

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2282

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 januari 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zes fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) (Kamerstuk 34 646, nr. 2)

Fiche: Europees actieplan tegen (reis)documentenfraude (Kamerstuk 22 112, nr. 2278)

Fiche: Richtlijn en verordening Modernisering van de btw voor grensoverschrijdende e-commerce (Kamerstuk 22 112, nr. 2279)

Fiche: Wijziging btw-richtlijn op het gebied van btw-tarieven op boeken, kranten en tijdschriften (Kamerstuk 22 112, nr. 2280)

Fiche: Verordening tot invoering van een Europees kader voor herstel en afwikkeling van centrale tegenpartijen (Kamerstuk 22 112, nr. 2281)

Fiche: Herziening richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Herziening richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel tot een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen
Annex 1 «Accelerating clean energy in buildings¹»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 november 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 765
COM(2016) 860 -annex 1
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0765&rid=1>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1481278671064&uri=CELEX:52016DC0860>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
SWD(2016) 414
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Vervoer, Telecommunicatie en Energie (TTE)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194, lid 2, VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Wijziging Richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD)

Dit voorstel is onderdeel van het zogenaamde Winterpakket, een pakket met diverse (wetgevende) voorstellen en mededelingen ter implementatie van de Energie Unie. Het Winterpakket is gebaseerd op drie hoofddoelen: energie-efficiëntie moet op de eerste plaats komen, de Europese Unie moet wereldwijd toonaangevend blijven op het gebied van hernieuwbare energie en energie moet betaalbaar blijven voor consumenten. De huidige richtlijn bevat bepalingen om het energieverbruik in de gebouwde omgeving te verminderen, zoals bepalingen over het energielabel voor gebouwen. De Europese Commissie wil de richtlijn om een aantal redenen herzien. Allereerst, heeft het voorstel tot herziening tot doel om de kosteneffectieve renovatie van de bestaande gebouwen te versnellen en het potentieel voor efficiëntiewinst in de bouwsector benutten. Ten tweede verwacht de Europese Commissie dat de herziening van de richtlijn kan leiden tot groei van banen en economische groei. Ten derde streeft de Europese Commissie ernaar om met het voorstel de

¹ Bij de mededeling van de Europese Commissie «Clean Energy For All Europeans» zijn twee aparte bijlages verschenen (zgn. «annexen»). Annex 1 van het deze mededeling betreft «Accelerating clean energy in building» (hierna: Slimme financiering voor slimme gebouwen). Vanwege het sterke inhoudelijke verband met het EPBD, is besloten om deze annex met de verordening in een gezamenlijk fiche te behandelen.

energiearmoede bij huishoudens te verminderen. Tot slot wil de Europese Commissie met de herziening een aantal huidige bepalingen in de richtlijn vereenvoudigen. Deze redenen leiden ertoe dat in het voorstel tot herziening zowel nieuwe bepalingen worden toegevoegd als huidige bepalingen worden geschrapt of aangepast.

De huidige bepalingen die met het voorstel tot herziening worden gewijzigd betreffen de bepalingen over hoogrendementssystemen en de bepalingen over inspecties van verwarmings- en airconditioningssystemen. Uit de evaluatie van de huidige richtlijn kwam naar voren dat de bepaling over het overwegen van hoogrendementssystemen bij nieuwbouw gepaard gaat met hoge administratieve lasten, ingewikkeld te implementeren is en deels overlapt met de bepalingen rondom het energielabel. Daarom wordt deze bepaling vanuit het oogpunt van vereenvoudiging geschrapt.

Daarnaast zijn de bepalingen over inspecties van verwarmings- en airconditioningsystemen aangepast. Uit de evaluatie bleek dat deze controle niet voldoende de optimale prestatie van deze technische systemen waarborgden. De aanpassing houdt in dat lidstaten noodzakelijke maatregelen moeten nemen voor het instellen van een regelmatige keuring van de toegankelijke delen van systemen die worden gebruikt voor het verwarmen van gebouwen, zoals de warmtegenerator, het controlesysteem en de circulatiepomp(en) voor zowel niet-residentiële gebouwen met een primair energieverbruik van meer dan 250 MWh en woongebouwen met een gecentraliseerd technisch bouwsysteem met een nominaal vermogen voor het verwarmen van ruimten van meer dan 100 kW. Als een alternatief hierop, en volgens de Commissie een meer effectieve benadering, mogen lidstaten eisen stellen om te zorgen dat niet-residentiële gebouwen met een totaal primair energieverbruik van meer dan 250 MWh per jaar worden voorzien van gebouwautomatisering en controlesystemen die moeten voldoen aan eisen zoals het in staat zijn continue te monitoren en het kunnen benchmarken van de energie-efficiëntie van het gebouw. Een alternatief voor residentiële gebouwen met een gecentraliseerd technisch bouwsysteem met een nominaal vermogen voor het verwarmen van ruimten van meer dan 100 kW is het stellen van eisen door lidstaten om ervoor te zorgen dat er een continue elektronisch toezicht is die de efficiëntie van de systemen meet, een effectieve controle verzorgt en gebouw eigenaren en managers informeert als de efficiëntie significant is gedaald of onderhoud nodig heeft.

De nieuwe bepalingen die in de herziening aan de richtlijn worden toegevoegd zijn zeer uiteenlopend van karakter. Hieronder wordt per thema ingegaan op de belangrijkste wijzigingen.

