

## Memorie van toelichting

### I. Algemeen

#### 1. Aanleiding van dit wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel stelt de regering voor de handhaving van het overtreden van voorschriften die worden gegeven met het oog op verbindende internationale verplichtingen (zoals richtlijnen en verordeningen) die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens de Woningwet is voorzien, te verbeteren. Daarom wordt voorgesteld het handhavingsinstrumentarium uit te breiden met een bestuurlijke boete.

De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel is de implementatie van artikel 27 van richtlijn nr. 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU L153/13) (hierna: de herziene EPBD (*Energy Performance of Buildings Directive*)). Dit betreft een herziening van richtlijn nr. 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen (hierna: de oude EPBD). Een tweede aanleiding is de inwerkingtreding van de Verordening no. 305/2011 (verordening bouwproducten) per 1 juli 2013.

Doel van de herziene EPBD is het verminderen van het energieverbruik in gebouwen in de Europese Unie. Van het energieverbruik in de Europese Unie komt 40% voor rekening van gebouwen. Reductie hiervan is belangrijk om ervoor te zorgen dat de Europese Unie minder afhankelijk wordt van energie. Daarnaast levert de richtlijn een bijdrage aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgasemissies. Ook versterkt de richtlijn de energievoorzieningszekerheid, technologische ontwikkelingen en de werkgelegenheid in de bouw- en installatiesector. Verder is van belang dat bouw eigenaren hun lasten kunnen verminderen door energie te besparen. Hiertoe zijn in de herziene EPBD voorschriften opgenomen met betrekking tot minimumeisen aan nieuwbouw, grootschalige renovatie van bestaande gebouwen en technische bouwsystemen, keuring van installaties, het proces naar bijna-energie neutrale gebouwen en het energieprestatiecertificaat (hierna: energielabel). Tevens verplicht de richtlijn de lidstaten sancties op te leggen bij het overtreden van de nationale bepalingen (artikel 27 van de herziene EPBD).

In de brief "Toezeggingen en moties bouwregelgeving, energiebesparing en brandveiligheid" van 16 mei 2013 (Kamerstukken II 2012/2013, 32757, nr.63) is ingegaan op de implementatie van de herziene EPBD. In deze brief is de mogelijkheid van de introductie van een bestuurlijke boete kort naar voren gebracht.

Naast de herziene EPBD is op grond van de Woningwet uitvoering gegeven aan verordening nr. 305/2011/EU van het Europees parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad (PbEU L88)(hierna: verordening bouwproducten). Belangrijke onderdelen van deze verordening zijn de zogeheten CE-markering en bijbehorende prestatieverklaring. Op basis van de verordening bouwproducten is het verboden bouwproducten in de handel te brengen waarvoor de Europese commissie een geharmoniseerde Europese norm heeft gepubliceerd en de coëxistentieperiode met betrekking tot die norm is afgelopen, indien dat product niet is voorzien van de daarop betrekking hebbende CE-markering. Voorschriften betreffende deze CE-markering en prestatieverklaringen zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012. De in dit wetsvoorstel opgenomen bestuurlijke boete kan tevens worden toegepast bij de handhaving van deze voorschriften.

De opbouw van dit algemeen deel van de memorie van toelichting is als volgt. Eerst wordt ingegaan op het doel van de voorgestelde wijziging. Vervolgens wordt de samenhang van dit wetsvoorstel met de andere onderdelen van de herziene EPBD kort beschreven. In paragraaf 4 en 5 wordt ingegaan op het huidige handhavingsinstrumentarium voor voorschriften die voortvloeien uit internationale verplichtingen, de redenen voor uitbreiding ervan en de overwogen varianten. In paragraaf 6 wordt de keuze voor een bestuurlijke boete en de manier waarop deze zal worden

toegepast beschreven. In paragrafen 7 tot en met 9 wordt tenslotte ingegaan op de administratieve lasten, effecten, consultatie en de inwerkingtreding. In onderdeel 10 van dit algemeen deel van de toelichting is een transponeringstabel opgenomen met een overzicht van de voor de implementatie van de herziene EPBD benodigde wijzigingen in de regelgeving.

## **2. Doel van de voorgestelde wijziging**

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om de handhaafbaarheid en de naleving van de regels te verbeteren ten aanzien van voorschriften die voortvloeien uit internationale verplichtingen op het gebied van de Woningwet. Meer concreet gaat het hier vooral om voorschriften die worden gesteld in het kader van implementatie van Europese richtlijnen en verordeningen. Het achterliggende doel bij een betere handhaafbaarheid en naleving van dergelijke regels is het bereiken van het doel van de betreffende internationale verplichtingen (richtlijnen, verordeningen).

De voorgestelde wijziging is op dit moment vooral van belang voor de herziene EPBD. Deze richtlijn heeft als doel om het energiegebruik in gebouwen te verminderen. Met de voorgestelde wijziging zal wat betreft de herziene EPBD de handhaafbaarheid van overtredingen, zoals het niet verstrekken van een energielabel door een verhuurder van een bedrijfspand aan een nieuwe huurder, kunnen worden verbeterd.

