
Gevolgen administratieve en uitvoeringslasten herziene EPBDr

Onderzoek naar effecten op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringslasten van de overheid door de richtlijn 2010/31/EU

SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 - 6024900
Fax: 030 - 6024919
E-mail: info@siraconsulting.nl



Gevolgen administratieve en uitvoeringslasten herziene EPBDr

Onderzoek naar effecten op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringslasten van de overheid door de richtlijn 2010/31/EU

Nieuwegein, 26 november 2010

drs. Ing. P.M.H.H. Bex
drs. P.A.M. van der Poll M.Sc.
drs. J.J. van der Heijden

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Uitgangspunten en werkwijze	4
2.1	Definities	4
2.2	Werkwijze	5
3	Regelgeving	7
3.1	Huidige situatie	7
3.2	Voorgenomen situatie	9
3.3	Beleidsopties	10
4	Resultaten	24
4.1	Eenmalige lasteneffecten	24
4.2	Structurele lasteneffecten	25
4.3	Vergelijking van de beleidsopties	26
Bijlage I	Schatting kosten opzetten vrijwillige certificeringssystematiek	

1 Inleiding

Het efficiënt gebruiken van energie is een belangrijk middel voor de bescherming van het milieu, het beheer van grondstoffen en de naleving van het Protocol van Kyoto. De Europese Commissie (EC) heeft zichzelf dan ook tot doel gesteld om het energieverbruik in de lidstaten voor 2020 met 20% te verminderen. Van het totale energieverbruik in de Europese Unie is 40% toe te schrijven aan gebouwen. Een belangrijk deel van de maatregelen die de EC heeft uitgewerkt is dan ook gericht op het realiseren van energiebesparingen bij het gebruik van gebouwen.

De EC heeft de maatregelen vastgelegd in de richtlijn 2002/91/EG betreffende de energieprestatie van gebouwen. In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in het Bouwbesluit 2003, het Besluit en de Regeling energieprestatie gebouwen, en in de Wet milieubeheer.

Op 18 juni 2010 heeft de EC een herziening van de richtlijn 2002/91/EG gepubliceerd. Deze herziene richtlijn (2010/31/EU) dient in de Nederlandse regelgeving te worden geïmplementeerd. Het doel van het ministerie van BZK¹ is om de richtlijn op een effectieve manier te implementeren: zoveel mogelijk binnen de bestaande wet- en regelgeving en het beleid voor energiebesparing in de gebouwde omgeving. De bedoeling hiervan is om het bestaande instrumentarium, zoals het energielabel, maar ook nieuwe bepalingen, zoals een definitie over ingrijpende renovatie, in te voeren op een effectieve manier die aansluit bij de bestaande (bouw- en milieu)regelgeving. Daarnaast heeft het ministerie de inzet om de lasten als gevolg van de implementatie voor burgers, bedrijven en overheden, zo laag mogelijk te houden. Voor de implementatie zijn hiertoe verschillende beleidsopties geformuleerd om verschillende manieren te vinden om de richtlijn in te voeren.

Op grond van het bovenstaande heeft het ministerie van BZK behoefte aan inzicht in lasteneffecten die met de implementatie van de richtlijn 2010/31/EU gepaard gaan. Hiertoe is het ministerie van BZK het project “Gevolgen administratieve en uitvoeringslasten herziene EPBD²” gestart. In dit project zijn de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringslasten voor overheden doorgerekend aan de hand van verschillende beleidsopties. Het project geeft hiermee inzicht in de beste beleidsopties tegen de laagste administratieve en uitvoeringslasten³.

¹ Bij de start van het onderzoek viel dit onderwerp nog onder de portefeuille van het voormalige ministerie van VROM.

² EPBD: Energy Performance Building Directive (revised).

³ In het vervolg van dit document worden de termen administratieve lasten en uitvoeringslasten regelmatig afgekort met respectievelijk administratieve lasten en uitvoeringslasten.

2 Uitgangspunten en werkwijze

2.1 Definities

Administratieve lasten

Om haar publieke belangen te kunnen waarborgen, legt de overheid aan het bedrijfsleven en aan burgers verplichtingen op tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Daarnaast legt zij verplichtingen op tot het verschaffen van informatie over die handelingen en gedragingen (informatieverplichtingen). Om aan de informatieverplichtingen te voldoen, moeten bedrijven en burgers handelingen uitvoeren, zoals het aanvragen van een bouwvergunning. De kosten die bedrijven en burgers hiervoor maken, zijn gedefinieerd als Administratieve lasten. De definitie (zie onderstaand kader) en de methodiek voor het berekenen van de Administratieve Lasten voor bedrijven zijn uitgewerkt in de handleiding 'Meten is Weten II' van de Regiegroep Regeldruk⁴. Voor burgers is de methodiek vastgelegd in de handleiding van het ministerie van BZK⁵.

Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven en burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie.

De kosten hebben betrekking op:

- ▣ *Bedrijven*. Bestede tijd (uitgedrukt in uren en vermenigvuldigd met een uurtarief) en de gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's).
- ▣ *Burgers*. Bestede tijd (uitgedrukt in uren) en de gemaakte (out-of-pocket) kosten (uitgedrukt in euro's).

Bronnen: 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008 en 'Standaardkostenmodel administratieve lastendruk burger', BZK, 2007.

Het is gebruikelijk om administratievelasten-effecten af te zetten tegen een nulmeting, zodat het relatieve effect van een maatregel kan worden bepaald. Voor een deel van de voorschriften die in dit onderzoek zijn onderzocht, is echter geen nulmeting beschikbaar⁶. Om desondanks toch een beeld te krijgen van het effect van de wijzigingen, wordt in dit onderzoek gebruikt gemaakt van een zogenaamde saldobenadering. Hierbij wordt alleen de verandering van de administratieve lasten in kaart gebracht.

⁴ 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008.

⁵ 'Standaardkostenmodel administratieve lastendruk burger', BZK, 2007.

⁶ Dit betreft met name het Besluit en de Regeling energieprestatie gebouwen. Hiervoor zijn wel berekeningen gemaakt om de administratieve lasten-gevolgen te bepalen, maar deze zijn geen onderdeel van de administratieve lasten-nulmeting.

Uitvoeringslasten

Voor het berekenen van uitvoeringslasten is geen landelijk gehanteerde methodiek beschikbaar. Voor het bepalen van de uitvoeringslasten van overheden zal daarom worden aangesloten bij de meetmethodiek voor het meten van de administratieve lasten. Dit sluit aan bij eerdere onderzoeken naar uitvoeringslasten, die door SIRA Consulting zijn uitgevoerd voor het voormalige ministerie van VROM en andere ministeries.

Binnen de reikwijdte van de uitvoeringslasten vallen alle kosten waar de overheid mee te maken krijgt bij de uitvoering van de richtlijn 2010/31/EU. Het betreft alleen de uitvoering van de verplichtingen uit de richtlijn op de manier zoals wordt verwacht dat deze in Nederland zal worden geïmplementeerd en niet de hieraan voorafgaande implementatie zelf. Deze eenmalige uitvoeringslasten voor de implementatie worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten

Bij de berekening van de lasten voor overheden is gebruik gemaakt van de uurtarieven zoals deze zijn vastgelegd in de 'Handreiking overheidstarieven 2010' van het ministerie van Financiën en de CAR/UWO salaristabel voor gemeenteambtenaren.

2.2 Werkwijze

Voor de beheersbare uitvoering is het onderzoek uitgevoerd in de volgende vier stappen:

1. beschrijven van de beleidsopties
2. opstellen kostenmodel EPBD 2010
3. praktijkonderzoek
4. consolideren van de onderzoeksresultaten en eindrapportage

Ad 1. Beschrijven van de beleidsopties

Op basis van de richtlijn 2010/31/EU is bepaald welke informatieverplichtingen relevant zijn voor bedrijven, burgers en welke uitvoeringslasten van toepassing zijn voor overheden. Hiertoe is de tekst van de richtlijn doorgenomen en zijn de hieruit geïnventariseerde informatieverplichtingen vergeleken met de informatieverplichtingen uit de huidige Nederlandse regelgeving. Het aan de hand van deze inventarisatie opgestelde overzicht is afgestemd met de opdrachtgever.

Vervolgens zijn met de opdrachtgever de verschillende beleidsopties besproken die Nederland overweegt bij de implementatie van de richtlijn. Voor elk van deze opties is bepaald welke veranderingen in de regelgeving zullen plaatsvinden en hoe de verplichtingen voor burgers bedrijven en de overheid hierdoor worden beïnvloed. Deze analyse is toegevoegd aan het overzicht.

Ad 2. Opstellen kostenmodel EPBD 2010

Op basis van het bij stap 1 opgestelde overzicht met beleidsopties is het kostenmodel EPBD 2010 opgesteld. In dit model zijn bij alle beleidsopties de relevante verplichtingen opgenomen. Hierbij wordt voor elke beleidsoptie onderscheid gemaakt tussen de eenmalige en structurele kosten en de verschillende doelgroepen (bedrijven, burgers en overheden) waarop

de verplichtingen van toepassing zijn. Aan de hand van dit kostenmodel is bepaald welke informatie noodzakelijk is voor de berekening van de lasten.

Ad 3. Praktijkonderzoek

In deze stap zijn de gegevens verzameld die noodzakelijk zijn voor het berekenen van de lasten voor de verschillende doelgroepen. Hierbij is met name gebruik gemaakt van de gegevens die op basis van deskresearch beschikbaar waren. Deze gegevens zijn aangevuld en geverifieerd door middel van telefonisch contact met enkele deskundigen en bedrijven.

Aan de hand van de verzamelde gegevens is per beleidsoptie berekend wat de te verwachte verandering is in de administratieve lasten voor bedrijven en burgers en de uitvoeringslasten voor overheden als gevolg van de implementatie van de richtlijn 2010/31/EU.

Ad 4. Consolideren van de onderzoeksresultaten en eindrapportage

In overleg met de opdrachtgever zijn de onderzoeksgegevens aangevuld, gevalideerd en vastgelegd in deze eindrapportage. Naast een overzicht van de initiële en structurele lasten per beleidsoptie, met een verdeling naar bedrijven, burgers en overheden, is bepaald bij welk beleidsoptie de lasten worden veroorzaakt voor bedrijven, burgers en overheden.

