



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **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
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/HS/ATR0891/2020-U089

Uw referentie

Datum 5 juni 2020
Betreft Wijzigingsregeling energieprestatie gebouwen en enige andere regelingen in verband met de aanpassing van de methodiek voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen en de inijking van energielabels

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 18 mei 2020 is de *Wijzigingsregeling energieprestatie gebouwen en enige andere regelingen in verband met de aanpassing van de methodiek voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen en de inijking van energielabels* voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR).

De herziene EPBD richtlijn schrijft voor dat de energieprestatie op het energielabel moet worden uitgedrukt in de indicator kWh/m². Een energielabelletter in de huidige situatie voldoet niet aan deze eis en moet dus worden vervangen. De nieuwe indicator wordt met de nieuwe bepalingmethode NTA 8800 vastgesteld. De tabellen voor de labelletters moeten opnieuw worden bepaald aan de hand van de nieuwe indicator. Er komt vervolgens een nieuwe indeling A+++ t/m G die de huidige indeling vervangt (proces van inijking). De voorliggende wijzigingsregeling bevat de tabellen met de nieuwe indeling.

Verder regelt het voorstel de herziening van de huidige systematiek van energielabels voor particuliere woningen waarbij een erkend energielabeldeskundige op afstand bewijsmateriaal keurt (VEL). Het voorstel regelt het vervallen van het VEL voor particuliere woningen per 1 januari 2021. Onder de voorgenomen systematiek stelt een adviseur het energielabel van een particuliere woning vast op basis van een fysieke opname in de betreffende woning.

Het advies richt zich op het voorstel om het VEL te laten vervallen. De overige wijzigingen in het voorstel hebben een meer technisch karakter of zijn eerder bij het bovenliggend besluit door ATR getoetst.¹

¹ 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.

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

Het uitdrukken van de energieprestatie in kWh/m² per jaar op het energielabel is vanuit de herziene richtlijn EPBD verplicht. De nieuwe bepalingmethode NTA 8800 kan volgens de toelichting, naast het uitrekenen van deze energieprestatie in kWh/m² per jaar, ook nieuwe technologieën meerekenen en mede daardoor preciezere uitkomsten leveren over energieprestaties van gebouwen.

DGMR heeft onderzocht of het mogelijk is om ook bij de NTA 8800 een vereenvoudigd energielabel methode te ontwikkelen.² Eén van de uitgangspunten bij deze onderzoeken was volgens de toelichting om te onderzoeken of met het hanteren van kWh/m² per jaar als indicator het nieuwe energielabel ten minste even nauwkeurig kan zijn als het huidige VEL, en indien mogelijk nauwkeuriger. Uit het onderzoek van DGMR blijkt dat de geometrie van een woning veel invloed heeft op de einduitkomst en daarmee op de labelletter. Om de geometrie vast te stellen moeten delen van de plattegrond en gevel nauwkeurig opgemeten worden. Naast de geometrie moeten energetische kenmerken van de woning ingevoerd worden, zoals isolatie en installaties. Het is volgens DGMR lastig voor bewoners om dit zelf te doen: een kleine meetfout kan namelijk al leiden tot een verkeerde labelletter. DGMR komt daarom tot de conclusie dat een vereenvoudigd energielabel gebaseerd op kWh/m²/jaar niet even nauwkeurig zal zijn als het huidige VEL.

Mede op basis van het DGMR-onderzoek wordt gekozen voor een energielabelsystematiek waarbij een meeromvattende opname van de woning door een adviseur wordt gedaan, omdat volgens de toelichting deze systematiek "gepaard gaat met een systeem dat robuuster is in de veranderende context van energiebesparing in gebouwen waarin het energielabel en energieprestaties een steeds grotere rol spelen in het economische verkeer". Zo speelt het energielabel een rol bij het vaststellen van de woningwaarde en voor het bepalen van nog te nemen verduurzamingsmaatregelen. Een labelsystematiek met een uitgebreide opname biedt volgens het voorstel een grotere mate van nauwkeurigheid over de energieprestaties van een gebouw.

