

Nota van toelichting

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Op 10 maart 2020 is de tweede herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen in de Nederlandse bouwregelgeving geïmplementeerd.¹ Het gaat om Richtlijn (EU) 2018/844 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2010/31/EU betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD-richtlijn) en Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie (EED-richtlijn).² Deze tweede herziening van de EPBD-richtlijn wordt hierna ook wel EPBD III genoemd. De EPBD III schrijft voor dat lidstaten systeemeisen moeten invoeren voor de energieprestatie, het adequaat installeren, dimensioneren, inregelen en de instelbaarheid van technische bouwsystemen. Onder technische bouwsystemen worden onder meer systemen verstaan voor ruimteverwarming, ruimteteoeling en ventilatie. Met de eisen wordt beoogd de energieprestatie van technische bouwsystemen te verbeteren.

Voor verwarmings- en airconditioningsystemen heeft dit geleid tot regels over de keuring van deze systemen. Daarbij is in de artikelen 14 en 15 van de EPBD III voorzien in uitzonderingsmogelijkheden. Op grond van het Bouwbesluit 2012 en het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is een uitzondering opgenomen voor de keuringsverplichting wanneer voor het gebouw een energieprestatiecontract als bedoeld in de EED-richtlijn (bijlage XIII) is afgesloten. Daarnaast is er geen keuringsplicht als een verwarmings- of airconditioningsysteem zich bevindt in een gebouw met een systeem voor gebouwautomatisering en -controle.

Nederland heeft op 9 februari 2022 een ingebrekestelling ontvangen van de Europese Commissie naar aanleiding van de implementatie van de EPBD III. Bij brief van 17 maart 2022 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.³ Ook is de Tweede Kamer bij brief van 24 februari 2023 geïnformeerd over het feit dat Nederland op 15 februari 2023 een met redenen omkleed advies heeft ontvangen over de omzetting in nationaal recht van de EPBD III.⁴ Er is geconstateerd dat Nederland de artikelen 14, tweede lid, en 15, tweede lid van de EPBD III niet volledig heeft geïmplementeerd. Dit wijzigingsbesluit draagt zorg voor herstel daarvan.

2. Inhoud van het besluit

De uitzonderingsmogelijkheden voor de keuringsplicht zoals opgenomen in de EPBD III zijn te beperkt in het Bouwbesluit 2012 en het Bbl geïmplementeerd. Het gaat om de volgende drie aspecten:

1. De EPBD III bepaalt in het tweede lid van de artikelen 14 en 15 dat airconditioning- en verwarmingssystemen “die expliciet onder een overeengekomen energieprestatie criterium of een contractuele regeling vallen waarin een overeengekomen niveau van energie-efficiëntieverbetering is vermeld, zoals energieprestatiecontracten”, zijn vrijgesteld van de keuringsverplichtingen. Deze formulering brengt tot uitdrukking dat er naast energieprestatiecontracten andere vormen van overeenkomsten zijn waarin afspraken kunnen zijn vastgelegd over een energieprestatie criterium of energie-efficiëntieverbetering, die strikt genomen niet onder de definitie vallen van energieprestatiecontract als bedoeld in artikel 2, onderdeel 27, van de EED.⁵ In de Nederlandse bouwregelgeving was de uitzonderingsmogelijkheid beperkt tot energiecontracten.

¹ Stb. 2020, 84.

² PbEU 2018, L 156/75.

³ Kamerstukken II 2021/22, 21109, nr. 254.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 21109, nr. 258.

2. De EPBD III bevat daarnaast een vrijstellingsmogelijkheid voor technische bouwsystemen “die worden beheerd door een nutsbedrijf- of netwerkexploitant en daarom aan prestatie monitoringmaatregelen aan de systeemzijde zijn onderworpen”. Deze mogelijkheid ontbreekt in de Nederlandse bouwregelgeving.
3. Tot slot verbindt de EPBD III een voorwaarde aan de vrijstellingsmogelijkheden. Vrijstelling van de keuringsplicht is mogelijk, “op voorwaarde dat deze aanpak hetzelfde globale resultaat oplevert als het resultaat van lid 1”. Nederland heeft dit bij de oorspronkelijke implementatie alleen in de nota van toelichting benoemd.⁶

De artikelen 6.37 (keuring van airconditioningsystemen) en 6.42 (keuring van verwarmingssystemen) van het Bbl en de overeenkomstige bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 zijn met dit besluit zodanig gewijzigd dat een uitzondering op de keuringsplicht niet alleen geldt als het systeem valt onder een energieprestatiecontract, maar voor alle in artikel 14, tweede lid, en artikel 15, tweede lid, van de EPBD genoemde gevallen. Dit kunnen energiebesparingscontracten zijn, maar dat hoeft niet. In een energieprestatiecontract, zoals in andere vormen van financieringsregelingen via derden, vermijdt de begunstigde van de energiedienst investeringskosten door een deel van de financiële waarde van de energiebesparing te gebruiken om de volledig of gedeeltelijk door een derde uitgevoerde investering terug te betalen.⁷ De uitzondering op de keuringsplicht is echter ook van toepassing op airconditioning- en verwarmingssystemen die expliciet onder een overeengekomen energieprestatie criterium of een contractuele regeling vallen waarin een overeengekomen niveau van energie-efficiëntieverbetering is vermeld.