Om die verbetering van de handhaafbaarheid en de naleving van regels te bewerkstelligen, wordt voorgesteld het handhavingsinstrumentarium van de Woningwet aan te vullen met een bestuurlijke boete, die kan worden toegepast door de Minister voor Wonen en Rijksdienst in geval van overtreding van voorschriften die voortvloeien uit internationale verplichtingen. Door het bestaande handhavingsinstrument aan te vullen met een generieke bestuurlijke boete wordt het handhavingsinstrumentarium van de Woningwet in het algemeen verbeterd, en blijft de verbetering niet beperkt tot een betere handhaafbaarheid van uitsluitend de herziene EPBD. Zoals hierboven reeds vermeld zal de bestuurlijke boete met name ook toepasbaar zijn bij de handhaving van de voorschriften die zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012 ter uitvoering van de verordening bouwproducten.

## **3. Het wetsvoorstel als onderdeel van de herziene EPBD**

De herziene EPBD bevat bepalingen over minimumeisen aan nieuwbouw en ingrijpende renovatie van bestaande gebouwen, technische bouwsystemen, keuring van airconditioningsystemen en verwarmingsinstallaties, het proces naar bijna-energieneutrale gebouwen en het energielabel. De richtlijn verplicht de lidstaten sancties op te leggen bij het overtreden van de nationale bepalingen. Ter implementatie van deze richtlijn worden de Woningwet, het Besluit energieprestatie gebouwen, Bouwbesluit 2012, alsmede de Regeling energieprestatie gebouwen en de Regeling Bouwbesluit 2012 gewijzigd.

Al sinds 1995 worden in Nederland minimumeisen gesteld aan nieuwbouw. Aanvullend zijn sinds 1 juli 2013 minimumeisen voor ingrijpende renovaties en technische bouwsystemen van kracht. Per 1 december 2013 is een wijziging van het Besluit energieprestaties gebouwen (Beg) en de Regeling energieprestatie gebouwen (Reg) voorzien waarmee de bepalingen omtrent keuringen van airconditioningsystemen worden geactualiseerd conform de artikelen 15 tot en met 17 van de herziene EPBD. Deze artikelen hebben betrekking op het doen laten plaatsvinden van keuringen van airconditioningsystemen. Tevens zijn er inmiddels concrete afspraken gemaakt met de branches voor installateurs en ketelfabrikanten over het starten van een vrijwillig systeem voor keuring van verwarmingsinstallaties begin 2014, conform de eisen die de herziene EPBD daaraan stelt. Verder treedt per 1 juli 2014 een wijziging van het Begin werking, waarin uit het oogpunt van een betere leesbaarheid de tot op heden gebruikte definitie van energieprestatiecertificaat vervangen wordt door twee definities, een nieuwe definitie voor energieprestatie en een herziene definitie voor energieprestatiecertificaat. Tevens worden twee artikelen in dit besluit geactualiseerd, te weten de bepaling over de plicht wanneer men in het bezit moet zijn van een energielabel en de bepaling over de zogeheten afficheringsplicht. Dit betreft de implementatie van de artikelen 2, 11, achtste lid, 12, derde lid en 13 van de herziene EPBD.

Daarnaast is een volgende wijziging van de Reg voorzien per 1 juli 2014. Met die wijziging wordt de inhoud en de vormgeving van het energielabel voor zogeheten utiliteitsgebouwen nader uitgewerkt, alsmede de procesvereisten die bij certificatie worden gesteld, de wijze waarop de energieprestatie van een utiliteitsgebouw wordt bepaald en de aan de energielabeladviseur die het label afgeeft te stellen kwaliteitseisen.

Tevens volgt in 2014 nog een aanpassing van het Beg en de Reg met betrekking tot de voorschriften omtrent energielabels voor woningen nadat de Tweede Kamer akkoord is gegaan met de vereenvoudiging van het energielabel voor woningen.

Tot slot wordt, zoals in de brief "Maatregelen energiebesparing gebouwde omgeving" van 29 november 2013 vermeld, voor de ontwikkeling richting de zogeheten Bijna-energie neutrale gebouwen (BENG) onderzocht of de in het Bouwbesluit 2012 opgenomen energieprestatiecoëfficiënten (EPC) vanaf 2015 zal worden aangescherpt.

Met dit voorstel wordt naar aanleiding van de eis van artikel 27 van de herziene EPBD een nieuwe sanctie geïntroduceerd zodat alle overtredingen van de bepalingen die voortvloeien uit de herziene EPBD kunnen worden gehandhaafd.

De Europese Commissie heeft Nederland op 21 september 2012 (inbreuknummer 2012/0388) in gebreke gesteld met betrekking tot de implementatie van de herziene EPBD. De ingebrekestelling (IGS) betreft de te late implementatie van de herziene EPBD. Op 20 juni 2013 is de ingebrekestelling gevolgd door een Met redenen omkleed advies (MROA). Met de hierboven beschreven wijzigingen en de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel voldoet Nederland aan de verplichtingen die in de MROA aan de orde worden gesteld.

