

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

**Onze referentie** MvH/RvZ/IdB/bs/ATR0475/2019-U108

**Uw referentie**

Datum 15 augustus 2019  
Betreft Wijziging Bouwbesluit 2012 inzake implementatie van de tweede herziening richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD III)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 12 juli 2019 is aan ATR voor advies aangeboden de Wijziging Bouwbesluit 2012 inzake implementatie van de tweede herziening richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD III). Op dezelfde datum is van dit wetsvoorstel de internetconsultatie gestart, waarvan de reactietermijn eindigt op 12 augustus 2019.

Met wijziging van het Bouwbesluit wordt een aantal maatregelen uit de EPBD III geïmplementeerd die tot doel hebben het energiegebruik van gebouwen in de EU te verminderen. EPBD III moet uiterlijk 10 maart 2020 in Nederland zijn geïmplementeerd.

Het implementatievoorstel bevat de volgende maatregelen:

1. *Systeemeisen aan technische bouwsystemen*: met deze wijziging uit EPBD III dienen onder andere technische bouwsystemen in de toekomstige situatie door een deskundig installateur te worden geïnstalleerd en worden systeemeisen voor technische bouwsystemen en zelfregelende apparatuur voor het reguleren van de temperatuur geïntroduceerd.
2. *Documentatie energieprestatie van technische bouwsystemen*: Deze wijziging uit EPBD III bepaalt dat wanneer een technisch bouwsysteem wordt geïnstalleerd of (deels) wordt vervangen, de algemene energieprestatie moet worden gedocumenteerd. Installatiebedrijven van technische bouwsystemen dienen een rapport over de energieprestatie van het systeem op te stellen. Het rapport met de energieprestatie moet worden overhandigd aan de gebouweigenaar.
3. *Laadinfrastructuur elektrisch vervoer*: EPBD III schrijft voor dat er bij nieuwe gebouwen en bij gebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd en die een parkeergelegenheid met meer dan tien parkeervakken hebben, laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen moet worden aangelegd. Bij woningbouw gaat het om leidinginfrastructuur voor de aanleg van laadpunten voor ieder parkeervak en bij utiliteitsbouw<sup>1</sup> om minstens één oplaadpunt voor het hele parkeerterrein en leidingdoorvoeren voor één op de vijf parkeervakken. Daarnaast moet bij bestaande utiliteitsbouw met een parkeergelegenheid met meer dan 20 parkeervakken met ingang van 2025 een door de lidstaat te bepalen minimumaantal oplaadpunten zijn aangelegd.

---

<sup>1</sup> Alle gebouwen zonder woonfunctie.

4. *Keuringen voor verwarmings- en airconditioningssystemen*: deze wijziging regelt dat combinaties van airconditionings- en ventilatiesystemen en combinaties van verwarmings- en ventilatiesystemen onder de keuringsplicht vallen. De ondergrens van de keuringsplicht voor zowel verwarmings- als airconditioningssystemen verschuift van 20 en 12 kW naar 70 kW.
5. *Zelfregulerende apparatuur*: met deze wijziging wordt de verplichting uit EPBD III geïmplementeerd om zelfregulerende apparatuur voor het reguleren van de temperatuur per kamer of zone voor te schrijven bij nieuwbouw of bij het vervangen van één van de centrale warmteopwekkers in bestaande bouw.
6. *Gebouwautomatisering- en -controlesystemen*: Utiliteitsgebouwen met verwarmings- en airconditioningssystemen met een vermogen van meer dan 290 kW moeten vanaf 2025 voorzien zijn van een gebouwautomatisering- en controle-systeem (GACS).

#### *Toetsingskader*

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

#### *1. Nut en noodzaak*

Met de wijzigingen die voortvloeien uit EPBD III wordt volgens de toelichting het (fossiele) energiegebruik in gebouwen verder teruggebracht. Op dit moment bedraagt het energiegebruik voor verwarming en koeling bijna 50% van het finale energiegebruik in de Europese Unie, waarvan 80% wordt gebruikt voor gebouwen. Het energiegebruik van gebouwen daalt onvoldoende om opwarming van de aarde te beperken, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord van Parijs. Daarom hebben het Europees Parlement en de Raad ingestemd met EPBD III, waarin aanvullende maatregelen staan om het energiegebruik in gebouwen terug te dringen.

In het Klimaatakkoord van Parijs is afgesproken dat de opwarming van de aarde wordt beperkt tot minder dan twee graden Celsius ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Het akkoord gaat per 2020 in. Om dit doel te halen hebben EU-lidstaten met elkaar afgesproken dat de EU in 2030 minimaal 40% minder moet uitstoten. Het kabinet heeft met het nationale Klimaatakkoord een centraal doel gesteld: het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Het centrale doel van CO<sub>2</sub>-reductie moet met een samenhangend pakket aan voorstellen, waaronder implementatie van EPBD III, behaald worden. Het Klimaatakkoord benoemt tevens het streefdoel om met energiebesparende maatregelen, waaronder implementatie van EPBD III, 1 Mton CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 in de gebouwde omgeving te realiseren.

