

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

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/Is/ATR3250/2023-U009

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 25 januari 2024

Betreft Wijzigingsregeling in verband met de nieuwe NTA 8800 (2024)

Geachte heer De Jonge,

Op 12 december 2023 is een voorstel voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel wijzigt de Omgevingsregeling in verband met een vernieuwde versie van de energieprestatie-bepalingsmethode NTA 8800¹ en de aangepaste versies van de bijbehorende beoordelingsrichtlijnen 9500-U, 9500-W en 9501.² Het voorstel volgt op basis van praktijkervaringen en mede op verzoek van marktpartijen die veel werken met de bepalingmethode. Het voorstel herstelt enkele onduidelijkheden in de documenten bij de bepalingmethode en regelt enkele vereenvoudigingen. Het voorstel regelt daarnaast dat 1000 extra controles plaatsvinden op energieadviseurs en verzwart de interne audits bij bedrijven in deze sector. Het voorstel heeft gevolgen voor energieadviseurs die met de (nieuwe versie van de) methode en richtlijnen werken. Net als in 2022 en 2023 dienen energieadviseurs in de eerste helft van 2024 een bijscholingscursus te volgen om hun vakbekwaamheid op peil te houden.

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 De Nederlands Technische Afspraak 8800 (NTA 8800) is de methode voor de bepaling van de energieprestatie van gebouwen, waarmee onder meer gerekend kan worden om aan te tonen dat gebouwen voldoen aan de BENG-eisen (Bijna Energie Neutrale Gebouwen). Met de intrede van de NTA 8800 sinds 1 januari 2021 zijn de Energieprestatie coëfficiënt (EPC) voor nieuwe gebouwen en de Energie-Index (EI) voor bestaande gebouwen vervallen. NTA 8800 ziet o.a. op de energiebehoefte van een gebouw in kWh/m² gebruiksoppervlakte per jaar.

² De BRL 9500 en 9501 zijn er op gericht om de kwaliteit van energieprestatieberekeningen (en energielabels) te waarborgen. Het gaat hierbij om energieprestatieberekeningen waarbij de specialistisch adviseur gebruik maakt van geattesteerde software.

1. Nut en noodzaak

Het voorstel wijst de geactualiseerde versie van de NTA 8800 aan en de bijbehorende beoordelingsrichtlijnen op verzoek van partijen die in de praktijk werken met de methode. De geactualiseerde NTA neemt onvolkomenheden en onduidelijkheden weg en draagt bij aan het voorkomen of beperken van praktische knelpunten in de uitvoering. Ook zorgt het voorstel voor vereenvoudigingen. Het college stelt vast dat het voorstel een onderbouwing bevat van nut en noodzaak van de voorgenomen actualisatie van de NTA. Dit is echter niet het geval voor de uitbreiding van de controle van energieadviseurs. Concreet neemt het aantal controles door certificerende instellingen toe met 1000 per jaar. Deze extra controles kosten naar schatting in totaal 269.500 euro. Verder worden de interne audits (met de jaarlijkse organisatiegerichte controle) bij bedrijven verzwaaard. Niet duidelijk is wat de tijd- en kosteneffecten hiervan zijn voor bedrijven.

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat "de aanscherping van de kwaliteitsborging nodig is door het toenemende economisch belang van het energielabel en om vertrouwen te blijven houden in het stelsel". Het voorstel bevat echter geen nadere toelichting bij en onderbouwing voor de voorgestelde extra controles en verzwaring van de interne audits. Niet duidelijk is wat aard, omvang, ernst en oorzaken van de problematiek zijn waarvoor deze maatregelen een oplossing moeten bieden. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat voor 'fouten' met het energielabel voorkomen als gevolg van onjuist handelen door energieprestatieadviseurs, hoe vaak dit voorkomt en of het hierbij gaat om een structureel probleem of dat het incidenten bij slechts enkele energieadviseurs betreft. Ook is niet duidelijk wat de negatieve gevolgen zijn van deze fouten. Het college onderkent dat onjuiste energielabels gevolgen kunnen hebben voor bijvoorbeeld huurders, omdat het label kan doorwerken in de huurprijzen, maar de toelichting bij het voorstel geeft geen inzicht in de mate waarin dit effect optreedt.

1.1 Het college adviseert nut en noodzaak van de extra controles op energieadviseurs en verzwaring van interne audits inhoudelijk te onderbouwen in de toelichting bij het voorstel.