#### **4. Het huidig instrumentarium en de redenen tot uitbreiding ervan**

Op grond van artikel 120 van de Woningwet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens deze wet is voorzien. In de praktijk gaat het hier vooral om Europese richtlijnen en verordeningen. In het tweede lid van artikel 120 is opgenomen dat gedragingen in strijd met die voorschriften verboden zijn.

Onze Minister is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van dit verbod en beschikt daartoe op grond van artikel 120b over de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen.

Bij de introductie van artikel 120b in 2007 (Stb. 2007, nr. 27) is aangegeven dat gezien de aard van de voorschriften waar het hier in de praktijk om gaat, het voor de hand ligt de bevoegdheid tot handhaving van dergelijke regels bij de minister neer te leggen en niet bij decentrale bestuursorganen. Daarbij is ook destijds vermeld dat toereikende handhaving van belang is teneinde daadwerkelijk te kunnen voldoen aan internationale verplichtingen (zie Kamerstukken II 2003-2004, 29 392, nr. 7).

Overtredingen van artikel 120, tweede lid, zijn tevens strafbaar gesteld op grond van de Wet op de economische delicten. Strafrechtelijke vervolging kan aangewezen zijn bij overtredingen van de bouwregelgeving die tot ernstige rampen, bijna-rampen en ernstige gevolgen voor de gezondheid en veiligheid leiden, waardoor de plaatselijke samenleving ernstig geschokt kan worden. In die gevallen kunnen eventueel een gevangenisstraf en bijkomende straffen (stilleggen onderneming) of maatregelen worden opgelegd.

De directe reden tot uitbreiding van de handhavingsinstrumenten van last onder bestuursdwang en last onder dwangsom met een bestuurlijke boete is artikel 27 van de herziene EPBD. Het artikel vereist expliciet dat vastgestelde sancties moeten worden toegepast en bepaalt dat deze doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

Gebleken is dat niet alle bepalingen die een gevolg zijn van de implementatie van de herziene EPBD en die betrekking hebben op het verstrekken van energielabels doeltreffend gehandhaafd kunnen worden met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Dit is in ieder geval

aan de orde wanneer een eigenaar van een zogeheten utiliteitsgebouw nalaat bij verkoop een energielabel te verstrekken aan de koper.

Dat een energielabel niet is overhandigd, zal altijd pas blijken nadat de transactie van verkoop of verhuur al heeft plaatsgevonden. Immers, de plicht vanuit de richtlijn is dat een label verstrekt moet worden bij verkoop of verhuur. Teneinde alsnog een label vast te kunnen stellen, is het noodzakelijk dat de voormalige eigenaar of een energielabeladviseur namens hem het gebouw betreedt. Echter, voor het betreden van het gebouw is de voormalig eigenaar dan afhankelijk van de bereidwilligheid van die nieuwe eigenaar. Het is vaste jurisprudentie dat een last niet mag worden opgelegd indien degene tot wie de last is gericht daaraan niet kan voldoen.

Los van de concrete omstandigheden bij deze richtlijn is het van belang dat de minister bestraffend kan optreden in die gevallen waar dat noodzakelijk en wenselijk is. Hierbij wordt met name gedacht aan overtredingen die niet adequaat gehandhaafd kunnen worden met een herstelsanctie of aan herhaaldelijke overtredingen van voorschriften die voortvloeien uit internationale verplichtingen.

In veel gevallen zal strafrechtelijke vervolging niet opportuun zijn. Vaak zal een strafrechtelijke vervolging een te zwaar dan wel minder geschikt instrument zijn, terwijl tegelijkertijd, zoals hierboven kort uiteengezet, overtredingen met een herstelsanctie niet altijd adequaat gehandhaafd kunnen worden. Bovendien kan met een bestuurlijke boete indien nodig snel en slagvaardig worden opgetreden. Het tijdsverloop tussen de constatering van de overtreding en de oplegging van de sanctie is kort, waardoor het een versterkend afschrikkend effect heeft ter voorkoming van herhaling. Een strafrechtelijke vervolging neemt in de regel meer tijd in beslag.

## **5. Overwogen varianten**

Artikel 27 van de herziene EPBD vereist dat sancties doeltreffend, afschrikkend en proportioneel zijn. Bij de besluitvorming over het toevoegen van een extra sanctie naast de last onder bestuursdwang (en last onder dwangsom) in het kader van de implementatie van de herziene EPBD voor het niet overhandigen van een energielabel aan een koper of nieuwe huurder zijn verschillende maatregelen in overweging genomen. Naast de bestuurlijke boete is het in mindering brengen van een bepaald bedrag op de koopprijs of huurprijs overwogen alsmede het niet verlijden van de akte door de notaris zolang er geen energielabel is verstrekt, zoals eerder was opgenomen in het wetsvoorstel Kenbaarheid energieprestatie gebouwen (Kamerstukken II 2011-2012, 33 124, nr.1).