Het college constateert dat de toelichting bij het voorstel niet onderbouwt hoe de individuele maatregelen en het totale pakket van maatregelen die voortvloeien uit de EPBD III in Nederland gaan bijdragen aan de voor 2030 gestelde nationale doelstelling van 49% CO<sub>2</sub>-reductie en de 1Mton CO<sub>2</sub> reductiedoelstelling in de sector gebouwde omgeving. In

het kader van onderbouwde en transparante besluitvorming over nut en noodzaak van het voorstel acht het college dit wel van belang.

**1.1 Het college adviseert om de (geschatte) bijdrage van zowel het gehele pakket aan maatregelen als de individuele maatregelen van EPBD III aan de nationale en sectorspecifieke CO<sub>2</sub>-reductiedoelstellingen in beeld te brengen.**

*2. Minder belastende alternatieven*

De toelichting en transponeringstabel bij het voorstel maken duidelijk dat bij de verschillende wijzigingen waarop de richtlijn ziet, sprake is van lastenluwe implementatie zonder nationale koppen. Daar waar sprake is van nationale beleidsruimte wordt op diverse onderwerpen de keuzeruimte benut om de uitwerking lastenluw vorm te geven. Dit is het geval bij de wijzigingen omtrent laadinfrastructuur, keuringen voor verwarmings- en airconditioningssystemen en zelfregulerende apparatuur voor het reguleren van temperatuur. Deze invulling van de keuzeruimte wordt hieronder nader toegelicht.

*Laadinfrastructuur*

Bij nieuwe utiliteitsgebouwen of utiliteitsgebouwen die ingrijpend worden gerenoveerd met meer dan 10 parkeerplaatsen, moet volgens EPBD III minstens één oplaadpunt worden geïnstalleerd en moet één op de vijf parkeerplaatsen voorzien worden van kabelgoten (om installatie van oplaadpunten in een later stadium mogelijk te maken). Bij nieuwe woningen of woningen die ingrijpend worden gerenoveerd, met meer dan 10 parkeerplaatsen, moet iedere parkeerplaats worden voorzien van kabelgoten. Deze wijzigingen worden een-op-een in het besluit opgenomen. EPBD III laat bij renovatie nationale ruimte om een uitzondering op de verplichting toe te staan wanneer de kosten voor de laadinfrastructuur meer zijn dan 7% van de kosten van de ingrijpende renovatie. Van deze uitzondering maakt het voorstel gebruik.

Daarnaast moet bij bestaande utiliteitsbouw met een parkeergelegenheid met meer dan 20 parkeervakken met ingang van 2025 volgens de richtlijn een door de lidstaat te bepalen minimumaantal oplaadpunten zijn aangelegd. Voor het minimaal vereiste aantal oplaadpunten bij bestaande utiliteitsbouw is bij implementatie in het besluit gekozen voor een minimum van één. De gebouweigenaar wordt daarmee volgens de toelichting verplicht zich met het thema laadinfrastructuur te gaan bezighouden, maar kan dan al naar gelang de plaatselijke behoefte en de plaatselijke markt het werkelijk te realiseren aantal oplaadpunten invullen.

*Keuringen verwarmings- en airconditioningssystemen*

In EPBD III worden de keuringsverplichtingen voor verwarmings- en airconditioningssystemen herzien, waardoor de combinatie van verwarmings- en ventilatiesystemen en airconditionings- en ventilatiesystemen in de voorgenomen situatie onder de keuringsverplichting vallen. Het opstellen en overhandigen van een keuringsrapport van airconditioningssystemen is in de huidige situatie al verplicht. Bij verwarmingssystemen is het in de voorgenomen situatie verplicht om advies over de kosteneffectieve verbetering van het systeem in het keuringsrapport op te nemen. De keuring moet leiden tot een keuringsrapport met advies voor de kosteneffectieve verbetering van de energieprestatie van het gehele systeem, dat aan eigenaar of huurder wordt overhandigd.

Lidstaten hebben volgens de richtlijn de mogelijkheid om installaties in een gebouw met een gebouwautomatisering- en controlesysteem uit te sluiten van de keuringsplicht. Ook kan de keuring achterwege blijven als het systeem valt onder een energieprestatiecontract. Van deze uitzonderingsmogelijkheden is bij implementatie gebruik gemaakt om de extra keuringslasten te voorkomen.