Bepalingen over nieuwe bouwsystemen

Allereerst bevat het voorstel een aantal nieuwe bepalingen over technische bouwsystemen. Zo wordt onder meer de definitie van technisch bouwsysteem uitgebreid waardoor niet alleen systemen voor bv. verwarming en koeling van ruimtes onder de definitie vallen, maar ook infrastructuur voor elektrisch vervoer, energiemanagementsystemen en installaties voor het lokaal opwekken van elektriciteit. Dit heeft onder andere tot gevolg dat lidstaten eisen moeten vaststellen voor deze systemen. Daarnaast bevat de herziening een bepaling waarin lidstaten verplicht worden om ervoor te zorgen dat er bij nieuwe niet-residentiële gebouwen en ingrijpende renovatie van bestaande niet-residentiële gebouwen infrastructuur wordt aangelegd voor oplaadpunten voor elektrisch vervoer. Dit geldt voor alle niet-residentiële gebouwen met meer dan 10 parkeerplaatsen vanaf 1 januari 2025, inclusief de gebouwen

waar de plaatsing van oplaadpunten onder overheidsverantwoordelijkheid vallen. Lidstaten mogen hier een uitzondering op maken voor het MKB². Ten aanzien van nieuwe residentiële gebouwen en de residentiële gebouwen die een grote renovatie ondervinden met meer dan 10 parkeerplaatsen, moeten lidstaten ervoor zorgen dat deze vooraf bekabeling bevatten om het installeren van oplaadpunten voor elektrische voertuigen voor elke parkeerplek mogelijk te maken. Tot slot zitten er in de herziening een aantal bepalingen over het slim omgaan met energie in een gebouw. Zo wordt in de herziening aan de Europese Commissie de mogelijkheid geboden om door middel van een gedelegeerde handeling een «smartness indicator» te ontwikkelen, waarmee de slimheid van een gebouw om zich aan te passen aan de behoeften van de gebruiker, de functie van het gebouw en de situatie van het elektriciteitsnet wordt uitgedrukt.

Energie label en financiële stimuleringsmaatregelen

Ten tweede bevat de herziening een nieuwe bepaling over financiële stimuleringsmaatregelen voor renovatie van bestaande gebouwen. Lidstaten moeten bij het verstrekken van financiële middelen (zoals subsidies en leningen) een koppeling leggen met het nationale energie label voor gebouwen door zowel voor als na renovatie een energie label te vragen.

Energie label en energie label database

Ten derde staan er bepalingen in de herziening die betrekking hebben op het energie label en de nationale energie label database. Er worden door de Europese Commissie nadere voorwaarden gesteld aan het toezicht op het energie label. Zo moet het gezag verantwoordelijk voor het implementeren van een onafhankelijk controlesysteem, een random selectie maken van alle energie labels die jaarlijks worden afgegeven en deze labels verifiëren. Ook bevat de herziening diverse verplichtingen om meer informatie in de nationale database op te nemen, zoals een indicator van de energieprestatie uitgedrukt in kWh/m²/j en het daadwerkelijke energieverbruik van het gebouw ongeacht de grootte of de categorie. De database moet de huidige energie consumptie data van vaak bezochte gebouwen door het publiek met een oppervlakte van meer dan 250 m² regelmatig actualiseren. De data moet geaggregeerd en geanonimiseerd overeenkomstig met de Europese wetgeving (in de regel de Algemene Verordening Gegevensbescherming) op het terrein van persoonsgegevensbescherming op verzoek beschikbaar gemaakt kunnen worden tenminste voor statistische en onderzoeksdoeleinden voor het openbaar gezag.

Bepalingsmethode energieprestaties van gebouwen

Ten vierde zitten er in de herziening een aantal verplichtingen ten aanzien van de bepalingmethode voor energieprestatie van gebouwen. Zo moeten lidstaten rekening houden met het binnenklimaat (tegengaan oververhitting) en moet de bepalingmethode worden beschreven volgens een gestandaardiseerd kader (M/480). Dit betekent dat de energieprestatie van gebouwen moet worden uitgedrukt in kWh/m² per jaar.

² De definitie voor het MKB is volgens Titel 1 van de Annex bij de Commissie Aanbeveling 2003/361/EC van 6 mei 2003 (>250 fte, >€ 50m omzet, >€ 43m op de balans).

Verplichting tot langetermijnstrategie

Ten vijfde wordt de verplichting tot het vaststellen van een langetermijnstrategie voor renovatie van bestaande gebouwen uit de Richtlijn energie-efficiëntie (EED) overgeheveld naar de EPBD en uitgebreid met een aantal inhoudelijke vereisten. De langetermijnstrategie moet onder meer een routekaart gaan bevatten voor het behalen van het CO₂-reductiedoel in 2050 met specifieke mijlpalen voor 2030, instrumenten bevatten voor het in juiste banen leiden van investeringsbeslissingen en het beleid rondom energiearmoede uiteenzetten.

Vaststellen van gedelegeerde handelingen voor onbepaalde tijd

Tot slot wordt in de herziening de uiterste datum voor de Europese Commissie voor het vaststellen van de gedelegeerde handelingen gewijzigd naar onbepaalde tijd en artikel 8 (technische bouwsystemen) toegevoegd. De wijziging naar onbepaalde tijd heeft tot gevolg dat de Europese Commissie opnieuw gedelegeerde handelingen kan vaststellen ten aanzien van artikel 5 (de berekening van kostenoptimaliteit minimum-eisen) en artikel 22 (Aanpassing van bijlage I «Algemeen gemeenschappelijk kader voor het berekenen van energieprestatie van gebouwen» aan technische vooruitgang). In het voorstel is niet toegelicht waarom de Europese Commissie het vaststellen van gedelegeerde handelingen naast voor artikel 5 en artikel 22, ook voor artikel 8 wil vast stellen en naar onbepaalde tijd wil wijzigen.