Het in mindering brengen van een bepaald bedrag op de koopprijs houdt in dat de koper een bepaald bedrag niet verschuldigd is aan de verkoper. Dat bedrag zou bij voldoende opbrengst door de notaris bij de eindafrekening van de verkoper worden ingehouden of door de verkoper, daartoe gesommeerd door de notaris, aan de koper worden betaald. De extra kosten die een notaris daarvoor maakt kunnen voor rekening komen van de verkoper. Aan deze vorm van sanctioneren kleven aanzienlijke nadelen. In de praktijk vormt dit in veel gevallen een moeilijk of zelfs niet uitvoerbare sanctie. Zo kan er sprake zijn van het ontbreken van opbrengsten, het werken met bankgaranties of beslagleggingen door crediteuren. Een dergelijke sanctie zal daardoor in de praktijk in veel gevallen niet doeltreffend zijn. Bovendien verkrijgt de notaris met de introductie van een dergelijke sanctie een rol als uitvoerder van punitief getinte maatregelen hetgeen niet passend is bij diens rol als onafhankelijke en onpartijdige procesbewaker.

In het wetsvoorstel Kenbaarheid energieprestatie gebouwen was tevens de mogelijkheid opgenomen dat huurders zonder tussenkomst van anderen een deel van de huurprijs konden inhouden of een deel van de huurprijs konden terugvorderen. Echter, een dergelijke maatregel vormt geen expliciete sanctie. Of het niet overhandigen van een energielabel daadwerkelijk wordt "afgedwongen" door huurders moet dan worden afgewacht. Het is onzeker of daarmee voldaan wordt aan de eis dat er sprake moet zijn van een doeltreffende sanctie.

Het niet verlijden van de akte zolang er geen energielabel is verstrekt, kan de voortgang van een verkoopproces (tijdelijk) ophouden hetgeen in de huidige tijd waarin de verkoop van vastgoed moeizaam kan zijn en veel tijd in beslag neemt, niet in de rede ligt. Bij de behandeling van het wetsvoorstel Kenbaarheid energieprestatie gebouwen in de Tweede Kamer is ook duidelijk naar voren gekomen dat een dergelijke sanctie niet acceptabel wordt geacht.

Bovengenoemde varianten zijn bovendien toegespitst op handhaving van onderdelen van de herziene EPBD. Geen van die varianten zouden algemeen toepasbaar zijn voor overtredingen die voortvloeien uit internationale verplichtingen zoals richtlijnen.

## **6. Toelichting bestuurlijke boete**

Voorgesteld wordt een bestuurlijke boete in de Woningwet te introduceren voor overtreding van artikel 120, tweede lid, van de Woningwet. Onderstaand zal worden toegelicht waarom is gekozen voor een bestuurlijke boete in plaats van bestuurlijke strafbeschikking, alsmede de wijze waarop de boete zal worden opgelegd.

### Keuze voor een bestuurlijke boete

De keuze voor een bestuurlijke boete is mede gemaakt aan de hand van de kabinetsnota over sanctiestelsels (Kamerstukken I 2008/2009, 31 700 VI, D). Tevens zijn de aard en de ernst van de overtredingen meegewogen bij de keuze voor een bestuurlijke boete. Hieronder worden de volgende vraagstukken aan de orde gesteld: wat is de context (rechtsbetrekking), de ernst van de overtredingen, verwevenheid met strafrecht en de zwaarte van de benodigde bevoegdheden, de organisatie en de rol van de rechtseenheid.

### *Context*

De genoemde kabinetsnota hanteert een onderscheid tussen een zogeheten besloten en een zogeheten open context. Kenmerkend voor een besloten context is ten eerste het bestaan van een gespecialiseerd bestuursorgaan dat met de uitvoering van de regels is belast en uit dien hoofde met een afgebakende doelgroep te maken heeft. Ten tweede zijn er tussen dat bestuursorgaan en de doelgroep verbindingen ter uitvoering van de regels of ten behoeve van het toezicht op de naleving.

In het geval van de Woningwet is er sprake van een meer besloten context. Voor de herziene EPBD geldt dat met betrekking tot de voorschriften die rechtstreeks betrekking hebben op het bouwen van bouwwerken, zoals de voorschriften voor technische bouwsystemen of de energieprestatie eisen voor gebouwen, het bevoegd gezag (meestal burgemeester en wethouders) belast is met de bestuursrechtelijke handhaving ervan. Met betrekking tot de eisen in het kader van de afficheringsplicht en het overhandigen van energielabels is de minister belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

Tevens is er sprake van een afgebakende doelgroep. Eén van de belangrijkste aanknopingspunten in de Woningwet voor wat betreft voorschriften zijn bouwwerken en daarmee eigenaren, bouwers en gebruikers van die bouwwerken. Bij het bouwen moet in de regel een omgevingsvergunning voor het bouwen worden aangevraagd. De regels voor het afficheren dan wel verstrekken van een energielabel zijn gericht op eigenaren van gebouwen. Indien sprake is van een besloten context is er een voorkeur voor bestuursrechtelijke sanctionering, zeker waar het betrekkelijk lichte feiten betreft die met niet al te zware sancties worden afgedaan. (Kamerstukken I 2008/2009, 31 700 VI, D, p. 7).