3 Regelgeving

3.1 Huidige situatie

De huidige verplichtingen ten aanzien van energieprestatie van gebouwen, zoals een energielabel, vloeien voort uit de Europese richtlijn 2002/91/EG. Ze zijn geïmplementeerd in de bestaande nationale regelgeving. Deze implementatie heeft deels plaatsgevonden in reeds bestaande regelgeving, zoals het Bouwbesluit 2003, en deels door het maken van nieuwe regelgeving, zoals het Besluit en de Regeling energieprestatie gebouwen. Het besluit en de regeling traden in werking op 1 januari 2008. In de onderstaande alinea's worden drie onderdelen van de regelgeving kort toegelicht. Dit betreft de volgende verplichtingen:

1. aanvragen en in bezit hebben van een energielabel
2. afgeven van een energielabel
3. tonen van het energielabel in de publieke ruimte

Ad 1. Aanvragen en in bezit hebben van een energielabel

In het Besluit energieprestatie gebouwen zijn de volgende verplichtingen opgenomen:

- Bij de bouw van een gebouw is de eigenaar verplicht een energielabel te hebben voor dat gebouw.
- Wanneer een eigenaar een gebouw verhuurt, moet een afschrift van het energielabel aan de huurder worden gegeven.
- Bij verkoop moet het energielabel worden overgedragen aan de koper.

Het naleven van deze verplichtingen levert lasten op voor bedrijven, burgers en overheden.

Ad 2. Afgeven van een energielabel

Wanneer een eigenaar van een gebouw een energielabel wil, dient dat te worden afgegeven door een gecertificeerd adviesbureau. De systematiek van de certificatie kent de volgende onderdelen:

- De certificatie-eisen betreffende het energielabel zijn vastgelegd in de beoordelingsrichtlijn BRL9500. Deze richtlijn wordt beheerd door de Stichting Kwaliteitsborging Installatiesector (KBI).
- Certificerende instellingen (CI's) kunnen adviesbureaus certificeren om energielabels af te geven. Hiertoe moet de CI een gebruikersovereenkomst afsluiten voor de BRL9500 en zich laten accrediteren bij de Raad van Accreditatie (RvA). Het KBI dient het accreditatieverzoek in bij de RvA na het afsluiten van de gebruikersovereenkomst. Daarna kan een CI bedrijven certificeren. In Nederland zijn er vier bedrijven geaccrediteerd voor BRL9500.
- Adviesbureaus die zich willen laten certificeren, moeten aantonen te kunnen werken volgens de bepalingmethoden van BRL9500. Als een adviesbureau is gecertificeerd, mag het energielabels en maatwerkadviezen aanbieden.

Afgifte

Het energielabel moet centraal worden afgemeld om rechtsgeldig te zijn. Enkel een gecertificeerd adviesbureau mag dit doen. Afmelden gaat als volgt: het adviesbureau stuurt vanuit de labelrekensoftware een bestand naar de energielabelregistratie van NL Energie en Klimaat. Dit systeem genereert een afmeldnummer en de labelrekensoftware neemt dat over. Het afmeldnummer wordt afgedrukt op het energielabel.

Het energielabelregister is openbaar toegankelijk, waardoor iedere burger het kan inzien. Daarnaast zijn er enkele partijen die met dit register werken:

- *Gecertificeerde adviesbureaus*: kunnen energielabel afmelden.
- *Certificerende instellingen*: controleren energielabels middels steekproeven.
- *Kadaster*: ontsluit de energieklassen vanaf 2007 via Kadaster-online.
- *NL Energie en Klimaat*: beheert de energielabelregistratie en gebruikt de gegevens in de energielabelregistratie om te rapporteren over het energielabel in Nederland.

Toezicht

In het Besluit en de Regeling energieprestatie gebouwen zijn geen expliciete bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties opgenomen. Partijen kunnen een eventueel geschil over het verstrekken van een energielabel zo nodig voorleggen aan de burgerlijke rechter.

Het publiekrechtelijke toezicht op de naleving van de voorschriften van het besluit zal beperkt zijn. In voorkomende gevallen kan de gemeente de overtreder erop wijzen dat hij in strijd met het besluit en/of de regeling heeft gehandeld. Verder kan de gemeente derde belanghebbenden informeren over de privaatrechtelijke mogelijkheden. Verdere sancties kunnen dus niet worden opgelegd.

Ad 3. Tonen van het energielabel in de publieke ruimte

Vanaf 1 januari 2009 moet het energielabel op een voor publiek zichtbare plaats zijn aangebracht in gebouwen waar de overheid aan het publiek diensten aanbiedt, zodra het vloeroppervlakte 1.000 m² of meer bedraagt. Dit ongeacht of het nieuwe of bestaande gebouwen betreft. Deze verplichting heeft niet in alle gevallen uitsluitend betrekking op de overheid, bijvoorbeeld wanneer de overheid een gebouw huurt van een particuliere partij.

Uit onderzoek van de VROM-Inspectie in augustus 2009 blijkt dat het zichtbaar aanbrengen van het energielabel in publieke gebouwen, met name van gemeenten, beperkt wordt nageleefd. De VROM-Inspectie adviseert om de aanpak voor labelling van publieke gebouwen opnieuw tegen het licht te houden⁷. Wel was de situatie iets verbeterd ten opzichte van de situatie ten tijde van het onderzoek dat in januari 2009 was uitgevoerd.

Het publiek tonen van het energielabel valt buiten de definitie van administratieve lasten en wordt gerekend tot nalevingskosten, omdat het gaat om een informatieverplichting aan derden (het publiek).

⁷ Aanbieding onderzoek VROM-Inspectie (peildatum augustus 2009) over de zichtbaarheid van energielabels in publieke gebouwen (kenmerk SB 2009066037).

3.2 Voorgenomen situatie

De nieuwe richtlijn bevat naast een aantal aanvullende verplichtingen ten opzichte van de voorgaande richtlijn, ook een aantal volledig nieuwe verplichtingen. De aanvullende en nieuwe verplichtingen in de nieuwe richtlijn 2010/31/EU veroorzaken veranderingen in de lasten voor burgers en bedrijven, maar ook voor de overheid. Hieronder volgt een overzicht van de artikelen in de nieuwe richtlijn 2010/31/EU, die nieuwe en aanvullende verplichtingen opleggen. Achter elk artikel staat het soort lasten dat door deze verplichting worden beïnvloed. Afhankelijk van de wijze waarop de verplichting in de regelgeving zal worden geïmplementeerd, kunnen ook andere lasten ontstaan.

Tabel 1. Overzicht van nieuwe en aanvullende verplichtingen uit de richtlijn 2010/31/EU.

Soort lasten van nieuwe verplichtingen in Europese richtlijn 2010/31/EU		
Artikel	Beschrijving verplichting richtlijn 2010/31/EU	Soort lasten
4.2*	Een aantal categorieën gebouwen kan worden uitgezonderd van de eisen (o.a. beschermde gebouwen zoals monumenten en gebouwen voor religieuze activiteiten).	Nalevingskosten en AL burgers en bedrijven
5.2**	Lidstaten berekenen de kostenoptimale niveaus van de minimumeisen inzake energieprestatie van een gebouw en vergelijken de resultaten van deze berekening met de geldende minimumeisen inzake energieprestatie.	UL overheid
6.1*	Het toepassen van alternatieve systemen moet bij alle nieuwbouw op haalbaarheid worden beoordeeld.	Nalevingskosten bedrijven (burgers beperkt)
6.2**	De analyse van alternatieve systemen bij alle nieuwbouw wordt gestaafd en is beschikbaar voor controle.	Administratieve lasten bedrijven (burgers beperkt)
7*	Alle bestaande gebouwen moeten bij ingrijpende renovatie naar het niveau van minimumeisen van energieprestatie worden gebracht.	Nalevingskosten burgers en bedrijven
9.1**	Uiterlijk 2020 zijn alle nieuwe gebouwen bijna-energie neutrale gebouwen (voor overheidsgebouwen is dit uiterlijk 2018).	Nalevingskosten bedrijven (burgers beperkt), UL overheid
10.1**	Lidstaten onderzoeken, naar nationale omstandigheden, mogelijkheden voor financiële stimulansen.	UL overheid, mogelijk AL bedrijven en burgers
11.4*	Het energielabel geeft aan waar eigenaar of huurder meer informatie kan verkrijgen.	UL overheid
12.1*	Bij gebruik van alle gebouwen van >500 m ² door een overheidsinstantie en veelvuldig door publiek bezocht, moet een energielabel worden afgegeven.	Nalevingskosten burgers en bedrijven of UL overheid afhankelijk van eigendomstatus gebouw.
12.4**	Lidstaten zorgen ervoor dat bij te koop of te huur aanbieden van gebouwen/gebouwuunits met een energielabel bij advertenties in commerciële media hiervan melding wordt gemaakt.	Nalevingskosten burgers en bedrijven
13.1*	In gebouwen van >500 m ² waarin overheden overheidsdiensten verstrekken aan personen, moet een energielabel op een duidelijk zichtbare plaats voor het publiek worden aangebracht (vanaf 2015 >250 m ²).	Nalevingskosten burgers en bedrijven of UL overheid afhankelijk van eigendomstatus gebouw.
13.2**	In gebouwen van >500 m ² waar veel publiek komt moet een energielabel op een duidelijk zichtbare plaats voor het publiek worden aangebracht.	Nalevingskosten burgers en bedrijven.
18.1*	Lidstaten zorgen voor een onafhankelijk controlesysteem voor de energielabels en keuringsverslagen van verwarmings- en airconditioningsystemen.	UL overheid, mogelijk AL bedrijven en burgers
27**	Lidstaten stellen regels inzake sancties en maatregelen om te zorgen dat de richtlijn wordt nageleefd. Sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.	UL overheid, Toezichtlasten (AL) bedrijven en burgers.