Annex «Accelerating clean energy in buildings» (hierna: «slimme financiering voor slimme gebouwen»)

Naast het regelgevingskader van de EPBD en de EED (Energie-efficiënte richtlijn), vindt de Commissie dat er een noodzaak is om aanvullende acties te nemen om snelle veranderingen in de economie te bewerkstelligen en het financieringsvraagstuk te adresseren. Volgens de Europese Commissie komen namelijk investeringen in het verbeteren van de energieprestatie van gebouwen nog onvoldoende van de grond, doordat kapitaal voor deze doeleinden schaars is, er een gebrek is aan betrouwbare informatie, er een gebrek is aan goedopgeleide arbeidskrachten, er twijfels zijn over de mogelijke positieve effecten en de renovatieprojecten op kleine schaal plaatsvinden.

Daarom stelt de Commissie hiervoor geld beschikbaar, waarbij het Europese Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) een mogelijkheid is om private financiering voor energie-efficiënte projecten te genereren. In het European Regional Development Fund and Cohesion Fund zal 17 miljard beschikbaar worden gesteld om te kunnen investeren in energie-efficiënte van gebouwen met name voor het MKB. Dit zal worden aangevuld door nationale publieke en private cofinanciering en daardoor in totaal op 27 miljard euro uitkomen.

Voortbouwend op deze financieringsbronnen zal de Commissie het initiatief «slimme financiering voor slimme gebouwen» aannemen. Dit initiatief bevat specifieke maatregelen om private financiering te ontsluiten en marktactoren het mogelijk te maken hun projecten via aantrekkelijke en gepaste financieringsoplossingen te realiseren. Een groot deel van deze gelden zal naar steden en regio's gaan, zodat zij via plaatselijke initiatieven, zoals bijvoorbeeld een convenant tussen burgemeesters, werken aan CO₂-reductie.

De Europese Commissie benoemt in het voorstel drie belangrijke pijlers om investeringen te bevorderen:

1) Effectiever gebruik van publieke financiering

Het doel is om het gebruik van subsidies via financiële instrumenten te maximaliseren waarbij marktfalen wordt aangepakt en doelgerichte subsidies worden ingezet naar kwetsbare consumenten. De Europese

Commissie gaat hiertoe onder andere financieringsmodellen voor schone energie ontwikkelen waarmee nationale en regionale platforms private financiering kunnen aantrekken, in lijn met de regels voor staatssteun. Zo zal de Commissie ook de impact van openbare boekhoudregels op de markt analyseren voor energieprestatie contracten en zal de Commissie voor eind voorjaar 2017 de leidraad over de statistische behandeling van zulke partnerships actualiseren.

- 2) **Aggregatie en ondersteuning bij project ontwikkeling**
De Europese Commissie concludeert dat veel projectontwikkelaars, zoals overheidsinstanties, individuen en bedrijven, de vaardigheden en capaciteit ontbreekt om ambitieuze schone energie programma's op te zetten, te implementeren en te financieren.

De Europese Commissie zal daarom de bestaande faciliteiten voor ondersteuning bij projectontwikkeling op EU-niveau versterken door hier onder andere meer geld voor beschikbaar te stellen (38 miljoen euro per jaar vanaf 2017) en op nationaal niveau aanmoedigen om specifieke lokale of regionale loketten te ontwikkelen.

- 3) **Risicovermindering**
Financiële instellingen en investeerders zouden de risico's en voordelen van duurzame investeringen beter moeten begrijpen. De Europese Commissie zal daartoe een platform «Derisking Energy Efficiency» lanceren voor de financiële wereld en projectontwikkelaars. Daarnaast zal de Europese Commissie samen met publieke en private financiële instellingen, vertegenwoordigers van de industrie en experts uit de sector een kader ontwikkelen waarin investeringen in schone energie voor gebouwen worden onderschreven. Dit is geraamd voor 2017. De Europese Commissie zal tenslotte de «European Building Stock Observatory» lanceren, waarin relevantie informatie wordt verzameld over gebouwen en renovatie van gebouwen met het oog op het verbeteren van de energie-efficiëntie.

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd volgens de uitgangspunten van Betere Regelgeving. Daarvoor is gebruik gemaakt van het Standaard Kostenmodel (SKM). Er zijn drie opties voor maatregelenpakketten doorgerekend: 1) een maatregelenpakket gericht op intensivering van implementatie, 2) een maatregelenpakket gericht op intensivering van implementatie aangevuld met gerichte wijzigingen om de huidige bepalingen in de richtlijn te versterken en 3) een maatregelenpakket gericht op intensivering van implementatie, verdere harmonisering en een hogere ambitie. De Europese Commissie heeft gekozen voor optie 2. Volgens het impact assessment leidt optie 2 tot een totale energiebesparing in Europa van 28 Mtoe (megaton olie-equivalent) in 2030 en een totale lastenreductie van € 98,1 miljoen per jaar (dit kan worden uitgesplitst naar een lastenverlichting voor de private sector van € 108,5 miljoen en een lastenverzwaring voor de publieke sector van € 10,4 miljoen). Het zal daarnaast ook ongeveer 220.000 extra banen opleveren tot aan 2030 (vergeleken met het referentie scenario).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland streeft samen met onder meer de partijen van het Energieakkoord voor duurzame groei naar een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050, die leidt tot terugdringing van CO₂-emissies, verlaging van woon- en bedrijfslasten en vergroting van de werkgelegenheid in de bouw-, technologie- en installatiesector en aanpalende sectoren. Hierbij worden kosteneffectieve opties benut om de gewenste CO₂-reductie te

