

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 776

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vijf fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Beschikking inzake anjers; (Kamerstuk 22 112, nr. 772)
2. Richtlijn inzake belasting fraude; (Kamerstuk 22 112, nr. 773)
3. Richtlijn inzake nucleaire veiligheid; (Kamerstuk 22 112, nr. 774)
4. Mededeling inzake elektronische handtekeningen en elektronische identificatie; (Kamerstuk 22 112, nr. 775)
5. Richtlijn Energieprestaties van gebouwen.

Ik hoop dat u er begrip voor hebt dat vanwege het kerstreces deze fiches later dan gebruikelijk aan u worden aangeboden.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Richtlijn Energieprestaties van gebouwen.

1. Algemene gegevens

Voorstel voor de herziening van de richtlijn Energieprestaties van gebouwen

Datum Commissiedocument: 13 november 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 780 final

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197624

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/ia_2008/sec_2008_2865_en.pdf

Behandelingstraject Raad: Behandeling in Raadswerkgroep Energie en VTERaad, Besluitvorming vindt plaats in de Energieraad. De verwachting is dat de behandeling van het voorstel begin 2009 van start gaat.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van VROM (WWI)

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) art 175.1 EG-Verdrag
- b) Gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing. Procedure volgens artikel 251 EG-verdrag.
- c) *Comitologie: Een aantal aspecten van de richtlijn wordt nader uitgewerkt in comitologie (regelgevingsprocedure met toetsing).*

2. Samenvatting BNC-fiche

Nederland heeft ambitieuze doelstellingen voor energiebesparing, duurzame energie en CO₂-emissiereductie. Nederland vindt bronbeleid essentieel voor het halen van de klimaatdoelstellingen en energievoorzieningszekerheid. Nederland heeft dan ook altijd sterk aangedrongen op Europese regelgeving ten aanzien van energieprestaties van gebouwen. De doelstelling van deze richtlijn, het stimuleren van verbetering van de energieprestatie van de gebouwde omgeving, past binnen de ambitie om de klimaatdoelstellingen via bronbeleid te realiseren.

Over de inhoudelijke uitwerking van dit voorstel is Nederland echter kritisch.

Betwijfeld wordt of met de voorgestelde maatregelen de beoogde doelstelling kan worden gerealiseerd. De Impact Assessment Board van de Commissie heeft in zijn opinie van 2 oktober 2008 aangegeven dat de impact assessments de noodzaak om de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn vast te stellen onvoldoende onderbouwen. Daarbij gaf de Board aan dat voor alle voorgestelde maatregelen nog deugdelijk administratief lasten onderzoek moet plaatsvinden. Het voorstel tot wijziging van de richtlijn kent een hoog detailniveau, dat weinig ruimte voor nationaal beleid overlaat. Eén op één omzetting van het voorstel zou leiden tot een aanzienlijke toename van de regeldruk, met als gevolg een aanzienlijke toename van administratieve en uitvoeringslasten. Nederland vindt ook dat eerst een nadere onderbouwing nodig is over de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en dat de administratieve lasten beter in kaart moeten worden gebracht. Alleen bij voldoende effectiviteit is er draagvlak voor toename van lastendruk. Naar aanleiding van de uitkomsten daarvan kunnen alternatieven worden ontwikkeld. Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief en de proportionaliteit voor de voorstellen negatief.

Nederland acht, juist in het licht van het voorafgaande, de termijn voor implementatie te kort.

3. Samenvatting voorstel

De Commissie stelt voor richtlijn 2002/91/EC aan te scherpen met een aanzienlijk aantal nieuwe elementen, waaronder:

- Er wordt een handhavingsplicht geïntroduceerd om de naleving van de richtlijn te bevorderen.
- Verplichting voor publieke gebouwen om het energielabel zichtbaar te tonen geldt voortaan bij publieke gebouwen groter dan 250 m².
- Verplichting om het energielabel te vermelden bij alle aankondigingen van verkoop of verhuur van gebouwen.
- Energielabel wordt verplicht op het moment van verkoop of verhuur en niet zoals in de huidige situatie op het moment van transactie.
- Energielabel voor gebouwen moet voortaan inzicht geven in de kosten-effectiviteit van de te nemen energiebesparende maatregelen.
- Uitgebreide inspectieverplichtingen voor verwarmings- en airconditioningsystemen gevolgd door het aanleveren van een inspectierapport
- Resultaten van onderzoek naar alternatieve systemen bij nieuwbouwwoningen moeten worden vermeld op de bouwvergunning.
- De Commissie lijkt een geharmoniseerde berekeningsmethodiek voor de energieprestatie van gebouwen te introduceren.
- Onafhankelijke en zeer gedetailleerd beschreven controle op de verstrekking van energielabels.
- Gedetailleerd beschreven verplichting tot het opstellen van nationale voorstellen met doelstelling op het gebied van zeer energiezuinige/energie neutrale woningen.

Meer algemeen wordt opgemerkt dat van een aantal voorstellen de reikwijdte en de betekenis nog onduidelijk is.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid: De Gemeenschap is bevoegd om, met het oog op het terugdringen van de uitstoot van CO₂ en het bevorderen van energie-efficiëntie, maatregelen te nemen teneinde de energieprestaties van de gebouwde omgeving te verbeteren.

b) Functionele toets

Subsidiariteit: Positief. Nederland bepleit steeds opnieuw dat Europese actie en coördinatie nodig zijn op het terrein van klimaatverandering en onderschrijft dan ook de doelstelling van de richtlijn om de energieprestatie van de gebouwde omgeving te verbeteren. Het streven van de richtlijn is een bijdrage te leveren aan de Europese doelstelling van 20% minder energiegebruik in 2020. Hiermee wordt het Nederlandse klimaatbeleid ondersteund.

Proportionaliteit: Negatief. Nederland wil graag ruimte, om in plaats van de verplichte maatregelen waarin de richtlijn voorziet, stimuleringsbeleid voor eindgebruikers te voeren. Ook verwacht Nederland met het maken van prestatie-afspraken met marktpartijen concrete resultaten te kunnen boeken. Zo wil Nederland dan, met andere instrumenten, de doelstellingen van de richtlijn halen.

Op basis van de uitvoering van de bestaande richtlijn is de verwachting dat gedetailleerde maatregelen niet tot het gewenste resultaat zullen leiden. Deze maatregelen zullen echter wel leiden tot een stijging van de administratieve lasten.

Daarnaast mag verwacht worden dat het stimuleren van energiebesparende maatregelen een groter effect op de burger zal hebben dan het voorschrijven van maatregelen waarvan het directe effect niet duidelijk is. Ook moet de uitwerking, gezien de per land sterk verschillende situaties, meer aan de individuele landen worden overgelaten. Het is dus nodig om alternatieven te ontwikkelen die wel het beoogde effect zullen opleveren. Nederland zal actief meewerken om alternatieven aan te dragen. Bij een eventueel aanvullend impact assessment zal Nederland ervoor pleiten om ook stimuleringsmaatregelen als alternatief in beschouwing te nemen.

c) Nederlands oordeel: De hoofddoelstelling van de richtlijn, te weten het stimuleren van de verbetering van de energieprestatie van de gebouwde omgeving, wordt volledig onderschreven. De Europese Commissie streeft ernaar dat in 2020 een deel van de nieuwbouw klimaatneutraal gerealiseerd moet worden. Het percentage nieuwbouw dat hieraan moet voldaan kunnen lidstaten zelf bepalen. Verder streeft de Europese Commissie ernaar dat in 2020 in bestaande bouw 20% energiebesparing is gerealiseerd. De hoofddoelstelling ondersteunt daarmee het Nederlandse werkprogramma Schoon en Zuinig dat tot doel heeft in 2020 een energiebesparing te realiseren op bestaande bouw van 30% en het klimaatneutraal zijn van nieuwbouw in 2020. Nederland heeft vraagtekens bij de in de richtlijn voorgestelde eisen om deze doelstelling te bereiken. Nader onderzoek is nodig. Dat geldt ook voor de administratieve lastendruk, die aanzienlijk toeneemt. Het Nederlands beleid laat zien dat goede alternatieven mogelijk zijn tegen lagere administratieve lasten. Nederland ziet mogelijkheden om op basis van uitgewerkte alternatieven en op basis van het huidige Nederlands beleid, via aangepaste uitvoeringsmaatregelen, de energiebesparingsdoelstellingen van de richtlijn te realiseren.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting: Geen substantiële kosten voorzien. De Commissie geeft wel aan het personeelsbestand te moeten uitbreiden voor controle, waardoor Nederland meer contactpunten krijgt om over de uitvoering van de richtlijn te communiceren.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden: Een eenmalige aanzienlijke investering om het bestaande beleid aan te passen, onder andere op het terrein van controlesystemen en opleidingen. De kosten daarvoor worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: Duidelijk is dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot aanzienlijke administratieve- en uitvoeringslasten. Het is niet duidelijk of en zo ja tot welke mate op termijn deze lasten gecompenseerd worden door energiebesparing aangezien de administratieve lasten nog onvoldoende in beeld zijn gebracht.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden: De Europese Commissie heeft hiernaar nog onvoldoende onderzoek gedaan, nader onderzoek is noodzakelijk. Aanzienlijke lasten als gevolg van controles, rapportages en dergelijke worden verwacht. Zie ook hierboven onder b.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: De Europese Commissie heeft hiernaar nog onvoldoende onderzoek gedaan, nader onderzoek is derhalve nodig. Verwacht wordt dat de administratieve lasten

vergeleken met de huidige richtlijn, waar de administratieve lasten al een probleem waren en minimaal 42,5 miljoen euro kosten per jaar, nog zeer aanzienlijk zullen toenemen. Verder zijn er uitgebreide inspectieverplichtingen voor verwarmings- en airconditioningsystemen gevolgd door een nauwkeurig omschreven inspectierapport voorgeschreven. Terwijl in de praktijk zeer goede resultaten worden bereikt met het stimuleren van regelmatige keuringen. Ook hier moet nader onderzoek worden gedaan naar de administratieve en uitvoeringslasten van deze voorstellen.