### *Aard en ernst overtredingen*

De overtredingen van artikel 120, tweede lid, van de Woningwet kunnen verschillen in aard en ernst. Dat is tevens het geval bij overtredingen van voorschriften die voortvloeien uit de herziene EPBD. Het overtreden van de voorschriften als gevolg van de herziene EPBD die rechtstreeks betrekking hebben op het bouwen zijn vooral overtredingen die een negatief gevolg hebben voor de kwaliteit en de energieprestatie van gebouwen. Het zijn meestal geen kleine overtredingen die gemakkelijk begaan en weer snel ongedaan kunnen worden gemaakt. Voor dit soort overtredingen vormen de last onder bestuursdwang of de last onder dwangsom vaak een adequate sanctie. Tevens zijn er in het kader van de herziene EPBD overtredingen in het kader van het energielabel. Dat zijn in beginsel kleinere overtredingen die makkelijk worden begaan. Deze overtredingen lenen zich goed voor een lik-op-stuk-sanctionering door het bestuursorgaan, omdat een herstelsanctie minder effect zal hebben dan wel niet opgelegd kan worden, zoals hierboven al eerder uiteengezet. Tegelijkertijd zal een strafrechtelijke vervolging in die gevallen een te zwaar middel zijn.

### *Verwevenheid met het strafrecht*

Er bestaat een verwevenheid met het strafrecht in die zin dat het overtreden van artikel 120, tweede lid, van de Woningwet op dit moment ook strafbaar is ingevolge de Wet op de economische delicten. Zoals toegelicht onder paragraaf 4 kan strafrechtelijke vervolging aangewezen zijn bij overtredingen van de regelgeving die tot ernstige rampen, bijna-rampen en ernstige gevolgen voor de gezondheid en veiligheid leiden, waardoor de plaatselijke samenleving ernstig geschokt kan

worden. De handelingen die beboet zullen kunnen worden, blijven dan ook tevens strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten.

Over de inzet van de bestuurlijke boete zullen afspraken moeten worden gemaakt met het Openbaar Ministerie, gezien het feit dat bestraffende sancties niet zowel via het stafrecht als het bestuursrecht voor dezelfde gedraging kunnen worden opgelegd (zie hieromtrent art. 5:44 Awb). Wanneer geen afspraken worden gemaakt, moet elke overtreding aan de officier van justitie worden voorgelegd. Het Openbaar Ministerie zal over het algemeen niet overgaan tot vervolging van zaken die niet zwaarwichtig zijn. Indien geen sprake is van gevaar voor veiligheid of gezondheid zullen de overtredingen meestal geen prioriteit hebben bij het Openbaar Ministerie. In het kader van de herziene EPBD zal strafrechtelijke vervolging naar verwachting niet snel aan de orde zijn.

#### *Voldoende professionaliteit voor handhaving*

De introductie van een bestuurlijke boete vereist dat het bestuursorgaan dat met de handhaving belast wordt de beschikking heeft over voldoende functionarissen met voldoende deskundigheid om deze taak uit te voeren. Ook vereist deze keuze dat bezwaar- en beroepschriften kunnen worden afgehandeld en dat er zo nodig incassomogelijkheden zijn. De handhaving van de herziene EPBD zal gemandateerd worden aan de Inspectie Leefomgeving en Transport. Deze organisatie is speciaal toegerust voor toezicht en handhaving en controleert al de afficheringsplicht (verplichting tot het zichtbaar ophangen van het energielabel in publieke gebouwen).

#### Het opleggen van de bestuurlijke boete

Uitgangspunt bij de handhaving is een effectieve werkwijze met relatief beperkte uitvoeringskosten. De boete kan worden toegepast bij overtredingen van artikel 120, tweede lid, van de Woningwet. Dat betekent dat het gaat om overtredingen van voorschriften die worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens de Woningwet is voorzien.

Overtreders kunnen rechtspersonen of natuurlijke personen zijn.

Voorgesteld wordt om de maximale hoogte van de boete voor rechtspersonen vast te stellen op €7.800,- (boete van de derde categorie) en de boete voor natuurlijke personen vast te stellen op €390,- (boete van de eerste categorie).

Met een toevoeging van een bestuurlijke boete heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst de bevoegdheid voor het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en de bestuurlijke boete. Deze bevoegdheid kan gemandateerd worden. De handhaving van de verplichtingen uit de herziene EPBD zal, zoals hierboven vermeld, gemandateerd worden aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Dat betekent concreet dat de ILT dan zowel de last onder bestuursdwang, last onder dwangsom als bestuurlijke boete zal kunnen opleggen voor het niet verstrekken van energielabels alsmede voor het niet zichtbaar ophangen van energielabels in publieke gebouwen. De handhaving met betrekking tot de eerder genoemde voorschriften voor CE-markering en prestatieverklaringen wordt eveneens gemandateerd aan de ILT.

In samenwerking met de ILT zal een handhavingsprotocol worden opgesteld, waarin de werkwijze en uitvoering van de handhaving zal worden opgenomen. De hoofdlijn van het handhavingsbeleid zal zijn, dat zoveel als mogelijk zal worden gekozen voor herstel van overtredingen, zodat alsnog aan internationale verplichtingen wordt voldaan. Dat betekent dat de toepassing van de last onder bestuursdwang of last onder dwangsom voorop staat.