kunnen realiseren. Het kabinet heeft 7 december jongstleden de Energie-agenda gepresenteerd. Met deze agenda beoogt het kabinet een helder en ambitieus langetermijnperspectief voor het behalen van de klimaatdoelstelling van het Parijs akkoord te schetsen, dat zekerheid biedt aan bedrijven die moeten investeren, aan bestuurders die beslissingen moeten nemen en aan burgers die voor belangrijke keuzes komen te staan. Nederland heeft economisch belang bij een geleidelijke en tijdig ingezette energietransitie. Het kabinet kiest voor aanvullend beleid bovenop het Europees Emissiehandelssysteem (ETS) en de Effort Sharing Regulation (ESR), indien deze onvoldoende prikkels bieden om de doelstelling in 2050 geleidelijk te realiseren.

In de energietransitie naar 2030 en 2050 stuurt Nederland op één enkelvoudig doel: het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen («sturen op CO₂-reductie»). Dit is de meest kosteneffectieve manier om de effecten van klimaatverandering te beperken. Het is duidelijk dat er fors moet worden ingezet op energie-efficiëntie en er ook grote investeringen nodig zijn om het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix te vergroten. Door te sturen op CO₂-reductie komt de meest optimale en kosteneffectieve mix van energiebesparing, hernieuwbare energie en andere CO₂-arme opties in de markt tot stand.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Zoals hierboven beschreven ondersteunt Nederland de doelstelling van de richtlijn om een betere verbinding te leggen met de langetermijndoelen op het gebied van CO₂-reductie. Nederland staat ook positief tegenover het voornemen om in het voorstel de verordening «Governance» van het winterpakket de rapportageverplichtingen voor de EPBD te vereenvoudigen en te stroomlijnen met andere rapportageverplichtingen op het terrein van energie en klimaat, waaronder de verplichtingen van andere energierichtlijnen zoals de EED. Ook is Nederland vanuit het oogpunt van vereenvoudiging voorstander van het schrappen van de bepaling over het overwegen van hoogrendementssystemen bij nieuwbouw.

Over de nieuwe bepalingen is Nederland echter zeer kritisch. Het kabinet oordeelt negatief over zowel de subsidiariteit en de proportionaliteit. Het kabinet vindt dat nieuwe bepalingen voor lidstaten genoeg ruimte zouden moeten bieden om maatregelen te treffen om CO₂-emissies te reduceren op een zo kosteneffectief mogelijke wijze. Daarbij horen geen gedetailleerde nationale verplichtingen tot energiebesparing van de gebouwde omgeving. Nederland vindt dat het voorstel van de Europese Commissie niet aansluit bij dit streven. Verschillende bepalingen bevatten zeer gedetailleerde verplichtingen op individueel maatregelniveau, zonder daarbij de mogelijkheid open te laten voor lidstaten om te bepalen op welke wijze zij invulling willen geven aan de langetermijndoelen op het terrein van energie en klimaat.

Nederland vreest bovendien dat de lasten van de voorgestelde maatregelen niet in verhouding staan tot de baten, wat niet alleen kan leiden tot een ongewenste lastenverzwaring, maar ook een inefficiëntie inzet van middelen. Hierdoor kan het juist lastiger worden om de langetermijndoelen te behalen. Hieronder wordt per bepaling nader ingegaan op het Nederlandse standpunt.

Over de nieuwe bepalingen over elektrisch vervoer heeft Nederland een gemengd oordeel. Enerzijds is Nederland voorstander van het stimuleren van elektrisch vervoer en laadinfrastructuur hiervoor, omdat dit een belangrijke bijdrage kan leveren aan energiebesparing en de reductie van

de CO₂-uitstoot. Nederland streeft ernaar dat in 2035 alle nieuw verkochte personenauto's zero-emissie rijden en in 2050 alle personenauto's. Anderzijds, zijn deze nieuwe bepalingen dwingend van aard omdat ze voorschrijven hoe Nederland op gebouwniveau de ruimte moet inrichten. Het betreft voorschriften voor voorzieningen op particuliere terreinen ter bevordering van elektrisch rijden door de eigenaren of werknemers in de betrokken gebouwen. Nederland is van mening dat dit beleid in beginsel bij de lidstaten ligt.

Voorts is Nederland van mening dat de voorgestelde bepalingen op dit detailniveau niet passen binnen de EPBD vanwege het subsidiariteitsbeginsel. Door infrastructuur voor elektrisch vervoer op deze wijze als technisch bouwsysteem in de richtlijn op te nemen ontstaat bovendien het ongewenste effect dat informatie over (infrastructuur voor) oplaadpunten voor elektrisch vervoer dient te worden opgenomen in de energielabeldatabase. Het kabinet is van mening dat een duiding ontbreekt van de effecten van de bepalingen op bestaande gebouwen, in het bijzonder ten aanzien van de kosten voor burgers en bedrijven, de implicaties voor handhaving en de mogelijke gevolgen voor cultureel erfgoed en de directe omgeving.