*Bestaande verplichting is aangevuld in nieuwe richtlijn ten opzichte van huidige regelgeving

**Nieuwe verplichting ten opzichte van de huidige regelgeving

3.3 Beleidsopties

Nederland heeft een deel van de verplichtingen uit de huidige richtlijn getransponeerd in het Besluit en de Regeling energieprestatie gebouwen. Aan een ander deel van de verplichtingen had Nederland al voldaan op basis van andere nationale regelgeving. Het betrof hier voornamelijk het Bouwbesluit 2003. De nieuwe richtlijn laat evenals de vorige richtlijn, ruimte aan nationale overheden om invulling te geven aan algemene verplichtingen. De beleidskeuzes die door de nationale overheid op dit vlak worden gemaakt ten aanzien van de implementatie van de richtlijn, kunnen van invloed zijn op de lastendruk van bedrijven, burgers en de overheid zelf.

Voor de implementatie van de richtlijn 2010/31/EU in de Nederlandse regelgeving zijn inmiddels verschillende beleidsopties geformuleerd. In het onderzoek zijn negen onderwerpen onderzocht waarin veranderingen in de lasten voor burgers, bedrijven en overheden kunnen optreden. Dit betreft de volgende onderwerpen, die na deze opsomming nader worden toegeelicht:

1. introductie van het begrip ingrijpende renovatie
2. systeemeisen voor technische gebouwsystemen
3. uiterlijk in 2018 zijn alle nieuwe overheidsgebouwen bijna-energie neutraal
4. aanpassingen van het energielabel
5. advertentieplicht
6. uitbreiden reikwijdte definitie van publieke gebouwen
7. regime voor keuring en verslaglegging van verwarmingssystemen en airco's
8. handhaving en sanctionering (sancties voor de hele richtlijn)
9. overige punten

Ad 1. Introductie van het begrip ingrijpende renovatie

De richtlijn stelt minimumeisen aan de energieprestatie van gebouwen bij een ingrijpende renovatie. Het ministerie van BZK moet ervoor zorgen dat deze eisen ook in Nederland gaan gelden. De richtlijn geeft twee opties waarmee het begrip 'ingrijpende renovatie' kan worden geïntroduceerd in de Nederlandse regelgeving:

- a) Wanneer de totale kosten van renovatie met betrekking tot de bouwschil of technische gebouwsystemen groter zijn dan 25% van de waarde van het gebouw, is sprake van ingrijpende renovatie.
- b) Wanneer meer dan 25% van de oppervlakte van de bouwschil een renovatie ondergaat, is sprake van ingrijpende renovatie.

In deze opties komen de volgende verplichtingen naar voren:

1. Bedrijven en burgers zullen bij een verbouwing van een pand moeten na gaan of deze valt onder het begrip 'ingrijpende renovatie'. Aangenomen wordt dat dit een beperkte toets is die kan worden uitgevoerd in 15 (optie 1b) tot 30 minuten (optie 1a). Voor beide opties wordt ervan uitgegaan dat de gegevens die nodig zijn om de toets uit te voeren, bekend zijn. Voor optie 1a kan het zijn dat het noodzakelijk is om de kosten te onderbouwen door middel van een taxatie van het gebouw. Voor het onderzoek wordt er echter vanuit gegaan dat ook deze gegevens reeds bekend zijn, omdat deze voor de financiering van een ingrijpende renovatie al bekend moeten zijn.

2. Bij het bevoegde gezag zal duidelijk moeten worden gemaakt dat een ingrijpende renovatie plaats vindt. In verbouwingen waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, kan dit in het proces van de vergunningaanvraag worden meegenomen en is de hiervoor noodzakelijke tijd verwaarloosbaar. Indien geen vergunning nodig is, wordt ervan uitgegaan dat een eenvoudige melding aan het bevoegde gezag volstaat.

Voor de berekening van de lasten is het van belang om te bepalen hoe vaak een dergelijke melding zal moeten worden gedaan. Voor de ruim 7 miljoen woningen in Nederland⁸ wordt ervan uitgegaan dat gemiddeld 1,25% van deze woningen jaarlijks ingrijpend wordt gerenoveerd. Dit is gebaseerd op het gegeven dat woningcorporaties jaarlijks 0,8% van hun huurwoningenbestand grondig renoveert⁹ en dat koopwoningen ongeveer twee maal vaker worden gerenoveerd dan huurwoningen¹⁰. Dit betekent dat jaarlijks circa 64.250 ingrijpende renovaties worden uitgevoerd door burgers (eigenaren van koopwoningen) en circa 24.250 ingrijpende renovaties door bedrijven (eigenaren van huurwoningen).

Voor burgers wordt in ongeveer 17.500 van de 64.250 gevallen¹¹ een bouwvergunning verstrekt, waardoor een aanvullende melding niet nodig is. Dit resulteert jaarlijks in 46.750 meldingen. Voor bedrijven is het aantal meldingen lager omdat dergelijke renovaties vaak voor meerdere woningen tegelijk worden uitgevoerd. Er wordt aangenomen dat per renovatie circa 25 woningen worden aangepast¹². Dit geeft ongeveer 970 situaties per jaar waarin bedrijven woningen ingrijpend renoveren.

Voor bedrijven dienen ook de ingrijpende renovaties van utiliteitgebouwen mee te worden genomen in de berekening. Voor de berekening wordt uitgegaan van 451.000 utiliteitgebouwen in Nederland¹³. Doordat niet bekend is of deze gebouwen wel of niet vaker ingrijpend worden gerenoveerd, wordt ook hier het geschatte percentage van 1,25% van het totale bestand aangehouden. Dit betekent bijna 6.000 ingrijpende renovaties per jaar. Samen met de woningen geeft dit voor bedrijven 6.970 situaties waarin ingrijpend wordt gerenoveerd. Net als bij burgers worden voor een deel ook al bouwvergunningen verleend, waardoor een melding niet nodig is. Aangenomen wordt dat dit voor bedrijven circa 3.000 vergunningen per jaar betreft¹¹, waardoor elk jaar nog 3.970 meldingen moeten worden gedaan.

De verwachting is verder dat voor optie 1a iets meer verbouwingen als een ingrijpende renovatie zullen worden aangemerkt dan bij optie 1b. Op basis van de beschikbare gegevens is echter geen onderbouwde aanname te maken over het verschil in aantallen. Wel is duidelijk dat hierdoor de lasten van optie 1a ten opzichte van optie 1b verder zullen stijgen dan in dit onderzoek zichtbaar kan worden gemaakt.

⁸ Hiervan is 43% huur en 57% koopwoning. 'Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie 2009', VROM/WWI.

⁹ 'Renovatie Monitor 2008', USP Marketing Consultancy bv.

¹⁰ IBW 2002-2003, investeringen in de bestaande woningvoorraad, GfK en Renovatie Monitor 2008, USP Marketing Consultancy bv.

¹¹ Aanname gebaseerd op de aantallen bouwvergunningen uit 'administratieve lasten-nulmeting bedrijven VROM 2002', gecorrigeerd met de gegevens voor de 'Nulmeting Administratieve Lasten bedrijven 2007' en de onderzoeken naar de AL-gevolgen van de Besluit en Ministeriele regeling omgevingsrecht en het Besluit Bouwvergunningvrij bouwen. Deze schattingen worden ondersteund door de cijfers van het CBS met betrekking tot het aantal bouwvergunningen voor woningen en aantallen bouwvergunningen voor utiliteitsbouw.

¹² De aantallen woningen verschillen sterk per situatie. Grotere woningcorporaties renoveren gemiddeld circa 100 woningen per keer, terwijl dit aantal voor kleinere verhuurders veel lager ligt. In het laatste geval kan het ook individuele woningen betreffen.

¹³ 'Gemeentelijk toezicht op de gas- en elektravoorzieningen in bestaande bouw', PRC en SIRA Consulting, oktober 2009.

3. Bij de ingrijpende renovatie moet worden gezorgd dat (het gerenoveerde deel van) het gebouw voldoet aan de minimumeisen uit artikel 4 van de nieuwe richtlijn. Bij het uitvoeren van de verbouwing zal dan ook moeten worden gewerkt met installaties en componenten die hiervoor zorgen. Dit zal de kosten van de renovatie verhogen. Dit zijn nalevingskosten. Door de diversiteit van deze kosten zijn deze echter niet te kwantificeren. Bij optie 2 wordt deze situatie nader toegelicht. Bij de administratieve verplichtingen, zoals vergunningaanvragen, zullen deze inhoudelijke eisen niet zorgen voor meer of minder lasten. De hoeveelheid benodigde informatie en de verwerking hiervan, blijft op dit punt namelijk gelijk. Hierdoor zullen ook de uitvoeringslasten van de overheid voor de beoordeling van de aanvraag niet veranderen.

Naast de bovenstaande opties bestaat ook een derde optie:

- c) Geen definitie van ingrijpende renovatie introduceren, maar de huidige lijn in het Bouwbesluit volgen wat betreft het stellen van componenteisen aan warmteweerstand/isolatie.

In deze optie ontstaan alleen lasten voor bedrijven en burgers, die aan de componenteisen dienen te voldoen. Dit laatste geeft, net als in optie 1a en 1b, nalevingskosten. Een voorbeeld hiervan zijn de eisen aan de isolatie (de warmteweerstand of Rc-waarde) van een gebouw. Hiervoor is in de huidige regelgeving voor bestaande bouw een minimum waarde gesteld van 1,3. Door de eisen van de nieuwe richtlijn zal deze waarde stijgen en worden bedrijven en burgers genoodzaakt om meer of betere isolatie gaan gebruiken¹⁴. Dit geeft extra nalevingskosten. Deze kosten zijn echter niet te kwantificeren omdat (1) de specifieke eisen aan de componenten, zoals de toekomstige hoogte van de Rc-waarde, nog niet bekend zijn en (2) de diversiteit van de kostenposten hoog is. Bij optie 2 wordt deze situatie nader toegelicht.

De inhoudelijke wijzigingen hebben geen invloed op de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Bij de aanvraag van een vergunning om te mogen bouwen zal de Rc-waarde moeten worden opgegeven, maar om deze waarde te berekenen zijn dezelfde gegevens nodig ongeacht de vereiste hoogte van deze waarde. De administratieve lasten blijven hiermee gelijk, net als de uitvoeringslasten om de aanvragen te beoordelen. Daarnaast is de hoogte van de nalevingskosten ook onafhankelijk van de mate van toezicht die hierop wordt gehouden. Het is de bedoeling dat iedereen zich aan de eisen houdt en dus de kosten maakt voor de voorzieningen die hiervoor zorgen en niet alleen als er toezicht op wordt gehouden.