Indien het niet mogelijk is om een last onder dwangsom op te leggen, dan zal de overtreder een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. In de praktijk zal dit met name het geval zijn bij utiliteitsgebouwen. Zoals in paragraaf 4 al is uiteengezet, is gebleken dat niet alle bepalingen die een gevolg zijn van de implementatie van de herziene EPBD en die betrekking hebben op het verstrekken van energielabels doeltreffend gehandhaafd kunnen worden met een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom. Tevens is uitgelegd waarom dit in ieder geval aan de orde is wanneer een eigenaar van een zogeheten utiliteitsgebouw nalaat bij verkoop of verhuur een energielabel te verstrekken aan de koper.

In het kader van de herziene EPBD zal de bestuurlijke boete in beginsel worden toegepast bij het overtreden van de verplichting een energielabel te verstrekken bij oplevering, verkoop en verhuur van zogeheten utiliteitsgebouwen. Een utiliteitsgebouw is een gebouw of een gedeelte daarvan, dat een gebruiksfunctie heeft als bedoeld in artikel 1.1, tweede en derde lid van het Bouwbesluit 2012 niet zijnde een woonfunctie als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van het Bouwbesluit 2012. Echter,

een gebouw of een gedeelte daarvan met een woonfunctie voor zorg, bijvoorbeeld een verzorgingstehuis, wordt wel aangemekt als een utiliteitsgebouw. In het Bouwbesluit 2012 wordt onder gebruiksfunctie verstaan de gedeelten van een of meer bouwwerken die eenzelfde gebruiksbestemming hebben en die tezamen een gebruikseenheid vormen. Die bouwwerken of gedeelten daarvan liggen op hetzelfde perceel of dezelfde standplaats. In een gebruiksfunctie vinden de voor die gebruiksfunctie kenmerkende activiteiten plaats. Het Bouwbesluit 2012 onderscheidt twaalf (hoofd)gebruiksfuncties (zie hiervoor het tweede lid van artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012). Deze gebruiksfuncties worden in het derde lid van artikel 1.1 van het Bouwbesluit nader ingedeeld in subgebruiksfuncties. Kortom, in principe zijn utiliteitsgebouwen andere gebouwen dan "reguliere" woningen.

De ILT zal de boete opleggen aan de overtreder. Gezien de uitvoeringslasten zal de verplichting tot het verstekken van energielabels steekproefsgewijs worden gecontroleerd en gehandhaafd. Hoewel als gevolg hiervan niet alle overtredingen meteen naar voren zullen komen, zijn de maximale hoogtes van de boete zodanig vastgesteld dat hier een preventieve werking van uit gaat. Bij het bepalen van de maximale hoogtes is tevens rekening gehouden met de hoogtes van boetes voor overtredingen op het gebied van milieubeheer, waarmee het onderwerp van energieprestatie van gebouwen een zekere verwantschap heeft.

## **7. Toetsing administratieve lasten, te verwachten effecten, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Dit wetsvoorstel heeft niet tot gevolg dat de administratieve lasten stijgen. Tevens zal de introductie van de nieuwe sanctie geen negatieve effecten voor het bedrijfsleven hebben. Er worden immers geen materiële eisen gewijzigd. De verwachting is dat met deze wetswijziging niet alleen effectiever kan worden opgetreden tegen het (herhaaldelijk) overtreden van de voorschriften die voortvloeien uit internationale verplichtingen, maar dat deze tevens een afschrikkende werking heeft, zodat toekomstige overtredingen of herhalingen van overtredingen kunnen worden tegengegaan.

De concepttekst van het wetsvoorstel wordt binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat Wonen en Bouwen, ambtelijk getoetst op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

## **8. Gevolgde procedure en consultatie**

Voor de consultatieronde zal een internetconsultatie worden opgestart. In het bijzonder zal de Klankbordgroep EPBD op de hoogte worden gebracht over de consultatie van het wetsvoorstel, evenals de VNG en het IPO.

## **9. Inwerkingtreding en overgangsrecht**

Het streven is om het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Bij de inwerkingtreding is de vraag aan de orde of overgangsrecht moet worden opgenomen. Naar de mening van de regering is dat niet het geval en kan de bestuurlijke boete in de Woningwet zonder bezwaar meteen na inwerkingtreding worden toegepast.

