

# Energieprestatie-eisen bestaande woningen

## Verkenning van economische en juridische haalbaarheid

### **Rapport**

Delft, augustus 2009

### **Opgesteld door:**

M.I. (Margret) Groot (CE Delft)  
L.M.L. (Lonneke) Wielders (CE Delft)  
F.J. (Frans) Rooijers (CE Delft)  
H. (Harry) Hoiting (W/E Adviseurs)  
P. Engel Sotomayor Valenzuela (Oranjewoud)  
I. van der Es (Oranjewoud)



# Colofon

## Bibliotheekgegevens rapport:

M.I. (Margret) Groot (CE Delft), L.M.L. (Lonneke) Wielders (CE Delft),  
F.J. (Frans) Rooijers, (CE Delft), H. (Harry) Hoiting (W/E Adviseurs),  
P. Engel Sotomayor Valenzuela (Oranjewoud), I. van der Es (Oranjewoud)  
Energieprestatie-eisen bestaande woningen  
Verkenning van economische en juridische haalbaarheid  
Delft, CE Delft, augustus 2009

Energiebesparing / Woningen / Normstelling / Kosten / Subsidies

VT: Bestaande bouw

Publicatienummer: 09.3957.41

Opdrachtgever: W/E adviseurs in opdracht van Platform Energietransitie Gebouwde Omgeving (PEGO).

Alle openbare CE-publicaties zijn verkrijgbaar via [www.ce.nl](http://www.ce.nl)

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Margret Groot.

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft  
Committed to the Environment

CE Delft is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding 4</b>	
1.1	Achtergrond 4	
1.2	Aanleiding en doelstelling	5
<b>2</b>	<b>Kosten en CO<sub>2</sub>-reductie 6</b>	
2.1	Vraagstellingen 6	
2.2	Methodiek 6	
2.3	Conclusies 7	
2.4	Aanbevelingen voor nader onderzoek	8
<b>3</b>	<b>Juridische haalbaarheid</b>	<b>10</b>
3.1	Vraagstellingen 10	
3.2	Methodiek 10	
3.3	Conclusies 11	
3.4	Aanbevelingen 13	
<b>Bijlage A</b>	<b>Onderzoek naar kosten Energieprestatie-eisen</b>	
<b>Bijlage B</b>	<b>Onderzoek naar juridische haalbaarheid</b>	





# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Het Platform energietransitie Gebouwde Omgeving (PeGO) heeft als hoofddoel om in 2020 een energiereductie van 30% in de gebouwde omgeving te bereiken. De werkgroep regelgeving van dit platform heeft een notitie opgesteld met de naam 'Voorstellen voor aanpassing regelgeving inzake woningen van eigenaar/bewoner en huurwoningen ten behoeve van energietransitie'. In deze notitie wordt voorgesteld om een algemene energieprestatie-eis voor alle bestaande woningen op te nemen in het Bouwbesluit, om daarmee energiebesparing te realiseren. Ook het huidige Kabinet wil de mogelijkheden daarvoor verkennen (zie tekstkader).

### Schoon en Zuinig

In het werkprogramma 'Schoon en Zuinig' heeft het huidige Kabinet verwoord hoe ze haar klimaatdoelstellingen wil realiseren. In dit werkprogramma 'Schoon en Zuinig' is opgenomen dat voor de bestaande woningen en de utiliteitsbouw het Kabinet de mogelijkheden verkent voor invoering van een normstelling voor de energieprestatie. Bijvoorbeeld door vanaf 2015 te verplichten dat elk gebouw bij een mutatie (verkoop/huur) minimaal energieprestatie C moet hebben.

Voor de nieuwbouw is een dergelijke eis al in het Bouwbesluit opgenomen, in de vorm van een maximale Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC). Voor de bestaande bouw ligt het voor de hand om qua rekenmethodiek aansluiting te zoeken bij het energielabel dat is geïntroduceerd naar aanleiding van de Europese EPBD-richtlijn. Daarin wordt Energie Index (EI) als maat voor de energieprestatie gehanteerd. Een verplichte energienorm voor de bestaande bouw is een politiek gevoelig onderwerp, omdat alle woningeigenaren er mee te maken kunnen krijgen. Een dergelijke eis is pas maatschappelijk acceptabel als het ook betaalbaar is voor de eigenaar en te rechtvaardigen als het een wezenlijke CO<sub>2</sub>-reductie oplevert.

In het verleden zijn voorzichtige twijfels geuit over de juridische haalbaarheid van een verplichte energieprestatie-eis voor de bestaande bouw. Met name omdat het eigendom sterk is beschermd in de Nederlandse en Europese wetgeving. Om een dergelijke eis te kunnen invoeren is het dus zaak om te verkennen of het überhaupt mogelijk is om een eis verplicht te stellen, om na te gaan welk wettelijk kader geschikt is voor deze eis en om globaal inzicht te verschaffen in de benodigde wetswijzigingen om dit te realiseren.



## 1.2 Aanleiding en doelstelling

PeGO wil zich sterk maken voor het invoeren van een verplichte energieprestatie-eis voor de bestaande (woning)bouw, omdat hiermee veel (betaalbare) CO<sub>2</sub>-reductie mogelijk is. Deze partij wil daarom een concreet voorstel doen voor een dergelijke verplichting aan de Ministers Cramer en Van der Laan van het ministerie van VROM. Vooralsnog luidt dit voorstel:

### Voorlopig PeGO-voorstel voor verplichte energieprestatie in bestaande woningbouw

De verplichte energieprestatie voor bestaande woningen is gesplitst in twee onderdelen, één voor de sociale en particuliere woningverhuur en één voor particuliere bewoners. De verplichting zou moeten gelden vanaf 1 januari 2011 voor alle woningen en wordt effectief getoetst op het moment van overdracht naar een nieuwe eigenaar, op z'n laatst op 1 januari 2030.

Voor de sociale woningbouw en particuliere verhuurder geldt een dispensatieregeling voor de periode tot 2030 mits de corporatie/particuliere verhuurder met een CO<sub>2</sub>/energiereductieplan komt tot realisering in die periode. Het niveau van verplichting is vanaf dat moment een Energieprestatie Index (EI) tussen 1,1 en 1,3 (label B) voor alle woningen conform de methode BRL 9500.

Ter ondersteuning van haar activiteiten heeft PeGO aan CE Delft gevraagd om kennis en advies te verschaffen op het gebied van effectiviteit en juridische haalbaarheid. Er zijn twee afzonderlijke studies verricht, waarvan de twee doelstellingen hieronder zijn verwoord.

1. *Inzicht verschaffen in de kosten van een energieprestatie-eis voor bestaande woningen en het indicatief vaststellen van de CO<sub>2</sub>-reductie die dat kan opleveren.*
2. *Inzicht verschaffen in de juridische haalbaarheid van een verplicht energielabel in het algemeen en meer specifiek van het voorlopige voorstel van PeGO.*

CE Delft heeft de eerste vraag in samenwerking met een energie- en bouwdeskundige van W/E adviseurs uitgewerkt en de tweede vraag met juristen van Oranjewoud. In de twee volgende hoofdstukken wordt een management-samenvatting gegeven van beide onderzoeken. De uitgebreide rapportages van beide onderzoeken zijn in de bijlagen opgenomen.

Tot slot willen we benadrukken dat CE Delft met Oranjewoud en W/E-adviseurs enkele belangrijke onderdelen van een eventuele verplichting heeft onderzocht, maar dat relevante aspecten van een verplichting daarbij niet in de vraagstelling waren betrokken. Voor aanvullend onderzoek hebben we concrete suggesties gedaan.

# 2 Kosten en CO<sub>2</sub>-reductie

## 2.1 Vraagstellingen

Om inzicht te kunnen verschaffen in de kosten van een energieprestatie-eis zijn twee indicatoren berekend. Ten eerste is gekeken of de investeringen die nodig zijn om een zeker label te behalen, zich laten terugverdienen binnen de technische levensduur. Ter aanvulling hierop is ook gekeken naar de hoogte van de investering die nodig is om dit rendabele potentieel te kunnen benutten. Strikt genomen zijn overigens geen specifieke energieprestatie-eisen doorgerekend in dit onderzoek. In plaats daarvan zijn twee pakketten met besparingsmaatregelen doorgerekend die doorgaans leiden tot label B of hoger. Dit was geen keuze, maar een logisch gevolg van de beschikbare data. Om de discussie over een verplichte energieprestatie goed te kunnen voeren, is tenslotte inzicht nodig in de huidige energielabels van woningen en hoe hoog het rendabele CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel in totaal is. De volgende vier vraagstellingen zijn kortom in dit onderzoek beantwoord:

1. *Welke energielabels hebben woningen op dit moment?*
2. *Hoeveel rendabele CO<sub>2</sub>-reductie is bij de bestaande woningbouw te realiseren met de twee zekere pakketten besparende maatregelen?*
3. *Hoe hoog is de (gemiddelde) investering per woning, die samenhangt met deze pakketten besparende maatregelen?*
4. *Welke energielabels kunnen op een rendabele wijze behaald worden en zijn er wat dat betreft verschillen tussen de gedefinieerde woningtypen?*

## 2.2 Methodiek

Om deze vraagstellingen te kunnen beantwoorden is een analyse gemaakt van twee bestaande bronnen. De gebruikte energetische gegevens zijn afkomstig uit de brochure 'Voorbeeldwoningen bestaande bouw 2007' van SenterNovem. Deze bron beschrijft het effect van twee pakketten besparende maatregelen op het energielabel en de energiebesparing, voor 27 verschillende type woningen. De kostendata zijn overgenomen uit het rapport 'Actualisatie investeringskosten maatregelen EPA-maatwerkadvies bestaande woningbouw 2008'.

Om op globale wijze na te gaan hoeveel CO<sub>2</sub>-reductie behaald kan worden met rendabele maatregelen zijn kostencurves opgesteld. In een dergelijk figuur is het rendabele CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel eenvoudig af te leiden. Wat betreft de betaalbaarheid is voor iedere type woning de kosteneffectiviteit van twee maatregelpakketten bepaald en de benodigde investering van deze pakketten overgenomen. Bij het bepalen van de kosteneffectiviteit is geredeneerd vanuit de eindgebruiker.

De twee maatregelenpakketten uit de brochure van SenterNovem leiden bij bijna alle type woningen tot een energielabel B of hoger, zoals eerder aangegeven. Daarom was het helaas niet mogelijk om de betaalbaarheid van lagere energielabels in kaart te brengen.

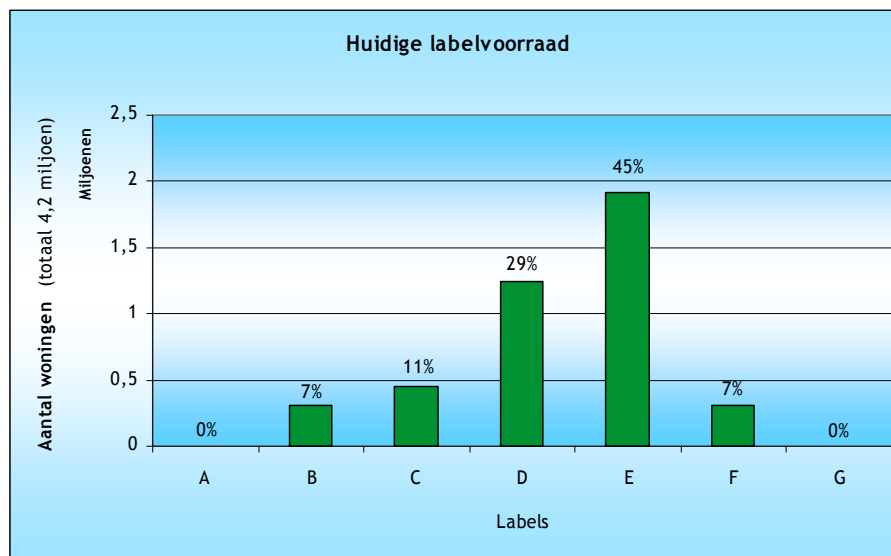


## 2.3 Conclusies

### Bestaande woningen hebben een laag label

Met behulp van de gegevens was het mogelijk om indicatief de labelvoorraad te bepalen van woningen die voor 2000 zijn gebouwd (zie Figuur 1). Veel bestaande woningen hebben thans een laag energielabel. Het overgrote deel van de bestaande woningvoorraad beschikt namelijk over een label D (29%) of E (45%). Circa 18% heeft een relatief hoog label (B of C) en 8% heeft vermoedelijk een F- of G-label. Dit beeld kan op termijn worden aangescherpt aan de hand van de database met energielabels die SenterNovem nu ontwikkelt.