Ad 2. Systeemeisen voor technische gebouwssystemen

In de richtlijn zijn systeemeisen opgenomen voor de adequate installatie, het dimensioneren, het aanpassen en het controleren van de installaties in gebouwen. De eisen uit de richtlijn moeten ervoor zorgen dat de installaties binnen gebouwen goed worden afgesteld op de behoefte van deze gebouwen. Dit om overcapaciteit en hierdoor mogelijk onnodig energieverbruik uit te sluiten. Deze eisen zijn van toepassing op de volgende installaties:

- verwarmingssystemen
- warmwatersystemen
- airconditioningsystemen
- ventilatiesystemen

¹⁴ Parallel aan deze wijzigingen wordt ook gewerkt aan een wijziging van het Bouwbesluit. In dit nieuwe Bouwbesluit zal de vereiste Rc-waarde ook al worden verhoogd naar, mogelijk, 3,5.

Voor de implementatie van deze verplichtingen is slechts één beleidsoptie beschikbaar, namelijk:

- a) Het volgen van de minimumeisen die de Europese richtlijn 2010/31/EU stelt. Hiertoe moet voor elke installatie worden bepaald wat het kostenoptimale niveau is.

Om te voldoen aan deze eisen moeten ‘betere’ installaties worden aangeschaft. Hiertoe moeten waarschijnlijk volledige installatiesystemen worden vervangen, die daarnaast ook duurder zijn dan de installaties die nu worden geëist. Dit geeft extra nalevingskosten voor bedrijven en burgers. De hoogte van deze kosten zijn afhankelijk van het verschil tussen de huidige eisen en de nog vast te stellen kostenoptimale niveaus¹⁵.

De huidige eisen in Nederland voldoen naar verwachting niet aan de kostenoptimale niveaus, die worden voorgeschreven in de richtlijn. Alle gebouwen die in Nederland worden gerenoveerd, zullen te maken krijgen met deze zwaardere eisen¹⁶. De totale nalevingskosten die hieruit voortkomen, kunnen dan ook aanzienlijk zijn. Deze kosten zijn binnen de kaders van dit onderzoek echter niet kwantificeerbaar, omdat a) nog onduidelijk is wat de kostenoptimale niveaus zullen zijn en b) door de hoge diversiteit van de kosten die in elke situatie anders zullen zijn. Deze kosten overlappen met de nalevingskosten die voorkomen uit de beleidsopties 1a, b en c, waar het ‘ingrijpende renovatie’ betreft.

Door de zwaardere inhoudelijke eisen zullen de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringslasten voor de overheid niet veranderen. Dit is nader beschreven in het voorbeeld van de Rc-waarde bij optie 1c.

Ad 3. Uiterlijk in 2018 zijn alle nieuwe overheidsgebouwen bijna-energie neutraal

Volgens richtlijn 2010/31/EU heeft een bijna-energie neutraal gebouw een zeer hoge energieprestatie. De hoeveelheid energie die is vereist, dient dichtbij nul te liggen of zeer laag te zijn. Deze energie dient daarnaast in zeer aanzienlijke mate te worden geleverd uit hernieuwbare bronnen en dient ter plaatse of dichtbij te zijn geproduceerd.

Overheidsgebouwen dienen na 31 december 2018 aan deze eisen te voldoen. Deze eisen zijn inhoudelijk niet zwaarder dan het huidige beleid van Nederland. Wel zal dit betekenen dat het beleid moet worden versneld, omdat Nederland in haar beleid uitgaat van 2020. Het aantal nieuwe overheidsgebouwen waarop deze eisen van toepassing zullen zijn, fluctueert van jaar tot jaar. In 2007 werden bijna 300 aanbestedingen gestart voor het bouwen van nieuwe overheidsgebouwen. In 2009 betrof het bijna 600 aanbestedingen¹⁷.

Om deze eis uit de richtlijn in te vullen zijn twee beleidsopties in beeld:

- a) Het aanscherpen van de eisen voor duurzaam inkopen door de overheid.
- b) Er wordt een aparte energieprestatiecoëfficiënt (EPC) ingevoerd voor overheidsgebouwen, die bepaalt dat op 31 december 2018 alle nieuwe overheidsgebouwen een EPC van nul moeten hebben.

¹⁵ De kostenoptimale niveaus zullen moeten worden vastgesteld bij de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse regelgeving. Deze implementatiekosten worden in dit onderzoek niet meegenomen.

¹⁶ De richtlijn is alleen van toepassing op bestaande gebouwen (artikel 8). Voor nieuwe gebouwen wordt ook gewerkt aan de eisen voor energieprestaties, maar deze veranderingen komen voort uit ander beleid en worden hier dan ook niet meegenomen.

¹⁷ www.aanbestedingskalender.nl. Betreft de aanbestedingen met CPV-code 45210000-2 Bouwen van gebouwen.

Optie 3a

In de eerste beleids optie zal gebruik worden gemaakt van de aanscherping van de eisen voor duurzaam inkopen. Binnen de huidige criteria voor duurzaam inkopen voor bouw, huur en koop van gebouwen zijn al instrumenten opgenomen om de energieprestatie van een gebouw mee te wegen in de aanbestedingsprocedure. Dit betekent dat alleen een verdere inhoudelijke aanscherping noodzakelijk is om aan de doelstelling van richtlijn 2010/31/EU te voldoen. Het gevolg hiervan is dat bedrijven die meedingen in een aanbesteding, niet te maken zullen krijgen met hogere administratieve lasten. Wel zullen de kosten van de werkzaamheden hoger liggen.

Optie 3b

Bij de tweede beleids optie worden niet de eisen van duurzaam inkopen aangescherpt, maar wordt in regelgeving vastgelegd dat nieuwe overheidsgebouwen een EPC van nul dienen te hebben. Door deze eis worden met name projectontwikkelaars verplicht om voorzieningen te treffen om deze EPC te realiseren. Dit geeft nalevingkosten voor deze bedrijven. Zij zullen deze extra kosten doorberekenen aan kopers van het gebouw, waardoor de kosten voor de nieuwbouw hoger zullen worden. Daarnaast zal de onderneming in de aanvraag voor de vergunning en/of in de aanbestedingsprocedure moeten aantonen dat zij inderdaad de eis van een EPC van nul gaan realiseren. Deze aantoonplicht veroorzaakt administratieve lasten voor deze bedrijven. Op basis van de huidige regelgeving dienen deze bedrijven echter ook al een EPC te berekenen en op te geven. Door de eisen in de regelgeving zal wel een separaat EPC-regime voor overheidsgebouwen worden geïntroduceerd, maar voor het uitvoeren van de berekening zelf zal niet meer of minder informatie nodig zijn. De administratieve lasten die hieruit voortkomen, zullen dan ook niet anders zijn dan in de huidige situatie. Dit zelfde geldt voor de uitvoeringslasten van de overheid die de aanvraag moet beoordelen.

Ad 4. Aanpassingen van het energielabel

Binnen deze beleids optie spelen twee onderwerpen van de nieuwe richtlijn:

1. Artikel 11.4: Door middel van een digitale koppeling zal een eigenaar of huurder meer informatie over kostenefficiënte maatregelen kunnen krijgen. Het gaat hier om een koppeling tussen de energielabeldatabase met bijvoorbeeld de energiebesparingsverkenner van Agentschap NL.
2. Artikel 12.1: Bij nieuwbouw van gebouwen zal een energielabel aanwezig moeten zijn.

Voor de implementatie in de Nederlandse regelgeving heeft het ministerie van BZK twee beleids opties:

- a) Het invoeren van een energielabel bij zowel de aanvraag van de vergunning voor de bouw als bij de oplevering van een pand.
- b) Het invoeren van een verplicht energielabel bij de aanvraag van de vergunning om te bouwen of de oplevering van een pand.

Deze beleids opties geven de volgende verplichtingen:

1. De overheid zal een digitale koppeling moeten maken om invulling te geven aan de richtlijn. Het huidige beleid van de Nederlandse overheid zorgt er echter al voor, dat een

dergelijke koppeling zal worden gerealiseerd. De richtlijn geeft voor de Nederlandse situatie dan ook geen extra kosten voor de doelgroepen.

2. Bij nieuw te bouwen gebouwen zal nu één (optie b) of tweemaal (optie a) een energielabel moeten worden aangevraagd. De gemiddelde kosten hiervan zijn € 60 per woning, ervan uitgaande dat regelmatig meerdere woningen tegelijk kunnen worden beoordeeld. De kosten voor een utiliteitsgebouw¹⁸ bedragen gemiddeld € 480.

Voor de berekening van de lasten is ervan uitgegaan dat jaarlijks ongeveer 80.000 woningen nieuw worden gebouwd¹⁹, en circa 5.700 utiliteitsgebouwen²⁰. De kosten die met deze verplichtingen zijn gemoeid, worden tot de administratieve lasten gerekend omdat het een onderdeel kan zijn van de aanvraag voor de vergunning om te mogen bouwen en omdat toezicht kan worden gehouden op de aanwezigheid van het energielabel.

Ad 5. Advertentieplicht

Op basis van de eisen in de nieuwe richtlijn dient in commerciële media, zoals advertenties voor huur en verkoop, het energielabel te worden vermeld. Bij de implementatie hiervan zijn twee beleidsopties aanwezig:

- a) Het opleggen van een advertentieplicht voor alle gebouwen.
- b) Het opleggen van een advertentieplicht voor de gebouwen die reeds beschikken over een energielabel.

Uit deze beleidsopties komt één enkele verplichting voort, namelijk dat in advertenties voor de verkoop van gebouwen het energielabel moet worden vermeld. Voor de berekening van de lasten die hieruit voortkomen, zijn de volgende aannames gehanteerd:

1. Het aanpassen van de advertenties wordt vrijwel altijd gedaan door een makelaar (bedrijfsleven). Het aantal burgers dat zelfstandig een advertentie plaatst, is verwaarloosbaar. De lasten zijn hierdoor toegerekend aan het bedrijfsleven.
2. Het aanpassen van een advertentie met de aanvullende gegevens van het energielabel kost ongeveer 10 minuten²¹ per keer. Dit betreft een gemiddelde voor de verschillende beschikbare media: internet, kranten en advertenties bij makelaarskantoren.
3. Volgens onderzoek van woonnieuws.nl zijn er gemiddeld over de jaren 2007, 2008 en 2009, jaarlijks 175.000 woningen die te koop worden aangeboden. Het aantal utiliteitsgebouwen dat te koop wordt aangeboden is niet bekend. Uitgaande van percentage te koop aangeboden utiliteitsgebouwen van 2,5% van het totale aanbod, hetzelfde percentage als voor woningen, komt het aantal op 11.200 utiliteitsgebouwen per jaar²².

¹⁸ 'Onderzoek naar de gevolgen van de EPBD recast voor Nederland', PRC, juli 2009. Voor woningen gaan Agentschap NL en marktpartijen uit van een gemiddelde marktprijs van € 150 per individuele woning. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden met het gebruik van referentiewoningen wat in de praktijk wel gebeurt.

¹⁹ CBS, woningvoorraad, gemiddelde van 2007, 2008 en 2009.

²⁰ CBS, bouwvergunningen nieuwbouw utiliteitsbouw, gemiddelde van 2007, 2008 en 2009.

²¹ 'Onderzoek naar de gevolgen van de EPBD recast voor Nederland', PRC, juli 2009.

²² Het jaarlijkse rapport 'Sprekende cijfers' van Dynamis vastgoedmakelaars en adviseurs geeft aan dat gemiddeld over de jaren 2007, 2008 en 2009 er 980 transacties per jaar plaats vinden op de kantorenmarkt. Dynamis kijkt echter niet naar 100% van de kantorenmarkt en kantoorpanden zijn slechts 1/6 van het totaal aantal utiliteitsgebouwen. Op basis hiervan wordt aangenomen dat de in het onderzoek gebruikte schatting in de juiste orde van grootte ligt.

4. Voor optie 5b wordt alleen uitgegaan van de gebouwen die nu al een energielabel hebben. Uit gegevens uit de databank van Agentschap NL²³ blijkt dat dit circa 23% van de gebouwen betreft. De lasten komen in deze optie dan ook lager uit. In de toekomst zal het aantal energielabels echter moeten stijgen doordat de regelgeving deze meer verplicht stelt. De lasten zullen op termijn dan ook vergelijkbaar zijn met optie 5a. Het gegeven dat mensen in optie 5a eerder een energielabel moeten aanschaffen heeft geen effect op de administratieve lasten.

Ad 6. Uitbreiden reikwijdte definitie van publieke gebouwen

Publieke gebouwen groter dan 500 vierkante meter, na 2015 zelfs groter dan 250 m², dienen niet alleen een energielabel te hebben, maar deze ook te tonen. Dit is een verzwaring van de huidige verplichting waarbij deze eis geldt voor publieke gebouwen boven de 1.000 m². Daarnaast is niet duidelijk of ook zorg- en onderwijsinstellingen binnen deze definitie vallen. Voor de implementatie van deze regelgeving geldt dan ook dat er twee beleidsopties zijn:

- a) Zorg- en onderwijsinstellingen vallen onder de definitie van publieke gebouwen.
- b) Zorg- en onderwijsinstellingen vallen niet onder de definitie van publieke gebouwen.

De verplichtingen uit deze beleidsopties, het hebben en tonen van een energielabel, zijn beide eenmalige verplichtingen die leiden tot uitvoeringslasten voor de overheid. Het tonen van het energielabel is echter nieuw. Alleen de eenmalige kosten die uit deze nieuwe verplichting voortkomen, worden bij deze beleidsoptie meegenomen.

Voor het berekenen van de lasten is het noodzakelijk om het aantal organisaties te bepalen, dat voor het eerst met deze verplichting te maken krijgt. Hiertoe is een schatting gemaakt aan de hand van gegevens van het CBS²⁴. De volgende aantallen zijn gehanteerd:

- Er zijn 1.920 onderwijsinstellingen met een gebouw met een oppervlakte > 500 m² (organisaties met meer dan 20 werknemers).
- Er zijn 1.225 onderwijsinstellingen met een gebouw met een oppervlakte > 250 m² en < 500 m² (organisaties met meer dan 5 en maximaal 20 werknemers).
- Er zijn 2.645 zorginstellingen met een gebouw met een oppervlakte > 500 m² (organisaties met meer dan 20 werknemers).
- Er zijn 1.950 zorginstellingen met een gebouw met een oppervlakte > 250 m² en < 500 m² (organisaties met meer dan 10 en maximaal 20 werknemers).
- Er zijn 200 overheidgebouwen met een oppervlakte > 500 m² en < 1.000 m² (organisaties met meer dan 20 en minder 50 werknemers).
- Er zijn 60 overheidgebouwen met een oppervlakte > 250 m² en < 500 m² (organisaties met meer dan 10 en maximaal 20 werknemers).

²³ <http://senternovem.databank.nl/>

²⁴ Aantallen bedrijven opgedeeld naar aantallen werknemers op de datum 1 januari 2009.

Ad 7. Regime voor keuring en verslaglegging van verwarmingssystemen en airco's

In de richtlijn worden eisen gesteld aan de keuring van installaties in gebouwen. Onderzocht wordt of door middel van een kwaliteitsborgingssysteem en de formele aanwijzing daarvan een regime voor keuring en verslaglegging kan worden ontwikkeld. De keuringsverslagen en onderhoudsrapporten moeten hierbij volgens de richtlijn aan de eigenaren van gebouwen worden overhandigd.

In deze rapportage zijn twee algemene opties beschreven aan de hand van de informatie die op het moment beschikbaar is ten aanzien van de beleidskeuzes. Deze opties samen geven een bandbreedte waartussen de lasten zich naar waarschijnlijkheid zullen bevinden. Het betreft de volgende beleidsopties:

- a) Nederland sluit voor de keuring en verslaglegging van verwarmingssystemen en airco's zoveel mogelijk aan bij bestaande kwaliteitsborgingssystemen.
- b) Nederland ontwikkelt een nieuw kwaliteitsborgingssysteem waarin een regime voor keuring en verslaglegging van verwarmingssystemen en airco's wordt vastgelegd. Hieraan worden vervolgens keuringsfrequenties en vormen van verslaglegging (bijvoorbeeld door middel van een logboek) gekoppeld.

Bij optie 7a

In de huidige situatie zijn keuringen voor de energieprestatie van verwarmingssystemen voor bedrijven reeds verplicht op basis van de Wet milieubeheer. Deze bestaande keuringseisen, grenswaarden en logboekverplichting voor bedrijven voldoen aan de eisen uit de nieuwe EPBD-richtlijn. Op dit vlak zal de richtlijn 2010/31/EU dan ook geen invloed hebben op de lasten voor bedrijven.

Voor het keuren van airco-installaties wordt op dit moment al gewerkt aan regelgeving op basis van de huidige EPBD-richtlijn. Bedrijven zullen hierdoor al te maken krijgen met de keuringen van de energieprestaties van airco-installaties. Burgers zullen naar verwachting geen aircosystemen bezitten boven de grens van 12 kW. De nieuwe richtlijn zal dan ook niet zorgen voor nieuwe lasten voor deze doelgroepen. Binnen de nieuwe richtlijn is er de ruimte om in plaats van een verplicht keuringssysteem, een vrijwillig keuringssysteem in te richten. Hiermee zouden de lasten van bedrijven kunnen dalen ten opzichte van de regelgeving die nu in ontwikkeling is. Omdat nog niet duidelijk is welke lasten het verplichte keuringsregime zal gaan veroorzaken, is ook de mogelijke reductie van een vrijwillig systeem ook nog niet te bepalen.

Voor verwarmingsinstallaties van burgers wordt op dit moment gewerkt met een typegoedkeuring. Hierbij wordt de energieprestatie nog niet specifiek meegenomen. Voor deze groep zal een systeem van een vrijwillig keuringsregime in het leven worden geroepen. Hierbij stimuleert de overheid burgers om de verwarmingsinstallaties goed te laten onderhouden en te laten keuren. Het kwaliteitsborgingssysteem wordt hiermee overgelaten aan de markt. Doordat het een vrijwillig systeem betreft, kunnen de kosten die bedrijven en burgers hierbij maken, niet aan tot de administratieve lasten of de nalevingskosten worden gerekend. Het bedrijfsleven zal echter ook bij een vrijwillig systeem kosten moeten maken. Dit doen zij dan op basis van een (overheidsgestimuleerde) vraag van vanuit de markt, en niet vanuit een wettelijke verplichting. In Bijlage I is een inschatting gemaakt van de mogelijke kosten, die hiermee zijn gemoeid.

Bij optie 7b

Bij optie b zal een volledig nieuw keuringsregime worden ontwikkeld voor het bewaken van het energieverbruik²⁵. Dit betreft alleen een nieuw regime voor de keuring van verwarmingsinstallaties, omdat voor airco-installaties reeds een keuringsregime in werking zal treden op basis van de huidige richtlijn. Aangenomen wordt dat dit keuringsregime ook voldoet aan de eisen van de nieuwe richtlijn 2010/31/EU.

De ontwikkeling leidt in eerste instantie tot eenmalige kosten voor bedrijven en burgers. Voor het berekenen van deze eenmalige kosten zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De overheid zal de veranderingen in de regelgeving moeten aanpassen. Deze implementatiekosten worden in dit onderzoek niet meegenomen.
- Om te bepalen welke wijzigingen in de systematiek noodzakelijk zijn, wordt de certificerende instelling, SCIOS²⁶, bijgestaan door een Centraal College van Deskundigen (CCvD). SCIOS heeft een CCvD waarin 17 vertegenwoordigers plaats hebben, die voornamelijk uit het bedrijfsleven komen. Voor de certificering van de keuringen voor verwarmingsinstallaties zal het CCvD moeten bepalen hoe de regelgeving moet worden vertaald naar een certificeringssystematiek. Aangenomen wordt dat elk van de 17 leden van het CCvD hier 240 uur bij betrokken is. De kosten voor de overheidsorganen die in dit proces betrokken zijn, vallen onder de implementatiekosten en worden niet meegenomen in het onderzoek.
- De Raad van Accreditatie (RvA) zal de nieuwe certificeringsmethodiek moeten goedkeuren. De RvA heeft hier naar schatting een mannaand voor nodig.
- De certificerende instelling dient kennis te nemen van de nieuwe certificeringssystematiek en deze op te nemen in het certificeringsregime. SCIOS zal naar verwachting circa twee manmaanden nodig hebben tot een certificeringssystematiek te komen.
- Er zijn vijf bedrijven die een SCIOS certificaat voor verwarmingsinstallaties mogen afgeven²⁷. Zij zullen naar verwachting 80 uur per bedrijf nodig hebben om zich bekend te maken met de nieuwe eisen en deze kennis binnen de organisatie te verspreiden.
- Er zijn in totaal 153 bedrijven door SCIOS gecertificeerd om keuringen uit te mogen voeren. Bij elk van de bedrijven dient één leidinggevende kennis te nemen van de nieuwe regelgeving en uit te zoeken wat de nieuwe certificering voor gevolgen heeft voor het bedrijf. Dit zal circa drie mandagen per bedrijf kosten. In totaal hebben SCIOS gecertificeerde bedrijven 688 monteurs in dienst. Zij zullen 4 uur cursus volgen om de keuring te kunnen verrichten. Deze tijd is beperkt omdat zij al kennis hebben van verwarmingssystemen en alleen het onderdeel 'keuren van energieverbruik' moeten toevoegen aan hun kennis.
- Er zijn in totaal circa 451.000 utiliteitsgebouwen²⁸. Voor elk gebouw geldt dat de beheerder zich op de hoogte moet stellen van de nieuwe eisen en moet onderzoeken wat dat voor het bedrijf betekent. In totaal is hiervoor circa 15 minuten per gebouw nodig.

²⁵ In de huidige situatie wordt voor een deel van de installaties reeds een keuring uitgevoerd om de veiligheid en de conformiteit aan de emissie-eisen te controleren. Hierbij wordt geen aandacht besteed aan het onderwerp energie-efficiëntie.

²⁶ In dit scenario wordt ervan uitgegaan dat de bestaande certificerende instelling voor verwarmingsinstallaties, SCIOS, blijft gehanteerd. Indien wordt gekozen voor een andere of nieuwe certificerende instelling zullen de kosten naar verwachting hoger zijn.

²⁷ www.scios.nl

²⁸ 'Gemeentelijk toezicht op de gas- en elektravoorzieningen in bestaande bouw', PRC en SIRA Consulting, oktober 2009.

Hierbij wordt wel aangenomen dat hiervoor afdoende voorlichtingsmateriaal beschikbaar is.

- Nederland telt in totaal circa 6,6 miljoen huishoudens met een verwarmingsinstallatie²⁹. De hoofden van de huishoudens moeten kennis nemen van de nieuwe eisen. Dit kost circa 10 minuten. Hierbij wordt wel aangenomen dat hiervoor afdoende voorlichtingsmateriaal beschikbaar is.

Verder leidt een keuringsregime tot structurele kosten voor bedrijven. Om de kosten van een dergelijk regime te kunnen berekenen, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er zijn in totaal circa 451.000 utiliteitsgebouwen. Het aantal gebouwen dat beschikt over een verwarmingsinstallatie met een vermogen kleiner dan 20kW is verwaarloosbaar. Een deel van deze gebouwen zal ook stookinstallaties bezitten met een vermogen boven de 100 kW. Voor deze installaties is de keuring echter niet nieuw omdat deze al in de huidige richtlijn is opgenomen. De stookinstallaties met een vermogen boven de 100 kW zijn echter voor industriële toepassingen en zijn niet bruikbaar voor de verwarming van bijvoorbeeld de kantoorruimtes in het gebouw. Nagenoeg alle utiliteitsgebouwen bezitten daarom ook een kleinere CV-ketel voor de verwarming van dit deel van de inrichting. Aangenomen wordt dat het aantal gebouwen waarvoor dit niet geldt, verwaarloosbaar is. Alle utiliteitsgebouwen krijgen daarom te maken met de nieuwe verplichting. 93% van deze gebouwen beschikt over een gasgestookte installatie³⁰, de overige 7% wordt op een andere brandstof verwarmd.
- Gasgestookte installaties worden, conform de richtlijn, eens per 4 jaar gekeurd³¹. Voor installaties op andere brandstoffen geldt een frequentie van eens per 2 jaar.
- Het keuren van een verwarmingsinstallatie door een SCIOS-gecertificeerd bedrijf in een utiliteitsgebouw kost een bedrijf naar verwachting circa € 125³². Daarnaast is de beheerder van het pand circa 30 minuten kwijt om een afspraak te maken met de keuringsinstantie en het ontvangen van de keurder. Het archiveren van de factuur, die tevens fungeert als keuringsrapport voor de verslaglegging, kost 5 minuten.

Voor het berekenen van de kosten van het nieuwe keuringsregime voor burgers, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er zijn in totaal circa 6,6 miljoen huishoudens met een verwarmingsinstallatie. Naar verwachting is het aantal ketels met een capaciteit onder de 20kW te verwaarlozen.
- In Nederland wordt meer dan 99% van de installaties gestookt op gas³³. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat voor deze ketels zal worden aangesloten op de eisen voor bedrijven. De keuringsfrequentie komt dan op eens per 4 jaar³⁴.
- Het keuren van een verwarmingsinstallatie door een SCIOS-gecertificeerd bedrijf in een woning kost de eigenaar van de woning naar verwachting circa € 50³⁵. Daarnaast zijn de bewoners circa 30 minuten kwijt om een afspraak te maken met de keuringsin-

²⁹ 'Gas, hout en oliegestookte ketels met vermogen met minder dan 1 MWth', ECN, 2010.

³⁰ 'Gas, hout en oliegestookte ketels met vermogen met minder dan 1 MWth', ECN, 2010.

³¹ Deze eis is vastgelegd in het Activiteitenbesluit

³² 'Gemeentelijk toezicht op de gas- en elektravoorzieningen in bestaande bouw', PRC en SIRA Consulting, oktober 2009.

³³ 'Gemeentelijk toezicht op de gas- en elektravoorzieningen in bestaande bouw', PRC en SIRA Consulting, oktober 2009.

³⁴ De feitelijke frequentie wordt nog vastgelegd in overleg met de branche. Deze zal niet hoger komen te liggen dan de frequentie van eens in de vier jaar in dit maximale scenario.

³⁵ 'Gemeentelijk toezicht op de gas- en elektravoorzieningen in bestaande bouw', PRC en SIRA Consulting, oktober 2009.

stantie, het ontvangen van de keurder en het archiveren van het afschrift van het keuringsrapport voor de verslaglegging.

Een opmerking bij deze berekening is dat uitgegaan is van een gelijkblijvend aantal SCIOS-monteurs. Deze aantallen zijn echter gebaseerd op de verplichtingen voor bedrijven en niet voor burgers. Onder het nieuwe regime zullen de SCIOS gecertificeerde monteurs ook bij burgers keuringen moeten uitvoeren, waardoor er mogelijk meer monteurs nodig zullen zijn. Aangenomen wordt dat in de huidige praktijk ook vaak al SCIOS gecertificeerde monteurs het onderhoud uitvoeren bij installaties bij burgers. Hierdoor zullen nauwelijks extra monteurs nodig zijn in deze beleids optie.

Ad 8. Handhaving en sanctionering (sancties voor de hele richtlijn)

De Europese richtlijn 2010/31/EU verplicht Nederland regels inzake handhaving en sanctionering vast te stellen. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. Dit betreft met name de volgende verplichtingen:

- advertentieplicht
- toonplicht (in gebouwen > 500 m², en vanaf 2015 >250 m²)
- afgifteplicht (van het energielabel).
- keuring en onderhoud van installaties

In deze rapportage zijn twee algemene opties beschreven aan de hand van de informatie die op het moment beschikbaar is ten aanzien van de beleidskeuzes. Deze opties samen geven een bandbreedte waartussen de lasten zich naar waarschijnlijkheid zullen bevinden.

Opties:

- a) Nederland voert een handhavings- en sanctioneringsbeleid in waarbij volledig wordt aangesloten bij de bestaande handhavingssystemen. Dit betekent dat er geen nieuwe inspecties zullen worden ingevoerd, maar dat bestaande inspecties en controlesystemen worden uitgebreid.
- b) Nederland voert een apart handhavings- en sanctioneringsbeleid over de gehele linie van richtlijn. Dit betekent dat nieuwe inspecties en controles zullen worden gebruikt om de naleving van deze regelgeving te controleren.

Optie 8a

In optie 8a zal de overheid zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande handhavingsstructuren. Het betreft voornamelijk aansluiting bij het bouw- en woningtoezicht voor de energielabels en burgers en het milieutoezicht voor toezicht op installaties bij bedrijven. Wel zullen zij de sancties en aangewezen toezichthouders in de regelgeving moeten opnemen, waardoor eenmalige uitvoeringslasten ontstaan. Aangenomen wordt dat het deze aanpassingen van de regelgeving circa 15 mensdagen in beslag zullen nemen³⁶. Doordat wordt aangesloten bij bestaande handhavingsstructuren zullen de kosten voor het organiseren van het toezicht verwaarloosbaar zijn. Wel zullen inspecteurs moeten worden opgeleid om het onderdeel energieprestatie mee te nemen in het toezicht en de sancties hiervoor toe te kunnen passen. Geschat wordt dat een halve dag hiervoor afdoende is. Het betreft echter wel een significant aantal inspecteurs omdat alle gemeentelijke en provinciale inspecteurs op het gebied van mi-

³⁶ Dit betreft de afstemming van de wijzigingen, het aanpassen van de teksten van de regelgeving en de eerste juridische controle.

lieu en bouw moeten worden opgeleid. Er wordt uit gegaan van 1.100 inspecteurs voor bouw en woningtoezicht³⁷ en 1.020 inspecteurs voor milieutoezicht³⁸.