Het college onderkent dat het uitdrukken van de energieprestatie in kWh/m² per jaar op het energielabel vanuit de herziene richtlijn EPBD verplicht is. De richtlijn stelt echter geen eisen aan de manier van opname of de nauwkeurigheid van een energielabel. Het college constateert dat de keuze voor een expert-label daarmee in feite een zwaardere vorm van implementatie is dan de richtlijn feitelijk voorschrijft (nationale kop). Daarbij constateert het college dat de toelichting geen nadere (kwantitatieve) onderbouwing bevat van wat een nauwkeuriger expert-label voor particuliere woningen in de praktijk gaat bijdragen aan de daadwerkelijke energiebesparing en het uiteindelijke doel van de

² Kamerstuk 30 196 nr. 667, bijlage.

CO₂-reductie, ook in vergelijking met een vereenvoudigd label. Ook gaat de toelichting niet in op de meerwaarde van een nauwkeuriger label in het nemen van verduurzamingsmaatregelen door particuliere woningeigenaren ten opzichte van een systeem met een (minder nauwkeurig) vereenvoudigd label. Deze aspecten acht het college wel van belang voor onderbouwde besluitvorming, onder andere over de proportionaliteit van de nationale keuze om voor het aangepaste label in kWh/m² niet een vorm van een vereenvoudigd energielabel te hanteren. Het college constateert dat de onderbouwing van nut en noodzaak in deze tekort schiet.

1.1 Het college adviseert in de toelichting nader te onderbouwen waarom niet wordt gekozen voor een vorm van een vereenvoudigd energielabel dat is gebaseerd op de indicator kWh/m²/jaar, en in die onderbouwing expliciet in te gaan op bovengenoemde elementen.

2. Minder belastende alternatieven

Het college merkt op dat bij het vervallen van het VEL aandacht bestaat voor een lastenluwe uitwerking. Zo benoemt de toelichting dat binnen de nieuwe systematiek voor het energielabel bij de opnameprotocollen het uitgangspunt is gehanteerd dat (kenmerken van) maatregelen pas opgenomen worden door experts als ze een reële bijdrage aan het energiebesparingsresultaat leveren. Hiermee wordt de benodigde opnametijd korter en de kosten voor het inschakelen van een expert lager. Het gebruik van referentiegebouwen kan in een deel van de gevallen zorgen voor lagere kosten.

Het college constateert dat niet is overwogen of een minder nauwkeurig vereenvoudigd energie-label kan worden gebruikt dat voldoet aan de Europese eis dat deze moet worden uitgedrukt in kWh/m²/jaar. Dit alternatief voor het nu voorgestelde expert-label lijkt buiten beschouwing gebleven door het uitgangspunt dat het nieuwe label *minstens* even nauwkeurig moet zijn als het huidige VEL. Het voorstel bevat geen onderbouwing waarom dit uitgangspunt is gehanteerd. Het college heeft eerder geconstateerd dat de toelichting geen nadere (kwantitatieve) onderbouwing bevat van wat een label middels opname in de woning door een deskundige zal bijdragen aan de daadwerkelijke energiebesparing in woningen en het uiteindelijke doel van CO₂-reductie, ook in vergelijking met een vereenvoudigd label. Wel is bekend dat het door experts vastgestelde vernieuwde energielabel leidt tot een toename van de structurele regeldruk van € 10,2 miljoen voor bedrijven en € 9,3 miljoen voor burgers.

Uiteindelijk is het voor onderbouwde besluitvorming volgens het college van belang dat er een vergelijking kan worden gemaakt in de bijdrage van verschillende soorten alternatieve labels voor particuliere woningen aan de doelen van daadwerkelijke energiebesparing en CO₂-reductie, gerelateerd aan de kosten van deze labels. Een aangepast, mogelijk minder nauwkeurig vereenvoudigd label als minder belastend alternatief voor een expert-label zou daarom onderzocht moeten worden om hierover een volledige afweging te kunnen maken.

2.1 Het college adviseert om (1) te onderzoeken of een aangepast, vereenvoudigd, minder nauwkeurig energielabel uitgedrukt in kWh/m²/jaar mogelijk is, (2) daarbij te onderzoeken welke effecten een dergelijk label heeft op de energieprestatie van woningen in particulier eigendom, en (3) de regeldrukeffecten van een dergelijk label in kaart te brengen.