Figuur 1 Labels van huidige woningvoorraad



### Woningcorporaties: label B vaak rendabel te halen

Als de bestaande woningen van corporaties worden opgewaardeerd tot een B-label kan in totaal circa 2,6 Mton CO<sub>2</sub>-reductie worden gerealiseerd. De meeste type woningen van woningbouwcorporaties kunnen met rendabele investeringen tot een label B komen. Daarmee is ruwweg 2,4 Mton CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren en kunnen ze een forse bijdrage leveren aan de klimaatdoelstellingen van de gebouwde omgeving in 2020 (zie volgend tekstkader).

#### Klimaatdoelstellingen voor de gebouwde omgeving

Volgens het werkprogramma Schoon en Zuinig streeft het Kabinet naar een jaarlijkse CO<sub>2</sub>-reductie van 6 tot 11 Mton in 2020 voor de gehele gebouwde omgeving. Het programma 'Meer met Minder' noemt een reductie van 12 Mton en is daarmee hoger, maar dat is inclusief zuinige apparaten. De reductie van elektriciteitsverbruik door zuinige apparaten wordt in het werkprogramma aan de energiesector toegerekend. Het programma 'Meer met Minder' is een initiatief van PeGO en wordt ondersteund door de overheid, de woningcorporaties en het bedrijfsleven.



Juist omdat het hier gaat om professionele organisaties - die doorgaans rationeler kunnen investeren- lijkt een verplicht label B vanuit kostenperspectief een redelijke energieprestatie-eis. Deze lage kosten kunnen alleen worden gerealiseerd als woningcorporaties ruim de tijd hebben om aan dit energie-label te voldoen, zodat de investeringen tijdens renovaties en natuurlijke momenten kunnen plaatsvinden. Anders worden de kosten fors hoger. Mettertijd zullen daardoor ook meer goedkope maatregelen binnen bereik komen (zoals een HRe-ketel) zodat de woningtypen die nu nog niet rendabel naar een label B kunnen, dat op termijn wel kunnen.

### **Particuliere woningbouw: veel CO<sub>2</sub>-reductie is mogelijk**

Bij 22% van de particuliere woningen (die voor 2000 zijn gebouwd) is een B-label met rendabele investeringen te realiseren. Dit aandeel is laag in vergelijking met woningcorporaties, omdat particulieren minder vaak de besparende maatregelen complexgewijs nemen. Dat leidt tot hogere kosten. De gemiddelde gewogen investering die particulieren moeten doen om tot een label B te komen bedraagt grofweg € 10.000. Bij het gros van de type woningen is het investeringsbedrag lager dan dit gemiddelde bedrag. Bij, met name, vrijstaande woningen is het bedrag fors hoger.

Wanneer voor deze 22% van het woningbestand het label B realiseren dan is een CO<sub>2</sub>-reductie te halen van circa 1,6 Mton. Wanneer alle particulieren een label B realiseren bedraagt de CO<sub>2</sub>-reductie circa 6,5 Mton. In principe is in de particuliere woningbouw dus veel CO<sub>2</sub>-reductie te behalen met een label B, maar dat brengt ook de nodige kosten met zich mee. In de berekeningen zijn enkele financiële prikkels doorgerekend om te zien wat het effect is op de rentabiliteit. Bij de hoogste financiële prikkel loopt de rendabele CO<sub>2</sub>-reductie op tot circa 6 Mton. Een financiële tegemoetkoming die zoden aan de dijk zet en label B voor het grootste deel van de woningen rendabel maakt, brengt echter zeer hoge overheidsuitgaven met zich mee.

Circa 79% van het woningbestand heeft thans een label dat lager is dan label C. Het is dus niet onwaarschijnlijk dat met een verplicht label C ook een interessante CO<sub>2</sub>-reductie is te bereiken. Het rendabele CO<sub>2</sub>-reductie-potentieel in de gehele particuliere woningvoorraad kan dan zelfs hoger zijn dan bij een B-label, ondanks dat de CO<sub>2</sub>-reductie per woning bij een label C lager is dan bij een label B. Dit is mogelijk als bij veel meer woningen een label C rendabel te halen is dan een label B. Wel zal het in de regel zo zijn - als uiteindelijk toch een label B verplicht wordt gesteld - dat het goedkoper is om in één verbouwing label B te realiseren dan in twee verbouwingen.

## **2.4 Aanbevelingen voor nader onderzoek**

Het klimaatprobleem is nijpend en zoals bekend moet internationaal groot-schalige mitigatie plaatsvinden om de 2°C-doelstelling te behalen. Zo ook - of misschien juist - in de sector gebouwde omgeving, omdat deze sector niet aan concurrentie is blootgesteld. Met een hoge verplichte energieprestatie voor de bestaande bouw is veel CO<sub>2</sub>-reductie te bereiken, wijst ook deze studie opnieuw uit. Een label B kan leiden tot ruwweg 9 Mton CO<sub>2</sub>-reductie en dat is een significante bijdrage aan de doelstelling van 2020 voor de gebouwde omgeving. Een hoge CO<sub>2</sub>-reductie staat echter op gespannen voet met de betaalbaarheid van een B-label, althans voor de particuliere huizeigenaren en dat komt de politieke en maatschappelijke haalbaarheid van een verplichte energieprestatie waarschijnlijk niet ten goede. Om uiteindelijk een afgewogen beslissing te maken over een acceptabele maar ook zinvolle energieprestatie-



eis doen we daarom de volgende aanbevelingen voor nader (beleids)-onderzoek:

1. In deze studie is bij het berekenen van de kosteneffectiviteit geredeneerd vanuit de eindgebruiker. Als maatschappij in z'n geheel kan de kosteneffectiviteit anders uitpakken (door bijvoorbeeld een derving aan belastinginkomsten, etc.), dus aanbevolen wordt om hiernaast ook de maatschappelijke kosteneffectiviteit te berekenen.
2. Zoals eerder aangegeven is het niet onwaarschijnlijk dat met een verplicht label C ook een interessante rendabele CO<sub>2</sub>-reductie is te bereiken. In die zin verdient het de aanbeveling om na te gaan welke investering nodig is voor label C, welke CO<sub>2</sub>-reductie in totaal daarmee is te behalen en welk deel daarvan rendabel is te behalen.
3. Naast de feitelijke kosten en de CO<sub>2</sub>-reductie kunnen ook andere kosten en baten in beschouwing worden genomen. Bijvoorbeeld door ook te kijken naar zaken zoals de effecten van een label op de woningmarkt, op het binnenklimaat, op werkgelegenheid, etc. Een breder perspectief is mogelijk, zo niet noodzakelijk om een goede beleidsafweging te maken. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) kan dit brede inzicht opleveren en de verschillende effecten vergelijkbaar maken.
4. In nader onderzoek kunnen verschillende vormen van een energieprestatie worden beschouwd. Variërend van een hoge eis die relatief laat verplicht wordt tot een lage eis die op korte termijn al verplicht wordt en steeds verder wordt aangescherpt (analoog aan de EPC). Hierbij moet wel worden beseft dat bij de nieuwbouw die scherpere eis op steeds weer nieuw te bouwen woningen gelden. Bij de bestaande bouw kan het suboptimaal zijn om eerst naar label C en in een later stadium naar label B te gaan. De marginale kosten van die stap kunnen erg hoog zijn, terwijl de gemiddelde kosten van label F naar label B acceptabel kunnen zijn.



# 3 Juridische haalbaarheid

## 3.1 Vraagstellingen

Om inzicht te geven in de juridische haalbaarheid van een verplicht energielabel en de eventuele wetswijzigingen die daarvoor nodig zijn is een juridische toets uitgevoerd. De analyse heeft zich in eerste instantie gericht op de vraag of een verplichte energieprestatie in algemene zin haalbaar is voor de bestaande bouw. Dat is immers de kernvraag van het onderzoek. In tweede instantie is ook ingegaan op de karakteristieke kenmerken van het voorlopige PeGO-voorstel, namelijk dat de verplichting geldt tijdens transactiemomenten en dat er onderscheid tussen woningcorporaties en particulieren. De volgende onderzoeksvragen zijn concreet beantwoord:

1. *Is een NL energieprestatie-eis voor de bestaande bouw strijdig met Europese regelgeving?*
2. *Is een NL energieprestatie-eis voor de bestaande bouw inpasbaar in de Nederlandse regelgeving?*
3. *In hoeverre draagt het bij aan de juridische haalbaarheid dat een dergelijke eis pas geldt vanaf een transactiemoment?*
4. *Is het juridisch haalbaar om bij een NL energieprestatie-eis onderscheid te maken tussen particulieren en woningcorporaties?*

Onderhavige juridische analyse laat overwegingen met betrekking tot de effectiviteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregel ter verbetering van de energieprestaties van woningen buiten beschouwing. Ook is niet onderzocht of (nader) uitvoerende regelgeving noodzakelijk is om de juridische haalbaarheid van het voorlopige PeGO-voorstel te vergroten.

## 3.2 Methodiek

De analyse heeft plaatsgevonden door eerst te bepalen of een verplichte energieprestatie in strijd is met de hoogste Nederlandse en Europese wet- en regelgeving in de juridische hiërarchie. Vervolgens is een toets gedaan binnen lagere regelgeving die van toepassing is op dit onderwerp.

In artikel 94 van de Nederlandse Grondwet is bepaald dat aan ieder verbindende bepalingen van verdragen en besluiten van volksrechtelijke organisaties (zoals het Europees Communautair Recht) voorrang krijgen boven de nationale wet. Het Europees recht kent een aantal bindende besluiten voor lidstaten. Nederland wordt aan deze regels gehouden op grond van artikel 10 juncto 249 van het EG-Verdrag. Tot de beginselen die in het EG-Verdrag zijn opgenomen en die door het Hof van Justitie zijn erkend behoren de beginselen van subsidiariteit, evenredigheid, bescherming van de eigendom en bescherming van verkregen rechten. In dit onderzoek is ingegaan op de verbindende bepalingen welke relevant zijn voor deze haalbaarheidstoets.

Vervolgens is getoetst op de regelgeving die betrekking heeft op een energieprestatie voor de bestaande bouw. In de Europese wetgeving is dat de richtlijn Energy Performance Building Directive (EPBD) en de dienstenrichtlijn. Relevante Nederlandse wetgeving is de Woningwet en het Bouwbesluit.



### 3.3 Conclusies

De conclusies van dit onderzoek zijn hieronder puntsgewijs beschreven, waarbij de vraagstellingen uit paragraaf 2.1 achtereenvolgens worden beantwoord.

#### **Is een energieprestatie-eis strijdig met het Europees recht?**

1. Het voorlopige PeGO-voorstel is juridisch niet in strijd met de European Performance Directive (Richtlijn 2002/91/EG). Kern van deze richtlijn is, naast eerder genomen maatregelen, nog een stap te zetten ter verbetering van de energieprestatie van gebouwen. De Europese unie roept in artikel 4 van de EPBD-lidstaten op om minimum energieprestatie-eisen aan bestaande gebouwen te stellen, overeenkomstig artikel 5 en 6.
2. Artikel 6 geeft aan dat deze verplichting in de EPBD alleen van toepassing is op bestaande gebouwen met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.000 m<sup>2</sup>. Tevens geeft artikel 6 aan een energieprestatie-eis strikt genomen alleen aan bestaande gebouwen kunnen worden gesteld in geval van renovatie.
3. Het voorlopige PeGO-voorstel gaat verder: de verplichting zou moeten gelden voor iedere bestaande woning en de verplichting zou ook moeten gelden als er geen renovatie wordt uitgevoerd. Overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, zoals gesteld in artikel 5 EG-Verdrag zou Nederland vrij staan om een verplichting zoals in het voorlopige PeGO-voorstel op te nemen. De beginselen van subsidiariteit en van evenredigheid moeten garanderen dat de Unie alleen optreedt wanneer dat noodzakelijk wordt geacht en dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Daarom heeft de EU in de EPBD voor minimum-eisen gekozen.
4. Algemene energieprestatie-eisen voor bestaande gebouwen kunnen vereist worden, mits deze aan het evenredigheidsbeginsel voldoen. Kort samengevat gaat het evenredigheidsbeginsel over de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel. Er moet daarom een causaal verband zijn tussen de verplichte energieprestatie-eis en de feitelijke CO<sub>2</sub>-reductie (geschiktheid). Daarnaast moet aangetoond worden dat dit instrument het belang beter of minder belemmerend dient dan andere instrumenten (noodzakelijkheid). Tenslotte moet worden aangetoond dat er een zekere proportionaliteit is tussen de maatregel en het beoogde doel (evenwichtigheid). Het beslissende oordeel ten aanzien van evenredigheid ligt in eerste instantie bij de nationale rechter en uiteindelijk bij het Hof van Justitie.