## 10. Transponeringstabel

### Richtlijn nr. 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PbEU L153/13)

<i>Transponeringstabel</i>	
<b>Bepaling in richtlijn 2010/31/EU</b>	<b>Bepaling in implementatieregelgeving of in bestaande regelgeving</b>
Artikel 1 Onderwerp	Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 2 Definities	Geïmplementeerd in artikel 1.1 van het Bouwbesluit 2012 ( is in werking getreden m.i.v. 1 juli 2013), wijziging Besluit energieprestatie gebouwen ( definities voor energieprestatie en energieprestatiecertificaat; treedt naar verwachting 1 juli 2014 in werking)
Artikel 3 Vaststelling methode voor berekening energieprestatie gebouwen	Geïmplementeerd met artikel 5.2 van het Bouwbesluit 2012, en met wijziging van de Regeling energieprestatie gebouwen die nog in voorbereiding is
Artikel 4 Vaststelling minimumeisen voor de energieprestaties	Reeds geïmplementeerd met afdeling 5.1 van het Bouwbesluit 2012
Artikel 5 Berekening kostenoptimale niveaus v/d minimumeisen inzake energieprestatie	Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 6 Nieuwe gebouwen	Reeds geïmplementeerd met afdeling 5.1 van het Bouwbesluit 2012
Artikel 7 Ingrijpende renovatie bestaande gebouwen	Geïmplementeerd middels wijziging van artikel 5.6 van het Bouwbesluit 2012 (is in werking getreden m.i.v. 1 juli 2013)
Artikel 8 Technische bouwsystemen Eerste lid systeemeisen	Geïmplementeerd middels nieuwe afdeling 6.13 van het Bouwbesluit 2012 (is in werking getreden m.i.v. 1 juli 2013)



Artikel 8, tweede lid Slimme meetsystemen	Reeds geïmplementeerd door de novelle wijziging wetsvoorstel verbetering marktmodel (32 374) en de novelle wijziging wetsvoorstel implementatie energie-efficiëntie (32 373) als gevolg van implementatie van richtlijn nr. 2006/32/EG betreffende energie-efficiency bij het eindgebruik en energiediensten
Artikel 9 Bijna-energieneutrale gebouwen	Vanaf 2015 regelmatige aanscherping van de energieprestatiecoëfficiënt, tabel 5.1 van het Bouwbesluit 2012
Artikel 10 Financiële stimulansen en marktbelemmeringen	Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 11 Energieprestatiecertificaten Eerste tot en met vierde, zesde en zevende lid	Wijziging Besluit energieprestatie gebouwen, wijziging Regeling energieprestatie gebouwen (in het Besluit energieprestatie gebouwen en Regeling energieprestatie gebouwen is reeds een systeem van energieprestatiecertificaten opgenomen.)
Artikel 11, vijfde lid	Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 11, achtste lid	Wijziging Besluit energieprestatie gebouwen (treedt naar verwachting 1 juli 2014 in werking)
Artikel 11, negende lid	Behoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 12 Afgifte energieprestatie- certificaten	Wijziging Besluit energieprestatie gebouwen, wijziging Regeling energieprestatie gebouwen (in voorbereiding)
Artikel 13 Afficheren van energieprestatiecertificaten	Wijziging Besluit energieprestatie gebouwen (treedt naar verwachting 1 juli 2014 in werking)

<p>Artikel 14 Keuring van verwarmingssystemen</p>	<p>Wordt niet omgezet in regelgeving. Er is gekozen voor de mogelijkheid van informatieverstrekking aan gebruikers</p>
<p>Artikel 15 Keuring van airconditioningsystemen</p>	<p>De keuring was reeds opgenomen in het Besluit energieprestatie gebouwen. Met een wijziging van het Besluit energieprestatie gebouwen (nieuwe artikel 3a.1) worden de bepalingen aangevuld conform de herziene richtlijn. Nadere voorschriften worden opgenomen in een wijziging Regeling energieprestatie gebouwen. Het wijzigingsbesluit en de wijzigingsregeling zijn thans technisch genotificeerd. Verwachte datum van inwerkingtreding is 1 december 2013.</p>
<p>Artikel 16 Verslagen over keuring van verwarmings- en aircosystemen</p>	<p>Met bovengenoemde wijziging van het Besluit energieprestatie gebouwen worden de bepalingen betreffende het keuringsverslag aangevuld conform de richtlijn.</p>
<p>Artikel 17 Onafhankelijke deskundigen</p>	<p>Is reeds geïmplementeerd in het Besluit energieprestatie gebouwen. Nadere voorschriften zijn opgenomen in de bij artikel 15 genoemde wijziging van de Regeling energieprestatie gebouwen.</p>
<p>Artikel 18 Onafhankelijk controlesysteem (volgens bijlage II)</p>	<p>Op grond van artikel 93 van de Woningwet kan de minister voor Wonen en Rijksdienst ambtenaren aanwijzen voor het houden van toezicht op de verplichtingen die zijn opgenomen in het Besluit energieprestatie gebouwen</p>
<p>Artikel 19 Evaluatie</p>	<p>Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie</p>
<p>Artikel 20 Informatie Eerste en tweede lid</p>	<p>Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie</p>
<p>Artikel 21 Raadpleging</p>	<p>Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie</p>
<p>Artikel 22 Aanpassing van bijlage I aan de technische vooruitgang</p>	<p>Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie</p>

Artikel 23 Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie	Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 24 Intrekking van de delegatie	Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 25 Bezwaren tegen gedelegeerde handelingen	Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 26 Comitéprocedure	Bepaling hoeft uit zijn aard geen implementatie
Artikel 27 Sancties	Wijziging van de Woningwet (onderhavig wetsvoorstel)
Artikel 28 Omzetting	Er wordt aan gewerkt om zo spoedig mogelijk een volledige omzetting te realiseren, conform de realisaties en planning zoals vermeld in deze transponeringstabel

## II Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I

Met het voorgestelde nieuwe artikel 120b wordt de minister voor Wonen en Rijksdienst de bevoegdheid gegeven een bestuurlijke boete op te leggen voor een overtreding van het verbod, dat is opgenomen in artikel 120, tweede lid, van de Woningwet.