Over de nieuwe bepaling over het opleveren van informatie bij het plaatsen, vervangen of verbeteren van een technisch bouwsysteem is Nederland kritisch, niet alleen omdat de kosten voor het aanpassen van de database hoog zijn en omdat het niet mogelijk lijkt om deze informatie bij de huidige energielabelmethodieken direct te gebruiken voor het vaststellen van het energielabel, maar ook omdat onduidelijk blijft wat de meerwaarde van het verzamelen van deze informatie is.

De positie ten aanzien van de introductie van een reguliere inspectie van het warmte- en koude systeem van bepaalde gebouwen is deels in lijn met bestaande Nederlandse wetgeving. Vanuit de wet Milieubeheer bestaat er thans een keuringsplicht voor stookinstallaties. Over het alternatief om energiemanagementsystemen te plaatsen bij utiliteitsgebouwen met een zeer hoge energieconsumptie is Nederland positief. Uit onderzoek van ECN blijkt namelijk dat er met energiemanagementsystemen bij utiliteitsgebouwen met een hoog energieverbruik veel energie bespaard kan worden en dat de terugverdientijden relatief kort zijn. Overigens zijn bepaalde inrichtingen op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer op dit moment ook al verplicht om energiebesparingsmaatregelen te nemen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder. Of het alternatief tot het plaatsen van energiemanagementsystemen ook bij woningen interessant zou kunnen zijn, hangt af van de verhouding tussen kosten en baten. In het voorstel is niet duidelijk of met een totale output van meer dan 100 kW het vermogen of het daadwerkelijke verbruik van een gecentraliseerd technisch bouwsysteem wordt bedoeld. Het voorstel zou er volgens Nederland niet toe moeten leiden dat er voor individuele woningen geïnvesteerd moet worden in energiemanagementsystemen als de kosten voor deze systemen niet of pas op lange termijn kunnen worden terugverdiend of als alternatieve kosteneffectieve opties voorhanden zijn.

De bepaling van de Europese Commissie die de mogelijkheid biedt om per gedelegeerde handeling een «smartness indicator» vast te stellen, wijst Nederland af. Nederland vindt het onwenselijk dat er op het energielabel naast de energielabelklasse een andere indicator wordt ontwikkeld die aangeeft hoe energiezuinig een gebouw is. Dit kan leiden tot verwarring en onduidelijkheid bij burgers en bedrijven en de waarde en betekenis van de energielabelklasse ondermijnen. Naast de vraag van de toegevoegde waarde van dit mogelijk «extra» keurmerk voor individuele gebouwen, hebben de moeilijkheden rondom de implementatie van

het energielabel voor gebouwen en de inbreukprocedures aangetoond dat het doorvoeren van dergelijke keurmerken lastig, duur en bezwarend en verwarrend voor burgers kan zijn. Bovendien, omdat het gaat om een nieuw voorstel met mogelijk vergaande gevolgen voor de huidige energielabelmethodieken, leent het onderwerp zich naar mening van Nederland niet voor uitwerking via een gedelegeerde handeling.

Het kabinet staat zeer kritisch tegenover de nieuwe bepaling over financiële stimuleringsmaatregelen voor renovatie van bestaande gebouwen met name wat betreft particuliere woningeigenaren. Deze bepaling verplicht lidstaten om bij een renovatie een energielabel op te vragen bij de gebouweigenaar, zowel voorafgaand aan de renovatie als achteraf. Het Nederlandse kabinet vindt dat hiermee onnodig wordt ingegrepen op de autonomie van lidstaten om nationale middelen naar eigen inzicht te verstrekken. Voor utiliteitsbouw heeft Nederland recentelijk de label C-verplichting geïntroduceerd, waarmee deze voorgestelde bepaling minder ingrijpend zal zijn. Echter de ingrijpendheid van de voorgestelde bepaling voor particuliere woningeigenaren staat naar mening van het kabinet niet in verhouding tot het doel van de bepaling. Bovendien zijn er voor lidstaten gemakkelijkere en goedkopere manieren om te controleren of er energiebesparingsmaatregelen zijn getroffen, bijvoorbeeld door het uitvragen van een factuur en/of foto's. Het maken van een energielabel kost tijd en geld, waardoor het voordeel van de financiële stimulans weer deels te niet wordt gedaan. Daarnaast is het goed mogelijk dat deze extra administratieve handeling zal leiden tot kritiek op de systematiek van het energielabel, waarmee de positieve waarde verloren kan gaan.

Ten aanzien van de nieuwe bepaling die voorwaarden stelt aan de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd is Nederland kritisch ten aanzien van de beperking van de eigen afwegingen die lidstaten kunnen maken bij hun handhavingsbeleid. Daar biedt de bepaling in de huidige vorm te weinig ruimte voor. Tevens wijst Nederland op de diverse verplichtingen om meer informatie in de nationale energielabeldatabase op te nemen die naar oordeel van Nederland leiden tot ingrijpende wijziging in de huidige Nederlandse labelsystematiek en daarmee leidt tot hoge extra lasten, terwijl onduidelijk is wat de meerwaarde van het verzamelen van deze informatie is. De gevolgen van deze bepalingen, met name over het opnemen van het daadwerkelijk gebruik van kWh/m², zijn daarnaast onwenselijk. Doordat deze meetwaarde alleen iets zegt over het gedrag van de specifieke gebruiker in dat gebouw of de bedrijfsfuncties in het gebouw en niets over de energetische kwaliteit van het gebouw, is het de vraag of deze inbreuk op de privacy proportioneel is. De gevolgen van deze bepalingen voor de privacy van gebouweigenaren, bedrijven en bewoners moeten kritisch bezien worden.

Over de nieuwe bepalingen ten aanzien van de bepalingmethode voor energieprestatie van gebouwen (rekening houden met binnenklimaat en beschrijven van bepalingmethode via een gestandaardiseerd kader) maakt Nederland zich zorgen dat deze verstrekkende gevolgen hebben voor de Nederlandse bepalingmethoden en voor de uitvoering van het energielabel. Aanpassingen van de bepalingmethoden zijn zware, kostbare en langdurige processen. Nederland is van mening dat de lasten die met deze nieuwe bepalingen gepaard gaan niet in verhouding staan tot het doel om meer transparantie en consistentie in de bepalingmethoden van lidstaten aan te brengen.

Nederland is in beginsel positief over het overhevelen van de verplichting uit de EED om een langetermijnstrategie voor renovatie van bestaande gebouwen vast te stellen ten behoeve van de stroomlijning. Bij de

uitbreiding van de vereisten van de langetermijnstrategie ziet Nederland de meerwaarde van het opnemen van een routekaart met mijlpalen voor 2030, omdat het huidige artikel daarmee toekomstbestendiger wordt gemaakt.

Echter, Nederland staat kritisch tegenover de toevoeging om ook het thema energiearmoede onder te brengen in de lange termijnstrategie. Nederland is geen voorstander om in de langetermijnstrategie voor renovatie van bestaande gebouwen ook het thema energiearmoede onder te brengen, omdat hiermee indirect wordt gestuurd op de wijze waarop lidstaten invulling geven aan de langetermijnstrategie. Daarnaast is het armoedebeleid in Nederland niet specifiek gericht op energielasten maar breder vormgegeven. Bovendien ligt armoedebeleid in beginsel bij lidstaten. Ook is Nederland kritisch over de bepaling die voorschrijft dat lidstaten mechanismen moeten introduceren om investeringsbeslissingen te bevorderen, waaronder het aanwenden van publieke gelden en het risico-arm maken van investeringen op het terrein van energie-efficiëntie. Nederland vindt dat deze maatregel ingrijpt in de autonomie.

Annex «Slimme financiering voor slimme gebouwen»

Nederland stelt de extra financiële ondersteuning vanuit de Europese Commissie voor stimulering van energie-efficiëntie in de gebouwde omgeving op prijs. De terugverdientijden voor renovatie van gebouwen naar een hoge energetische kwaliteit vergen een lange tijdshorizon die niet altijd overeenkomt met investeringsoverwegingen. De behoefte aan zekerheid over de geleverde prestaties bij dergelijke omvangrijke investeringen is groot. Het creëren van mogelijkheden voor bedrijven, gebouweigenaren en gebruikers door financiering, realisatie en onderhoud van de renovatie kunnen daaraan bijdragen. Energieprestatiecontracten zijn daarbij een belangrijk instrument. Het belang van energieprestatiecontracten en financieringsondersteuning geldt niet alleen voor eigenaren van overheidsgebouwen, maar ook voor commercieel vastgoed en institutionele beleggers in woningen. Financieringsondersteuning is daarnaast ook van belang voor particuliere woningeigenaren. Nederland zal daarom de suggestie doen aan de Commissie dat de middelen ook inzetbaar zijn via nationale instanties voor deze doelgroep.

Bij het voorstel plaatst Nederland wel een aantal kanttekeningen die betrokken zouden moeten worden bij de nadere afweging. Zoals het kabinet in Energieagenda reeds heeft aangekondigd is de Nederlandse inzet om het prijsstellingmechanisme rond CO₂ effectiever te maken. Dit kan in belangrijke mate bijdragen aan een groter aanbod CO₂-neutrale energie voor de consument en gebouweigenaar. Indien dit gerealiseerd kan worden, is het de vraag hoe (grootschalige-) leningoperaties vanuit Europa een instrument is dat aanvullend is op nationaal beleid. Nederland mist deze effectieve aanpak in de plannen van de Commissie en zal hier aandacht voor vragen.

In de voorstellen van de Commissie worden nog op te bouwen gelden in samenwerking met lidstaten genoemd. Nederland vraagt zich af hoe de samenwerking met lidstaten in deze wordt vorm gegeven. Nederland wijst het voorstel af indien cofinanciering vanuit lidstaten wordt geëist. Dat zou de budgetbevoegdheid van de lidstaten aantasten. Nederland heeft reeds een aantal van dit soort instrumenten (zoals de Nederlandse Hypotheek Garantie voor particulieren, het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor de financiering van de corporaties, en verschillende subsidieregelingen). Het heeft de voorkeur financiering van projecten op eigen wijze te kunnen inrichten zodat de gelden zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen worden besteed, waarbij de administratieve lasten minder zullen zijn, dan indien lidstaten deze gelden via een Europees infrastructuur moeten aanleveren en onttrekken. Daarnaast is Nederland van mening dat

energie-efficiënte maatregelen bij marktpartijen zoals bedrijven, een zaak zijn van de markt zelf. De terugverdientijd van deze investeringen zijn kort genoeg om dit via lagere energiekosten terug te kunnen verdienen.