Ook airconditioning- en verwarmingssystemen die worden beheerd door een energieleverancier of een netbeheerder en daarmee al onder prestatie monitoringmaatregelen aan de systeemzijde zijn onderworpen, vallen buiten de keuringsplicht.

Aan deze twee uitzonderingsmogelijkheden is toegevoegd dat deze alleen mogen worden gebruikt als het resultaat van de genoemde aanpak hetzelfde is als het resultaat dat met de keuring wordt bereikt. Bij de formulering van de tekst van de bepalingen is zoveel mogelijk aangesloten bij de tekst zoals opgenomen in de EPBD III. Het gelijkwaardige resultaat moet aangetoond worden door de eigenaar van het desbetreffende technische bouwsysteem.

3. Verhouding tot ander nationaal recht

Het Bbl, dat door dit besluit gewijzigd wordt, is onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. De Omgevingswet zal op 1 januari 2024 in werking treden. Tot die tijd gelden de bepalingen van het Bouwbesluit 2012.

4. Gevolgen van dit besluit

Het besluit bevat geen wijzigingen met regeldrukgevolgen. In het onderzoek naar de gevolgen van de keuringsverplichtingen in de EPBD is eerder gekeken naar de gevolgen van de mogelijke uitzonderingen.⁸ In dat onderzoek is aangegeven dat het aantal gebouwen dat op basis van

⁵ “een contractuele regeling tussen de begunstigde en de aanbieder van een maatregel ter verbetering van de energie-efficiëntie, die tijdens de gehele looptijd van het contract wordt geverifieerd en gecontroleerd, waarbij de investeringen (arbeid, leveringen of diensten) zodanig worden betaald dat ze in verhouding staan tot de contractueel vastgelegde mate van verbetering van de energie-efficiëntie of een ander overeengekomen prestatie criterium, zoals financiële besparingen”.

⁶ Stb. 2020, 84, p. 21.

⁷ Overweging 47 van de EED-richtlijn.

⁸ Lastenmeting implementatie van de herziene EPBD, Sira Consulting, 2009.

energiecontracten gebruik kon maken van de uitzondering op de keuringsverplichting, verwaarloosbaar was.

5. Toezicht en handhaving

Het toezicht op en de handhaving van de eisen uit het Bbl en het Bouwbesluit 2012 worden primair uitgevoerd door de gemeente. Zij beschikken hiertoe over de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden zoals opgenomen in de Omgevingswet en de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit voegt geen nieuwe taken of verantwoordelijkheden toe aan het takenpakket van de gemeenten. Gemeenten hebben beleidsruimte met betrekking tot de wijze waarop zij invulling geven aan het toezicht en de handhaving van de eisen uit het Bbl en het Bouwbesluit.

6. Advies en consultatie

6.1 JTC en OPB

De voorgenomen wijzigingen in dit besluit zijn op 23 juni 2022 voorgelegd aan de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en vervolgens op 13 juli 2022 aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Een grote diversiteit aan partijen neemt deel aan deze twee overlegplatforms: de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw, vertegenwoordigers van de gebruikers en eigenaren van gebouwen en andere belangenorganisaties. In het JTC zijn geen opmerkingen over deze wijziging gemaakt. In het OPB is aandacht gevraagd voor de bedoeling van de tekst van de EPBD III en de gebruikte definities.

6.2 MKB-toets

Op 31 oktober 2022 heeft een MKB-toets plaatsgevonden van een Verzamelwijziging van het Bbl, waarvan de wijziging EPBD III ook onderdeel uitmaakte. Voor deze bijeenkomst waren via diverse brancheorganisaties MKB'ers uitgenodigd. Er hebben uiteindelijk vijf MKB-bedrijven deelgenomen aan de MKB-toets (twee vliesgevelbouwers, een aannemer, een bouwadviesbureau en een certificatie-instelling). De MKB-ers hadden vooral opmerkingen over de wijzigingen voor de brandveiligheid van gevels voor hoge gebouwen waarin wordt geslapen, maar niet over onderhavige wijziging.