#### **Is een energieprestatie-eis inpasbaar in de Nederlandse regelgeving?**

5. De Woningwet en het Bouwbesluit zijn voor de handliggende wettelijke kaders om de voorgestelde verplichting op te baseren. Daarin is ook de energieprestatie-eis voor de nieuwbouw vastgelegd.
6. Het voorlopige PeGO-voorstel is inpasbaar in de Woningwet mits artikel 2, lid 2 gewijzigd wordt. Lid 2 van dit artikel maakt het mogelijk om voor bestaande woningen en andere gebouwen voorschriften te stellen, echter uitsluitend uit oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid. Deze wijziging zou de invoering van het PeGO-voorstel mogelijk kunnen maken door een 'energieprestatie-eis' als minimale kwaliteitseis aan bestaande gebouwen te stellen.
7. Het Bouwbesluit kan een geschikt juridische middel zijn voor de invoering van de energieprestatie-eis zoals gesteld in het voorlopige PeGO-voorstel, mits onder hoofdstuk 5 ook energieprestatie-eisen worden gesteld aan bestaande bouw. Thans staan hierin alleen de eisen voor nieuwbouw. Hierbij, zal het nodige onderscheid gemaakt moeten worden naar gebruiks-



functie (woningen en utiliteitsgebouwen). Aan een dergelijke wijziging van het Bouwbesluit dient voornoemde wijziging van de Woningwet vooraf te gaan.

8. Geconstateerd is dat een verplichte energieprestatie voor de bestaande bouw niet in overeenstemming is met het beginsel van verworven rechten zoals J.W. van Zundert toelicht in 'Tekst en Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht'. Specifiek voor deze situatie houdt dit beginsel in dat de woning aan geen andere energie-eisen hoeft te voldoen, dan de eisen zoals die golden ten tijde van bouw van de woning. Dit kan een drempel voor een verplichte energieprestatie-eis zijn. Echter, het beginsel van verworven rechten is - net als andere beginselen in de wet en regelgeving - ruim gedefinieerd. Dit beginsel biedt rechtszekerheid en bescherming, zodat - in dit specifieke geval - een woning die thans wordt gebouwd niet op korte termijn aan andere bouweisen hoeft te voldoen. Om een energieprestatie-eis toch haalbaar te maken kan wellicht een juridische overgangsregeling worden getroffen of een compensatieregeling. Op deze wijze zou de invoering van een maatregel ten bate van het publieke belang, het verworven recht met betrekking tot de woning niet onevenredig aantasten. Vooraf kan geen uitsluitel worden gegeven over de strijdigheid tussen een verplichte energieprestatie en het beginsel van verworven rechten. Alleen een rechter kan hierover uiteindelijk oordelen.
9. Omdat de gemeente bevoegd gezag is binnen de Woningwet, zal zijn taak als handhaver automatisch worden belast, als de energieprestatie-eis in de Woningwet wordt geregeld.

#### **Draagt toetsing op transactiemomenten bij aan de juridische haalbaarheid?**

10. Het laten gelden van de verplichte energieprestatie tijdens transactiemomenten vergroot niet de juridische haalbaarheid zoals verwacht. Het verworven recht zoals benoemd in conclusie 8 is namelijk niet-persoonsgebonden, maar objectgebonden en daarmee overdraagbaar van verkoper naar koper.
11. Er is geen juridische grondslag voor een onderscheid naar koper en verkoper als verantwoordelijke van de verplichte uitvoering. Niet kan uitgesloten worden dat dit onderscheid in strijd wordt geacht met het gelijkheidsbeginsel (non-discriminatie beginsel) zoals erkend in het Europees recht en de Algemene wet bestuursrecht.
12. Bovendien wijkt de voorgestelde systematiek af van het werkingsprincipe van Woningwet en het Bouwbesluit, waarin algemeen geldende kwaliteitseisen aan gebouwen gesteld worden die ten alle tijden geldig zijn. Niet-naleving van deze voorschriften kan leiden tot een gebruiksverbod voor het betreffende gebouw.
13. Denkbaar is dat de verplichting algemeen geldend wordt en in ieder geval bij transactiemomenten wordt gehandhaafd.

#### **Is er onderscheid mogelijk tussen particulieren en woningcorporaties?**

14. In het voorlopige voorstel van PeGO geldt een dispensatieregeling voor de energieprestatie-eis voor woningcorporaties tot, 2030 als deze met een alternatief plan komen. Voor particulieren geldt dit niet. Het verschil in behandeling van partijen brengt eveneens het risico met zich mee dat de rechter de voorgestelde wetswijziging vernietigt wegens strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.



### 3.4 Aanbevelingen


De verkennende juridische toets wijst uit dat een verplichte energieprestatie voor de bestaande bouw niet in strijd hoeft te zijn met Europese wet- en regelgeving en inpasbaar is in de Nederlandse Woningwet en het Bouwbesluit. Er zijn wel twee juridische voorwaarden gesignaleerd aan een dergelijke verplichting, die leiden tot de onderstaande twee aanbevelingen:

1. Energieprestatie-eisen kunnen alleen ingesteld worden als ze aan het evenredigheidsbeginsel voldoen (conclusie 4). Evenredigheid omvat zoals eerder aangegeven drie elementen: geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Nader onderzoek is daarom nodig naar de causale relatie tussen de maatregel en het te beogen effect en of al dan niet sancties nodig zijn om het beoogde effect waar te maken (geschiktheid) de alternatieve instrumenten/maatregelen (noodzakelijkheid), vermeden maatschappelijke kosten, investeringskosten en de eventuele gevolgen op de woningmarkt (evenwichtigheid).
2. Nader onderzoek is nodig naar welke juridische overgangsregelingen of financiële compensatieregelingen voor de woningeigenaar mogelijk zijn om niet in het gedrang te komen met het beginsel van verworven rechten zoals benoemd in conclusie 8.



# Bijlage A    Onderzoek naar kosten Energieprestatie-eisen





# Energiepresatie-eisen bestaande woningen

**Rapport**  
Delft, oktober 2008

**Opgesteld door:**  
L.M.L. (Lonneke) Wielders (CE Delft)  
M.I. (Margret) Groot (CE Delft)  
F.J. (Frans) Rooijers (CE Delft)  
H. (Harry) Hoiting (W/E Adviseurs)





# Colofon

## Bibliotheekgegevens rapport:

L.M.L. (Lonneke) Wielders (CE Delft), M.I. (Margret) Groot (CE Delft), F.J. (Frans) Rooijers (CE Delft), H. (Harry) Hoiting (W/E Adviseurs)  
Energieprestatie-eisen bestaande woningen  
Delft, CE Delft, oktober 2008

Energiebesparing / Woningen / Normstelling / Kosten / Subsidies

VT: Bestaande bouw

Publicatienummer: 08.3469.52

Opdrachtgever: W/E adviseurs in opdracht van Platform Energietransitie.  
Gebouwde Omgeving (PEGO).  
Alle openbare CE-publicaties zijn verkrijgbaar via [www.ce.nl](http://www.ce.nl)

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Margret Groot.

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft  
Committed to the Environment

CE Delft is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding 4</b>	
1.1	Aanleiding 4	
1.2	Doelstelling 4	
1.3	Leeswijzer 5	
<b>2</b>	<b>Methodiek 6</b>	
2.1	Brongegevens 6	
2.2	Overzicht van huidige energielabels (vraagstelling 1)	6
2.3	Bepalen CO <sub>2</sub> -reductiepotentieel (vraagstelling 2)	6
2.4	Bepalen kosteneffectiviteit van labels (vraagstelling 3 en 4)	7
<b>3</b>	<b>Rendabel CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel 7</b>	
3.1	Beste Case	7
3.2	Twee varianten voor particulieren	7
3.3	Financiële prikkels	7
<b>4</b>	<b>Resultaten op woningniveau (particulieren)</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Conclusies 7</b>	
5.1	Huidige labelvoorraad particulieren (vraagstelling 1)	7
5.2	Rendabel potentieel (vraagstelling 2)	7
5.3	Betaalbaarheid (vraagstelling 3 en 4)	7
	<b>Literatuurlijst 7</b>	
<b>Bijlage A</b>	<b>Constante waarden in berekeningen</b>	<b>7</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Totale investeringskosten en meerkosten</b>	<b>7</b>
<b>Bijlage C</b>	<b>EI-indeling per label</b>	<b>7</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Rekenvoorbeelden (woningcorporaties)</b>	<b>7</b>





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het Platform energietransitie Gebouwde Omgeving (PeGO) heeft als hoofddoel om in 2020 een energiereductie van 30% in de gebouwde omgeving te bereiken. Dit platform heeft een notitie opgesteld met de naam 'Voorstellen voor aanpassing regelgeving inzake woningen van eigenaar/bewoner en huurwoningen ten behoeve van energietransitie'. In deze notitie wordt voorgesteld om een algemene energieprestatie-eis voor alle bestaande woningen op te nemen in het bouwbesluit, om daarmee energiebesparing te realiseren. Ook het huidige kabinet wil de mogelijkheden daarvoor verkennen (zie tekstkader).

### Schoon en Zuinig

In het werkprogramma 'Schoon en Zuinig' heeft het huidige kabinet verwoord hoe ze haar klimaatdoelstellingen wil realiseren. In dit werkprogramma 'Schoon en Zuinig' is opgenomen dat voor de bestaande woningen en de utiliteitsbouw het kabinet de mogelijkheden verkennen voor invoering van een normstelling voor de energieprestatie. Bijvoorbeeld door vanaf 2015 te verplichten dat elk gebouw bij een mutatie (verkoop/huur) minimaal energieprestatie C moet hebben. Dit onderzoek kan daarbij ondersteunen.

Voor de nieuwbouw is een dergelijke eis hierin al opgenomen, in de vorm van een maximale Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC). Voor de bestaande bouw ligt het voor de hand om qua rekenmethodiek aansluiting te zoeken bij het energieprestatiecertificaat dat is geïntroduceerd naar aanleiding van de Europese EPBD-richtlijn. Daarin wordt Energie Index (EI) als maat voor de energieprestatie gehanteerd. Een verplicht label voor de bestaande bouw is een politiek gevoelig onderwerp, omdat veel - zowel arme als rijke - woning-eigenaren ermee te maken krijgen. Een dergelijke eis is pas maatschappelijk acceptabel als het ook betaalbaar is en te rechtvaardigen als het een wezenlijke CO<sub>2</sub>-reductie oplevert.

## 1.2 Doelstelling

Naar aanleiding van het bovenstaande heeft PeGO aan W/E adviseurs en CE Delft gevraagd om oriënterend onderzoek te doen met als doel:

*Inzicht verschaffen in de kosten van een energieprestatie-eis voor bestaande woningen en het indicatief vaststellen van de CO<sub>2</sub>-reductie die dat oplevert.*

Om inzicht te kunnen verschaffen in de kosten van energieprestatie-eisen zijn twee indicatoren berekend. Ten eerste is gekeken of de investeringen die nodig zijn om een zeker label te behalen, zich laten terugverdienen binnen de technische levensduur. Ter aanvulling hierop is ook gekeken naar de hoogte van de investering die nodig is om dit rendabele potentieel te kunnen benutten. Strikt genomen zijn overigens geen specifieke energieprestatie-eisen doorgerekend in dit onderzoek. In plaats daarvan zijn twee pakketten met besparingsmaatregelen doorgerekend die doorgaans leiden tot label B of hoger. Om de discussie over een verplichte energieprestatie goed te kunnen



voeren, is tenslotte inzicht nodig in de huidige energielabels van woningen en hoe hoog het rendabele CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel in totaal is. De volgende vier vragenstellingen zijn kortom in dit onderzoek beantwoord:

1. *Welke energielabels hebben woningen op dit moment?*
2. *Hoeveel rendabele CO<sub>2</sub>-reductie is bij de bestaande woningbouw te realiseren met twee zekere pakketten besparende maatregelen?*
3. *Hoe hoog is de (gemiddelde) investering per woning, die samenhangt met deze pakketten besparende maatregelen?*
4. *Welke energielabels kunnen op een rendabele wijze behaald worden en zijn er wat dat betreft verschillen tussen de gedefinieerde woningtypen?*

### 1.3 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 de methodiek van het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 3 is vervolgens ingegaan op het totale rendabele CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel in de bestaande bouw (vraagstelling 1). Vervolgens is in hoofdstuk 4 ingegaan op de energielabels die rendabel zijn te behalen (vraagstelling 2). In hoofdstuk 5 is tot slot op basis van de resultaten een conclusie verwoord.



# 2 Methodiek

## 2.1 Brongegevens

Bij het opstellen van deze notitie is gebruik gemaakt van twee bronnen. De eerste is de brochure 'Voorbeeldwoningen bestaande bouw 2007' van SenterNovem en de tweede het rapport 'Actualisatie investeringskosten maatregelen EPA-maatwerkadvies bestaande woningbouw 2008'. De eerste bron beschrijft voor 27 type woningen het effect van twee type besparende maatregelenpakketten op de EI-index en de CO<sub>2</sub>-reductie. Deze gegevens zijn als basisgegevens gebruikt in deze notitie. De kosten van beide maatregelenpakketten zijn berekend op basis van gegevens uit de tweede bron. In eerste instantie waren ook de kosten van uit de brochure voorbeeldwoningen bestaande bouw 2007 gebruikt. Door meerdere experts werden echter vraagtekens gezet bij de betrouwbaarheid van de kosteninschattingen. Toen de tweede bron werd gepubliceerd, is hierop overgestapt vanwege de betere detailuitwerking en betrouwbaarheid.

## 2.2 Overzicht van huidige energielabels (vraagstelling 1)

Een overzicht van het aandeel bestaande woningen in Nederland per label, is vrij eenvoudig af te leiden van de brochure van SenterNovem. In deze brochure staat zowel het (gemiddelde) huidige label en het aandeel van dat type woning in het woningbestand. Omdat per woningtype het *gemiddelde* label wordt genoemd levert dit een indicatief resultaat op.

## 2.3 Bepalen CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel (vraagstelling 2)

### 2.3.1 Opstellen kostencurves

Om op globale wijze na te gaan hoeveel CO<sub>2</sub>-reductie behaald kan worden met rendabele maatregelen zijn kostencurves opgesteld. In een dergelijk figuur is het rendabele CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel eenvoudig af te leiden. Normaal gesproken worden deze figuren als volgt opgesteld: eerst wordt per maatregel de kosteneffectiviteit en het CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel bepaald. Vervolgens worden de maatregelen gerangschikt op basis van kosteneffectiviteit en in een grafiek gezet waarin geldt:

X = CO<sub>2</sub>-reductie maatregel (Mton CO<sub>2</sub>)

Y = Kosten-effectiviteitmaatregel (€/ton CO<sub>2</sub>)

Het gesommeerde potentieel van alle maatregelen die een lagere kosteneffectiviteit hebben dan nul is vervolgens het rendabele potentieel. In dit onderzoek worden ook kostencurves gebruikt om het rendabele CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel te bepalen, maar - vanwege de vorm waarin gegevens over CO<sub>2</sub>-reductie in de bestaande bouw bekend waren - op een aangepaste wijze. De gebruikte bron gaf namelijk geen informatie per maatregel. Wel voorzag de bron in gegevens over de besparing van twee maatregelenpakketten per woningtype.



Het opstellen van de kostencurves in deze studie is daarom - voor de twee maatregelpakketten apart - als volgt gedaan: Voor alle type woningen is een punt in de curve berekend, waarbij geldt:

X waarde = CO<sub>2</sub>-reductie van pakket bij woningtype b x aantal woningen type b (Mton CO<sub>2</sub>)

Y waarde = kosteneffectiviteit van pakket bij woningtype b (€/ton CO<sub>2</sub>)

Dit heeft als consequentie dat het rendabele potentieel als indicatief beschouwd moet worden (zie eerste punt in tekstkader). Omdat van veel betrouwbare en gedetailleerde informatie is uitgegaan kan het wel als een goede indicatie worden beschouwd.

#### Waarom de berekening van het rendabele CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel een (goede) indicatie is

1. Zoals hiervoor is aangegeven zijn de kostencurves niet opgebouwd uit kosteneffectiviteiten van alle besparende maatregelen. Hier bestaat de grafiek uit de kosteneffectiviteiten van een vast maatregelenpakket van alle type woningen. Daardoor is het berekende rendabele potentieel dus indicatief en hangt sterk samen met het gekozen besparende maatregelenpakket. Was in de studie uitgegaan van een maatregelenpakket dat minder CO<sub>2</sub>-reductie per woning oplevert en daardoor goedkoper was geweest, dan zou de totale CO<sub>2</sub>-reductie lager zijn geweest, maar het rendabele potentieel misschien wel hoger (omdat meer woningen dan rendabel het pakket kunnen toepassen). Daarbij moet worden vermeld dat de twee gekozen pakketten in de brochure 'Voorbeeldwoningen bestaande bouw 2007' vrij gangbaar zijn en er niet veel logische andere betaalbare alternatieven zijn (zie volgende paragraaf).
2. Binnen een woningtype zijn meer varianten onderscheiden in het rapport 'Voorbeeldwoningen bestaande bouw 2007' dan de meest voorkomende variant, waar in dit rapport mee is gerekend. Bij de portiekwoning bijvoorbeeld komt de variant tussen-midden het meest voor (40%), maar het grootste deel betreft andere varianten, zoals hoek-dak- of midden-vloerwoningen. Voor de varianten kan de kosteneffectiviteit van een maatregelenpakket afwijken. Welk pakket aan maatregelen financieel het meest gunstig is om label B te halen, is afhankelijk van het woningtype en de uitgangssituatie. Woningen met een relatief groot schiloppervlak ten opzichte van het gebruiksoppervlak zullen waarschijnlijk meer mogelijkheden te hebben om kosteneffectief energielabel B te realiseren. Hier ligt een taak voor de EPA-adviseur; hij of zij zal het meest betaalbare pakket moeten voorleggen aan de eigenaar van de woning.
3. Het 'huidige' maatregelenpakket van een woningtype, is het pakket energiebesparende maatregelen dat in het woningtype op dit moment het meeste voor komt. In de praktijk kunnen de woningen echter nog in de oorspronkelijke staat zijn, of er zijn juist meer energiebesparende maatregelen uitgevoerd, vergeleken met de meest voorkomende maatregelen. Dit kan van invloed zijn op de kosteneffectiviteit van maatregelen, en daardoor ook op het geschatte rendabele potentieel. De uitgangssituatie van een woning is waarschijnlijk sterk bepalend voor de kosteneffectiviteit van het pakket maatregelen waarmee label C, B of A te halen is. In veel gevallen geldt: hoe slechter de energieprestatie van de woning, hoe groter de kans dat label B of label A kosteneffectief te behalen is. Als de energieprestatie van een woning namelijk al hoog is, dan is de additionele besparing van veel maatregelen laag. Dit is een gevolg van de interactie-effecten die in een woning sterk optreden als er meerdere besparende maatregelen worden getroffen. Het isoleren van een dak heeft bijvoorbeeld een minder groot besparend effect als er al wandisolatie is toegepast.



### 2.3.2 Uitgangspunten en constante waarden

De twee maatregelenpakketten in de brochure 'Voorbeeldwoningen bestaande bouw 2007' van SenterNovem zijn betiteld als 'comfort' en 'comfort+'. In onderstaande box is weergegeven welke maatregelen opgenomen zijn in het comfortpakket dan wel het comfort+-pakket. Per type woning is bepaald welke maatregelen van toepassing zijn op dat type woning. Er is uitgegaan van de gegevens van de meest voorkomende variant binnen een woningtype.

Comfortpakket:	Comfort+-pakket:
- vloerisolatie;	- alle maatregelen comfortpakket (ivt);
- dakisolatie (plat);	- individuele zonneboiler;
- dakisolatie (hellend);	- collectieve zonneboiler.
- gevelisolatie (spouw);	
- HR++ glas;	
- combiwaterketel (HR 107);	
- collectieve ketel (HR 107).	

Bron: SenterNovem, 2007.

De kosteneffectiviteit is berekend door de kosten (per jaar en inclusief BTW) te verminderen met de jaarlijkse besparing door een afname van het gasverbruik en een eventuele toe-/afname van het hulpelektriciteitsgebruik. Daarbij is verondersteld dat de eigenaar een hypothecaire lening afsluit bij een rentepercentage van 5%. Vervolgens zijn alle punten gesorteerd op de kosteneffectiviteit en in een grafiek uitgezet. Bij de berekeningen is verder uitgegaan van de constante waarden in volgend tekstkader en in bijlage A.

Constance waarden bij de berekeningen van de kosten en de CO <sub>2</sub> -reductie		
CO <sub>2</sub> -uitstoot aardgas	1,77	kg CO <sub>2</sub> /m <sup>3</sup>
CO <sub>2</sub> -uitstoot elektriciteit	0,426	kg CO <sub>2</sub> /KWh
Rentepercentage	5	%
Afschrijving bouwkundige maatregelen	25	jaar
Afschrijving installatietechnische maatregelen	15	jaar
Energiekosten aardgas (incl. BTW)	0,67	€/m <sup>3</sup>
Energiekosten elektriciteit (incl. BTW)	0,22	€/KWh

Bron: CE Delft, 2006; CE Delft, 2008; SenterNovem, 2005.

### 2.4 Bepalen kosteneffectiviteit van labels (vraagstelling 3 en 4)

Bij het opstellen van de kostencurves is de kosteneffectiviteit per pakket en per woningtype bepaald. Tevens is per type woning de EI-waarde bekend. Op basis van de EI en de labelindeling in bijlage B is vervolgens het label bepaald dat met het comfortpakket is te behalen. Ook is gekeken naar de hoogte van de investering die nodig is om een comfortpakket te behalen.







# 3 Rendabel CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel

Bij het bepalen van de kosten van de maatregelenpakketten kunnen verschillende uitgangspunten gehanteerd worden. In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens de varianten besproken.

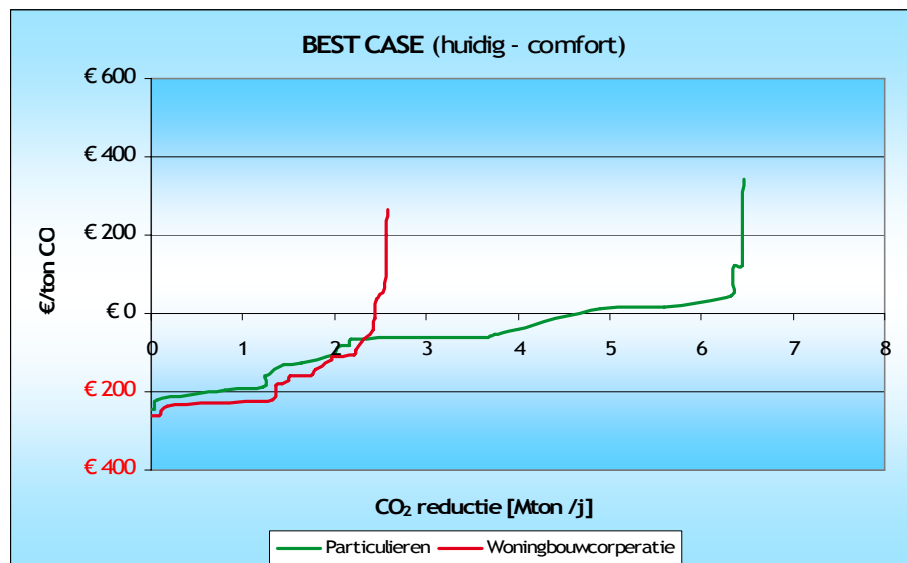
## 3.1 Beste Case

De eerste variant is de variant met de laagste kosten (Best Case). De resultaten daarvan zijn alleen voor het maatregelenpakket 'Comfort' toegelicht. Verder is onderscheid gemaakt tussen woningen van particulieren en van woningcorporaties. De uitgangspunten wat kosten betreft zijn de volgende:

- Hierbij is er vanuit gegaan dat alle maatregelen tijdens een grootscheepse renovatie worden genomen (dit levert een kostenvoordeel op).
- Daarnaast is aangenomen dat de ketel en het glas volledig afgeschreven is op het moment dat deze wordt vervangen. Er wordt dus met de zogenaamde meerkosten gerekend.

Om tot het comfort niveau te komen levert dit het volgende beeld op.

Figuur 1 Best Case Particulieren en Woningcorporaties



Met de maatregelen die leiden tot niveau comfort wordt per jaar 2,6 Mton in de sociale verhuur en 6,5 Mton in de particuliere woningbouw bespaard.

De woningbouwcorporaties kunnen 2,4 van de 2,6 Mton CO<sub>2</sub>-reductie op rendabele wijze halen bij hun bestaande bouw. Dit komt overeen met 22% tot 40% tot van de huidige reductiedoelstelling van het kabinet voor 2020 voor de totale gebouwde omgeving (zie volgend tekstkader). Dit is 25% van de totale



*emissies van het woningbestand dat is meegenomen in de berekening<sup>1</sup>. Voor de woningbouwcorporaties is het zeer realistisch om van de kosten in de 'Best Case' uit te gaan. Er zal immers vrijwel altijd sprake zijn van grootscheepse renovaties en vervanging van installaties op natuurlijke vervangingsmomenten.*

Voor de particulieren is 4,0 Mton van de 6,5 Mton rendabel. Dit is ook ongeveer 25% van de totale emissie van het woningbestand dat is meegenomen in de berekening<sup>2</sup>. Bij particulieren is de variant 'Best Case' echter niet realistisch, zeker als sprake is van de een verplicht energielabel waarbij maatregelen binnen een bepaalde tijd gerealiseerd moeten worden. Voor de particulieren zijn er daarom in de volgende paragraaf naast de 'Best Case' nog twee aanvullende kostenvarianten doorgerekend.

#### Klimaatdoelstellingen voor de gebouwde omgeving

Volgens het werkprogramma Schoon en Zuinig streeft het kabinet streeft naar een jaarlijkse CO<sub>2</sub>-reductie van 6 tot 11 Mton in 2020 voor de gehele gebouwde omgeving. Het programma 'Meer met Minder' noemt een reductie van 12 Mton, maar dat is inclusief zuinige apparaten. Het programma 'Meer met Minder' is een initiatief van PEGO en wordt ondersteund door de overheid, de woningcorporaties en het bedrijfsleven.

### 3.2 Twee varianten voor particulieren

Hieronder is allereerst kort beschreven wat beide varianten inhouden. Daarna zijn de resultaten weergegeven in Figuur 2 en Figuur 3.

- **Kostenvariant 1:** In deze variant moeten alle maatregelen binnen zes maanden na aanschaf van de woning gerealiseerd worden<sup>2</sup>. Daarbij is verondersteld dat in 70% van de gevallen de isolatiemaatregelen tijdens grootscheepse renovatie plaatsvinden. In 30% van de gevallen zullen de isolatiemaatregelen niet gelijktijdig worden getroffen. In deze variant wordt gerekend met de investeringskosten van HR++-glas en niet met de meerkosten, omdat glas zelden wordt vervangen<sup>3</sup>. Daarnaast zal de CV-ketel niet altijd volledig afgeschreven zijn binnen zes maanden na de aanschaf. We gaan er vanuit dat in 50% van de gevallen de ketel is afgeschreven en dat er dan met de meerkosten kan worden gerekend. In 50% van de gevallen moeten de investeringskosten gehanteerd worden.
- **Kostenvariant 2:** Ook in deze variant moeten alle maatregelen binnen zes maanden na aanschaf van de woning gerealiseerd worden. Er wordt echter een uitzondering gemaakt voor de CV-ketel. Deze mag op het natuurlijke vervangingsmoment vervangen worden waardoor hier met de meerkosten van de CV-ketel gerekend wordt.

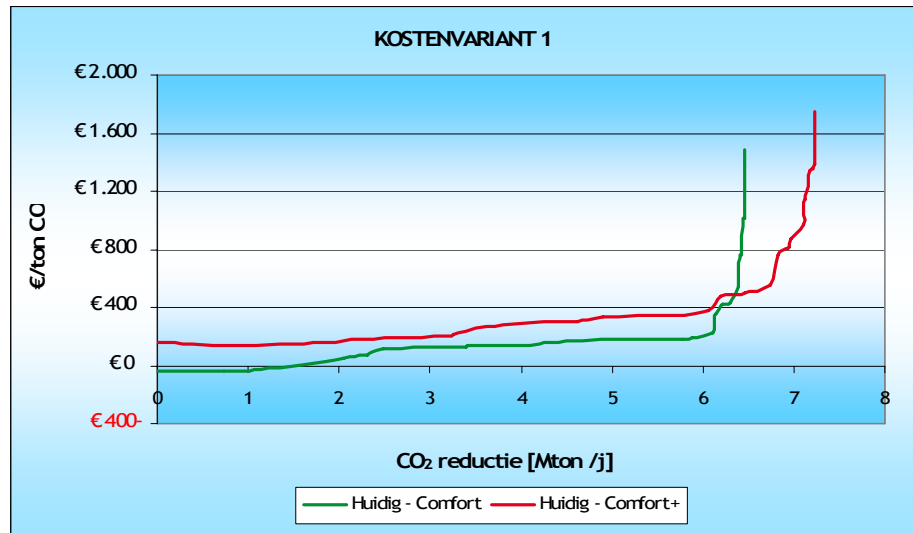
<sup>1</sup> De totale emissie van het woningbestand voor woningbouwcorporaties (woningen tot 2000) is 10 Mton en voor particulieren (woningen tot 2000) is 16 Mton, hierbij gaat het om emissies van gasverbranding en emissies van het huilelektriciteitsgebruik.

<sup>2</sup> In het PEGO zijn eerste mogelijkheden besproken voor de wijze waarop een verplicht label kan worden ingesteld. De optie waarbij de koper binnen een bepaald aantal maanden na de aanschaf van de woning een verplicht label moet hebben gerealiseerd, lijkt op voorhand het meest praktisch.

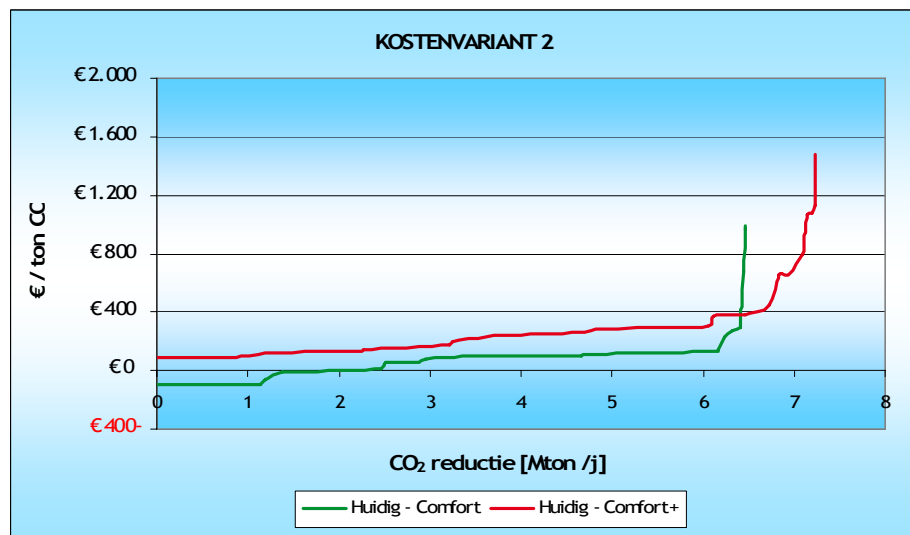
<sup>3</sup> Het zou terecht zijn om met meerkosten te rekenen als ramen worden vervangen vanwege slijtage, en bij vervanging voor een energiezuinig alternatief nemen. Meestal wordt glas vervangen t.b.v. energiebesparen.



Figuur 2 Resultaten kostenvariant 1 Huidig - Comfort en Huidig - Comfort+



Figuur 3 Resultaten kostenvariant 2 Huidig - Comfort en Huidig - Comfort+



Als er uitgegaan wordt van kostenvariant 1 dan is een reductie van 1,1 Mton op rendabele wijze te halen indien bij het gehele woningbestand het comfort-pakket toegepast wordt. Het comfort+-pakket kan bij geen enkele woning op een rendabele wijze worden behaald. Dit wordt veroorzaakt door de zonneboiler die toegevoegd wordt in het comfort+-pakket. De investering voor een zonneboiler is hoog terwijl de te behalen besparing juist laag uitpakt.

Kostenvariant 2 laat een vergelijkbaar beeld zien. Er is nu 1,6 Mton op rendabele wijze te halen als het comfort pakket wordt toegepast bij het gehele woningbestand. Tevens zijn de kosten om 6 Mton te halen ongeveer gehalveerd. Ook voor het comfort+-niveau vindt er een totale kostenreductie plaats, maar nog steeds kan er geen CO<sub>2</sub>-reductie op rendabele wijze gerealiseerd worden.



*Wanneer het rendabele potentieel (1,1 Mton) bij bestaande woningen van particulieren wordt benut kan 10 tot 18% van de Rijksdoelstelling voor de gebouwde omgeving in 2020 worden behaald volgens de eerste kostenvariant. Bij de tweede kostenvariant komt het rendabele potentieel (1,6 Mton) overeen met 15 tot 27% van de Rijksdoelstelling. Het gaat hier respectievelijk om 7 (variant 1) - 10% (variant 2) van de totale emissie van het woningbestand dat is meegenomen in de berekening<sup>4</sup>. De tweede variant (waarbij de ketel op een natuurlijk moment vervangen mag worden) is dus - vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit - aan te bevelen.*

Indien alle particulieren woningen de maatregelen (dus ook indien de niet rendabele woningen) nemen om tot het comfort niveau te komen kan er 6,5 Mton CO<sub>2</sub>-reductie gerealiseerd worden en op het comfort+-niveau is dit zelfs 7,2 Mton CO<sub>2</sub>-reductie. Het rendabele CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel is bij het comfort+-niveau echter veel lager, dus vanuit economisch oogpunt is dit pakket veel minder acceptabel.

### 3.3 Financiële prikkels

Om meer maatregelen rendabel te laten worden en zo het rendabele reductiepotentieel omhoog te brengen, is een aantal financiële stimuleringsarrangementen doorgerekend. Deze financiële regimes zijn in overleg met PeGO bepaald. Deze berekeningen moeten met name gezien worden als een vorm van een gevoeligheidsanalyse, die een indruk geven van welke vorm en welke hoogte van de financiële prikkel effect sorteert.

- 1/3 investeringssubsidie; 1/3 van de kosten voor het nemen van de bouwkundige en installatietechnische maatregelen worden vergoed.
- Rentevoordeel; er wordt een rentetarief van 2,5% gebruikt in plaats van 5%.
- 1/3 investeringssubsidie + een rentevoordeel; eerst wordt de investeringssubsidie berekend en dan wordt voor het nog openstaande bedrag het rentevoordeel, van 5 naar 2,5% toegepast.
- Een vaste investeringssubsidie van € 2.000 (€ 1.500 voor bouwkundige maatregelen en € 500 voor de installatietechnische maatregelen). De subsidie wordt toegerekend aan de kosten die gemaakt worden om van huidig naar comfort te komen. Voor de stap comfort- comfort+ wordt niet nogmaals € 2.000 vergoed. Bij kosten die lager liggen dan € 2.000 is de subsidiebijdrage gelijk aan de kosten.

In Figuur 4 en Figuur 5 zijn voor kostenvariant 1 de kostencurves weergegeven indien de verschillende financiële arrangementen worden toegepast.