#### *Zelfregulerende apparatuur*

Met deze wijziging wordt de verplichting uit EPBD III geïmplementeerd om zelfregulerende apparatuur voor het reguleren van de temperatuur per kamer of zone voor te schrijven. Deze zelfregulerende apparatuur moet worden geïnstalleerd bij nieuwbouw of bij het vervangen van één van de centrale warmte opwekkers in bestaande bouw.

Om extra lasten te voorkomen is bij implementatie gebruik gemaakt van de ruimte in de richtlijn om de zelfregulerende apparatuur niet toe te passen als de meerkosten voor het aanbrengen van zelfregulerende apparatuur meer dan 20% zijn van de totale installatiekosten van het verwarmings- of koelingsstelsel.

Het college constateert hiermee dat bij de implementatie van de richtlijn EPBD III het uitgangspunt van zuivere en lastenluwe implementatie wordt gevolgd. Het heeft geen opmerkingen over minder belastende alternatieven.

### *3. Werkbaarheid*

De toelichting bij het voorstel gaat in op de uitvoerbaarheid van de nieuwe verplichtingen voor gebouweigenaren en bedrijven.

#### *Consultatie sectorpartijen en MKB*

Volgens de toelichting is het voorstel ter beoordeling voorgelegd aan de Juridisch – Technische Commissie (JTC) en het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). In het OPB zijn op bestuurlijk niveau de organisaties van ontwerpende, uitvoerende en toeleverende bouw alsmede belangenorganisaties van beheerders en gebruikers van gebouwen en organisaties van toezichthouders vertegenwoordigd. Het JTC bestaat uit vertegenwoordigers van de organisaties die deel uitmaken van het OPB, die zich vooral bezighouden met de meer juridisch/technische vraagstukken.

De toelichting benoemt tevens dat in alle stadia van de voorbereiding van het voorstel overleg is geweest met het MKB om het midden- en kleinbedrijf bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving te betrekken. Het college constateert dat dit overeenkomt met de geest van de MKB-toets.

#### *Inwerkingtreding en overgangsrecht*

Het voorstel bepaalt dat voor bestaande utiliteitsgebouwen met een parkeergelegenheid van meer dan 20 parkeervakken deze parkeergelegenheid uiterlijk eind 2025 een door de lidstaat te bepalen minimum aantal oplaadpunten heeft. De bepalingen uit EPBD III die betrekking hebben op bestaande bouw zonder dat er sprake is van verbouw (bij de verplichting om een gebouwautomatiserings- en –controlesysteem te installeren bij gebouwen met een verwarmings- of airconditioningsstelsel en de verplichting om bij bestaande gebouwen met meer dan 20 parkeerplaatsen één oplaadpunt te installeren) treden conform EPBD III pas in 2026 respectievelijk 2025 in werking. Dit geeft gebouweigenaren voldoende tijd om hierop te anticiperen. Alle overige bepalingen treden op 10 maart 2020 in werking.

Omdat het systeem van keuringen voor verwarmings- en airconditioningsystemen naar verwachting niet op 10 maart 2020 is aangepast, wordt er bij implementatie van de keuringsverplichting met overgangsrecht gewerkt. Tot de invoering van het nieuwe systeem voor keuringen, blijft het oude systeem van keuringen van kracht. Het overgangsrecht is van kracht tot en met 10 maart 2022. Hiermee wordt geborgd dat de praktijk voldoende tijd heeft om de nieuwe eisen te verwerken in de bestaande kwaliteitssystemen.

Ten aanzien van de invoeringstermijn en werkbaarheid voor ondernemingen voor de maatregel documentatie van energieprestaties van technische bouwsystemen ziet het college aanleiding voor een adviespunt. EPBD III schrijft voor dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de energieprestatie van technische bouwsystemen die nieuw worden geïnstalleerd, vervangen of verbeterd, wordt gecontroleerd en gedocumenteerd en dat die documentatie wordt overhandigd aan de gebouweigenaar. Er zal hiervoor volgens de toelichting bij onderhavig voorstel een digitale tool worden ontwikkeld, waarmee de energieprestatie van technische bouwsystemen kan worden uitgerekend.

Het college constateert dat voor de werkbaarheid van het kunnen controleren en documenteren van de energieprestatie het van belang is dat de digitale tool tijdig gereed is voor gebruik. De tool is een noodzakelijke voorwaarde voor het kunnen controleren en documenteren. Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de tool. De toelichting gaat tevens niet in op wanneer de digitale tool beschikbaar is en of een overgangstermijn wellicht noodzakelijk is.

### **3.1 Het college adviseert om nader aan te geven hoe geborgd wordt dat de digitale tool voor berekening van energieprestaties tijdig beschikbaar is en daarbij te motiveren of eventueel een overgangstermijn passend is.**

#### *4. Gevolgen regeldruk*

Door onderzoeksbureau SIRA Consulting is een lastenonderzoek uitgevoerd naar de implementatie van EPBD III.<sup>2</sup> Het college constateert dat de regeldrukeffecten analyse is uitgevoerd conform het Handboek meting regeldrukkosten.