6. Implicaties juridisch

a) consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en sanctienering beleid

Diverse wetten en regelgeving dienen te worden aangepast, onder andere de Wet economische delicten, het Besluit energieprestatie gebouwen en de Regeling energieprestatie gebouwen. Ook zullen diverse nieuwe BRLen (nationale beoordelingsrichtlijnen, waarin de diverse noodzakelijke beoordelingssystemen zijn opgenomen) moeten worden vastgesteld.

Tevens zal het Bouwbesluit 2003 moeten worden gewijzigd, omdat de voorgestelde opzet, met name de in het voorstel opgenomen invulling van het begrip ingrijpende renovatie, niet past in het huidige systeem van de Nederlandse bouwregelgeving. Aangenomen wordt dat het voor het realiseren van de voorgeschreven handhaafbaarheidssancties nodig is het Burgerlijk Wetboek te wijzigen.

b) voorgestelde implementatietermijn

In het voorstel is opgenomen dat de richtlijn moet zijn omgezet voor 31 december 2010. Op die datum moet ook de regelgeving voor overheidsgebouwen in werking treden. Voor andere gebouwen is een uitstel mogelijk tot 31 januari 2012. Nederland zal zich sterk maken om de genoemde data tenminste twee jaar uit te stellen.

c) wenselijkheid evaluatie/horizonbepaling

Nederland ziet geen aanleiding om horizonbepalingen toe te voegen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

b) Handhaafbaarheid,

De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het voorstel zullen problematisch zijn gezien de vele bezwaren die aan het voorstel kleven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen gevolgen voorzien.

9. Nederlandse positie

Nederland heeft ambitieuze doelstellingen voor energiebesparing, duurzame energie en CO₂-emissiereductie (resp. 2%, 20% en 30% in 2020). Een ambitieus Europees klimaat- en energiebeleid is voor Nederland dan ook van het allergrootste belang. Nederland zet in op de ontwikkeling van de richtlijn hernieuwbare energie inclusief lange termijn doelen. Bij de invulling van de Kaderrichtlijn Ecodesign zet Nederland zich maximaal in voor ambitieuze energie-efficiency eisen bij apparaten. Bij de onlangs aangekondigde herziening van deze richtlijn heeft Nederland zich met succes sterk gemaakt voor een uitbreiding van de reikwijdte, zodat in de toekomst ook energiegerelateerde producten als ramen en isolatie minimum efficiency eisen worden gesteld.

In het werkprogramma Schoon en Zuinig heeft Nederland zowel voor

nieuwbouw als voor bestaande bouw een samenhangend pakket van maatregelen in gang gezet. Met deze programma's zal de energieprestatie van de Nederlandse bouwvoorraad de komende jaren fors verbeteren. Het Nederlands beleid laat zien dat goede alternatieven mogelijk zijn tegen lagere kosten en administratieve lasten. Nederland staat kritisch tegenover de concrete eisen die in de richtlijn worden gesteld aan de manier waarop beleid ter verhoging van energieprestatie in gebouwen wordt uitgevoerd, omdat: 1) de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen onvoldoende is onderbouwd en 2) de administratieve lasten nog nauwelijks in kaart zijn gebracht. Nederland zal trachten alternatieven te ontwikkelen die de beoogde doelen wel dichterbij brengen.

Nederland meent dat de doelstelling van de richtlijn effectiever kan worden bereikt met stimuleringsbeleid voor eindgebruikers en het maken van prestatie-afspraken met marktpartijen. Op gebied van energiebesparing zijn er verschillende mogelijkheden via verschillende nationale regelingen en richtlijnen. Zo zijn er in het kader van het werkprogramma «Schoon en Zuinig» financiële instrumenten mogelijk voor upgradering van het energielabel. Wat betreft de prestatie-afspraken met industrie kan bijvoorbeeld de eerdergenoemde Kaderrichtlijn Ecodesign een rol spelen. Met de herziening van die richtlijn wordt de reikwijdte uitgebreid van energieverbruikende producten naar energie gerelateerde producten, zodat ook minimumeisen kunnen worden gesteld aan de energieprestatie van bijvoorbeeld ramen.

Tevens vindt Nederland het belangrijk dat bij de implementatie adequaat gebruik gemaakt kan worden van het bestaand(e) instrumentarium, beleid en regelgeving zoals dat in de afgelopen periode is ontwikkeld, onder anderen als onderdeel van de Nederlandse bouwregelgeving.