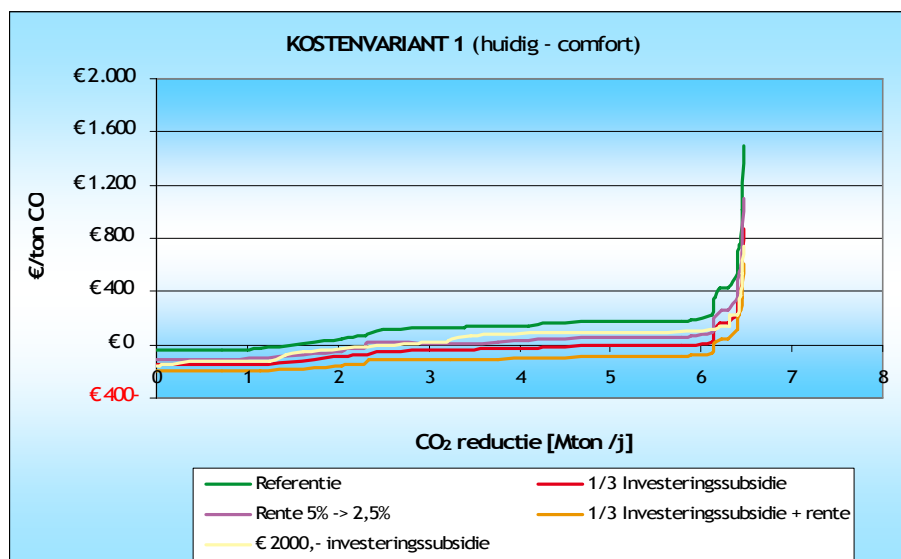
In Tabel 1 is een overzicht gegeven van het rendabele reductiepotentieel bij de verschillende financiële arrangementen en pakketten.

---

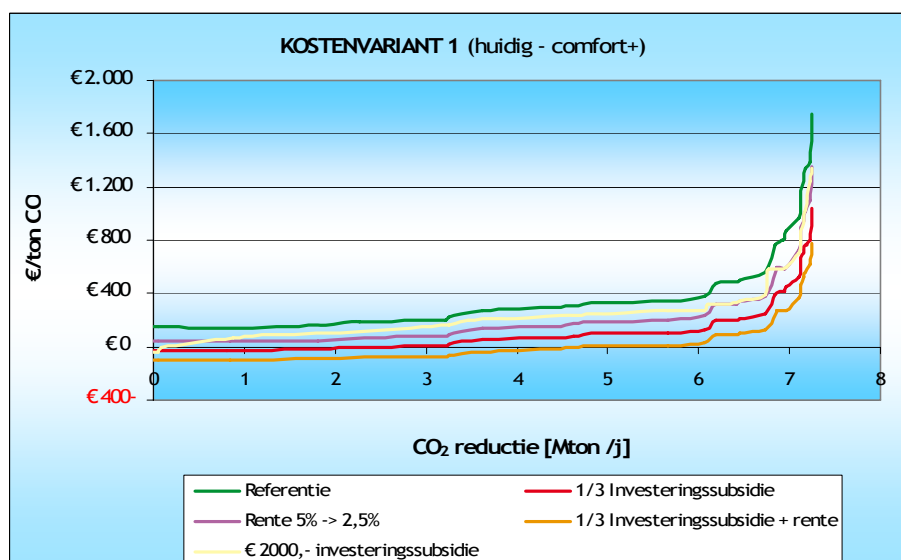
<sup>4</sup> Zie voetnoot 1.



Figuur 4 Kostenvariant 1 met de verschillende financiële arrangementen (huidig-comfort)



Figuur 5 Kostenvariant 1 met de verschillende financiële arrangementen (huidig-comfort+)

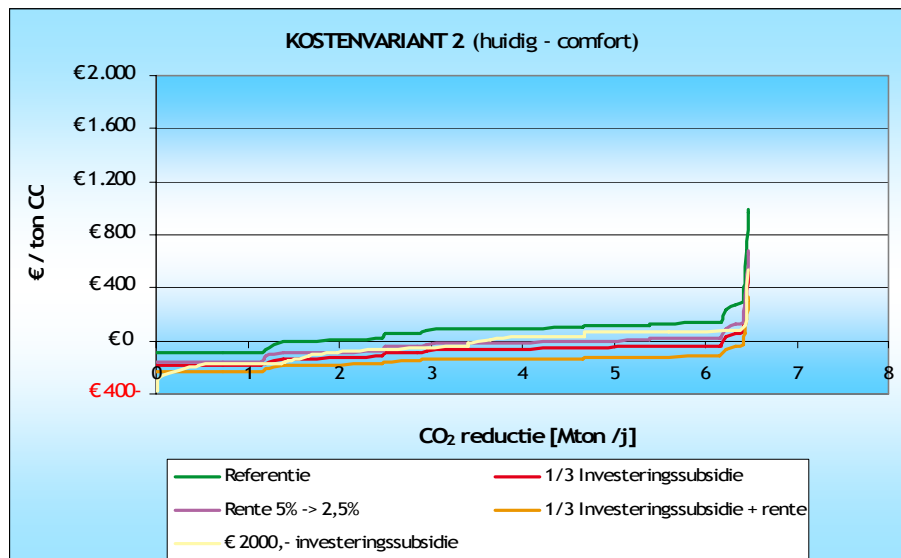


Tabel 1 Rendabel CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel per financieel arrangement voor kostenvariant 1

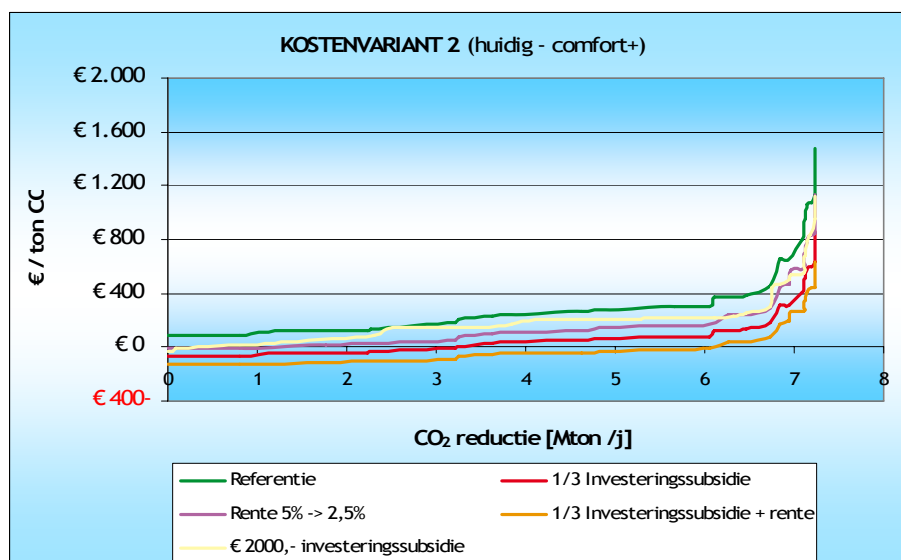
	Huidig-Comfort	Huidig-Comfort+
Referentie	1,1 Mton	0,0 Mton
1/3 investeringssubsidie	5,8 Mton	2,3 Mton
Rente 5% -> 2,5%	2,3 Mton	0,0 Mton
1/3 investeringssubsidie + Rente → 2,5 %	6,1 Mton	4,6 Mton
€ 2.000 investeringssubsidie	2,5 Mton	0,1 Mton

In Figuur 6 en Figuur 7 zijn voor kostenvariant 2 de kostencurves weergegeven indien de verschillende financiële arrangementen worden toegepast.

Figuur 6 Kostenvariant 2 met de verschillende financiële arrangementen (huidig-comfort)



Figuur 7 Kostenvariant 2 met de verschillende financiële arrangementen (huidig-comfort+)



In Tabel 2 is een overzicht gegeven van het rendabele reductiepotentieel bij de verschillende financiële arrangementen en pakketten.

Tabel 2 Rendabel CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel per financieel arrangement voor kostenvariant 2

	Huidig-Comfort	Huidig-Comfort+
Referentie	1,6 Mton	0,0 Mton
1/3 investeringssubsidie	6,2 Mton	3,2 Mton
Rente 5% -> 2,5%	4,7 Mton	0,8 Mton
1/3 investeringssubsidie + Rente → 2,5 %	6,4 Mton	6,1 Mton
€ 2.000 investeringssubsidie	3,4 Mton	0,1 Mton

Tabel 1 en Tabel 2 laten zien dat het rendabele potentieel behoorlijk kan toenemen als er een financiële tegemoetkoming wordt gerealiseerd. Bij de kostenvariant 1 is de meeste rendabele CO<sub>2</sub>-reductie te behalen (circa 6,1 Mton/j) bij het financiële arrangement 'investeringssubsidie + rente'. Bij de kostenvariant 2 is bij hetzelfde financiële arrangement rendabel (circa 6,4 Mton/j) CO<sub>2</sub>-reductie mogelijk. Dat dit financieel arrangement leidt tot de meeste rendabele CO<sub>2</sub>-reductie is logisch omdat hierbij de hoogste financiële vergoeding wordt geleverd. Een financiële tegemoetkoming brengt echter ook zeer hoge overheidskosten met zich mee. Wanneer bijvoorbeeld de ruim 4,2 mln. particuliere bestaande woningen een subsidie zouden ontvangen van € 2.000 dan kost dat de overheid ruim € 8,4 mld. Deze kosten kunnen wel over meerdere jaren worden verspreid, omdat het vrij lang duurt voordat dit woningbestand van eigenaar is veranderd. Daarbij zullen niet alle woningen de financiële investering nodig hebben, aangezien er ook woningen zijn die al rendabel een hoog label kunnen halen.







# 4 Resultaten op woningniveau (particulieren)

Het varieert per type woning of het nemen van het maatregelpakket om tot het comfortniveau dan wel het comfort+-niveau te komen rendabel is. SenterNovem heeft 27 verschillende woningtype gedefinieerd. Deze zijn gegeven in Tabel 3 en Tabel 4. Daarbij is tevens per financieel arrangement aangegeven voor welke woning het rendabel is om het maatregelpakket te treffen om tot het comfort- en comfort+-niveau te komen (blauw gekleurd). De totale kosten per maatregelpakket zijn weergegeven in bijlage B. In beide tabellen is ook per type woning aangegeven wat het technisch haalbare label is (met de huidige stand van technische ontwikkeling) indien het maatregelenpakket wordt getroffen. Dit is weergegeven in de laatste kolom. In bijlage C is de EI behorende bij het desbetreffende label gegeven. In de laatste kolom van de volgende tabel is ook aangegeven wat het oorspronkelijke label was.

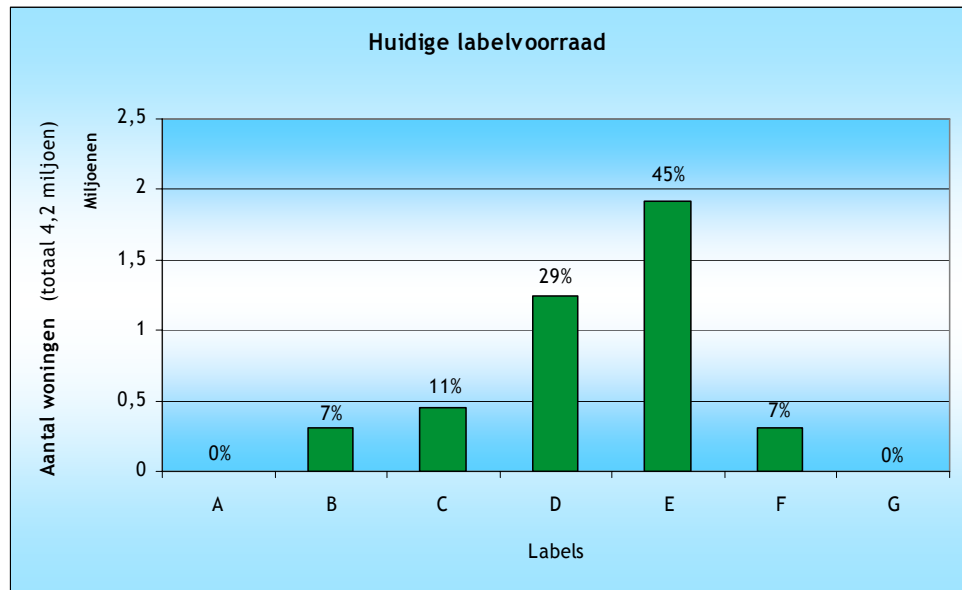
Tabel 3 Woningtypen waarbij maatregelenpakket 'huidig-comfort' rendabel is te treffen

<i>Financieel arrangement</i>	Kostenvariant 1					Kostenvariant 2					Label
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Rijwoning 1966-1975											E -> B
Rijwoning 1946-1965											E -> B
2^1 kapwoning < 1966											F -> B
Maisonnette < 1966											D -> B
Portiekflat 1966-1988											C -> B
Portiekflat < 1966											E -> B
Galerijflat 1966-1988											D -> C
Overige flat 1966-1988											D -> C
2^1 kapwoning 1966-1988											D -> B
Gr vrijstaande woning < 1966											E -> B
Gr vrijstaande woning 1966-1988											D -> B
Kl vrijstaande woning 1966-1988											D -> B
Rijwoning < 1946											E -> B
Kl vrijstaande woning < 1966											E -> B
Rijwoning 1976-1979											D -> B
Rijwoning 1980-1988											D -> B
Galerijflat 1989-2000											B -> B
Gr vrijstaande woning 1989-2000											B -> B
Maisonnette 1966-1988											C -> B
2^1 kapwoning 1989-2000											C -> B
Rijwoning 1989-2000											C -> B
Maisonnette 1989-2000											C -> B
Overige flat < 1966											E -> A
Portiekflat 1989-2000											C -> B
Galerijflat < 1966											E -> C
Kl vrijstaande woning 1989-2000											B -> B
Overige flat 1989-2000											C -> B
1	Geen financieel arrangement.										
2	Investeringssubsidie (1/3 van de investeringskosten).										
3	Renteverlaging van 5 → 2,5%.										
4	Investeringssubsidie + renteverlaging.										
5	€ 2.000 investeringssubsidie.										