##### *Totale regeldrukkosten*

De versie van het Sira-rapport die is voorgelegd voor toetsing, geeft aan dat de eenmalige regeldrukeffecten voor bedrijven tussen de 466,2 en de 646,3 miljoen euro liggen. Op een andere plaats in het Sira-rapport staat benoemd dat de eenmalige regeldrukkosten voor bedrijven tussen de 432,2 en de 512,7 miljoen liggen. Het Sira-rapport benoemt in tabel 25 in het samenvattende hoofdstuk dat er geen eenmalige regeldrukkosten voor burgers zijn. In tabel 23 in het Sira-rapport en in de toelichting bij het voorstel wordt gesteld dat de eenmalige lasten voor burgers € 35 miljoen tot € 135 miljoen zijn.

De structurele regeldruk voor bedrijven nemen volgens het Sira-rapport per saldo af met 18,4 tot 23 miljoen euro. Dit komt voornamelijk minder installaties hoeven te worden gekeurd door de verschuiving van de grens waarboven deze verplichting geldt van installaties met een nominaal vermogen van 20 en 12 kW naar 70 kW. Voor burgers nemen de kosten structureel toe omdat er hogere eisen worden gesteld aan de regelbaarheid van apparatuur. Het gaat hier om een structurele toename van 35,9 tot 47,9 miljoen euro.

---

<sup>2</sup> Sira Consulting, Lastenmeting implementatie van de herziene EPBD, Eindrapport 9 juli 2019.

Na ambtelijk overleg over bovengenoemde discrepanties in de regeldrukeffecten analyse, zijn deze elementen aangepast. Het college merkt wel nog op dat deze (aangepaste) totale eenmalige en structurele regeldrukbedragen voor burgers en bedrijven niet in de toelichting bij het voorstel zijn opgenomen.

#### **4.1 Het college adviseert om de totale eenmalige en structurele regeldrukeffecten zoals deze opgenomen zijn in het aangepaste lastenonderzoek, voor het bedrijfsleven en burgers in de toelichting op te nemen.**

##### *Baten*

In het SIRA-onderzoek zijn ook de maatschappelijke baten van de verschillende te implementeren maatregelen uit de herziene richtlijn gekwantificeerd. Deze maatschappelijke baten komen volgens het Sira-rapport voornamelijk voort uit bespaarde kosten door energiebesparing. De maatregelen die voor burgers en bedrijven naar verwachting de meeste energiebesparing opleveren zijn de nieuwe technische systeemeisen, waardoor bijvoorbeeld door het afstellen van systemen wordt voorkomen dat energie wordt verspild. De maatregel dat meer eigenaren van utiliteitgebouwen over een gebouw-automatisering- en controlesysteem moeten beschikken, levert naar verwachting een besparing voor het bedrijfsleven van energiekosten van € 134 miljoen op.

De structurele baten worden in het samenvattende hoofdstuk van het Sira-rapport in één tabel afgezet tegen de structurele regeldrukkosten. De structurele baten voor het bedrijfsleven worden geschat op 497 miljoen euro. De structurele baten voor burgers liggen tussen de 325,1 en de 347,4 miljoen euro.

Het college constateert dat in het Sira-rapport bij de totstandkoming van deze batenberekening meerdere keren wordt gewezen op het indicatieve karakter van deze (potentiële) baten. Zo benoemt het Sira-rapport dat het niet mogelijk is om een nauwkeurige berekening te maken van de mogelijke besparing die voortkomt uit het adequaat afstellen en dimensioneren van technische bouwsystemen. Ook wijst het college op de onzekerheid over terugverdiertijden. Tot slot constateert het college dat de toelichting bij het voorstel en het Sira-rapport niet ingaan op (kwantificering van) een van de belangrijkste maatschappelijke baten van de voorgenomen maatregelen: reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Zie daarvoor ook adviespunt 1.1.

De toelichting bij het voorstel gaat niet in op deze kanttekeningen bij de cijfers over baten. Het college acht het voor onderbouwde besluitvorming van belang dat de toelichting expliciet in gaat op deze nuances bij de batenberekening voor burgers en bedrijven. Zeker omdat deze baten in de toelichting een-op-een afgezet worden tegen de (structurele) regeldrukkosten voor burgers en bedrijven.

#### **4.2 Het college adviseert om in de toelichting expliciet in te gaan op de kanttekeningen bij de batenberekeningen en op de verhouding van de baten tot de (structurele) regeldrukkosten voor burgers en bedrijven.**

*Dictum*

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Het besluit niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris