

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

Aan de minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw 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

**Onze referentie** MvH/RvZ/HS/IdB/bs/2020-U151  
**Uw referentie**

T 070 310 86 66  
E [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 24 november 2020  
Betreft ATR-advies n.a.v. onderzoek implementatie richtlijn EPBD 2010

Geachte mevrouw Ollongren,

In 2002 heeft de Europese Unie de *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD) vastgesteld. Deze richtlijn is sindsdien meerdere malen herzien. De richtlijn beoogt de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren. Zij vormt als zodanig een belangrijke maatregel voor het verminderen van de broeikasgasemissies (met name CO<sub>2</sub>).<sup>1</sup> De richtlijn moet aldus bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs en het streven van de EU naar het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot tegen 2030 met 40%. Deze klimaatambities van de EU worden op korte termijn mogelijk zelfs vergroot: de Europese Commissie heeft recent in het kader van de Green Deal plannen aangekondigd om de uitstoot van CO<sub>2</sub> met 55% te verminderen, waarbij CO<sub>2</sub>-reductie in de gebouwde omgeving een groot aandeel moet leveren. Daarmee krijgt de richtlijn een groter belang voor het verwezenlijken van de Europese en Nederlandse klimaatdoelstellingen.

ATR heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) gevraagd om een ex-post onderzoek te doen naar de implementatie van de EPBD (2010) in nationale wetgeving in Nederland en vijf andere Europese landen (hierna: het onderzoek).<sup>2</sup> Het onderzoek geeft inzicht in de regeldrukeffecten, de baten van het beleid en de proportionaliteit van regeldruk en baten bij de implementatie in nationale regelgeving. Doel van het onderzoek was om via een internationale vergelijking kennis op te doen en lessen te trekken over de wijze waarop (toekomstige) maatregelen gericht op energiebesparing en CO<sub>2</sub>-reductie op

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2010/31/EU geeft in overweging (3) aan dat de beoogde vermindering van het energieverbruik en het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de bouwsector onder andere de broeikasgasemissies van de Unie moeten doen dalen. Daarnaast vermeldt overweging (3) dat de vermindering van het energieverbruik en een groter gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen ook een belangrijke rol spelen voor het versterken van de energievoorzieningszekerheid, het bevorderen van technologische ontwikkeling, het creëren van werkgelegenheid en het scheppen van kansen voor regionale (plattelands)ontwikkeling. In overweging (5) bij dezelfde richtlijn geeft de Commissie aan dat energie-efficiëntie in de bouwsector van doorslaggevend belang is voor het realiseren van de bindende nationale streefdoelen voor de vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies.

<sup>2</sup> Denemarken, Duitsland, Engeland, Noorwegen en Portugal.

een effectieve, werkbare en proportionele manier geïmplementeerd kunnen worden. De bevindingen uit het onderzoek geven aanleiding om enkele maatregelen die Nederland in het verleden heeft genomen, te heroverwegen.

EIB laat in het onderzoek zien dat energielabels slechts in beperkte mate huiseigenaren stimuleren om energiebesparende maatregelen te nemen.<sup>3</sup> Het kabinet heeft besloten om per januari 2021 het vereenvoudigd energielabel (VEL) te vervangen door een expertlabel. Dit laatste is 10-20 keer zo duur als het VEL. De totale kostenstijging van de vervanging bedraagt circa 33 miljoen euro op jaarbasis.<sup>4</sup> Op basis van het onderzoek kan weliswaar niet worden uitgesloten dat expertlabels tot meer energiebesparing leiden dan vereenvoudigde labels, maar deze baten staan niet in verhouding te staan tot de hogere kosten van een expertlabel. Invoering van een expertlabel is daarmee niet proportioneel en verdient heroverweging.

Een tweede belangrijke uitkomst van het onderzoek betreft de aanscherping van de (EPC) eisen voor nieuwbouw vanaf 2015. De Nederlandse aanscherping van EPC 0,6 naar 0,4 was strenger dan volgens de EPBD 2010 nodig was. Ze was bovendien niet kostenoptimaal. Het onderzoek laat zien dat andere landen wel kostenoptimaal hebben geïmplementeerd. De extra kosten die het gevolg zijn van deze Nederlandse 'nationale kop' op de Europese regelgeving, bedragen een half miljard euro per jaar. De strengere nieuwbouweisen hebben daarmee in de periode 2015-2020 circa 2,5 miljard euro extra gekost. Deze extra kosten hebben slechts in beperkte mate geleid tot een reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot. De reductie bedroeg circa 43 Kton per jaar. Dat is ongeveer 0,2% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de gebouwde omgeving en ongeveer 0,02% van alle CO<sub>2</sub>-uitstoot in Nederland.<sup>5</sup> De kosten van een vermeden ton CO<sub>2</sub>-uitstoot bedragen daarmee volgens het onderzoek ongeveer 1.000 euro.<sup>6</sup> Dat is hoog vergeleken met de prijs van andere maatregelen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen.<sup>7</sup>

Bovengenoemde kosten zijn verrassend hoog in verhouding tot de maatschappelijke baten in termen van minder CO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>8</sup> Het maakt de aanscherping van nieuwbouweisen vanaf 2015 niet proportioneel: de strengere nationale nieuwbouweisen dragen relatief weinig bij aan het behalen van de klimaatdoelstellingen (doelmatigheid). Voor wat betreft de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot geldt dat deze kan worden bereikt met andere maatregelen, bijvoorbeeld gericht op de bestaande bouwvoorraad.<sup>9</sup> Het college adviseert in deel I van bijgaand advies daarom het volgende:

---

<sup>3</sup> Energielabels leveren op zich wel een bijdrage aan het stimuleren van energiebesparende maatregelen, maar financiële overwegingen spelen volgens EIB een grotere rol.

<sup>4</sup> Zie EIB-rapport, p45. tabel 2.6 Het gaat om 131.250 transacties voor particuliere eigenaren, tegen een gemiddelde meerprijs van bijna € 150 per label (€ 80 voor appartementen en € 170 voor eengezinswoningen), ofwel in totaal € 19 miljoen. Voor commerciële verhuurders is elke 10 jaar een label aanvragen ingecalculereerd voor de voorraad, ofwel ruim 69.000 labels voor eengezinswoningen en 27.000 labels voor appartementen tegen dezelfde meerprijzen, in totaal bijna € 14 miljoen.

<sup>5</sup> De CO<sub>2</sub>-besparing voor 60.000 gebouwde woningen per jaar is 43.000 ton. De totale uitstoot van de gebouwde omgeving is 24 Mton CO<sub>2</sub>. Zie EIB rapport p22 en Uitstoot broeikasgassen, CBS 2020.

<sup>6</sup> Zie EIB rapport p68.

<sup>7</sup> Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasemissies, ECN & PBL, 2016.

<sup>8</sup> Het is bovendien onduidelijk in welke mate het half miljard euro per jaar leidt tot extra energievoorzieningszekerheid, extra werkgelegenheid, extra technologische innovatie en additionele kansen voor (plattelands)ontwikkeling.

<sup>9</sup> Zie 'Klimaatbeleid en de gebouwde omgeving', EIB, 2018.

- 1. Stel introductie van een expert-label uit totdat waarde van dit label voor de klimaatdoelstellingen is aangetoond.**
- 2. Stel minimumeisen voor energieprestaties van nieuwbouw niet strenger vast dan kostenoptimaal is.**
- 3. Pas kostenoptimale en efficiëntere mogelijkheden om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen toe in de bestaande bouwvoorraad.**

Het kabinet stuurt met het nationale Klimaatakkoord op één centraal doel: het terugdringen van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland met 49% in 2030 ten opzichte van 1990. ATR heeft eerder in een attenderingsbrief over het concept-Klimaatakkoord gewezen op het belang om bij uitwerking van klimaatmaatregelen te bezien of maatregelen doen wat ermee wordt beoogd (effectiviteit), of ze passen bij de mogelijkheden die burgers en bedrijven hebben (werkbaarheid) en of ze niet leiden tot onnodige kosten voor burgers en bedrijven (proportionaliteit).<sup>10</sup> In deel II van het bijgaande advies worden de politiek-bestuurlijke lessen getrokken uit het onderzoek. Op basis van het EPBD-onderzoek, andere recente onderzoeken en ervaringen uit de adviespraktijk van ATR adviseert het college daarbij het volgende:

- 1. Hanteer bij toekomstige maatregelen niet een te nauwe focus, maar breng ex-ante de kosten, baten én proportionaliteit van verschillende alternatieven op de lange(re) termijn in beeld. Kijk daarbij naar goede voorbeelden in het buitenland.**
- 2. Bezie bij de uitwerking van toekomstige klimaatmaatregelen de samenhang tussen maatregelen en de integraliteit met andere beleidsterreinen.**
- 3. Stel bij voorgenomen klimaatmaatregelen een impact assessment op.**

Het college hoopt dat het onderzoek en advies aanleiding geven om te bezien hoe de gevonden negatieve impact verminderd kan worden. Door alle maatschappelijke kosten en baten mee te nemen bij besluitvorming over klimaatmaatregelen wordt een effectiever én goedkoper klimaatbeleid mogelijk. Bovendien kunnen zo ongewenste neveneffecten van klimaatmaatregelen op het verwezenlijken van andere beleidsdoelen worden vermindert.

Het college vertrouwt erop u met dit onderzoek en advies van dienst te zijn. Desgewenst licht het zijn bevindingen graag nader toe.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris

*Bijlage: rapport EPBD implementatie onderzoek*

---

<sup>10</sup> Brief van ATR d.d. 20 maart 2020 met kenmerk MvH/RvZ/PO/bs/2019- U034

## Advies n.a.v. onderzoek implementatie richtlijn EPBD 2010

### Aanleiding en doel onderzoek

De Europese Unie heeft vanaf 2002 de richtlijn *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD) vastgesteld. De richtlijn is sindsdien meerdere malen herzien. Zij heeft als doel om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren. Daarmee moet zij een belangrijke bijdrage leveren aan het verwezenlijken van de doelen uit Klimaatakkoord van Parijs en aan de doelstelling van de EU om de CO<sub>2</sub>-uitstoot tegen 2030 met 40% te verminderen.<sup>11</sup> Deze klimaatambities worden met de Green Deal plannen van de Europese Commissie op korte termijn mogelijk zelfs verhoogd tot 55%. CO<sub>2</sub>-reductie in de gebouwde omgeving moet daaraan een grote bijdrage leveren.

ATR heeft het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) gevraagd om onderzoek te doen naar de implementatie van de EPBD 2010 in Nederland en die te vergelijken met implementaties in vijf andere Europese landen.<sup>12</sup> Het onderzoek geeft inzicht in de regeldruk-effecten, de baten van het beleid en de proportionaliteit van regeldruk en baten bij de implementatie. Eén van de doelen van het onderzoek was om middels internationale vergelijking kennis op te doen over de wijze waarop (toekomstige) klimaatmaatregelen effectief, werkbaar en proportioneel geïmplementeerd kunnen worden. Dit advies is grotendeels gebaseerd op de resultaten van dat onderzoek. Duidelijk is dat Nederland daarbij kan leren van de ervaringen en ontwikkelingen in een aantal Europese lidstaten.

### Bredere relevantie onderzoek

De proportionaliteit en relevantie van regelgeving kan alleen goed worden bepaald als de maatschappelijke baten en kosten in samenhang worden gezien. De huidige focus in Nederland op de kostenkant staat dit niet toe. Door de focus op kosten blijven alternatieven die weliswaar duurder zijn maar ook (veel) meer baten opleveren, buiten beeld. Er is daarom reden om de grote focus op kosten te herbezielen. Het onderzoek en dit advies moeten hieraan een bijdrage leveren. Ze beogen een bredere verkenning van hoe de regeldrukaanpak in de toekomst kan worden verrijkt door naast kosten ook de batenkant in de analyse te betrekken, zodat de focus meer komt te liggen op de proportionaliteit van regelgeving.

## Deel I: Conclusies rapportage en adviezen voor toekomstig beleid

### *Invoering expert-label niet proportioneel*

Het onderzoek naar de implementatie van het EPBD in Nederland laat zien dat het huidige vereenvoudigd energielabel (VEL) slechts een beperkte bijdrage heeft geleverd aan het stimuleren van investeringen in energiebesparende maatregelen door huiseigenaren en daarmee het verminderen van de CO<sub>2</sub> uitstoot.<sup>13</sup> Daar staat tegenover dat ook de kosten

---

<sup>11</sup> De richtlijn heeft als doel om het energieverbruik te verminderen en het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen in de bouwsector te bevorderen. Daarnaast moet de beoogde energiebesparing ook bijdragen aan energievoorzieningszekerheid, werkgelegenheid, technologische ontwikkeling en regionale (plattelands)ontwikkeling. De focus in dit advies ligt op de bijdrage van de implementatie aan de klimaatdoelen. Het sluit ook aan bij het PBL en de Raad van State die de uitstoot van emissies van broeikasgassen in megaton CO<sub>2</sub>-equivalent per sector beschouwen.

<sup>12</sup> Denemarken, Duitsland, Engeland, Noorwegen en Portugal.

<sup>13</sup> De onderzoekers laten zien dat energielabels weliswaar in enige mate bijdragen aan het stimuleren van energiebesparende maatregelen, maar ook dat bijvoorbeeld financiële overwegingen een grotere rol spelen.

voor het VEL gering zijn, zodat de invoering van het VEL toch proportioneel was en Nederland tegen zo laag mogelijke kosten voldeed aan de Europese verplichting om een energielabel te hebben. Inmiddels stelt Europa in de herziene EPBD richtlijn 2018 als nieuwe voorwaarde dat het label in kWh/m<sup>2</sup> moet worden uitgedrukt. Het onderzoek maakt duidelijk dat ook met deze nieuwe indicator een vereenvoudigd label mogelijk zou moeten zijn.<sup>14</sup> Het kabinet is echter voornemens om vanaf 1 januari 2021 een duurder expert-label verplicht te stellen.<sup>15</sup> Dat label kost naar verwachting gemiddeld 190 euro, terwijl een VEL nu ongeveer 7,50 euro kost. Op jaarbasis betekent dat huiseigenaren jaarlijks circa 33 euro miljoen extra moeten betalen voor alleen het energielabel.<sup>16</sup> Dit bedrag kunnen zij dan niet meer aanwenden voor investeringen in energiebesparende maatregelen. Op basis van het onderzoek kan niet worden uitgesloten dat expert-labels tot meer besparing leiden dan vereenvoudigde labels, maar deze baten lijken niet in verhouding te staan tot de hogere kosten van deze expertlabels (10-20x zo duur). Bij een dergelijke kostenstijging mag een baat van dezelfde omvang verwacht worden, maar uit het onderzoek blijkt dat dit geenszins het geval lijkt. De hogere kosten voor het expert-label staan daarom niet in verhouding tot de verwachte extra energiebesparing (baten) die daarvan het gevolg is. Invoering van een expert-label is daarmee volgens het college niet proportioneel.

**1.1 Het college adviseert om de introductie van een expert-label uit te stellen totdat waarde van dit label voor de klimaatdoelstellingen is aangetoond.<sup>17</sup>**

**1.2 Het college adviseert om een vereenvoudigd energielabel te ontwikkelen dat is gebaseerd op de indicator kWh/m<sup>2</sup> per jaar.**

De effectiviteit van het energielabel als instrument voor energiebesparing is tot dusverre beperkt gebleken. Het college ziet echter mogelijkheden om deze effectiviteit te vergroten. Dit geldt overigens ook voor het vereenvoudigd energielabel. Het college geeft in overweging om het energielabel te gebruiken als beleidsinstrument. De redenering hierachter is tweeledig. Ten eerste zijn energielabels verplicht volgens Europese wetgeving en als gevolg is er een systeem in werking gesteld voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen dat naar verwachting voor langere periode gebruikt zal worden. Het aanwenden van een gevestigd systeem kan naar verwachting de kosten van nieuw beleid voor het besparen van energie beperken. Ten tweede geven zowel het vereenvoudigd als het expert label een redelijk betrouwbare indicatie van de energieprestatie van gebouwen. Dit biedt een goede basis voor het ontwikkelen van beleid. In Engeland en Nederland zijn minimumeisen geïntroduceerd op basis van de bestaande

---

<sup>14</sup> Zie het onderzoeksrapport van EIB, p. 8.

<sup>15</sup> Het kabinet heeft in een Kamerbrief van 20 oktober j.l. aangekondigd de regelgeving betreffende invoering van het expert-label zo snel mogelijk te willen publiceren.

<sup>16</sup> Zie het onderzoeksrapport van EIB, p45. tabel 2.6.

<sup>17</sup> ATR heeft in zijn advies over 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 inrijking van energielabels" hier eerder op gewezen. Het advies geeft aan dat de keuze voor een expert-label een zwaardere vorm van implementatie is dan de richtlijn 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 CO<sub>2</sub>-reductie, ook in vergelijking met een 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/m<sup>2</sup> niet een vorm van een vereenvoudigd energielabel te hanteren. Het college constateert dat de onderbouwing van nut en noodzaak in dezen tekort schiet.

systematiek voor de utiliteitsbouw. Subsidiereregelingen in Nederland en Portugal zijn in het verleden gebaseerd op de labels. En in Portugal en Engeland geven lokale overheden incidenteel belastingvoordelen voor woningen met een beter energielabel. Deze voorbeelden tonen aan dat labels goed gebruikt kunnen worden als basis voor aanvullend beleid om energiebesparing te bewerkstelligen. Met een koppeling tussen beleid en energielabel neemt het belang van betrouwbaarheid toe. In dit geval is het aan te bevelen om de implicaties van het behouden van een vereenvoudigd label (adviespunt 1.2) verder te onderzoeken.