6.3 Internetconsultatie

Van 15 december 2022 tot 26 januari 2023 is het ontwerpbesluit "Verzamelwijziging Bbl diverse onderwerpen" voor consultatie op www.internetconsultatie.nl gepubliceerd waarbij eenieder de gelegenheid is geboden te reageren. Zoals in paragraaf 6.2 is vermeld was hierin ook de wijziging EPBD III opgenomen. Om het totstandkomingsproces van de aanpassing van de keuringsverplichting zoveel mogelijk te versnellen, gelet op de inbreukprocedure, is ervoor gekozen deze wijziging in een apart besluit op te nemen.

Er is één reactie binnengekomen ten aanzien van de EPBD III. De branchevereniging NLI ingenieurs vraagt in haar reactie aandacht voor de formulering van het artikel in relatie tot het de gelijkwaardige oplossing. Deze opmerking is mede aanleiding geweest om de tekst van de wijzigingen nader te bezien en aan te passen. Er is voor de duidelijkheid voor gekozen om aan te sluiten bij de Nederlandse tekst van de EPBD III van deze expliciete voorwaarde ("op voorwaarde dat deze aanpak hetzelfde globale resultaat oplevert als het resultaat van lid 1").

6.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Op 26 januari 2023 heeft het Adviescollege toetsing regeldruk zijn advies uitgebracht over het voorstel Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met landelijke uniformering van de

energie- en milieuprestatie bij nieuwbouw, het verbeteren van de veiligheid en gezondheid in gebouwen en enkele andere wijzigingen. De wijziging naar aanleiding van de EPBD III is aangemerkt als een wijziging zonder regeldrukgevolgen.

6.5 Code interbestuurlijke verhoudingen

In het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen is dit besluit voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG heeft in haar reactie gevraagd om een verduidelijking van deze EPBD eisen en wijst op een volledige omzetting in de bouwregelgeving. Aan deze laatste opmerking wordt voldaan met onderhavige wijziging. Een uitgebreide toelichting op de keuringsplicht zelf is eerder opgenomen in het besluit van 4 maart 2020, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 en van enkele andere besluiten inzake de implementatie van de tweede herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen.⁹

6.6 Voorhang

Op grond van artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet is het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op 23 mei 2023 voorgelegd aan beide Kamers der Staten-Generaal, om deze de mogelijkheid te bieden zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voor de voordracht en vaststelling van het besluit. Door beide Kamers zijn geen opmerkingen gemaakt of vragen gesteld.

6.7 Notificatie

Het ontwerpbesluit wordt ingevolge artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241) voorgelegd aan de Europese Commissie (notificatienummer: PM). *Deze paragraaf wordt na afronding van de notificatie aangevuld.*

7. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding van de wijziging van het Bbl is 1 januari 2024. Tot die datum geldt het Bouwbesluit 2012. Om die wijziging gelet op de inbreukprocedure zo snel mogelijk al vóór 1 januari 2024 in werking te laten treden is in artikel III bepaald dat de wijziging van het Bouwbesluit in werking treedt op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

II. Artikelsgewijs deel

Artikelen I en II

Onderdelen A en B

De artikelen 6.37 (keuring van airconditioningsystemen) en 6.42 (keuring van verwarmingssystemen) van het Bbl en de overeenkomstige bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 zijn met dit besluit zodanig gewijzigd dat een uitzondering op de keuringsplicht niet alleen geldt als het systeem valt onder een energieprestatiecontract, maar voor alle in artikel 14, tweede lid, en artikel 15, tweede lid, van de EPBD genoemde gevallen. In onderdeel a, onder 1°, is geregeld dat de uitzondering op de keuringsplicht van toepassing is op airconditioning- en verwarmingssystemen die expliciet onder een overeengekomen energieprestatiecriteria of een contractuele regeling vallen waarin een overeengekomen niveau van energie-efficiëntieverbetering is vermeld.

⁹ Stb. 2020, 84.

In onderdeel a, onder 2°, is opgenomen dat ook airconditioning- en verwarmingssystemen die worden beheerd door een energieleverancier of een netbeheerder buiten de keuringsplicht vallen. De reden daarvoor is dat deze systemen in dat geval al onder prestatie-monitoringsmaatregelen aan de systeemzijde zijn onderworpen. Voor de definities van energieleverancier en netbeheerder is aangesloten bij de definities in de Gaswet, Elektriciteitswet en Warmtewet.

Aan deze twee uitzonderingsmogelijkheden is toegevoegd dat die alleen mogen worden gebruikt als met de uitzonderingsmogelijkheden hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de keuring, bedoeld in het eerste en tweede lid.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Hierdoor kan de inwerkingtreding worden afgestemd op de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Bbl op 1 januari 2024. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Bbl geldt het Bouwbesluit 2012. Om de identieke wijziging van het Bouwbesluit zo snel mogelijk al vóór 1 januari 2024 in werking te laten treden is in artikel III bepaald dat de wijziging van het Bouwbesluit in werking treedt op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Hugo de Jonge