuwe verplichting is dat bepaalde gebouwen altijd een energielabel moeten hebben (artikel 12, lid 1). Dit geldt voor gebouwen met een publieksfunctie en een gebruiksoppervlakte van meer dan 250 m², en voor overheidsgebouwen ongeacht de gebruiksoppervlakte.

Er is een aanscherping in de eisen die aan een energielabel worden gesteld. Dit betreft de berekening van de kosteneffectiviteit van energiebesparingsmaatregelen, rekening houdend met financiële en fiscale stimuleringsregelingen (artikel 11, lid 3), de informatie over beschikbare fiscale en financiële stimuleringsregelingen en financieringsmogelijkheden (artikel 11, lid 5) en het vervallen van de mogelijkheid om een energielabel van een appartement te baseren op een representatief appartement (artikel 11, lid 7 (b)).

Voor de bestaande verplichting 13a (bijlage I) met betrekking tot periodieke inspectie van de verwarmingsinstallatie is een tweede (artikel 14, lid 1) en een derde (artikel 14, lid 4) alternatief geïntroduceerd:

13c De verwarmingsinstallatie moet voorzien zijn van een elektronisch bewakings- en regelsysteem.

13d Advies aan eigenaren van verwarmingsinstallaties om de installatie aan te passen e.d. (mits hiermee het doel wordt bereikt).

Zoals in 2.2.2 aangegeven kan volgens ons worden volstaan met periodiek onderhoud. Het hiervoor bedoelde elektronische systeem zou daarbij een rol kunnen spelen. Bewaking zonder onderhoud heeft weinig zin.

Het werkingsgebied van de bestaande verplichting 14 (bijlage I) met betrekking tot periodieke inspectie van airco-installaties is verruimd. De ondergrens van het vermogen is verlaagd van 12 naar 5 kW. Bovendien is beter gedefinieerd wat wordt verstaan onder airco-installaties. Wel zijn voor deze verplichting alternatieven aangegeven (artikel 15, lid 1 en lid 4):

14b De airco-installatie moet voorzien zijn van een elektronisch bewakings- en regelsysteem.

14c Advies aan eigenaren van airco-systemen om de installatie te vervangen (mits hiermee het doel wordt bereikt).

5.2 **Taken van de overheid (Parlement)**

De geamendeerde EPBD recast brengt wijzigingen aan in de taken van de overheid overeenkomstig de EPBD recast. Hierna worden deze wijzigingen besproken, waarbij bijlage III als uitgangspunt wordt gehanteerd.

5.2.1 *Energieprestatie van gebouwen en installaties*

Taak nummer 1 (bijlage III) vervalt (het vaststellen van een methode voor de bepaling van de energieprestatie van gebouwen). De Europese Commissie gaat hiervoor een Europese bepalingsmethode vaststellen. Deze methode moet in alle Lid-Staten worden toegepast (artikel 3, lid 1 en lid 2). Overigens verwachten wij dat er nog steeds een grote inspanning van de Lid-Staten nodig zal zijn, omdat het niet eenvoudig zal zijn om tot een geschikte uniforme Europese bepalingsmethode voor de energieprestatie te komen.

Nieuwe taken zijn dat de Lid-Staten:

- de verbetering van de energieprestatie van historische gebouwen stimuleren (artikel 4, lid 5),
- de toepassing van alternatieve energie bij nieuwe gebouwen en renovatie van gebouwen bevorderen (artikel 6, lid 1 en artikel 7),
- de toepassing van betere regelsystemen aanmoedigen (artikel 8, lid 3), en
- actieplannen maken om te bereiken dat de energie efficiency van nieuwe en bestaande gebouwen toeneemt door het verminderen van bestaande wettelijke en marktbelemmeringen en het ontwikkelen van bestaande en nieuwe financiële en fiscale instrumenten (artikel 10).

5.2.2 *Energielabel en rapporten*

Een nieuwe taak is dat de Lid-Staten eisen dat de verkoper van een nog niet gebouwd gebouw een soort energielabel toont aan de potentiële koper (artikel 11, lid 1).

De Lid-Staten moeten de aanscherping in de eisen die aan een energielabel worden gesteld doorvoeren in hun regelgeving (artikel 11, lid 3, artikel 11, lid 5 en artikel 11, lid 7 (b)).