Artikel 120, eerste lid, van de Woningwet bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften kunnen worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens de Woningwet is voorzien. In de praktijk betreft het met name implementatie van Europese richtlijnen en verordeningen, zoals de herziene EPBD en de verordening bouwproducten. In het tweede lid van artikel 120 van de Woningwet is opgenomen dat gedragingen in strijd met voorschriften als bedoeld in het eerste lid, niet zijnde voorschriften als bedoeld in artikel 8, negende lid, van de Woningwet, verboden zijn. Artikel 8, negende lid, van de Woningwet, bepaalt dat de gemeenteraad binnen een jaar na het in werking treden van de krachtens het achtste lid en de krachtens artikel 120 gegeven voorschriften de bouwverordening met die voorschriften in overeenstemming brengt. Zolang de bouwverordening niet met die voorschriften in overeenstemming is gebracht, gelden die voorschriften rechtstreeks. De voorschriften van de bouwverordening worden door gemeenten zelf gehandhaafd.

Met de introductie van deze bestuurlijke boete kan de minister ter handhaving van voorschriften die voortvloeien uit verbindende internationale verplichtingen dus een last onder bestuursdwang (en last onder dwangsom) en een bestuurlijke boete opleggen. Hierboven in het algemeen deel van de toelichting is reeds uiteengezet dat in ieder geval voor wat betreft de voorschriften die een gevolg zijn van de implementatie van de herziene EPBD zoveel mogelijk gekozen zal worden een

herstelsanctie, te weten last onder bestuurdwang of last onder dwangsom, op te leggen. Indien een herstelsanctie niet mogelijk is, dan zal een bestuurlijke boete worden opgelegd.

Voor wat betreft de hoogte van de boete is in het voorstel aangesloten bij de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt of de overtreding wordt begaan door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon. De gevolgen voor het overtreden van voorschriften die voortvloeien uit verbindende internationale verplichtingen op het gebied van de Woningwet door een rechtspersoon zijn aanmerkelijk ernstiger dan wanneer het overtredingen door natuurlijke personen betreft. Bovendien zou de bestuurlijke boete een onvoldoende afschrikkend effect hebben indien de boetehoogte te laag zou worden vastgesteld. Om deze redenen wordt voorgesteld de maximale hoogte van de bestuurlijke boete voor overtredingen door rechtspersonen op een aanzienlijk hoger bedrag vast te stellen.

In het geval van de voorschriften die worden gegeven vanuit de herziene EPBD heeft bijvoorbeeld het niet verstrekken van een energielabel bij utiliteitsbouw verstrekkender gevolgen dan wanneer een eigenaar van een woning dit nalaat. Immers, de energieprestatie van een gebouw is mede bepalend voor de energiekosten van dat gebouw. Bij utiliteitsbouw (veelal bedrijfspanden) vormen de (te verwachten) energiekosten veelal een belangrijk onderdeel van de totale (bedrijfs)kosten van de betreffende organisatie. De kosten van een energielabel voor een utiliteitsgebouw variëren tussen € 3.300 en €4.100.

In het tweede lid van het nieuwe artikel 120b is opgenomen dat de bestuurlijke boete voor natuurlijke personen ten hoogste het bedrag bedraagt dat is vastgesteld voor de eerste categorie, zoals bepaald in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2012 bedraagt een boete van de eerste categorie ten hoogste € 390. In het derde lid is opgenomen dat de bestuurlijke boete voor rechtspersonen ten hoogste het bedrag bedraagt dat is vastgesteld voor de derde categorie, zoals bepaald in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2012 bedraagt een boete van de derde categorie ten hoogste € 7.800.

De maximale hoogten van de boetes worden regelmatig geïndexeerd in het Wetboek van Strafrecht.

De exacte hoogte van de bestuurlijke boete wordt binnen de in dit artikel opgenomen maxima vastgesteld door het bestuursorgaan die de boete oplegt. In dit geval is dat de minister voor Wonen en Rijksdienst. Echter, zoals hierboven in het algemeen deel is toegelicht, zal deze bevoegdheid worden gemandateerd aan de ILT. In het besluit waarmee de boete wordt opgelegd, moet tevens een motivering over de hoogte van de boete worden opgenomen. In het vierde lid is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te geven over de hoogte van de bestuurlijke boetes. Deze algemene maatregel van bestuur zal worden opgesteld als in de praktijk blijkt dat daar een behoefte aan is. De procedure voor het opleggen van bestuurlijke boetes alsmede de regelingen rondom bezwaar en beroep zijn reeds opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

## **Artikel II**

Met dit artikel wordt voorgesteld dit wetsvoorstel binnen vijf jaar na inwerkingtreding te evalueren en om het verslag daarvan te zenden aan de Staten-Generaal.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,