### **1.3 Het college adviseert om te onderzoeken hoe het (vereenvoudigd) energielabel een rol kan krijgen in aanvullend beleid, ten einde de effectiviteit van het instrument te vergroten.**

#### *Nationale kop: aanscherping nieuwbouw-eisen niet kostenoptimaal*

EPBD 2010 schrijft voor dat lidstaten een definitie opstellen van bijna-energie neutrale gebouwen als minimumeis voor nieuwe gebouwen in 2020. De EPBD biedt landen ruimte bij het vaststellen van deze eisen. De minimumeisen hoeven bovendien niet strenger te zijn dan het kostenoptimale niveau.<sup>18</sup> In de jaren tot 2020 hebben in alle landen die in het EPBD-onderzoek zijn onderzocht, tussentijdse aanscherpingen van de minimumeisen voor nieuwbouw plaatsgevonden. Hiervoor zijn in alle landen kostenoptimaliteitsstudies uitgevoerd. Duitsland, Engeland en Denemarken hebben kostenoptimale minimumeisen ingevoerd tot 2020. Uit het onderzoek blijkt dat Nederland kostenoptimaliteit heeft losgelaten: de aanscherping van de minimumeisen in Nederland van een EPC van 0,6 naar 0,4 in 2015 was in aanloop naar de implementatie van Bijna Energie neutrale Gebouw (BENG) in 2020 strenger dan het kostenoptimale niveau. Nederland is in dit opzicht bij implementatie verder gegaan dan strikt genomen volgt uit de richtlijn en heeft een zgn. nationale kop gezet op de Europese verplichtingen. De gemiddelde initiële investeringskosten namen als gevolg toe met ongeveer 8.500 euro per woning. Tussen 2015 en 2019 zijn circa 60.000 woningen per jaar gebouwd waarvoor deze eisen golden, met als gevolg dat de strengere eisen circa 500 miljoen euro per jaar hebben gekost (in de periode 2015-2020 dus 2,5 miljard euro extra in totaal). De jaarlijkse CO<sub>2</sub>-besparing als gevolg van de strengere eisen bedraagt 43.000 ton per jaar. Dit is ongeveer 0,2% van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot van de gebouwde omgeving in 2015.

De energetische prestatie van een gebouw werd in het verleden uitgedrukt als energieprestatiecoëfficiënt (EPC). De EPC van een woning werd bepaald door de energetische prestatie ervan te vergelijken met een referentiewoning, i.c. een gemiddelde woning in 1990. Een EPC van 0,4 betekende dat de betreffende woning 40% van de energie verbruikt van de referentiewoning. Vanwege de verplichting in de herziene richtlijn 2018 om BENG-eisen in kWh/m<sup>2</sup> per jaar uit te drukken, heeft Nederland de EPC-standaard vervangen door de NTA 8800 methodiek. Deze methodiek bepaalt een absolute waarde

---

<sup>18</sup> Een maatregel is kostenoptimaal als alle maatschappelijke kosten en baten van de betreffende maatregel op de lange termijn in evenwicht zijn. De Europese Commissie heeft een handleiding opgesteld voor het bepalen van dat evenwicht bij de energieprestatie-eisen voor gebouwen. De handleiding bevat concrete regels over welke kosten en baten moeten worden meegenomen en hoe deze moeten worden gewogen en gewaardeerd op de lange termijn. De handleiding kan ook worden gebruikt om de proportionaliteit van energiebesparende maatregelen in te schatten. Zie EC No 244/2012 of 16 January 2012 supplementing Directive 2010/31/EU.

van de energetische prestaties van een gebouw, te weten de hoeveelheid energie per m<sup>2</sup> vloeroppervlakte.

Naast de wijziging van de norm en van de bepalingmethode is in 2018 ook de Wet voortgang energietransitie (Wet VET) ingevoerd. De Wet VET is formeel niet aan de EPBD verbonden. De wet bepaalt dat aardgas vanaf juli 2018 niet langer een energiebron kan zijn in nieuwbouw. In 2019 is een kostenoptimaliteitsstudie uitgevoerd met de gegeven eis dat aardgas niet als energiebron gebruikt kan worden. Daarnaast zijn nieuwe berekeningswijzen gehanteerd, gebaseerd op de NTA 8800. Het resultaat van de studie was een minimumeis van 30 kWh/m<sup>2</sup> per jaar voor primair fossiel energiegebruik voor grondgebonden woningen en 50 kWh/m<sup>2</sup> per jaar voor appartementen. Deze eisen zijn als kostenoptimaal vastgesteld wanneer aardgas wordt uitgesloten. Als gevolg van zowel de nieuwe BENG-minimumeisen als de 'wet VET' nemen de levenscycluskosten toe met circa 22.500 euro, waarvan 11.750 euro (52%) niet zal worden terugverdiend. Deze kosten kunnen echter niet volledig aan de EPBD worden toegekend. DGMR en RVO concluderen dat 5-35% van de netto levenscycluskosten toe te wijzen is aan de EPBD, ofwel 590 euro tot 4.100 euro per woning. Uitgaande van 60.000 nieuwbouwwoningen per jaar brengt de maatregel jaarlijks 35 tot 247 miljoen euro aan kosten met zich mee, aanvullend op de eerder genoemde extra kosten van de aanscherping in 2015. De jaarlijkse CO<sub>2</sub>-besparing als gevolg van de BENG-eisen en de 'wet VET' is vergelijkbaar met de besparing als gevolg van de aanpassing van de EPC van 0,6 naar 0,4 en bedraagt 44.000 ton bij nieuwbouw van 60.000 woningen per jaar. De kosten per vermeden ton CO<sub>2</sub> als gevolg van zowel de 'wet VET' als de BENG-standaarden bedragen daarmee ongeveer 1.000 euro. Volgens het onderzoek van EIB is dat aanzienlijk hoger dan voor andere beleidsmaatregelen. Deze bevinding betekent dat het raadzaam is om te bezien of een van de doelen van de EPBD (het verminderen van CO<sub>2</sub>-uitstoot in de gebouwde omgeving) kan worden bereikt met andere maatregelen dan het verder aanscherpen van de minimumprestatie-eisen voor nieuwe gebouwen. Het college wijst er in dit kader op dat er investeringen mogelijk zijn in de bestaande bouwvoorraad die op een efficiëntere wijze bijdragen aan energiebesparing en CO<sub>2</sub>-reductie.

**1.4 Het college adviseert minimumeisen voor energiestaties van nieuwbouw niet verder aan te scherpen dan kostenoptimaal is.<sup>19</sup>**

**1.5 Het college adviseert kostenoptimale investeringsmogelijkheden in de bestaande bouwvoorraad toe te passen die het energieverbruik efficiënter verminderen.**

#### *Suboptimaal beleid: eenzijdige focus op kosten bij implementatie*

Uit het onderzoek van EIB komt naar voren dat de regeldruk in de praktijk soms substantieel hoger is dan ex-ante is berekend.<sup>20</sup> Verder constateert EIB dat er een eenzijdige focus was op regeldruk bij de implementatie van de EPDB richtlijn. Dit heeft ertoe geleid dat alleen de kosten van verschillende beleidsalternatieven weergegeven zijn, zonder dat dit is afgezet tegen potentiële voordelen van deze en andere beleidsalternatieven. Deze focus op kosten kan leiden tot suboptimale beleidsvorming als er duurdere beleidsalternatieven zijn met een relatief veel sterkere reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Eerder is al geconstateerd dat de 'wet

<sup>19</sup> Dit is actueel vanwege lokale plannen om de nieuwbouweisen verder aan te scherpen.

<sup>20</sup> EIB vindt grote verschillen tussen vooraf berekende en achteraf bepaalde regeldruk (zie p13, Tabel 2).

VET', hoewel niet expliciet onderdeel van het onderzoek, voor een groot deel verantwoordelijk is voor de stijging van de netto levenscycluskosten. Kostenoptimaliteit is bij de totstandkoming van de 'wet VET' nooit onderzocht.<sup>21</sup> Gezien de in het onderzoek geconstateerde forse toename van nieuwbouwkosten die waarschijnlijk toe te wijzen is aan de 'wet VET', is dit volgens het college opvallend te noemen. Deze conclusies laten de noodzaak zien om kosten-batenanalyses standaard toe te passen bij toekomstige klimaatmaatregelen.

### **1.6 Het college adviseert om bij toekomstige energiebesparende maatregelen standaard kosten-batenanalyses te (laten) maken.**

Het college merkt hierbij op dat een kosten-batenanalyse de gevolgen van maatregelen transparant(er) maakt. Die transparantie kan bijdragen aan het besluitvormingsproces en mogelijk ook aan een beter begrip voor beslissingen en een groter draagvlak voor beleid.

#### *Vergroten proportionaliteit: gebruik discretionaire ruimte en 'neighbour checks'*

Het onderzoek laat zien dat Nederland bij de implementatie van de EPBD 2010 meer beleidsruimte had om actief te zoeken naar beperking van kosten en verhoging van de baten. De Europese Commissie biedt lidstaten de mogelijkheid om met alternatieve maatregelen te voldoen aan de eisen van de richtlijn, zolang aangetoond kan worden dat deze minstens dezelfde effecten hebben als de voorgeschreven eisen. Diverse voorbeelden uit de landen die in het onderzoek zijn vergeleken, laten dat zien. Zo heeft Nederland vanaf 2015 strengere nieuwbouweisen vastgesteld dan volgt uit de richtlijn. Engeland, Denemarken en Duitsland daarentegen hebben de minimumeisen wel op kostenoptimale niveaus gehouden. De verschillende nieuwbouweisen, de keuzes hierin van de verschillende landen en het daaraan gerelateerde (gebrek aan) kostenoptimaliteit zijn een direct gevolg van de discretionaire ruimte die de lidstaten hebben.

Uit het onderzoek blijkt verder dat als landen kunnen onderbouwen dat hun alternatieve maatregelen leiden tot meer energiebesparing en/of lagere regeldrukkosten, ze van de Europese Commissie toestemming kunnen krijgen om die alternatieve maatregelen te nemen. Het college is van mening dat Nederland in dit opzicht veel kan leren van de implementatie van EPBD in andere landen. Het college wijst in dit kader ook op de mogelijkheid om bij toekomstige implementatie van Europese regelgeving 'neighbour checks' uit te voeren.<sup>22</sup> De Europese Commissie heeft plannen om in het kader van de 'Green Deal' in 2030 de uitstoot van het broeikasgas CO<sub>2</sub> met 55% terug te dringen. Een belangrijke bijdrage moet van energiebesparing in de gebouwde omgeving komen. De Commissie wil een 'renovatiegolf' om huizen te isoleren. De verwachting is dat Europese aanvullende regelgeving hiervoor in de komende jaren opgesteld wordt. Het is hierbij van belang om daarbij op nationaal niveau Europese regelgeving op proportionele wijze te implementeren en flexibiliteit bij de uitvoering te behouden door discretionaire ruimte optimaal te benutten.

---

<sup>21</sup> Dat de kostenoptimaliteit niet is onderzocht, is veroorzaakt het feit dat dit onderdeel van de wet VET tot stand is gekomen naar aanleiding van een amendement. Zie Kamerstuk 34 627, nr. 39.

<sup>22</sup> ATR werkt samen met zusterorganisaties uit andere (Europese) landen in het netwerk 'RegWatchEurope' (RWE). Binnen RWE vindt uitwisseling van kennis en ervaring plaats. Het 'Danish Business Regulation Forum' voert 'neighbour checks' uit bij implementatie van Europese regelgeving.



**1.7 Het college adviseert om bij toekomstige richtlijnen actief de discretionaire ruimte te benutten ter bevordering van de proportionaliteit van de implementatie.**

**1.8 Het college adviseert daarbij gebruik te maken van inzichten en lessen uit het buitenland en te onderzoeken hoe 'neighbour checks' daaraan kunnen bijdragen.**

## **Deel II: Politiek-bestuurlijke lessen en adviespunten**

Deel I van dit advies maakt inzichtelijk dat bij de implementatie van de EPBD 2010 proportionaliteit en kostenoptimaliteit een ondergeschikte rol hebben gespeeld. Deze aspecten hebben niet zwaar gewogen in de politieke besluitvorming.<sup>23</sup> Het onderzoek van EIB laat zien dat verschillende maatregelen om de klimaatdoelstellingen dichterbij te brengen uiteenlopende resultaten en sterk uiteenlopende kostenplaatjes kennen. Zonder inzicht in de proportionaliteit bestaat daardoor het risico dat de klimaatdoelen op een onnodig dure wijze worden nagestreefd. Het onderzoek biedt diverse inhoudelijke en methodologische aanknopingspunten om de kostenoptimaliteit of proportionaliteit van voorstellen vast te stellen. Om de verschillende maatregelen met elkaar te kunnen vergelijken, is het daarbij noodzakelijk dat zowel de (gemonetariseerde) kosten als de baten vergelijkbaar zijn. In adviespunt 1.6 is al gewezen op het belang van het uitvoeren van kosten-batenanalyses bij toekomstige klimaatmaatregelen. Nederland stuurt met het Klimaatakkoord op één centraal doel, namelijk vermindering van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Voor de vraag welke maatregelen het beste kunnen worden ingezet om deze vermindering te verwezenlijken kan worden gekeken naar euro's per ton CO<sub>2</sub>-besparing.<sup>24</sup>

**2.1 Het college adviseert om bij toekomstige maatregelen ex ante de kosten, baten én proportionaliteit van verschillende alternatieven op de lange(re) termijn te bepalen en deze bij de besluitvorming te betrekken.**

Een andere belangrijk aspect is de integraliteit van beleid. Verschillende maatregelen dragen bij aan het verwezenlijken van de klimaatdoelstellingen. Het onderzoek van EIB laat zien dat het cruciaal is om die maatregelen in samenhang te bezien. Zo blijkt door de invoering van de Wet Vet financieel-economisch gunstigere kostenoptimale opties die worden berekend volgens de richtlijnen uit de EPBD, niet meer toepasbaar te zijn. Deze samenhang bestaat niet alleen binnen een beleidsterrein maar ook tussen beleidsdomeinen. In de afgelopen jaren is sterk ingezet om nieuwbouwwoningen zoveel mogelijk energieneutraal maken. Het college merkt op dat extra kosten van het bouwen van een woning mogelijk onbedoelde negatieve gevolgen kunnen hebben voor de uitdagingen op het beleidsterrein van volkshuisvesting. Het college acht het daarom van belang dat bij toekomstige klimaatmaatregelen ook gekeken wordt naar de samenhang met en de impact op andere beleidsterreinen, zodat dit onderdeel kan zijn van de politieke besluitvorming.

---

<sup>23</sup> EIB concludeert dat een bespaarde ton CO<sub>2</sub> door Wet VET en de Beng-standaard ongeveer € 1.000 kost, wat erg hoog is in vergelijking met andere maatregelen. Zie ook *Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies*, PBL, 2016, p. 11, figuur 1.

<sup>24</sup> PBL concludeert in 'Woonlastenneutraal koopwoningen verduurzamen' (24-08-2020) dat met de huidige investeringslasten en regelingen verduurzamen voor vrijwel niemand rendabel is.

## **2.2 Het college adviseert om bij de uitwerking van toekomstige klimaatmaatregelen de samenhang tussen maatregelen en de integraliteit met andere beleidsterreinen te bezien en te betrekken bij de besluitvorming.**

Voorgaande adviespunten kunnen volgens het college goed opvolging in de praktijk krijgen door het toepassen van een *integrale* kosten-batenanalyse, oftewel een impact assessment. De Raad van State heeft bij de beschouwing over de Klimaatwet een soortgelijk advies opgetekend.<sup>25</sup> Deze bevinding sluit tevens aan bij het recente OESO-onderzoek naar een Regulatory Impact Assessment systeem in Nederland en de Operatie *Inzicht in Kwaliteit*. Het onderzoek illustreert een eenzijdige focus op regeldruk bij implementatie van de richtlijn, waarbij alleen kosten van de verschillende beleidsopties zijn meegewogen zonder dat deze kosten zijn afgezet tegen potentiële voordelen van andere beleidsopties. Het college is van mening dat Nederland in deze veel kan leren van het 'impact assessment'-systeem van vooral de Europese Commissie.<sup>26</sup> De maatregelen die moeten worden genomen om de Klimaatdoelstellingen te verwezenlijken, zijn bij uitstek geschikt om ook in Nederland een dergelijk systeem te ontwikkelen.

## **2.3 Het college adviseert om bij alle voorgenomen klimaatmaatregelen een impact assessment op te stellen.**

---

<sup>25</sup> Beschouwing Raad van State Klimaatwet, 30 oktober 2019.

<sup>26</sup> OECD (2018), "Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board", OECD, Paris.