De Commissie stelt daarnaast voor platformen op te richten om private financiering aan te trekken. Inmiddels bestaan in Nederland verschillende platformen en expertise centra. Deze richten zich op kennisontwikkeling, -overdracht en het bij elkaar brengen van financiers en stakeholders. Zo zijn er het expertisecentrum energiebesparing³ en het Nederlandse Investeringsagentschap⁴. Voorts wordt op dit moment een voorstel uitgewerkt voor de oprichting van een nationale financieringsinstelling. Ook wordt aangegeven dat er lokale of regionale (energie)loketten moeten worden opgericht. In Nederland bestaan deze reeds voor woningen. Dit zou kunnen worden uitgebreid voor utiliteitsbouw. Nederland zal in dit licht aan de Commissie aandacht hiervoor vragen en aangeven de Europese financiële- en kennisinstrumenten zo in te richten dat deze instellingen van de Europese en nationale mogelijkheden goed gebruik kunnen maken zodat het beleid elkaar hierop versterkt.

De Commissie noemt dat zij voor eind voorjaar 2017 de leidraad over de statistische behandeling van partnerships gaat actualiseren. Nederland gaat er hierbij vanuit dat de intentie is om er voor te zorgen dat de boekhoudkundige regels overheden de ruimte geven om publiek private partnerships aan te kunnen gaan op het gebied van de energie-efficiënte. Nederland zou daarbij in het algemeen willen opmerken dat voor zover de financiering bestaat uit laagrentende leningen, dergelijke leningen in het huidige klimaat weinig effectief kunnen zijn. Nederland zal daarom de Commissie adviseren instrumenten zoals risicodragend kapitaal of subsidies te hanteren.

De Europese Commissie is ook van plan een «European Building Stock Observatory» te lanceren. Het is Nederland onduidelijk welke toegevoegde waarde deze database zou moeten creëren. Daarnaast ontbreekt een analyse van de impact van een dergelijke database op de lasten voor de publieke sector en de voordelen voor burgers en bedrijven. Privaat bestaan reeds initiatieven zoals Gresb⁵ waar investeerders gebruik van maken indien zij duurzaam willen investeren. De vraag is of deze private initiatieven beter gestimuleerd kunnen worden dan een EU database op te bouwen. Nederland zal de Europese Commissie vragen om dit toe te lichten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De vermindering van administratieve lasten en de stroomlijning van de plannings- en rapportageverplichtingen door middel van een integraal governance-systeem wordt binnen de EU breed gedragen. De behandelende commissie en de rapporteur in het Europees Parlement zijn op het moment van schrijven nog niet bekend.

³ <http://www.eceonline.nl/>.

⁴ <https://www.nederlandsinvesteringsagentschap.nl/>.

⁵ <https://gresb.com/>.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid op artikel 194 VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsbasis. Op grond van dit artikel is de Unie bevoegd om maatregelen te treffen om o.a. energie-efficiëntie te stimuleren.

b) Subsidiariteit

Het kabinet is negatief over de subsidiariteit. Het voorstel bevat een aantal nieuwe bepalingen die verder gaan dan de huidige richtlijn. Vanwege de interne markt en de Europese doelstellingen ten aanzien van energiebesparing en CO₂-reductie, vindt Nederland sturing vanuit de Europese Unie op CO₂-reductie passend. Echter, omdat het gaat om een gedeelde bevoegdheid tussen de Europese Unie en de lidstaten, vindt Nederland wel dat de invulling van deze doelstelling aan de lidstaten zelf over moet worden gelaten. Het is onwenselijk om de Europese bepalingen op het terrein van energieprestaties van gebouwen door te vertalen naar gedetailleerde (bindende) nationale voorschriften. Het kabinet is van oordeel dat gedetailleerde bepalingen zoals het voorschrijven van het aantal laadpalen bij een parkeerplaats van een utiliteitsgebouw geen maatregel is die op Europees niveau dient te worden vastgelegd. Doordat de herziening veel nieuwe en gedetailleerde bepalingen bevat, lijkt de ruimte voor lidstaten te worden ingeperkt.

c) Proportionaliteit

Nederland is negatief over de proportionaliteit van de bepalingen in het voorstel. Veel bepalingen lijken verder te gaan dan nodig. Daarnaast zijn veel bepalingen erg gedetailleerd, waardoor het voorstel meer het karakter van een verordening krijgt dan van een richtlijn.

Het proportionaliteitsoordeel van Nederland is negatief bij de volgende bepalingen:

- De verplichting tot het vaststellen van de energieprestatie van een technisch bouwsysteem bij het plaatsen, vervangen of verbeteren van het bouwsysteem en het overhandigen van deze informatie aan de klant, inclusief de verplichting om deze informatie op te slaan in de energielabeldatabase (artikel 8.5).
- De bepaling die de Europese Commissie de mogelijkheid biedt om door middel van een gedelegeerde handeling een «smartness indicator» te ontwikkelen (artikel 8.6).
- De bepalingen waarin lidstaten verplicht worden om ervoor te zorgen voor oplaadpunten voor elektrisch vervoer (artikel 8.2 en 8.3).
- De verplichting aan lidstaten om bij het verstrekken van financiële middelen zowel voor als na renovatie een energielabel te vragen aan de gebouweigenaar (artikel 10).
- De bepaling die voorwaarden stelt aan de wijze waarop toezicht gehouden moet worden op het energielabel (en annex 2).
- De verplichting om meer informatie op te nemen in de energielabeldatabase (artikel 6, annex 1).
- De verplichting om de energiebepalingsmethode te beschrijven volgens een gestandaardiseerd kader (annex 1).
- De verplichting om energiearmoede en mechanismen om private investeringen te bevorderen op te nemen in de langetermijnstrategie van renovatie van bestaande gebouwen (artikel 2).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