Het college onderkent dat u de Tweede Kamer in juni 2023 heeft geïnformeerd over een extern onderzoek naar het kwaliteitsborgingssysteem bij het stelsel van energieprestatie gebouwen.³ De nu voorgestelde maatregelen zijn een vervolg op de uitkomsten van dit onderzoek. Het voorstel en de toelichting bevatten echter geen weergave van de onderzoeksresultaten die aanleiding zouden geven voor deze maatregelen. Dit is voor de onderbouwing van nut en noodzaak van de maatregelen wel van belang, ook omdat u in de Kamerbrief aangeeft dat er "steeds minder fouten worden gemaakt door energieadviseurs" en dat de eerder genomen maatregelen (waaronder de bijscholingsverplichting) al hebben bijgedragen aan de kwaliteitsverbetering. Deze gunstige ontwikkelingen doen de vraag rijzen waarom de voorgestelde maatregelen nodig zijn én in welke mate ze de gunstige ontwikkelingen versterken. Inzicht in de mate van doelbereik is nodig om te kunnen beoordelen of de regeldrukgevolgen van de maatregelen proportioneel zijn.

³ Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 814 (*Kamerbrief over kwaliteit energielabel*).

2. *Minder belastende alternatieven*

Het voorstel regelt enkele verduidelijkingen in de externe documenten die horen bij de NTA 8800. Het gaat bijvoorbeeld om verduidelijking van de technische bepalingen over actieve koeling (koelcapaciteit en randvoorwaarden) in relatie tot de eis om het risico op oververhitting te verminderen bij nieuwbouwwoningen, en om verduidelijking van de bepaling van voorwaarden bij zomernachtventilatie. Naast verduidelijking regelt het voorstel enkele vereenvoudigingen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om vereenvoudiging van de opname van de leidingisolatie verwarming en koeling, de opname van de regeling afgifte verwarming en koeling en de bepaling van distributieverlies bij een gecombineerde leiding verwarming en tapwater. Deze wijzigingen dragen bij aan de kenbaarheid van de regeling en aan beperking van de lasten als gevolg van deze verplichtingen.

In het verlengde van het ATR-advies begin 2023 is tevens duidelijk gemaakt dat de verplichte bijscholing voor energie-adviseurs ook digitaal mag worden gevolgd. Ook dit beperkt de lasten bij de naleving van de wettelijke verplichtingen.

Het voorstel zorgt voor enige verduidelijking en vereenvoudiging van de wettelijke verplichtingen. Het college merkt op dat de doorontwikkeling van de bepalingsmethode (inclusief alle bijbehorende detailvoorschriften) ook het risico kent van toenemende verfijning en detaillering. Hoewel dit de zuiverheid en zekerheid van de vaststelling van de energieprestatie van een gebouw kan vergroten, kan deze verfijning ook leiden tot hogere regeldrukkosten. Dit doet de vraag rijzen in welke mate een verdere doorontwikkeling van de bepalingsmethode nog de extra regeldrukkosten waard is. In de consultatie over het voorstel is hiervoor aandacht gevraagd. Dit onderstreept volgens het college het belang van het blijven verkennen van de mogelijkheden om de regeldrukkosten te verminderen of te beperken, bijvoorbeeld door verdere standaardisatie en vereenvoudiging van de bepalingsmethode.

2.1 Het college adviseert bij de doorontwikkeling van de bepalingsmethode expliciet aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor standaardisering en vereenvoudiging, en daarbij de uitvoeringspraktijk te blijven betrekken.

Aanvullend merkt het college op dat duidelijkheid over de concrete inhoud van de voorgestelde wijzigingen (zie 3.1) en de impact daarvan (zie 4.1) ook van belang is voor sectorpartijen om gericht te kunnen meedenken over minder belastende uitwerkingen.

3. *Werkbaarheid*

De voorgestelde wijzigingen in de NTA volgen op verzoek van de uitvoeringspraktijk en zijn afgestemd met onder andere de Projectgroep NTA 8800. De betrokkenheid van brancheorganisaties en experts draagt bij aan de werkbaarheid van het voorstel.

Het college ziet aanleiding voor enkele aandachtspunten bij de werkbaarheid van het voorstel. Deze hebben allen te maken met de kenbaarheid van de concrete wijzigingen:

- Het voorstel resulteert in nieuwe versies van de Beoordelingsrichtlijnen 9500-U, 9500-W en 9501. Deze drie documenten vervangen eerdere versies van de richtlijnen (met de daarbij behorende wijzigingsbladen). In de nieuwe documenten is niet kenbaar welke (tekstuele en inhoudelijke) wijzigingen worden doorgevoerd ten opzichte van de huidige documenten.

- Het voorstel wijst de nieuwe NTA8800 aan (2024-versie). De internetconsultatie bij het voorstel bevat een tabel waarin de voornaamste wijzigingen in de NTA worden beschreven. Evenals vorig jaar is ook nu de nieuwe, integrale versie van de NTA8800 nog niet beschikbaar via de internetconsultatie. Daarmee is niet volledig kenbaar welke (tekstuele en inhoudelijke) wijzigingen het voorstel doorvoert in de NTA8800.
- Het voorstel betekent verder een actualisatie van de ISSO opnameprotocollen. Bij de internetconsultatie zijn de 'wijzigingsdocumenten' opgenomen bij deze protocollen. Daarmee zijn de inhoudelijke en tekstuele wijzigingen zichtbaar, maar ontbreekt de nieuwe, geconsolideerde versie van de protocollen.

Het voorgaande betekent dat de wijzigingen in de drie verschillende type documenten op drie verschillende manieren worden gepresenteerd. Dit maakt de kenbaarheid van de concrete wijzigingen lastig, ook in relatie tot de huidige bepalingen (die niet wijzigen).

Volgens het college is het wenselijk dat het voorstel duidelijk maakt hoe bepalingen wijzigen en hoe de geconsolideerde teksten vervolgens luiden. Dit betekent ook dat de wijzigingsvoorstellen en geconsolideerde teksten allemaal gebruiksvriendelijk, digitaal en kosteloos toegankelijk zijn. Dat is op dit moment nog niet het geval. Zo zijn de geconsolideerde versies van de ISSO opnameprotocollen nog niet gratis beschikbaar en kunnen de beoordelingsrichtlijnen alleen digitaal worden ingezien op een website nadat een (gratis) account is aangemaakt en daarmee is ingelogd.

3.1 Het college adviseert de inhoudelijke wijzigingen en de geconsolideerde tekst al bij de consultatie en vaststelling van veranderende normdocumenten digitaal en kosteloos beschikbaar te stellen.

4. Gevolgen regeldruk

Het voorstel bevat een kwalitatieve beschrijving van de regeldrukgevolgen. Deze gevolgen zijn deels gekwantificeerd. Zo resulteert de verplichte cursus voor energieadviseurs volgens het voorstel in een eenmalige regeldruktoename van circa 1.102.400 euro (uitgaande van circa 2.650 energieadviseurs die een cursus van een dag volgen). Daarnaast resulteren 1000 extra controles in een kostenpost van circa 269.500 euro voor de certificerende instellingen. Deze kosten zullen worden doorbelast aan de bedrijven.

De uitwerking van de regeldrukeffecten is nog niet volledig. Het college wijst als voorbeeld op de volgende drie wijzigingen waar een regeldrukanalyse ontbreekt:

- Op basis van de wijzigingen in de BRL 9500-U en BRL 9500-W worden interne audits met de jaarlijkse organisatiegerichte controle verzwaard. Niet duidelijk is wat de extra tijdsbesteding en/of kosten zijn van deze verzwarende maatregelen, en voor hoeveel bedrijven dit gevolgen heeft.
- Als gevolg van de 1000 extra controles zullen (meer) bedrijven meer dossiers moeten aanleveren bij de certificerende/controlerende instelling. Onduidelijk is hoeveel tijd en extra kosten dit met zich meebrengt.
- De toelichting geeft aan dat enkele wijzigingen in de NTA 8800:2024 resulteren in enige beperking van de opnametijd. Onduidelijk is in welke mate energieadviseurs minder tijd kwijt zijn als gevolg van deze vereenvoudigingen.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten compleet te maken conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij het voorstel:

De regeling niet vaststellen.

Het college benadrukt dat het dictum bij dit advies geen inhoudelijk oordeel is over de noodzaak of proportionaliteit van de voorgestelde wijzigingen. Het dictum drukt uit dat de onderbouwing van het voorstel onvoldoende is. Zo geeft de toelichting geen inzicht in de mate waarin problemen bestaan met het kwaliteitssysteem bij de bepaling van energieprestaties van gebouwen. Een verwijzing naar een onderliggend onderzoeksrapport en een Kamerbrief ontbreekt. Dit is met name van belang, omdat de Kamerbrief aangeeft dat er al gunstige ontwikkelingen zijn met betrekking tot de kwaliteit van het energieadvies. Het voorstel maakt niet duidelijk waarom nog aanvullende maatregelen nodig zijn en in welke mate die een verdere kwaliteitsverbetering moeten bewerkstelligen. Omdat een adequate probleemanalyse en afweging van maatregelen in de toelichting bij het voorstel ontbreekt, is onderbouwde besluitvorming over het voorstel niet mogelijk.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris