

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

Aan minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Dhr. R. Knops
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
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR0830/2019-U141

Uw referentie

Datum 8 november 2019
Betreft Verzamelbesluit i.v.m. de aanpassing van de methodiek voor het bepalen van energieprestatie gebouwen en inijking van energielabels

Geachte heer Knops,

Op 16 oktober 2019 heeft u het voorstel besluit tot wijziging van diverse besluiten in verband met de aanpassing van de methodiek voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen en de inijking van energielabels aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

Aanleiding voor het verzamelbesluit vormt de inwerkingtreding op 1 juli 2020 van de nieuwe rekenmethode NTA 8800 voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen. De nieuwe bepalingsmethode NTA8800 wordt voorgeschreven door de herziene richtlijn energieprestatie gebouwen, EPBD (Energy Performance of Buildings Directive, richtlijn 2018/844/EU).

Momenteel is het energielabel een letter(combinatie) die gebaseerd is op de Energie-Index (EI). De herziene EPBD-richtlijn schrijft voor dat de energieprestatie op het label vanaf 1 juli 2020 uitgedrukt moet worden in de indicator kWh/m.² Deze indicator wordt met de nieuwe bepalingsmethode NTA 8800 vastgesteld. De huidige indeling van de energielabels moet hierop worden aangepast. Aan de hand van een zgn. inijkingstabel is door middel van de klassengrenzen af te lezen welke labelletter bij een bepaalde EI hoort. Als gevolg van NTA8800 moeten deze tabellen opnieuw worden bepaald. Bestaande gebouwen kunnen als gevolg van de introductie van de NTA8800 en de inijking een ander (beter of slechter) energielabel krijgen.

De voorliggende wijziging past vier besluiten aan. Het gaat om nationaal beleid ter stimulering van de verduurzaming van bestaande gebouwen. In de vier besluiten wordt gebruik gemaakt van energielabels en/of de bepalingsmethode voor de energieprestatie en moeten door de nieuwe bepalingsmethode NTA8800 en de inijking van energielabels worden aangepast:

- In het besluit energieprestatievergoeding huur wordt de indicator voor de warmtebehoefte en de staffelgrenzen voor de energieprestatievergoeding aangepast met gebruikmaking van de nieuwe bepalingsmethode.
- Het besluit huurprijzen woonruimte wordt gewijzigd, zodat huurwoningen waarvan de energieprestatie vanaf 1 juli 2020 met de nieuwe bepalingsmethode is berekend,

ook in aanmerking komen voor extra huurpunten op grond van de behaalde energieprestatie.

- In het besluit vermindering verhuurderheffing worden de technische eisen die verbonden zijn aan de toekenning van een heffingsvermindering, voor nieuwe aanvragen aangepast aan de nieuwe bepalingmethode per 1 juli 2020. Daarnaast worden overgangsbepalingen opgenomen voor lopende aanvragen die op de huidige methode van de Energie-Index zijn gebaseerd.
- In het Bouwbesluit 2012 worden de technische eisen aan de label C-verplichting voor kantoren die per 1 januari 2023 ingaat, aangepast aan de nieuwe bepalingmethode en indicator.

Deze wijzigingen gaan gelijk met de invoering van de NTA 8800 in op 1 juli 2020.

Samenhang andere regelgeving

De komende maanden worden van enkele besluiten ook de onderliggende ministeriële regelingen aangepast. Het gaat om de volgende regelingen:

- Regeling energieprestatie gebouwen.
- Regeling vermindering verhuurderheffing.
- Regeling energieprestatievergoeding huur.
- Subsidieregeling energiebesparing Eigen huis.
- Stimuleringsregeling energieprestatie huursector.

De toelichting benoemt dat naast twee uitgevoerde inijkingsstudies naar energielabels voor woningen en utiliteitsgebouwen er ook een studie gedaan is naar het op de NTA 8800 aanpassen van de methodiek van het vereenvoudigd energielabel (VEL). Het VEL moet volgens de herziening van de EPBD ook de indicator in kWh/m² per jaar gaan bevatten. Uit de studie is naar voren gekomen dat het VEL door toepassing van de NTA 8800 minder nauwkeurig wordt. Dit heeft te maken met het feit dat voor het vaststellen van het aantal kWh/m² de geometrie van de woning nauwkeurig moet worden opgemeten. Deze meting moet volgens de nieuwe systematiek ter plekke worden gedaan door een expert. Zij is namelijk te complex en tijdrovend voor een woningeigenaar. Bovendien kunnen de meetgegevens niet op afstand worden gecontroleerd. Dit is des te belangrijker, doordat een onnauwkeurige meting kan leiden tot een verschil van één energielabelklasse. Het gevolg is dat het VEL niet meer hanteerbaar is en vanaf 1 juli 2020 niet meer kan worden aangevraagd. Alle energielabels moeten vanaf die datum door een adviseur worden bepaald. De inschatting van Sira Consulting is dat door deze wijziging de administratieve lasten voor burgers stijgen met € 9,3 miljoen per jaar en voor bedrijven met € 10,2 miljoen per jaar.¹

Het opnieuw vaststellen van het energielabel hangt samen met dit wijzigingsbesluit, maar maakt er volgens de toelichting geen onderdeel van: de energielabelsystematiek wordt formeel pas aangepast door een latere wijziging van de regeling energieprestatie gebouwen. De toelichting benoemt verder dat het systeem van het VEL ook nog aangepast zal worden door een wijziging van de Regeling energieprestatie gebouwen en daarom geen onderdeel vormt van onderhavige wijziging. De nu voorliggende wijziging sluit al wel aan bij de voorgenomen nieuwe labelklassen-indeling en de nieuwe bepalingmethode NTA 8800.

¹ Rapport 'Lastenonderzoek implementatie nieuwe bepalingmethode en indicator energie-label' van Sira Consulting B.V., 2019.

Het college constateert hiermee dat onderhavig voorstel en daarmee dit advies slechts een (zeer) beperkt deel van het totale pakket aan maatregelen omtrent wijzigingen door NTA8800 en energielabels betreft. Het totale pakket heeft naar verwachting grote gevolgen voor de regeldruk van bedrijven en burgers.

Het college merkt op dat het voor een onderbouwde besluitvorming over de herziening van de energielabelsystematiek noodzakelijk is om de gevolgen van het totale pakket aan de maatregelen in hun geheel en in hun onderlinge samenhang te bezien.

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

De voorliggende wijziging past vier besluiten aan. Het betreft besluiten die gebruik maken van energielabels en/of de bepalingsmethode voor de energieprestatie. De noodzaak voor aanpassing van de besluiten volgt uit het feit dat het (herziene) EPBD andere eisen aan de labels en de bepalingsmethode stelt. Dit moet voorkomen dat er in regelgeving voor de energieprestaties van bestaande gebouwen verwezen wordt naar bepalingsmethoden en indicatoren die gedateerd zijn of niet meer voldoen aan Europese eisen. Verder moet de regelgeving voor bestaande gebouwen tegelijkertijd met de regelgeving voor nieuwbouw worden gewijzigd om te voorkomen dat er twee verschillende bepalingsmethoden ontstaan.

Het college constateert dat hiermee de noodzaak van het voorstel voldoende is onderbouwd.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting benoemt dat het opnieuw bepalen (inijken) van de labelklassen van de energielabels op verschillende manieren mogelijk is.² De varianten zijn in twee categorieën in te delen: een categorie “gelijk houden” met varianten waarbij de verdeling van gebouwen over de labelklassen zoveel mogelijk gelijk blijft in vergelijking met de huidige situatie, en een categorie “toekomstbestendig” waarbij de ijkpunten worden aangepast naar de huidige energetische staat van de woningmarkt, waardoor veel gebouwen in een lagere/slechtere labelklasse terecht komen ten opzichte van de huidige methode.

² Rapport ‘Inijking energielabels woningen’ van INNAX Bouwkundig adviseurs B.V., 2019. Te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/04/advies-inijking-labelklassen-energielabel-op-basis-van-nta-8800-woningbouw-en-utiliteitsbouw>
Rapport ‘Inijking energielabels utiliteitsgebouwen’ van W/E adviseurs, 2019. Te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/04/advies-inijking-labelklassen-energielabel-op-basis-van-nta-8800-woningbouw-en-utiliteitsbouw>

Met de voorliggende wijziging is de variant “gelijk houden” gekozen. Dat is volgens de toelichting het minst belastende alternatief, omdat hierdoor zoveel mogelijk gebouwen in dezelfde labelklasse als in de huidige situatie blijven. Toch zullen volgens de toelichting sommige gebouwen met de introductie van NTA 8800 een beter of slechter label krijgen dan met de oude bepalingmethode. Volgens de toelichting behoudt naar verwachting 53% van de woningen dezelfde labelletter. In 38% krijgen woningen een label dat één klasse beter of slechter is dan het oude label. Bij gevolg verschuift het label voor de resterende 9% van de woningen twee of meer klassen (naar boven of naar beneden). De toelichting maakt dit overigens niet expliciet. De toelichting meldt verder dat bij utiliteitsgebouwen 55% dezelfde labelletter behoudt en 11% verschuift naar één labelklasse beter en 13% naar één labelklasse slechter. De verandering van de energielabels van de resterende 21% van de gebouwen (utiliteitsgebouwen) wordt in de toelichting niet nader geduid. Het college concludeert dat deze 21% te maken krijgt met een verschuiving van ten minste twee labelklassen beter of slechter. Dit betekent dat ruim één op de vijf utiliteitsgebouwen in een labelklasse komt die ten minste twee klassen afwijkt van het oude label.

Volgens de toelichting is het niet te voorkomen dat er gebouwen zijn waarbij een labelverschuiving optreedt. Er wordt overgestapt van een dimensieloze indicator (EI), waarin verschillende correctiefactoren waren opgenomen, naar een indicator in kWh/m² per jaar. De verschuivingen hebben met name te maken met het feit dat de geometrie van het gebouw meer invloed krijgt op de uitkomst. Met de geometrie van het gebouw wordt in dit verband de verhouding tussen de verliesoppervlakte van de schil (gevels, dak en vloer) en de gebruiksoppervlakte (vloeren) bedoeld. Het gevolg is dat in een rijtje met identieke woningen de hoekwoning een slechtere energieprestatie en dus een slechter energielabel zal krijgen dan een tussenwoning, doordat deze meer verliesoppervlakte heeft (namelijk een zijgevel).

Het college constateert dat in het voorstel verschillende alternatieven voor de inrijking van energielabels zijn overwogen en dat er voor het minst belastende alternatief is gekozen. Hoewel niet gerelateerd aan regeldruk, merkt het college vanuit de optiek van mate van doelbereik en kosten-baten op dat de gekozen optie ‘gelijk houden’ wel twijfelachtig is. Deze optie draagt namelijk in vergelijking met het alternatief ‘toekomstbestendig’ minder bij tot het bereiken van het doel van de nieuwe bepalingmethode en aanpalende wijzigingen: een zo nauwkeurig mogelijke benadering van de werkelijkheid omtrent de energetische kwaliteiten van een gebouw.³

3. *Werkbaarheid en uitvoerbaarheid*

Het besluit heeft volgens de toelichting gevolgen voor alle gebouweigenaren en huurders. Hierbij horen niet alleen particuliere huiseigenaren en verhuurders, maar ook eigenaren van maatschappelijk vastgoed en commercieel vastgoed, zoals overheden en onderwijsinstellingen. Daarnaast heeft het besluit gevolgen voor de adviseurs en bedrijven in de energieadviesbranche, die te maken zullen krijgen met de nieuwe bepalingmethode.

³ Bij de huidige labelklassenindeling zijn de ijkpunten gebaseerd op de situatie van 2000 (woningbouw) en 2003 (utiliteitsbouw). De optie toekomstgericht beoogt een verschuiving (herijking) van de twee ijkpunten naar een meer recente datum te realiseren waardoor de energetische kwaliteit van de mediaan en het nieuwbouwniveau geactualiseerd worden naar de huidige stand van zaken van de bestaande voorraad in Nederland.

De (regeldruk)effecten van de wijzigingen zijn door Sira Consulting in kaart gebracht.⁴ Op hoofdlijnen zijn met dit wijzigingsbesluit twee wijzigingen voorzien waarvoor er lasten-effecten optreden voor burgers en bedrijven. Het betreft de volgende wijzigingen:

- De drempel voor de label C-verplichting⁵ voor kantoren wordt gewijzigd door de nieuwe bepalingmethode NTA 8800. Zoals hierboven aangegeven, kunnen de nieuwe bepalingmethode en inijking tot gevolg hebben dat een bestaand label voor kantoren kan verbeteren of verslechteren. Kantoren die bijvoorbeeld in de huidige situatie een label C hebben ontvangen, kunnen door de nieuwe bepalingmethode naar een label D of een label B gaan. Bij verschuiving naar label D moet het kantoor worden aangepast en moeten eenmalige investeringskosten gemaakt worden. Andersom, als een kantoor met label D verschuift naar label C is geen aanpassing meer nodig en vervalt (de noodzaak voor) de investering. In dit laatste geval kan een eerdere investering ook als onnodig worden beschouwd (om aan de verplichting van een C-label te voldoen).
- In het woningwaarderingssysteem (WWS) wordt de maximale prijs voor sociale huurwoningen berekend volgens een puntensysteem. Het aantal punten dat een sociale huurwoning krijgt, is een indicatie van de kwaliteit van een woning. De puntentelling wordt gebaseerd op onder andere de oppervlakte van de ruimten, aanwezige (sanitaire) voorzieningen in de keukens, de energieprestatie en de WOZ-waarde. Voor de puntentelling van de energieprestatie wordt in de huidige situatie gekeken naar de EI of het energielabel. Hoe beter de energieprestatie is, hoe meer punten worden toegekend en hoe hoger de maximale huur is die een verhuurder mag vragen. De nieuwe methodiek kan tot gevolg hebben dat bepaalde sociale huurwoningen met de nieuwe bepalingmethode beter presteren dan voorheen en andere sociale huurwoningen juist slechter.

Het college ziet in het kader van werkbaarheid van deze wijzigingen aanleiding voor twee aandachtspunten.

Overgangsperiode en twee labelsystemen

Energielabels die zijn aangevraagd in de huidige situatie, zijn 10 jaar geldig. Dit leidt er toe dat er gedurende 10 jaar twee systemen van energielabels naast elkaar zullen bestaan. Dit heeft gevolgen voor zowel kantoorpanden als woningen die worden verhuurd in het kader van de WWS.

Voor kantoorpanden geldt vanaf 2023 dat ze verplicht een label C (of beter) moeten hebben. Als hun oude label echter is aangevraagd vóór inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit (1 juli 2020) én als het in 2023 nog steeds geldig is, dan hoeft er voor deze kantoorpanden in 2023 nog geen nieuw label te worden aangevraagd, ook niet als dit label slechter is dan het vanaf 2023 verplichte label C. Uiteraard vervalt het oude label C op een gegeven moment wel. De kantoorgebouweigenaar zal dan het verplichte label C moeten zien te bemachtigen. De vraag rijst daarbij wanneer die eigenaar de daartoe benodigde investeringen moet hebben gedaan, waarmee het gebouw aan de nieuwe eisen voor een label C voldoet. Het voorstel geeft hier geen duidelijk over.

⁴ Rapport 'Lastenonderzoek implementatie nieuwe bepalingmethode en indicator energielabel' van Sira Consulting B.V., 2019.

⁵ Per 1 januari 2023 moet elk kantoor groter dan 100 m² minimaal energielabel C hebben.

Voor wijzigingen ten aanzien van het WWS geldt dat in de huidige situatie de waardering van de energieprestatie van de woning in relatie tot de huurprijs bepaald is op basis van de Energie-Index. Ook de Energie-Index kent een geldigheid van 10 jaar. Gebouweigenaren kunnen binnen die termijn gebruik maken van de oude huurtabel met daarin de punten gekoppeld aan de Energie-Index. Dit betekent dat er gedurende die termijn moet worden gewerkt met twee verschillende tabellen.

3.1 Het college adviseert om aan te geven wanneer eigenaren van kantoorpanden de benodigde investeringen moeten hebben gedaan in geval het energielabel van hun gebouw door de nieuwe bepalingsmethodiek is verschoven van C (of hoger) naar D (of lager) én om daarbij voor deze gevallen een overgangstermijn vast te stellen.

Het college merkt verder op dat er geen MKB-toets is gedaan omdat de regeldrukgevolgen van het voorstel beperkt zouden zijn. Tegelijkertijd kan er juist ten aanzien van de overgangssituatie veel onduidelijkheid ontstaan. Het college acht het daarom van belang om toch een MKB-toets te doen, zodat een beter beeld kan worden verkregen over de vragen die het MKB heeft ten aanzien van de overschakeling naar het nieuwe systeem en de werkbaarheid hiervan.

3.2 Het college adviseert om een MKB-toets uit te voeren, opdat een beter beeld kan worden verkregen van de vragen die het MKB heeft bij de omschakeling naar het nieuwe systeem.

Aanvullend hierop vraagt het college in het algemeen aandacht voor de begrijpelijkheid van de voorgenomen energielabelsystematiek. Een van de uitgangspunten bij implementatie van NTA8800 was dat deze beter moest aansluiten bij de behoefte en beleving van de consument. Om dit doel te bereiken acht het college, communicatie over de wijzigingen naar de geraakte doelgroepen van groot belang.

4. Gevolgen regeldruk

Sira Consulting heeft in opdracht van het ministerie onderzoek gedaan naar de regeldruk-effecten van de voorliggende wijzigingen. De toelichting bij het voorstel bevat een samenvatting van het lastenonderzoek.

Wijzigingen Besluit huurprijzen woonruimte (Woonwaarderingstelsel)

Voor de wijzigingen omtrent het Besluit huurprijzen woonruimte (woningwaarderingstelsel) worden de eenmalige lasten ingeschat op circa € 2 miljoen. Deze lasten houden verband met kennisname van de nieuwe eisen, het voor de organisatie in kaart brengen van de gevolgen en het implementeren van de wijzigingen. De Sira-rapportage benoemt dat er huurders bij verhuurders (particulier en woningcorporaties) huurverlaging kunnen vragen als hun woning in de nieuwe situatie een lager label krijgt. Ook benoemt de Sira-rapportage dat er ook minder huurverlagingen optreden in gevallen waar de labelverschuiving tot een beter label leidt en waardoor een huurverlaging niet meer mogelijk is. Sira Consulting concludeert hiermee dat “het saldo daarmee niet tot een significante verschuiving voor de regeldruk leidt”.

Bij inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving voor woningen moet een nieuw label worden bepaald bij woningmutaties wanneer het oude label is verlopen. In deze gevallen moeten corporaties en huurders uitzoeken wat het nieuwe label voor gevolgen heeft voor de huurprijs. Het college wijst op de structurele lasten die dit uitzoekwerk en opnieuw bepalen van de huurprijs bij woningmutaties in deze gevallen met zich mee brengen. De regeldrukanalyse en toelichting bij het voorstel gaan niet in op deze structurele lasten voor huurders en verhuurders.

4.1 Het college adviseert de structurele regeldruk die het gevolg is van het bepalen van een nieuw label bij woningmutatie voor woningen waarvan het oude label is verlopen, in beeld te brengen conform de Rijksbrede methodiek.

Wijzigingen Bouwbesluit 2012 inzake energielabel C verplichting

Voor de wijzigingen omtrent het Bouwbesluit 2012 in het kader van de energielabel C verplichting wordt een vermindering van regeldruk voor bedrijven ingeschat op € 30,3 miljoen. Het college constateert hiermee dat de totale regeldrukgevolgen van de wijzigingen van dit voorstel voor de label C verplichting alleen op macroniveau in beeld zijn gebracht.

De Sira-rapportage gaat niet concreet in op de volgende *individuele* situaties:

1. De situatie waarin een oud label C in de nieuwe situatie label D wordt. Dit betekent dat de gebouweigenaar moet gaan investeren om weer tot label C te komen, waar dat in de oude situatie niet nodig was. Het college acht het van belang dat de effecten van deze extra investeringen op handelingsniveau in beeld worden gebracht.
2. Een oud label D wordt in de nieuwe situatie een label C. Dit betekent dat gebouweigenaren niet meer hoeven te investeren om label C te bereiken. Als de investering nog niet was gedaan, is dit een vermindering van de regeldruk. Deze vermindering moet in beeld gebracht worden.
3. Dit scenario betreft dezelfde situatie als bij punt 2, maar dan in het geval de investering wel al is gedaan. Er is dan sprake van investeringen die achteraf niet nodig waren geweest. Deze kosten dienen volgens het college in beeld te worden gebracht als onnodige regeldruk.

De toelichting en de Sira-rapportage maken niet inzichtelijk welke handelingen individuele bedrijven moeten verrichten in deze situaties om aan de nieuwe verplichtingen te voldoen. Dit is niet conform de Rijksbrede methodiek om de (onnodige) regeldrukgevolgen in beeld te brengen.

4.2 Het college adviseert om voor *individuele* bedrijven de (onnodige) regeldrukeffecten in de hierboven beschreven situaties in beeld te brengen en daarbij concreet in te gaan op wat deze voorgenomen situatie betekent op *handelingenniveau*, conform de Rijksbrede methodiek.

Tot slot concludeert het college dat de kosten van het kennis nemen van de wijzigingen in het Bouwbesluit 2012 nog niet in beeld zijn gebracht.

4.3 Het college adviseert om voor de wijzigingen in het Bouwbesluit 2012 de kennisnamekosten conform de Rijksbrede methodiek in beeld te brengen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel over dit voorstel:

Indienen, nadat 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