Naast initiële uitvoeringslasten, zijn er ook structurele uitvoeringslasten voor het uitvoeren van toezicht. Aangenomen wordt dat toezicht op het energielabel en de installaties zodanig in het huidige toezicht kan worden geïntegreerd dat het nauwelijks extra tijd zal kosten. Voor de advertentie-, toon- en afgifteplicht wordt alleen incidenteel toezicht gehouden als daarvoor aanleiding is. Dit betekent dat de structurele uitvoeringslasten die hieruit voortkomen, verwaarloosbaar zullen zijn. De mate waarin de nieuwe sancties zullen worden opgelegd, en dus structurele uitvoeringslasten veroorzaken, is afhankelijk van het nalevingsniveau, de mate waarin hierop wordt toezien en dus de mate waarin overtredingen worden geconstateerd. Het huidige nalevingsniveau wordt niet representatief geacht, omdat het invoeren van sanctieering dit waarschijnlijk zal beïnvloeden. Er zijn voornamelijk geen gegevens om dit punt te kunnen kwantificeren.

Bij keuze voor optie a verandert niets voor bedrijven en burgers. In de huidige situatie worden inspecties ten aanzien van de keuring en onderhoud van installaties bij bedrijven reeds uitgevoerd op basis van de Wet milieubeheer. Bij burgers wordt hierop geen apart toezicht gehouden, omdat dit als gevolg van de combinatie van lage risico's en hoge juridische complexiteit niet haalbaar wordt geacht. Daarnaast zal waarschijnlijk voor burgers een vrijwillig keuringsregime worden gebruikt, waardoor er geen basis is om inspecties uit te voeren.

Optie 8b

Bij optie b zal een volledig nieuw inspectieregime worden geïntroduceerd. De ontwikkeling leidt tot eenmalige kosten voor de overheid voor het opstellen van een handhavings- en sanctieprogramma, het opleiden van de inspecteurs en het opzetten van de toezichtorganisatie. Deze eenmalige implementatiekosten worden in dit onderzoek niet gekwantificeerd.

Op basis van de onderstaande uitgangspunten voor de berekening van de structurele lasten, wordt aangenomen dat er 148 inspecteurs moeten worden opgeleid. Daarnaast zullen er kosten moeten worden gemaakt voor de inspecteurs om hun werk te faciliteren. Zo moeten zij bijvoorbeeld worden voorzien van een werkplek. Deze kosten zijn binnen de kaders van dit onderzoek niet te kwantificeren.

Verder leidt het inspectieregime tot structurele kosten voor de bedrijven en voor de inspecterende overheid. Om de kosten van een dergelijk regime te kunnen berekenen, zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er zijn in totaal circa 451.000 utiliteitsgebouwen. Circa 64.000 van deze gebouwen vallen in een risicocategorie vanwege de ouderdom van het pand. Elk gebouw binnen de risicocategorie wordt eens per 7 jaar bezocht voor een inspectie³⁹. Dit betekent jaarlijks ruim 9.000 inspecties.
- Naar verwachting zal de inspectie op hoofdlijnen worden uitgevoerd. De beheerder van de locatie zal 30 minuten kwijt zijn aan de inspectie. Daarnaast duurt het 5 minuten om de inspectierapportage te archiveren.

³⁷ Schatting op basis van info van bwinfo.nl: 1 inspecteur op 15.000 inwoners.

³⁸ Schatting: gemiddeld 2 per gemeente (430), 5 per provincie (12) plus ongeveer 100 inspecteurs van milieudiensten.

³⁹ 'Gemeentelijk toezicht op de gas- en elektravoorzieningen in bestaande bouw', PRC en SIRA Consulting, oktober 2009.

- Voor de berekening van de uitvoeringslasten voor de overheid is uitgegaan van een tijdsbesteding voor de inspecteur van 1,5 uur per bedrijfsinspectie en 45 minuten per woninginspectie. Deze tijdsbesteding is inclusief voorbereiding, uitvoering en verslaglegging van de inspectie.
- Het toezicht op de advertentie-, toon- en afgifteplicht kan worden uitgevoerd zonder verdere medewerking van bedrijven en burgers. De advertentieplicht kan worden gecontroleerd door een inspecteur advertenties na te laten lopen. Voor de toonplicht zal een inspecteur de gebouwen moeten bezoeken, waar een energielabel aanwezig dient te zijn. Aangezien deze labels op een goed zichtbare plek moeten hangen, is hiervoor geen tijdsbesteding nodig van de gebouweigenaar. Aangenomen wordt dat voor elk van deze twee onderwerpen 1 fte zal worden ingezet voor toezicht. Verder zal het toezicht op de afgifteplicht moeten zijn geregeld. Hiervoor zal bij het kadaster een automatische controle plaats vinden via het automatiseringssysteem. Aangenomen wordt dat in 10% van de jaarlijks gemiddeld 170.775 inschrijvingen⁴⁰ hier nog een handmatige controle zal moeten plaats vinden. Aangenomen wordt dat een dergelijke controle niet meer dan 5 minuten in beslag neemt.

Het inspectieregime leidt tevens tot structurele lasten voor burgers. Voor de berekening zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Er zijn in totaal circa 6,6 miljoen woningen met een eigen verwarmingsinstallatie. Circa 1,7 miljoen van deze woningen valt op basis van de specifieke kenmerken, zoals ouderdom en wijze van gebruik, in de risicocategorie. Elke woning binnen de risicocategorie wordt eens per 7 jaar bezocht voor een inspectie⁴¹. Dit betekent jaarlijks bijna 250.000 inspecties.
- Naar verwachting zal de inspectie op hoofdlijnen worden uitgevoerd. De bewoners zullen 15 minuten kwijt zijn aan de inspectie. Daarnaast kost het 5 minuten om de factuur, die dient als inspectierapportage, te archiveren.

Een kanttekening bij het introduceren van een inspectieregime voor burgers betreft de juridische haalbaarheid. Het is niet toegestaan om een woning te betreden zonder toestemming van de bewoners, waardoor de haalbaarheid van een dergelijk inspectieregime beperkt is.

Ad 9. Overige punten

Naast de genoemde punten, zijn er nog enkele verplichtingen die buiten de bovenstaande beleidsopties om leiden tot lasten voor bedrijven, burgers en overheden. Het betreft:

- Kennisname van de wijzigingen in de regelgeving door burgers en bedrijven, die met deze regelgeving te maken krijgen. Het betreft alleen die bedrijven die door hun werkzaamheden regelmatig met deze regelgeving in aanraking (gaan) komen, zoals makelaars. Burgers of organisaties die incidenteel met verplichtingen te maken (gaan) krijgen zullen niet vooraf uitgebreid kennisnemen van de wijzigingen. De specifieke kennisname die nodig is bij de keuringen is meegenomen in beleidsoptie 7b.

Aangenomen wordt dat alle 451.000 gebouweigenaren kennis zullen moeten nemen van de veranderingen in de regelgeving. Hierbij zitten automatisch ook de partijen die met specifieke verplichtingen te maken zullen krijgen. Het betreft bijvoorbeeld de ad-

⁴⁰ Kadaster, gemiddelde aantal inschrijvingen van woningen met een nieuwe eigenaar van de jaren 2007, 2008 en 2009.

⁴¹ 'Gemeentelijk toezicht op de gas- en elektravoorzieningen in bestaande bouw', PRC en SIRA Consulting, oktober 2009.

vertentieplicht voor makelaars, de componentseisen voor aannemers en de toonplicht voor gebouwen met veel publiek. Voor de berekening van de lasten voor de kennisname wordt uitgegaan van een gemiddelde tijdsbesteding van een half uur. Afhankelijk van het aantal specifieke verplichtingen dat op een bedrijf van toepassing zal zijn, zal deze tijd hoger of lager zijn.

- De verplichting om het energielabel zichtbaar te tonen in niet-overheidsgebouwen groter dan 500 m² waar veel publiek komt, leidt tot eenmalige lasten voor bedrijven. Aangenomen wordt dat 'met veel publiek' betekent dat dagelijks minimaal 50 personen in het gebouw aanwezig kunnen zijn, die niet behoren tot de medewerkers van het gebouw. Uit onderzoek van NVM blijkt dat er 14.500 kantoren zijn met een vloeroppervlak van meer dan 500 m². In dergelijke panden zullen ook met enige regelmaat bezoekers aanwezig zijn. Daarnaast wordt aangenomen dat de volgende doelgroepen en aantallen gebouwen hiermee te maken zullen krijgen:
 - winkels (inclusief handelsbedrijven): 141.000 gebouwen
 - horeca en Hotels: 38.900 gebouwen
 - commerciële zwembaden en sauna's: 400 gebouwen
 - congres- en vergadercentra: 29.000 gebouwen

In totaal zullen circa 223.800 commerciële gebouwen hun energielabel moeten tonen volgens de verplichtingen in de nieuwe richtlijn.

4 Resultaten

4.1 Eenmalige lasteneffecten

In de onderstaande tabel zijn de eenmalige kosten weergegeven per beleidsoptie en per doelgroep. Dit is exclusief de implementatiekosten voor de overheid, die in dit onderzoek niet worden meegenomen. Onder de tabel worden deze kosten nader toegelicht.

Tabel 1. Effect op de eenmalige lasten per beleidsoptie en per doelgroep

Eenmalige kosten		AL bedrijven		AL burger		UL Overheid	
Nr.	Beleids optie	Totaal (€)	Totaal (uren)	Totaal (€)	Totaal (€)	Totaal (€)	Totaal (€)
1a	Grootschalige renovatie: 25% van de kosten	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
1b	Grootschalige renovatie: 25% van de oppervlakte	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
1c	Grootschalige renovatie: alleen components eisen	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
2a	Eisen voor technische gebouwsystemen	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
3a	Alle overheidsgebouwen energieneutraal in 2018	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
4a	Energielabel bij nieuwbouw: bij aanvraag EN oplevering	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
4b	Energielabel bij nieuwbouw: bij aanvraag OF oplevering	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
5a	Advertentieplicht voor alle gebouwen	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
5b	Advertentieplicht voor gebouwen met al een energielabel	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
6a	Zorg- en onderwijsinstellingen zijn publieke gebouwen	€ -	0	€ -	€ -	€ 420.000	€ -
6b	Zorg- en onderwijsinstellingen zijn geen publieke gebouwen	€ -	0	€ -	€ -	€ 13.700	€ -
7a	Keuring en verslaglegging via bestaand beleid	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
7b	Keuring en verslaglegging via nieuw beleid	€ 5.675.000	1.110.200	€ -	€ -	€ -	€ -
8a	Handhaving en sancties via bestaand beleid	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
8b	Handhaving en sancties via nieuw beleid	€ -	0	€ -	€ -	€ -	€ -
9	Overige onderwerpen	€ 20.778.000	0	€ -	€ -	€ -	€ -

De hoogste lasten komen voort uit de kennisname die noodzakelijk is bij bedrijven, ongeveer € 10,2 miljoen, en de toonplicht voor commerciële gebouwen, circa € 10,6 miljoen. De voornaamste reden voor deze hoge lasten is het aantal bedrijven dat met deze verplichtingen te maken krijgt. De tijdsbesteding per bedrijf is beperkt, maar de kosten lopen op door het relatief hoge aantal bedrijven dat met de verplichtingen te maken krijgt. Zo moeten alle eigenaren van gebouwen op de hoogte zijn van de verschillen in de regelgeving en moeten naar schatting 223.800 bedrijven zichtbaar het label tonen.