In het EFRO en het Cohesiefonds voor de periode 2014–2020 is € 17 miljard beschikbaar om te kunnen investeren in energie-efficiëntie van gebouwen. Dit kan worden aangevuld met nationale publieke of private cofinanciering. Volgens de Commissie kan het totaal in dat geval uitkomen op € 27 miljard voor die periode. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Volgens de impact assessment leidt het voorstel tot een lastenverzwaring voor de publieke sector van € 10,4 miljoen per jaar. Over dit gedeelte van de impact assessment is Nederland ook zeer kritisch. Als uitgegaan wordt van gelijke lasten voor lidstaten dan is dit ongeveer € 370.000 per lidstaat per jaar. Nederland vindt deze inschatting onvoldoende betrouwbaar. Voor het aanpassen van de energielabeldatabase wordt bijvoorbeeld uitgegaan van ongeveer € 300.000 per jaar per lidstaat. Nederland denkt dat deze kosten in werkelijkheid veel hoger zullen liggen. Daarnaast zijn enkele voorgestelde maatregelen met mogelijk grote gevolgen voor de publieke sector, waaronder de aanpassing van de energieprestatiemethode, niet doorgerekend. Het Nederlandse kabinet verwacht dan ook dat de daadwerkelijke administratieve lasten voor de publieke sector veel hoger zullen zijn.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

In de impact assessment is uitgerekend dat het voorstel zal leiden tot een lastenverlichting voor de private sector van € 108,5 miljoen per jaar. Over deze inschatting is Nederland zeer kritisch. Het Nederlandse kabinet vindt de berekening onvoldoende betrouwbaar. De besparingen die worden gerekend voor het schrappen van de bepalingen over het overwegen van hoogrendementssystemen bij nieuwbouw en over inspecties van verwarmings- en airconditioningsystemen zijn naar mening van het Nederlandse kabinet erg hoog ingeschat. Daarnaast ontbreken in het impact assessment de financiële consequenties van enkele nieuwe bepalingen, waaronder de baten en lasten voor burgers en bedrijven die gepaard gaan met het documenteren van de energiebesparing van een technisch bouwsysteem, de introductie van een «smartness indicator» en het aanleveren van informatie voor de energielabeldatabase. Het Nederlandse kabinet verwacht dat de besparingen in de praktijk aanzienlijk lager zullen liggen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Zoals beschreven schat de Commissie in dat het voorstel leidt tot een lastenverlichting van 108,5 miljoen per jaar voor de private sector en een lastenverzwaring van 10,4 miljoen per jaar voor de publieke sector. Nederland plaatst kanttekeningen bij deze optimistische inschatting.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Met het voorstel wordt beoogd de energieprestatie van gebouwen te verbeteren. Naar verwachting leidt een betere energieprestatie van gebouwen tot een vermindering van energiekosten voor Europese bedrijven, wat een positief effect kan hebben op de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Naar inschatting dienen in elk geval het Besluit en de Ministeriële Regeling energieprestatie gebouwen en het Bouwbesluit 2012 aangepast te worden. Het is zeer waarschijnlijk dat er een aanpassing nodig is in een aantal NEN-normen, zoals NEN7120, en private kwaliteitssystemen, zoals BRL 9500 en de BRL 9501.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 23 waarin de bevoegdheid van de Europese Commissie tot het vaststellen van gedelegeerde handelingen is vastgelegd wordt gewijzigd. Voor de Europese Commissie wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om een gedelegeerde handeling vast te stellen over de definitie, toepassing en informatievoorziening over de «smartness indicator». Nederland is geen voorstander van uitwerking via een gedelegeerde handeling, omdat het gaat om een nieuw voorstel met mogelijk vergaande gevolgen voor de huidige energielabelmethodieken.

Ook wordt de uiterste datum voor de Europese Commissie voor het vaststellen van de gedelegeerde handelingen voor artikel 5 (de berekening van kostenoptimaliteit minimumeisen), artikel 8 (technische bouwsystemen) en artikel 22 (Aanpassing van bijlage I «Algemeen gemeenschappelijk kader voor het berekenen van energieprestatie van gebouwen» aan technische vooruitgang) gewijzigd naar onbepaalde tijd, waardoor er opnieuw gedelegeerde handelingen voor deze artikelen kunnen worden vastgesteld. Nederland zal de Europese Commissie vragen deze wijziging nader toe te lichten.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn van 12 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn is naar verwachting niet haalbaar voor Nederland. Om voldoende tijd te bieden om de herziene richtlijn op nauwkeurige wijze in nationale wetgeving om te zetten, onafhankelijk van de duur van de onderhandelingen, acht het kabinet een implementatietermijn van 18 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn noodzakelijk.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorgesteld wordt om de richtlijn uiterlijk 1 januari 2028 te evalueren.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft aanzienlijke implicaties voor uitvoering en handhaving. Als gevolg van de nieuwe bepalingen zijn onder meer aanpassingen nodig in de bepalingmethode voor energieprestatie, de energielabelme-

thodiekken, de energielabeldatabase en de bestaande financiële stimuleringsmaatregelen. Daarnaast moet er voor een goede uitvoering van de herziene richtlijn handhaving worden ingesteld voor de nieuwe bepalingen ten aanzien van technische bouwsystemen en de energielabeldatabase. Ook dient de handhaving voor het energielabel te worden aangepast.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.