Uit Tabel 3 is tevens af te lezen dat zonder een financieel arrangement het maar voor weinig particuliere woningeigenaren mogelijk is om het label B rendabel te halen. Deze resultaten gelden als het maatregelenpakket om tot een comfortniveau te komen gerealiseerd wordt. Verder is in de tabel te zien dat veel bestaande woningen een thans een laag energielabel heeft. In onderstaande afbeelding - waarin de huidige labelvoorraad is afgebeeld - wordt dit beeld bevestigd. In dit figuur is rekening gehouden met het aantal woningen van elk type in de woningvoorraad (dat doet voorgaande tabel niet). Het overgrote deel van de bestaande woningvoorraad heeft thans een label D of E.

Figuur 8 Huidige labelvoorraad van woningen die voor 2000 zijn gebouwd)



Het comfort+-pakket is voor geen enkel woningtype rendabel te halen zoals de volgende tabel laat zien. Zelfs met een hoge financiële vergoeding is voor veel woningeigenaren dit niet terug te verdienen. Het is wel voor bijna alle type woningen technisch mogelijk om een label A te halen.

Tabel 4 Woningtypen waarbij het maatregelpakketten 'huidig-comfort+' rendabel is te treffen

	<i>Financieel arrangement</i>	Kostenvariant 1					Kostenvariant 2					Label
		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	
Galerijflat 1966-1988												C
Rijwoning 1966-1975												B
2^1 kapwoning	< 1966											B
Gr vrijstaande woning	< 1966											B
Rijwoning 1946-1965												A
Overige flat	1966-1988											C
Gr vrijstaande woning	1966-1988											B
Kl vrijstaande woning	< 1966											B
Maisonnette	< 1966											A
Kl vrijstaande woning	1966-1988											B
Rijwoning	< 1946											A
2^1 kapwoning	1966-1988											B
Portiekflat	< 1966				A							
Overige flat	< 1966				A							
Rijwoning	1976-1979				B							
Rijwoning	1980-1988				B							
Galerijflat	1989-2000				A							
Maisonnette	1966-1988				B							
Portiekflat	1966-1988				A							
2^1 kapwoning	1989-2000				A							
Portiekflat	1989-2000				A							
Rijwoning	1989-2000				A							
Maisonnette	1989-2000				A							
Gr vrijstaande woning	1989-2000				A							
Galerijflat	< 1966				C							
Kl vrijstaande woning	1989-2000				A							
Overige flat	1989-2000				A							
1	Geen financieel arrangement.											
2	Investeringssubsidie (1/3 van de investeringskosten).											
3	Renteverlaging van 5 → 2,5%.											
4	Investeringssubsidie + renteverlaging.											
5	€ 2.000 investeringssubsidie.											





# 5 Conclusies

## 5.1 Huidige labelvoorraad particulieren (vraagstelling 1)

In figuur 8 is te zien dat veel bestaande woningen een thans een laag energie-label heeft. Het overgrote deel van de bestaande woningvoorraad heeft thans een label D (29% van de woningen) of E (45% van de woningen). Slechts 7% van de woningen heeft een label F. Label G komt zo goed als niet voor.

## 5.2 Rendabel potentieel (vraagstelling 2)

In de berekeningen is onderscheid gemaakt tussen woningen van particulieren en woningen van woningcorporaties. De conclusies voor deze sectoren zijn als volgt.

### Hoog rendabel potentieel voor woningcorporaties

Met de maatregelen die leiden tot niveau comfort kan in de sociale verhuur maximaal circa 2,6 Mton worden gereduceerd. Bij deze berekeningen is verondersteld dat de maatregelen altijd genomen worden tijdens groot-scheepse renovaties en dat vervanging van installaties op natuurlijke vervangingsmomenten plaatsvinden. Met de toepassing van het comfortpakket wordt bij veel woningtypen het label B behaald. De woningbouwcorporaties kunnen 2,4 van de 2,6 Mton CO<sub>2</sub>-reductie op rendabele wijze halen bij hun bestaande bouw met het maatregelenpakket 'Comfort'. Dit komt overeen met 22 tot 40% tot van de huidige reductiedoelstelling van het kabinet voor 2020 voor de totale gebouwde omgeving. (zie tekstkader).

#### Klimaatdoelstellingen voor de gebouwde omgeving

Volgens het werkprogramma Schoon en Zuinig streeft het kabinet streeft naar een jaarlijkse CO<sub>2</sub>-reductie van 6 tot 11 Mton in 2020 voor de gehele gebouwde omgeving. Het programma 'Meer met Minder' noemt een reductie van 12 Mton en is daarmee hoger, maar dat is inclusief zuinige apparaten. De reductie van elektriciteitsverbruik door zuinige apparaten wordt in het werkprogramma aan de energiesector toegerekend. Het programma 'Meer met Minder' is een initiatief van PeGO en wordt ondersteund door de overheid, de woningcorporaties en het bedrijfsleven.

### Significant rendabel potentieel voor particulieren

Wanneer het rendabele potentieel (1,1 Mton) bij bestaande woningen van particulieren wordt benut kan 10 tot 18% van de Rijksdoelstelling voor de gebouwde omgeving in 2020 worden behaald volgens de eerste kostenvariant. Bij de tweede kostenvariant komt het rendabele potentieel (1,6 Mton) overeen met 15 tot 27% van de Rijksdoelstelling. In totaal is met het besparingspakket 'Comfort' circa 6,5 Mton te reduceren in de particuliere woningbouw.

In de berekeningen zijn enkele financiële prikkels doorgerekend. Daardoor zullen de bij meer woningtypen de investeringen voor het 'Comfort'-maatregelenpakket worden terugverdiend. Bij de hoogste financiële prikkel stijgt het rendabele deel naar ruim 6 Mton. Een financiële tegemoetkoming brengt echter ook zeer hoge overheidskosten met zich mee. Wanneer de ruim 4,2 mln. particuliere bestaande woningen een subsidie zouden ontvangen van



€ 2.000 dan bedraagt de totale subsidie ruim 8,4 mld. Euro<sup>5</sup>. Deze subsidie kan wel over meerdere jaren worden uitgesmeerd, omdat het vrij lang duurt voordat dit woningbestand van eigenaar is veranderd. Daarbij zullen ook niet alle woningen de financiële investering nodig hebben, aangezien er ook woningen zijn die al rendabel een hoog label kunnen halen.

### 5.3 Betaalbaarheid (vraagstelling 3 en 4)

#### 5.3.1 Woningcorporaties

Voor woningbouwcorporaties is voor het grootste deel van hun woningen een label B rendabel te behalen. Juist omdat het hier gaat om professionele organisaties - waarbij rendabele investeringen des te meer als betaalbaar kunnen worden beschouwd - lijkt een verplicht label B vanuit kostenperspectief van een redelijk uitgangspunt. Het advies is om daarbij een lange periode te geven waarin ze aan het label moeten voldoen (bijvoorbeeld voor 2020), zodat de investeringen tijdens natuurlijke momenten kunnen plaatsvinden. Mettertijd zullen daardoor ook meer goedkope maatregelen binnen bereik komen (zoals een HRe-ketel) zodat de woningtypen die nu nog niet rendabel naar een label B kunnen dat op termijn wel kunnen. Ter illustratie is in onderstaand tekstkader aangegeven wat de financiële consequenties van deze eis zijn, voor een rijwoning 1946-1965. In bijlage D zijn nog zes aanvullende rekenvoorbeelden gegeven van de rijwoningen uit de verschillende bouwperiodes (de rijwoningen komen het meeste voor (bijna 50%) in de bestaande woningvoorraad van woningcorporaties).

Rekenvoorbeeld Rijwoning 1946-1965	
Huidige label	E
Vereist label tussen 2010-2015	B
Benodigd maatregelpakket om tot label B te komen:	
Investering per maatregel, incl. BTW (€)	
Vloerisolatie	1.602
Gevelisolatie (spouw)	532
HR++ glas	765
Combiketel	364
De besparing op gasverbruik is 902 m <sup>3</sup> per jaar. Met de huidige gasprijs is dit gelijk aan een jaarlijkse besparing van € 604. Het gebruik van hulpenergie (kWh/jaar) stijgt met 54 kWh/jaar. Met de huidige prijs voor elektriciteit kost dit € 11,80 extra per jaar. De totale jaarkosten (kosten - besparing) voor deze rijwoning woning komen dan bij de best case op:	
€/kon CO <sub>2</sub>	
Geen financieel arrangement	- 222

<sup>5</sup> Ter referentie: het huidige kabinet heeft 7 mld. € gereserveerd tot 2011 voor het realiseren van de doelstellingen in het Energierapport 2008 van het ministerie van Economische Zaken.



### 5.3.2 Particuliere woningbouw

Het maatregelenpakket 'Comfort' is bij particuliere woningen slechts voor 3 tot 5 van de 27 woningtypen rendabel te halen. Dit is ongeveer 22% van het totale particuliere woningbestand. Dit aandeel is veel lager dan bij woningcorporaties. Particulieren kunnen namelijk niet altijd alle besparende maatregelen tijdens renovaties nemen. Woningcorporaties kunnen dat wel en dat levert kostenvoordelen op. Met het maatregelenpakket 'Comfort' wordt doorgaans een label B gehaald. Wanneer voor deze 22% van het woningbestand het label B realiseren dan is een CO<sub>2</sub>-reductie te halen van circa 1,6 Mton. Een financiële tegemoetkoming die zoden aan de dijk zet en label B voor het grootste deel van de woningen rendabel maakt, brengt echter zeer hoge overheidskosten met zich mee en levert een kwart freeriders op.

Circa 79% van het woningbestand heeft thans een label dat lager is dan label C. Het is dus niet onwaarschijnlijk dat met een verplicht label C ook een interessante CO<sub>2</sub>-reductie is te bereiken. Het rendabele CO<sub>2</sub>-reductie-potentieel in de gehele particulieren woningvoorraad kan hoger zijn dan bij een B label. Dit is mogelijk - ondanks dat de CO<sub>2</sub>-reductie per woning bij een label C lager is dan bij een label B - als bij veel meer type woningen een label C rendabel te halen is in vergelijking met label B. Wel zal het in de regel zo zijn - als uiteindelijk toch een label B verplicht wordt gesteld - dat het goedkoper is om in een verbouwing label B te realiseren dan in twee verbouwingen.

De gemiddelde gewogen investering die particulieren moeten doen om tot een label B te komen bedraagt grofweg € 10.000. Bij het gros van de type woningen is het investeringsbedrag lager dan dit gemiddelde bedrag. Bij met name vrijstaande woningen is het bedrag fors hoger.

Tot slot willen we nog de opmerking maken dat het goed mogelijk is dat er gedurende de afschrijvingstermijn gewisseld wordt van eigenaar. De kosten liggen dan bij de eerste bewoner terwijl de baten bij de latere eigenaar liggen. Een betere verkoopprijs kan dit wellicht compenseren. Onlangs heeft een analyse van ruim 100.000 woningtransacties aangetoond dat het verschil in aankooprijzen tussen woningen met een goed en een slecht label gemiddeld 3,4% bedraagt (Brounen, 2009).