De verplichtingen voor overheidsgebouwen om het energielabel te tonen geeft voor de overheid de meeste initiële lasten. Optie 6a, waarbij ook zorg- en onderwijsinstellingen tot de overheid worden gerekend, heeft hierbij de meeste kosten.

4.2 Structurele lasteneffecten

In de onderstaande tabel worden de effecten weergegeven van de beleidsopties op de structurele lasten voor de verschillende doelgroepen. Onder de tabel worden deze kosten nader toegelicht.

Tabel 2. Effect op de structurele lasten per beleidsoptie en doelgroep.

Structurele kosten		AL bedrijven		AL burger		UL Overheid	
Nr.	Beleidsoptie	Totaal (€)	Totaal (uren)	Totaal (€)	Totaal (€)	Totaal (€)	Totaal (€)
1a	Grootschalige renovatie: 25% van de kosten	€ 539.000	63.300	€ 21.500	€ 2.327.700	€	€
1b	Grootschalige renovatie: 25% van de oppervlakte	€ 344.900	47.300	€ 21.500	€ 2.327.700	€	€
1c	Grootschalige renovatie: alleen components eisen	€ -	0	€ -	€ -	€	€ -
2a	Eisen voor technische gebouwssystemen	€ -	0	€ -	€ -	€	€ -
3a	Alle overheidsgebouwen energieneutraal in 2018	€ -	0	€ -	€ -	€	€ -
4a	Energielabel bij nieuwbouw: bij aanvraag EN oplevering	€ 5.472.000	0	€ 9.600.000	€ -	€	€ -
4b	Energielabel bij nieuwbouw: bij aanvraag OF oplevering	€ 2.736.000	0	€ 4.800.000	€ -	€	€ -
5a	Advertentieplicht voor alle gebouwen	€ 1.396.500	0	€ -	€ -	€	€ -
5b	Advertentieplicht voor gebouwen met al een energielabel	€ 326.800	0	€ -	€ -	€	€ -
6a	Zorg- en onderwijsinstellingen zijn publieke gebouwen	€ -	0	€ -	€ -	€	€ -
6b	Zorg- en onderwijsinstellingen zijn geen publieke gebouwen	€ -	0	€ -	€ -	€	€ -
7a	Keuring en verslaggeving via bestaand beleid	€ -	0	€ -	€ -	€	€ -
7b	Keuring en verslaggeving via nieuw beleid	€ 17.311.700	832.600	€ 83.261.300	€ -	€	€ -
8a	Handhaving en sancties via bestaand beleid	€ -	0	€ -	€ -	€	€ -
8b	Handhaving en sancties via nieuw beleid	€ 197.300	83.200	€ -	€ 13.746.100	€	€ -
9	Overige onderwerpen	€ -	0	€ -	€ -	€	€ -

De hoogste lasten ontstaan als in Nederland een apart regime wordt opgetuigd voor de keuring van verwarmingsinstallaties. Dit kost bedrijven en met name burgers tientallen miljoenen euro's per jaar. Voor de overheid zijn de meeste kosten te vinden in beleidsoptie 8b. Het feit dat specifieke inspecties moeten worden uitgevoerd, geeft veel uitvoeringslasten. De hoogste lasten betreft hier de inspecties die bij burgers zouden moeten worden uitgevoerd. Deze worden geschat op € 12,6 miljoen per jaar.

De beleidsopties 1c en 2a veroorzaken geen structurele administratieve lasten voor bedrijven en burgers, maar geven wel nalevingskosten voor deze doelgroepen. Vanwege de diversiteit van deze kosten en het gegeven dat de kostenoptimale niveaus nog niet zijn bepaald, is het niet mogelijk om deze kosten in het kader van dit onderzoek te kwantificeren.

4.3 Vergelijking van de beleidsopties

Op basis van de gemaakte berekeningen blijkt dat de verschillende beleidsopties bij het implementeren van de richtlijn 2010/31/EU, tot verschillende lasten leiden. Deze verschillen zijn het grootst bij de opties 7 en 8. Het betreft hier een minimale en maximale variant van de mogelijke kosten. Duidelijk is wel dat maximale opties, waarin nieuwe keurings- en inspectieregimes worden opgezet, leiden tot significant hogere kosten. Deze kosten komen met name voor rekening van burgers en de overheid, wanneer de overheid bij deze burgers inspecties moet uitvoeren. Door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande keurings- en toezichtssystematieken kunnen de lasten voor zowel de bedrijven en burgers als voor de overheid worden beperkt.

Voor de beleidsopties 1a, b en c, komt optie c als meest gunstig naar voren doordat geen administratieve lasten en uitvoeringslasten worden veroorzaakt. Mogelijk is het wel zo dat de nalevingskosten van deze optie hoger zullen zijn, omdat de componentseisen op meerdere situaties van toepassing kunnen zijn.

Beleids-opties 4a en 4b geven een duidelijk verschil doordat in 4a tweemaal zoveel energielabels moeten worden aangevraagd. Ongeacht de keuze voor een beleidsoptie zal dit punt leiden tot een stijging van de structurele administratieve lasten voor bedrijven en burgers met minimaal enkele miljoenen euro's per jaar.

De keuze tussen de beleidsopties 5a en 5b geven voor de huidige situatie een duidelijk verschil in de administratieve lasten die worden veroorzaakt. Naar mate de naleving van het hebben van een energielabel beter wordt, zullen de administratieve lasten van optie 5b steeds dichterbij de administratieve lasten van optie 5a komen.

Bijlage I Schatting kosten opzetten vrijwillige certificeringssystematiek

De overheid heeft bij het opzetten van een certificeringssystematiek de keuze uit een verplicht of een vrijwillig systeem. Door te kiezen voor een vrijwillig systeem, worden ontstaan voor zowel burgers, bedrijven als voor de overheid geen nieuwe verplichtingen ontstaan. Naar verwachting zijn de huidige verplichtingen ook zodanig inhoudelijk bruikbaar voor de verplichtingen van de richtlijn 2010/31/EU dat, behalve de wettelijke implementatie, geen extra kosten hoeven te worden gemaakt. Wel zal energieprestatie als onderwerp moeten ingevoegd in de bestaande keuringssystematiek. Dit geeft de volgende eenmalige kosten:

- Om te bepalen welke wijzigingen in de systematiek noodzakelijk zijn, wordt de certificerende instelling SCIOS bijgestaan door een Centraal College van Deskundigen (CCvD). SCIOS heeft een CCvD waarin 17 vertegenwoordigers plaats hebben van voornamelijk het bedrijfsleven. Doordat het toevoegen van het onderdeel energieprestatie maar een beperkte toevoeging is, wordt aangenomen dit elk lid van het CCvD hier maximaal 40 uur bij betrokken is.
- Daarnaast is afstemming nodig met de Raad van Accreditatie vanwege de uitbreiding van de scope van de bestaande certificeringsmethodiek. Hierdoor zal de noodzakelijke tijdsbesteding van deze stap in het proces beperkt zijn. De tijd voor dit uitbreidingsonderzoek wordt geschat op één manweek. Het onderdeel energieprestatie zal mee lopen in de reguliere jaarlijkse controles en de vierjaarlijkse herbeoordeling.
- De certificerende instelling SCIOS dient kennis te nemen van de gewenste aanpassingen van de aangepaste systematiek en dit op te nemen in het certificeringsregime. Hiervoor zal slechts een beperkte aanpassing nodig zijn daar alleen een klein onderdeel aan het bestaande regime wordt toegevoegd. Het uitvoeren van deze aanpassingen wordt geschat op één manweek.
- De vijf bedrijven die SCIOS certificaten mogen verstrekken, zullen ook kennis moeten nemen van de wijziging en dit naar de organisatie moeten communiceren. De tijdsbesteding hiervoor wordt geschat op drie mandagen.
- Bedrijven die de keuringen uitvoeren, moeten zich op de hoogte stellen van de verandering. De personen die daadwerkelijk keuren, zullen moeten worden opgeleid om het aspect van energieprestatie mee te kunnen nemen. Door de beperkte aanpassing wordt aangenomen dat deze personen in een half uur de noodzakelijke materie tot zich kunnen nemen. Daarnaast moeten eenmalig de documenten, waarbij verslag wordt gedaan van de huidige keuringen, worden aangepast om het onderdeel energieprestatie mee te kunnen nemen. Een dergelijke aanpassing van het standaardformulier kost maximaal één uur per bedrijf.
- Burgers dienen ook op de hoogte te worden gesteld van de mogelijkheden. Ervan uitgaande dat duidelijk en voldoende voorlichtingsmateriaal beschikbaar is, wordt aangenomen dat deze tijd circa 10 minuten per woning zal bedragen.

De totale initiële kosten voor het opzetten van het vrijwillige systeem worden daarmee geschat op € 113.100 voor het bedrijfsleven en 1,3 miljoen uur voor burgers. De kosten voor burgers zijn volledig toe te rekenen aan de kennisname van het systeem. Voor bedrijven is de voornaamste kostenpost (circa € 55.100) de kennisname door de bedrijven die de keuringen uitvoeren. Voor beide posten geldt dat de omvang van de kosten voornamelijk wordt veroorzaakt door de relatief grote aantal personen dat bij deze handelingen is betrokken.