Een nieuwe taak is dat de Lid-Staten ervoor zorgen dat financiële en fiscale regelingen en financiers (zoals hypotheekverstrekkers) rekening houden met de inhoud van een energielabel (artikel 11, lid 4).

Een nieuwe taak is dat de overheid in door haar gebruikte gebouwen binnen 10 jaar de in het energielabel aanbevolen maatregelen daadwerkelijk doorvoert (artikel 11, lid 6).

5.2.3 *Informatie*

Een nieuwe taak is dat de Lid-Staten ervoor zorgen dat er meer installateurs verder/beter worden opgeleid (artikel 20, lid 7).

5.3 **Administratieve en bestuurlijke lasten (Parlement)**

5.3.1 *Administratieve lasten (Parlement)*

De extra verplichtingen volgens de geamendeerde EPBD recast, zoals besproken in 5.1, leiden tot wijzigingen in de lijst van verplichtingen met administratieve lasten, zoals vermeld in 4.1.

Verplichting 'Nieuwbouw 1' vervalt.

Bij renovatie/verbouw komt nu een verplichting in beeld met administratieve lasten. Om te bepalen of sprake is van een renovatie als bedoeld in de geamendeerde EPBD recast moeten de actuele bouwkosten van het gehele gerenoveerde gebouw worden bepaald:

Verplichting 'Renovatie/verbouw 3': het bepalen van de actuele bouwkosten van het gerenoveerde gebouw.

Verder kan bij renovatie/verbouw niet meer worden gekozen tussen verplichting 1a en 1b (4.1). Bij renovatie moet altijd de energieprestatie (EP) van het gerenoveerde gebouw worden bepaald.

De verplichting 'Energie label 3' (4.1), met betrekking tot het op een zichtbare plaats ophangen van het energie label, geldt nu voor meer gebouwen.

Verder moeten bepaalde gebouwen (overheidsgebouwen en gebouwen met een publieksfunctie) altijd een energie label hebben, los van nieuwbouw, verkoop of aanvang verhuur: Verplichting 'Energie label 5': het hebben van een actueel energie label.

De verplichting 'Energie label 4' (4.1) met betrekking tot extra informatie op het energie label, is zwaarder geworden, met als gevolg hogere administratieve lasten.

Voor de verplichting 'Rapportage installatieonderhoud 1' (4.1) is een tweede alternatief toegevoegd:

Verplichting 'Rapportage installatieonderhoud 1c': een verwarmingsinstallatie moet een elektronisch bewakings- en regelsysteem hebben.

Aan deze verplichting zijn geen administratieve lasten verbonden.

De verplichting 'Rapportage installatieonderhoud 2' (4.1) geldt nu voor meer airco-installaties. Verder zijn er twee extra alternatieven toegevoegd:

'Rapportage installatieonderhoud 2c': De airco-installatie moet voorzien zijn van een elektronisch bewakings- en regelsysteem.

'Rapportage installatieonderhoud 2d': Advies aan eigenaren van airco-systemen om de installatie te vervangen.

Aan deze alternatieve verplichtingen zijn geen administratieve lasten verbonden.

5.3.2 *Bestuurlijke lasten (Parlement)*

De extra taken volgens de geamendeerde EPBD recast, zoals besproken in 5.2, leiden tot wijzigingen in de overheidstaken zoals besproken in 4.2.

Aangezien de Europese Commissie de methode voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen gaat vaststellen, vervalt deze taak voor de Lid-Staten.

De Lid-Staten krijgen wel enkele nieuwe taken:

- stimuleren van de verbetering van de energieprestatie van historische gebouwen,
- bevorderen van de toepassing van alternatieve energie bij nieuwe gebouwen en renovatie van gebouwen,
- aanmoedigen van de toepassing van betere regelsystemen, en
- maken van actieplannen om te bereiken dat de energie efficiency van nieuwe en bestaande gebouwen toeneemt door het verminderen van bestaande wettelijke en marktbelemmeringen en het ontwikkelen van bestaande en nieuwe financiële en fiscale instrumenten.

De bestuurlijke lasten in verband met deze taken zijn in het kader van dit onderzoek niet gekwantificeerd. Dat is ook niet gedaan voor de taak op het gebied van de verdere opleiding van installateurs.

De nieuwe eis dat de overheid in door haar gebruikte gebouwen binnen 10 jaar de in het energie label aanbevolen maatregelen daadwerkelijk doorvoert, beschouwen wij niet als directe bestuurlijke lasten.

5.4 Kwantificering (Amendementen Parlement)

In de onderstaande tabellen zijn de kerngegevens opgenomen in verband met de extra lasten als gevolg van de geamendeerde EPBD recast ten opzichte van de EPBD.

Tabel 3 Nalevings- en handhavingskosten (Woningen en U-bouw)

		Verplichting	naleving per stuk (min)	handhaving per stuk (min)	AL per jaar (EURO)	toezicht per jaar (EURO)
Nieuwbouw	-	-				
Renovatie	1	EP-berekening verbouwing W	120	15	3.336.000	125.100
	1	EP-berekening verbouwing U	480	60	12.144.000	455.400
	2a	EP-berekening installatie W	240	30	6.672.000	250.200
	2a	EP-berekening installatie U	960	120	24.288.000	910.800
	2b	verplichte maatregelen + plan W	120	15	3.336.000	125.100
	2b	verplichte maatregelen + plan U	480	60	12.144.000	455.400
	2c	maatwerkadvies + plan W	240	30	6.672.000	250.200
	2c	maatwerkadvies + plan U	960	120	24.288.000	910.800
	2d	vrijwillig	-	-		
	3	bepaling actuele bouwkosten W	240	30	6.672.000	
3	bepaling actuele bouwkosten U	1200	120	30.360.000		
Energie label	1	EP vermelden in aanbidding	10	-	13.005.200	
	2	label tonen	5	-	6.502.600	
	3	label ophangen ³⁾	60	5	829.000	68.336
	4	extra info op label	15	-	22.294.700	
	5	uitbreiding extra info op label	10	-	11.617.900	
	6	hebben van label	480	10	280.000	
Installatieonderhoud	1a	verwarming onderhoudsrapport 1/4	15	3	34.604.400	2.076.258
	1b	verwarming onderhoudsbewijs 1/4	5	1	11.534.800	692.086
	1c	verwarming met bewakingssysteem	-	-		
	1d	advies verwarming	-	-		
	2a	koeling onderhoudsrapport 1/4	15	3	912.700	36.510
	2b	koeling onderhoudsbewijs 1/4	5	1	304.200	12.170
	2c	koeling met bewakingssysteem	-	-		
	2d	advies koeling	-	-		

Indien steeds de variant met de laagste kosten wordt gekozen, bedragen de totale administratieve lasten € 107.041.400 per jaar.

Indien steeds de variant met de hoogste kosten wordt gekozen, bedragen de totale administratieve lasten € 185.357.500 per jaar.

Tabel 4 Instrumentkosten

Instrument	initiële kosten (EURO)	maximale jaarlijkse extra kosten (EURO)
kosten optimaal niveau van eisen (eens per drie jaar)		PM
vaststellen EP-eis renovatie	2.700.000	
landelijke lijst van kosteneffectieve maatregelen	-	450.000
eisen rapport alternatieve energie	360.000	
registratie energielabels		PM
regeling onderhoud installaties	75.000	

³⁾ alleen voor niet-overheidsgebouwen

Bijlage I

Verplichtingen voor burgers en bedrijven (recast)

Nieuwbouw

- 1 De EP van het gebouw moet aan een eis voldoen (artikel 6, lid 1),
- 2 Er moet onderzoek worden verricht naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie (artikel 6, lid 1).
- 3 Het hiervoor bedoelde onderzoeksrapport moet worden meegezonden met de aanvraag van de bouwvergunning (artikel 6, lid 2).

Renovatie

- 4a De EP van het gerenoveerde gebouw moet aan een eis voldoen (artikel 7), of
- 4b De EP van de gerenoveerde bouwdelen en de gerenoveerde installatieonderdelen moet aan een eis voldoen (artikel 7).

Wijziging installaties (bestaande bouw)

- 5 De EP van nieuwe installaties moet aan een eis voldoen (artikel 8),
- 6 De EP van gewijzigde installaties moet aan een eis voldoen (artikel 8).