Aanvullend merkt het college op dat een uitgangspunt van het VEL was dat deze laagdrempelig en betaalbaar moest zijn. De toelichting benoemt dat wordt geschat dat voor eengezinswoningen de kosten voor een expert-label rond de € 190,- zullen uitkomen voor de opname en registratie van een energielabel. Dit betekent een stijging van € 170,- per label in vergelijking met het huidige VEL. Voor appartementen worden de kosten geschat op € 100,- per label, een stijging van € 80,- per label. Het college constateert dat het voorstel niet ingaat op de vraag wat een expert-label met deze hogere kosten voor particuliere woningeigenaren doet voor de mate van doelbereik en effectiviteit van het energielabel. De mogelijkheid bestaat immers dat een duurder expert-label woning-eigenaren ontmoedigt om het label vrijwillig aan te vragen. Daarmee neemt de effectiviteit en doelbereik van het instrument af.

2.2 Het college adviseert in de toelichting in te gaan op de gevolgen van een duurder expert-label voor de effectiviteit en doelbereik van het instrument.

Tot slot geeft het college u ter overweging om te onderzoeken en in de toelichting te vermelden hoe andere lidstaten de herziene richtlijn EPBD hebben geïmplementeerd en daarbij te kijken of een vorm van een vereenvoudigd label wordt gehanteerd.³

3. Werkbaarheid

Het vervallen van het VEL heeft gevolgen voor alle particuliere woningeigenaren. Daarnaast heeft de wijziging gevolgen voor de adviseurs en bedrijven in de energie-adviesbranche die te maken krijgen met de nieuwe bepalingmethode. De toelichting vermeldt dat er naar verwachting niet voldoende bedrijven en organisaties zijn gecertificeerd bij inwerkingtreding van het voorstel. Het voorstel voorziet daarom in een overgangsbepaling, waarmee gedurende de eerste periode na inwerkingtreding een organisatie mag worden ingeschakeld die wel bezig is met het verkrijgen van de certificatie maar dat proces nog niet heeft afgerond. Het college constateert dat de toelichting bij de paragraaf 'MKB-toets' een PM-post bevat. Onduidelijk is of en wanneer er een MKB-toets wordt uitgevoerd. Het college acht een MKB-toets passend om de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de bepalingen, onder andere omtrent de capaciteit van gecertificeerde bedrijven, bij de uitvoeringspraktijk te testen en de uitkomsten te kunnen betrekken bij definitieve besluitvorming over het voorstel.

3.1 Het college adviseert om een MKB-toets uit te voeren.

4. Gevolgen regeldruk

Het vervallen van het VEL voor woningen heeft gevolgen voor burgers en het bedrijfsleven. De (regeldruk)effecten van de wijzigingen zijn door Sira Consulting in kaart gebracht.⁴ Het vervallen van het VEL verhoogt de regeldruk voor burgers structureel met 9,3 miljoen euro. Voor bedrijven nemen de structurele lasten toe met 10,2 miljoen euro. De eenmalige administratieve lasten voor erkend energielabeldeskundigen bedragen circa € 579.200,- euro. De eenmalige administratieve lasten voor de bijscholing van EPA-W en EPA-U-adviseurs bedragen circa 2.635.200,- euro.

³ ATR onderzoekt momenteel de implementatie van de EPBD richtlijn 2010 en de herziene richtlijn 2018 in Nederland en vijf Europese landen, en meer in het bijzonder de vormgeving van de energielabelsystematiek in deze landen. Resultaten van het onderzoek zijn naar verwachting in augustus bekend. Het Ministerie van BZK is middels de klankbordgroep betrokken bij het onderzoek.

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

Het college constateert dat de kennisnamekosten als gevolg van de wijziging omtrent het vervallen van het VEL niet in beeld zijn gebracht.

4.1 Het college adviseert de kennisnamekosten als gevolg van het vervallen van het VEL in beeld te brengen conform Rijksbrede methodiek.

Dictum

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

Het voorstel niet vaststellen, 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