Bestaande gebouwen

- 7 Het energielabel van een gebouw mag niet ouder zijn dan 10 jaar (artikel 10, lid 7 en artikel 11, lid 1).
- 8 De bouwer van een nieuw gebouw moet het energielabel overhandigen aan de eigenaar van het gebouw (artikel 11, lid 2),
- 9 Bij verkoop van een gebouw moet de verkoper de EP van het gebouw in zijn aanbiedingen vermelden, moet hij het energielabel tonen aan potentiële kopers en moet hij het energielabel overhandigen aan de koper (artikel 11, lid 3),
- 10 Bij verhuur van een gebouw moet de verhuurder de EP van het gebouw in zijn aanbiedingen vermelden, moet hij het energielabel tonen aan potentiële huurders en moet hij het energielabel overhandigen aan de huurder (artikel 11, lid 4),
- 11 In een gebouw dat wordt gebruikt door de overheid, met een gebruiksoppervlakte van meer dan 250 m², moet het energielabel op een voor het publiek zichtbare plaats zijn opgehangen (artikel 12, lid 1),
- 12 In een bijeenkomstfunctie met een gebruiksoppervlakte van meer dan 250 m², moet het energielabel op een voor het publiek zichtbare plaats zijn opgehangen (artikel 12, lid 2).

Installaties

- 13a Er moet periodiek onderzoek worden verricht naar de afstemming van de verwarmingsinstallatie op het gebouw (artikel 13),
- 13b Geen verplichting (artikel 13, lid 4),
- 14 Er moet periodiek onderzoek worden verricht naar de afstemming van de airco-installatie op het gebouw (artikel 14),
- 15 Een verwarmingsinstallatie en een airco-installatie moeten een onderzoeksrapport hebben dat niet ouder is dan de voorgeschreven periode (artikel 15).

Bijlage II

Bestaande verplichtingen voor burgers en bedrijven

Nieuwbouw

- 1.1 De EP van het gebouw moet aan een eis voldoen (Bouwbesluit, artikel 5.12),
- 1.2 Gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat het gebouw aan de gestelde EP-eis voldoet, moeten worden meegezonden met de aanvraag van de bouwvergunning (Biab, artikel 4),
- 2 Onderzoek naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie is niet verplicht.
- 3 Het hiervoor bedoelde onderzoeksrapport hoeft dus ook niet te worden meegezonden met de aanvraag van de bouwvergunning.

Renovatie

- 4a Aan de EP van het gerenoveerde gebouw wordt geen eis gesteld.
- 4b De gerenoveerde bouwdelen moeten voldoen aan eisen met betrekking tot thermische isolatie en luchtdichtheid (Bouwbesluit, afdeling 5.1 en 5.2). CV-ketels moeten voldoen aan rendementseisen (Besluit rendementseisen cv-ketels, artikel 4).

Wijziging installaties (bestaande bouw)

- 5 Er gelden geen eisen voor de EP van nieuwe installaties.
- 6 Er gelden geen eisen voor de EP van gewijzigde installaties.

Bestaande gebouwen

- 7 Het energielabel van een gebouw mag niet ouder zijn dan 10 jaar (BEG, artikel 1.1, lid 1).
- 8 De bouwver van een nieuw gebouw moet het energielabel overhandigen aan de eigenaar van het gebouw (BEG, artikel 2.1, lid 1).
- 9 Bij verkoop van een gebouw moet de verkoper het energielabel overhandigen aan de koper (BEG, artikel 2.1, lid 3), maar er is geen verplichting om de EP van het gebouw in verkoop-aanbiedingen te vermelden, noch om het energielabel te tonen aan potentiële kopers.
- 10 Bij verhuur van een gebouw moet de verhuurder het energielabel overhandigen aan de huurder (BEG, artikel 2.1, lid 2), maar er is geen verplichting om de EP van het gebouw in verhuur-aanbiedingen te vermelden, noch om het energielabel te tonen aan potentiële huurders.
- 11 In een gebouw dat wordt gebruikt door de overheid, moet het energielabel op een voor het publiek zichtbare plaats zijn opgehangen (BEG, artikel 2.4).
- 12 Er is geen algemene eis voor het op een voor het publiek zichtbare plaats ophangen van het energielabel, in bijeenkomstfuncties met een gebruiksoppervlakte van meer dan 250 m².

Installaties

- 13a Er is geen verplichting om periodiek onderzoek te verrichten naar de afstemming van de verwarmingsinstallatie op het gebouw. Voor grotere gebouwen is er een verplichting om alle bekende energiebesparende maatregelen uit te voeren die een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben of die een positieve netto contante waarde hebben bij een interne rentevoet van 15% (Barim, artikel 2.15).
- 13b Geen verplichting.
Er is een verplichting om stook- en verwarmingsinstallaties periodiek te onderhouden en te controleren op energiezuinigheid (Barim, artikel 4.18).
Er is een verplichting om koelinstallaties periodiek te onderhouden en te controleren op energiezuinigheid (Barim, artikel 4.20).
- 14 Er is geen verplichting om periodiek onderzoek te verrichten naar de afstemming van de airco-installatie op het gebouw. Voor grotere gebouwen is er een verplichting om alle bekende energiebesparende maatregelen uit te voeren die een terugverdientijd van vijf jaar of minder hebben of die een positieve netto contante waarde hebben bij een interne rentevoet van 15% (Barim, artikel 2.15).
- 15 Het laatst opgestelde keuringsrapport en het laatst opgestelde onderhoudsbewijs worden bewaard (Barim, artikel 4.18 en 4.20).

Bijlage III

Verplichtingen voor overheid (recast)

Energieprestatie van gebouwen en installaties

- 1 De overheid moet een methode vaststellen voor het bepalen van de EP van gebouwen (artikel 3).
- 2 De overheid moet een kostenefficiënte eis stellen aan de EP van nieuwe en gerenoveerde gebouwen (artikel 4).
- 3 De Europese Commissie gaat een instrument ontwikkelen waarmee kan worden beoordeeld of de eisen kostenefficiënt zijn; de Lid-Staten moeten daarmee hun eigen eisen beoordelen (artikel 5).
- 4 De overheid moet voor nieuwbouw een onderzoek verplicht stellen naar de mogelijkheid van toepassing van alternatieve energie (artikel 6).
- 5 De overheid moet een kostenefficiënte eis stellen aan de EP van nieuwe en gerenoveerde installaties (artikel 8).

Nul-energie woning

- 6 De overheid moet een nationaal plan opstellen voor het tot stand brengen van nul-energie woningen (artikel 9).

Energielabel en rapporten

- 7 De overheid moet een energielabelsysteem invoeren (artikel 10).
- 8 De overheid moet eisen dat installaties regelmatig worden beoordeeld (artikel 13).
- 9 Opstellers van labels en installatierapporten moeten deskundig zijn en onafhankelijk te werk gaan (artikel 16).
- 10 De overheid moet ervoor zorgen dat er onafhankelijk toezicht is op het tot stand komen van energielabels en installatierapporten (artikel 17).

Algemeen

- 11 De overheid moet een boeteregeling hebben voor niet nakoming van verplichtingen op grond van de EPBD (artikel 22).

Bijlage IV

Summary and costs

Summary

As result of the 'EPBD recast' Member States shall adjust their instruments for regulation and shall ensure that builders, owners and tenants of buildings comply with the supplementary requirements of the EPBD.

The conducted survey was mainly aimed at clarifying the administrative costs for people and enterprises related to the supplementary requirements of both EPBD recasts, the recast from the Commission and the recast from the Parliament. Furthermore the survey assesses the efficiency of some supplementary requirements and makes a proposal for the position of the supplementary requirements in Dutch regulations.

The wording of both versions of the EPBD recast, of the Council and of the Parliament, gives room for different interpretations. This may cause deviations from the following statements about the consequences for the Netherlands of the actual clauses of both versions of the EPBD recast.

Annual costs for people and enterprises

The additional annual costs for people and enterprises caused by the EPBD recast of the Council range, dependent of the chosen way of implementation, from € 70 million to € 140 million. For the EPBD recast of the Parliament the additional annual costs for people and enterprises range from € 100 million to € 180 million.

Hereafter an indication is presented of the most important modifications.

New buildings

The supplementary obligation for people and enterprises according to the EPBD recast of the Council is:

- making a feasibility study on alternative energy supply systems.

The survey concludes that this obligation is inefficient because the Dutch requirement with respect to the energy performance of new buildings is already cost efficient.

This obligation has been deleted in the EPBD recast of the Parliament.

Renovation

The supplementary obligations for people and enterprises according to the EPBD recast of the Council are:

- upgrading the energy performance of the building, or
- compliance of renovated building and installation components with the requirements.

The Netherlands already have requirements for building and installation components.

It is not yet fully clear whether this would be enough in order to comply with the EPBD recast of the Council.

If the Netherlands have to regulate more, it will be necessary to give requirements for the energy performance of renovated buildings and technical building systems and for the energy performance of new technical building systems in existing buildings. This survey offers some possibilities for the formulation of Dutch requirements on these subjects.

The EPBD recast of the Parliament does not offer the choice between requirements for buildings and requirements for building and installation components. Both types of requirements are obliged. Furthermore the EPBD recast of the Parliament prescribes the calculation of the current construction costs of a renovated building in order to know whether the regulations for 'renovation' are applicable.

Energy performance certificate

The supplementary obligations for people and enterprises according to the EPBD recast of the Council are:

- the vendor/owner has to state the numeric energy performance indicator in all advertisements for sale/lease, and
- the vendor/owner has to show the energy performance certificate to the prospective buyer/tenant.

Furthermore the field of application of some requirements has been enlarged. This concerns:

- the requirement to display the energy performance certificate in a prominent place clearly visible to the public.

Also the energy performance certificate has to contain more detailed information. The survey concludes that the obligation to provide transparent information on the cost-effectiveness of the recommended measures is inefficient because the costs of the information is much higher than the added value.

The EPBD recast of the Parliament states some other modifications in the field of application of some requirements.

According to the EPBD recast of the Parliament the energy performance certificate has to contain even more detailed information.

Installation maintenance

The EPBD recast of the Council changes the field of application of the requirements on maintenance of heating and air-conditioning systems. The requirement of inspection reports has been added. The survey concludes that this is inefficient because especially maintenance itself is important, not the report about details of the executed maintenance.

The EPBD recast of the Parliament enlarges the field of application of the requirements for air-conditioning installations even more, but offers some alternative possibilities for installation maintenance that are less onerous.

Instruments

The survey expects that the new Dutch standard for the calculation of the energy performance of buildings will comply with the EPBD recast. This standard and the required values of the energy performance must be kept continuously up to date.

The 'Regulation Energy Performance of Buildings' (REG) must be modified with respect to the requirements on the content of energy performance certificates.

The survey considers that it is not necessary to make fundamental changes in the existing Dutch system of 'Energy Performance Certificates'.

The following instruments could be needed:

- required values for the energy performance of existing and renovated buildings,
- as alternative a national list of cost effective measures,
- requirements for the feasibility study on alternative energy, and
- a regulation for regular maintenance of heating and air-conditioning systems.

The EPBD recast of the Parliament makes the establishment of a method for the calculation of the energy performance of buildings a task for the European Commission. This task for the Member States vanishes. The Netherlands however have already a method. In this proposal the task of maintenance of the method disappears too. The survey expects that the burden for Member-States will not decrease because of the necessity of a method that is applicable in each Member-State.

Position in the regulatory system

It is a possibility to place the requirements according to the EPBD into the integrated Dutch Building/Using Decree, which will, according to planning, enter into force in 2010.

4.3 Quantification (Council)

Additional costs caused by the EPBD recast of the Council.

Table 1 Costs for compliance and inspection/enforcement (Residential and Commercial buildings)

		Obligation	compliance a piece (min)	enforcement a piece (min)	annual compliance costs (EURO)	annual inspection/ enforcement costs (EURO)
New buildings	1	study alternative energy R	60	15	3.717.00	278.775
	1	study alternative energy C	480	90	10.767.800	593.325
Renovation	1a	EP-calculation renovation R	120	15	3.336.000	125.100
	1a	EP-calculation renovation C	480	60	12.144.000	455.400
	1b	no EP-calculation renovation	-	-		
	2a	EP-calculation installation R	240	30	6.672.000	250.200
	2a	EP-calculation installation C	960	120	24.288.000	910.800
	2b	obligatory measures + plan R	120	15	3.336.000	125.100
	2b	obligatory measures + plan C	480	60	12.144.000	455.400
	2c	tailor made advice + plan R	240	30	6.672.000	250.200
	2c	tailor made advice + plan C	960	120	24.288.000	910.800
	2d	voluntary tailor made advice	-	-		
Energy certificate	1	EP indicator in advertisements	10	-	13.005.200	
	2	showing certificate	5	-	6.502.600	
	3	displaying certificate ⁴⁾	60	5	820.000	68.336
	4	extra info in certificate	15	-	22.294.700	
Installation maintenance	1a	heating maintenance report 1/4	15	3		
	1b	heating maintenance proof 1/4	5	1	11.534.800	692.086
	2a	air-co maintenance report 1/4	15	3	608.500	36.510
	2b	air-co maintenance proof 1/4	5	1	202.800	12.170

Choosing each time the option with the lowest costs, the total annual costs for compliance amount € 68.844.900.

Choosing each time the option with the highest costs, the total annual costs for compliance amount € 138.760.200.

Table 2 Costs of regulatory instruments

Instrument	initial costs (EURO)	maximum additional annual costs (EURO)
cost-optimal level of requirements (once per three years)		PM
calculation method EP	PM	450.000
establishing EP-requirement renovation	2.700.000	
national list of cost effective measures	-	450.000
establishing requirement study alternative energy	360.000	
registration of energy certificates		PM
regulation on installation maintenance	75.000	

⁴⁾ not for buildings used by public authorities

5.4 Quantification (Parliament)

Additional costs caused by the EPBD recast of the Parliament.

Table 1 Costs for compliance and inspection/enforcement (Residential and Commercial buildings)

		Obligation	compliance a piece (min)	enforcement a piece (min)	annual compliance costs (EURO)	annual inspection/ enforcement costs (EURO)
New buildings	-	-				
Renovation	1	EP-calculation renovation R	120	15	3.336.000	125.100
	1	EP-calculation renovation C	480	60	12.144.000	455.400
	2a	EP-calculation installation R	240	30	6.672.000	250.200
	2a	EP-calculation installation C	960	120	24.288.000	910.800
	2b	obligatory measures + plan R	120	15	3.336.000	125.100
	2b	obligatory measures + plan C	480	60	12.144.000	455.400
	2c	tailor made advice + plan R	240	30	6.672.000	250.200
	2c	tailor made advice + plan C	960	120	24.288.000	910.800
	2d	voluntary tailor made advice	-	-		
	3	calculation construction costs R	240	30	6.672.000	
	3	calculation construction costs C	1200	120	30.360.000	
	Energy certificate	1	EP indicator in advertisements	10	-	13.005.200
2		showing certificate	5	-	6.502.600	
3		displaying certificate ⁵⁾	60	5	829.000	69.086
4		extra info in certificate	15	-	22.294.700	
5		additional extra info in certificate	10	-	11.617.900	
6		having a certificate	480	10	280.000	22.500
Installation maintenance	1a	heating maintenance report 1/4	15	3	34.604.400	2.076.258
	1b	heating maintenance proof 1/4	5	1	11.534.800	692.086
	1c	heating with electronic monitoring	-	-		
	1d	advice heating	-	-		
	2a	air-co maintenance report 1/4	15	3	912.700	54.764
	2b	air-co maintenance proof 1/4	5	1	304.200	18.255
	2c	air-co electronic monitoring	-	-		
	2d	advice air-co	-	-		

Choosing each time the option with the lowest costs, the total annual costs for compliance amount € 107.041.400.

Choosing each time the option with the highest costs, the total annual costs for compliance amount € 185.357.500.

Table 2 Costs of regulatory instruments

Instrument	initial costs (EURO)	maximum additional annual costs (EURO)
cost-optimal level of requirements (once per three years)		PM
calculation method EP	PM	450.000
establishing EP-requirement renovation	2.700.000	
national list of cost effective measures	-	450.000
establishing requirement study alternative energy	360.000	
registration of energy certificates		PM
regulation on installation maintenance	75.000	

⁵⁾ not for buildings used by public authorities