# Literatuurlijst

## **Brounen 2009**

Dirk Brounen, Nils Kok, Jaco Menne  
Het energielabel op de Nederlandse Koopwoningmarkt;  
Eerste ervaringen in beeld.  
Universiteit Maastricht en RSM Erasmus (Rotterdam) Mei 2009

## **CE, 2006**

Energiebesparingsgedrag : verkenning t.b.v. Algemene Energie Raad  
Delft : CE Delft, 2006

## **CE, 2008**

Achtergrondgegevens stroometikettering 2007  
Delft : CE Delft, 2007

## **CE, 2007**

Green4sure : het groene energieplan  
Delft : CE Delft, 2007

## **PRC Kostenmanagement, 2008**

Actualisatie investeringskosten maatregelen EPA-maatwerkadvies  
bestaande woningbouw 2008  
Oosterbeek : PRC Kostenmanagement, 2008

## **SenterNovem, 2005**

Nederlandse lijst van energiedragers en standaard CO<sub>2</sub>-emissiefactoren  
Utrecht : SenterNovem, 2005

## **SenterNovem, 2007**

Voorbeeldwoningen bestaande bouw 2007  
Utrecht : SenterNovem, 2007

## **SenterNovem, 2007**

Energiebesparingsverkenner  
[www.energiebesparingsverkenner.nl](http://www.energiebesparingsverkenner.nl)

## **VROM, 2007**

Nieuwe energie voor het Klimaat : werkprogramma Schoon en Zuinig  
Den Haag : Ministerie van VROM, 2007





# Bijlage A Constante waarden in berekeningen

Figuur 9 Constante waarden bij de berekeningen van de kosten en de CO<sub>2</sub>-reductie

CO <sub>2</sub> -uitstoot aardgas	1,77	kg CO <sub>2</sub> /m <sup>3</sup>
CO <sub>2</sub> -uitstoot elektriciteit	0,426	kg CO <sub>2</sub> /KWh
Rentepercentage	5	%
Afschrijving bouwkundige maatregelen	25	jaar
Afschrijving installatietechnische maatregelen	15	jaar
Energiekosten aardgas (incl. BTW)	0,67	€/m <sup>3</sup>
Energiekosten elektriciteit (incl. BTW)	0,22	€/KWh

Bron: CE Delft, 2006; CE Delft, 2008; SenterNovem, 2005.



# Bijlage B Totale investeringskosten en meerkosten

Tabel 5 Kosten

	Kostenvariant 1 (€ incl. BTW)		Kostenvariant 2 (€ incl. BTW)	
	→ Comfort	→Comfort+	→ Comfort	→Comfort+
VRIJSTAAND, groot, voor 1966	30.615	35.063	29.547	33.996
VRIJSTAAND, groot, 1966-1988	16.496	20.944	15.429	19.877
VRIJSTAAND, groot, 1989-2000	1.470	5.918	402	4.850
VRIJSTAAND, klein, voor 1966	19.039	23.487	17.972	22.420
VRIJSTAAND, klein, 1966-1988	12.060	16.508	10.993	15.441
VRIJSTAAND, klein, 1989-2000	5.421	9.869	4.353	8.802
2 <sup>^</sup> 1,, voor 1966	16.917	21.365	15.849	20.297
2 <sup>^</sup> 1, 1966-1989	8.105	12.553	7.038	11.486
2 <sup>^</sup> 1,1989-2000	5.511	9.959	4.443	8.891
RIJWONING, voor 1946	13.238	17.687	12.171	16.619
RIJWONING, 1946-1965	7.220	11.668	6.152	10.600
RIJWONING, 1966-1975	8.422	12.871	7.355	11.803
RIJWONING, 1976-1979	6.777	11.225	5.710	10.158
RIJWONING, 1980-1988	6.074	10.522	5.007	9.455
RIJWONING, 1989-2000	4.453	8.901	3.386	7.834
MAISONETTE, voor 1966	7.696	12.144	6.629	11.077
MAISONETTE, 1966-1988	4.439	8.888	3.372	7.821
MAISONETTE, 1989-2000	4.743	9.191	3.676	8.124
GALERIJWONING, voor 1966	5.397	6.554	5.283	6.440
GALERIJWONING, 1966-1988	3.576	4.733	3.462	4.619
GALERIJWONING, 1989-2000	4.535	8.983	3.468	7.916
PORTIEKWONING, voor 1966	5.176	9.624	4.109	8.558
PORTIEKWONING, 1966-1988	3.895	8.343	2.828	7.276
PORTIEKWONING, na 1989	5.033	9.481	3.966	8.414
OVERIGE FLAT, voor 1966	8.207	12.655	7.140	11.588
OVERIGE FLAT, 1966-1988	3.307	4.464	3.200	4.357
OVERIGE FLAT, na 1989	4.883	9.331	3.816	8.264
Gewogen gemiddelde	10.802	15.213	9.746	14.156
Min.	1.470	4.464	402	4.357
Max.	30.615	35.063	29.547	33.996





# Bijlage C EI-indeling per label

In Figuur 10 is de indeling naar energieklassen weergegeven op basis van de Energie-Index.

Figuur 10 Tabel voor energieklassen voor woningen

Tabel voor energieklassen voor woningen	
Energieklasse	Grenswaarden Energie-Index (EI) energieprestatie woningen
A++	Kleiner of gelijk aan 0,50
A+	0,51–0,70
A	0,71–1,05
B	1,06–1,30
C	1,31–1,60
D	1,61–2,00
E	2,01–2,40
F	2,41–2,90
G	Groter dan 2,90





# Bijlage D Rekenvoorbeelden (woningcorporaties)

## Rekenvoorbeeld Rijwoning voor 1946:

Huidige label E  
Vereist label tussen 2010-2015 B

### Benodigd maatregelpakket om tot label B te komen:

	Investering per maatregel, incl. BTW (€)
Vloerisolatie	1.658
Gevelisolatie (spouw)	5.304
HR++ glas	847
Combiketel	364

De besparing op gasverbruik is 1.008 m<sup>3</sup> per jaar. Met de huidige gasprijs is dit gelijk aan een jaarlijkse besparing van € 675. Het gebruik van hulpenergie (kWh/jaar) stijgt met 55 kWh/jaar. Met de huidige prijs voor elektriciteit kost dit € 12 extra per jaar. De totale jaarkosten (kosten - besparing) voor een rijwoning voor 1946 komen dan op:

	€/kon CO <sub>2</sub>
Geen financieel arrangement	- 42

## Rekenvoorbeeld Rijwoning 1946 - 1965:

Huidige label E  
Vereist label tussen 2010-2015 B

### Benodigd maatregelpakket om tot label B te komen:

	Investering per maatregel, incl. BTW (€)
Vloerisolatie	1.602
Gevelisolatie (spouw)	532
HR++ glas	765
Combiketel	364

De besparing op gasverbruik is 902 m<sup>3</sup> per jaar. Met de huidige gasprijs is dit gelijk aan een jaarlijkse besparing van € 604. Het gebruik van hulpenergie (kWh/jaar) stijgt met 54 kWh/jaar. Met de huidige prijs voor elektriciteit kost dit € 12 extra per jaar. De totale jaarkosten (kosten - besparing) voor deze rijwoning woning komen dan bij de best case op:

	€/kon CO <sub>2</sub>
Geen financieel arrangement	- 222



Rekenvoorbeeld Rijwoning 1966 - 1975:

Huidige label E  
Vereist label tussen 2010-2015 B

Benodigd maatregelpakket om tot label B te komen:

Investering per maatregel, incl. BTW (€)	
Vloerisolatie	1.730
Gevelisolatie (spouw)	631
HR++ glas	992
Combiketel	364 (meerkosten)

De besparing op gasverbruik is 1.076 m<sup>3</sup> per jaar. Met de huidige gasprijs is dit gelijk aan een jaarlijkse besparing van € 721. Het gebruik van hulpenergie (kWh/jaar) stijgt met 59 kWh/jaar. Met de huidige prijs voor elektriciteit kost dit € 12 extra per jaar. De totale jaarkosten (kosten - besparing) voor een rijwoning 1966-1975 komen dan bij de best case op:

€/kon CO <sub>2</sub>	
Geen financieel arrangement	- 230

Rekenvoorbeeld Rijwoning 1976 - 1979:

Huidige label D  
Vereist label tussen 2010-2015 B

Benodigd maatregelpakket om tot label B te komen:

Investering per maatregel, incl. BTW (€)	
Vloerisolatie	1.761
HR++ glas	779
Combiketel	364 (meerkosten)

De besparing op gasverbruik is 533 m<sup>3</sup> per jaar. Met de huidige gasprijs is dit gelijk aan een jaarlijkse besparing van € 357. Het gebruik van hulpenergie (kWh/jaar) stijgt met 60 kWh/jaar. Met de huidige prijs voor elektriciteit kost dit € 12 extra per jaar. De totale jaarkosten (kosten - besparing) voor een rijwoning 1976-1979 komen dan bij de best case op:

€/kon CO <sub>2</sub>	
Geen financieel arrangement	- 139



Rekenvoorbeeld Rijwoning 1980 - 1988:

Huidige label D  
Vereist label tussen 2010-2015 B

Benodigd maatregelpakket om tot label B te komen:

Investering per maatregel, incl. BTW (€)	
Vloerisolatie	1.685
HR++ glas	628
Combiketel	364 (meerkosten)

De besparing op gasverbruik is 517 m<sup>3</sup> per jaar. Met de huidige gasprijs is dit gelijk aan een jaarlijkse besparing van € 346. Het gebruik van hulpenergie (kWh/jaar) stijgt met 55 kWh/jaar. Met de huidige prijs voor elektriciteit kost dit € 12 extra per jaar. De totale jaarkosten (kosten - besparing) voor een rijwoning 1980-1988 komen dan bij de best case op:

€/kon CO <sub>2</sub>	
Geen financieel arrangement	- 120

Rekenvoorbeeld Rijwoning 1989 - 2000:

Huidige label C  
Vereist label tussen 2010-2015 B

Benodigd maatregelpakket om tot label B te komen:

Investering per maatregel, incl. BTW (€)	
HR++ glas	741
Combiketel	364 (meerkosten)

De besparing op gasverbruik is 233 m<sup>3</sup> per jaar. Met de huidige gasprijs is dit gelijk aan een jaarlijkse besparing van € 156. Het gebruik van hulpenergie (kWh/jaar) stijgt met 56 kWh/jaar. Met de huidige prijs voor elektriciteit kost dit € 12 extra per jaar. De totale jaarkosten (kosten - besparing) voor een rijwoning 1980-1988 komen dan bij de best case op:

€/kon CO <sub>2</sub>	
Geen financieel arrangement	- 143





# Bijlage B Onderzoek naar juridische haalbaarheid



# Onderzoek naar juridische haalbaarheid

Voorlopig PeGO- voorstel

"Verplichte energiestaat bestaande woningbouw"

projectnr. 197912

revisie 03

11 juni 2009

## Opdrachtgever

Platform energietransitie Gebouwde Omgeving (PeGO)

werkgroep Regelgeving

p/ a SenterNovem

De heer K.J. Hoogelander

Postbus 8242

3503 RE Utrecht

datum vrijgave

11 juni 2009

beschrijving revisie 03

Definitieve versie

goedkeuring

P. Engel Sotomayor

vrijgave

I. van der Es

	Inhoud	Blz.
1	Inleiding	2
<b>1.1</b>	Aanleiding	2
<b>1.2</b>	Het voorlopige PeGO voorstel	2
<b>1.3</b>	Onderzoeksvragen	3
<b>1.4</b>	Werkwijze en leeswijzer	3
2	Toetsing aan Europese regelgeving	4
<b>2.1</b>	Het Europees communautair recht	4
<b>2.2</b>	Beschrijving van de Europese richtlijn "EPBD"	5
<b>2.3</b>	Toets aan de EPBD	8
<b>2.4</b>	Dienstenrichtlijn	15
3	Inpasbaarheid in Nederlandse Regelgeving	16
<b>3.1</b>	De Woningwet	16
<b>3.2</b>	Het Bouwbesluit	17
4	Conclusies en aanbevelingen	17
<b>4.1</b>	Beantwoording onderzoeksvragen	17
<b>4.2</b>	Aanbevelingen	17



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het Platform energietransitie Gebouwde Omgeving (PeGO) heeft als hoofddoel om in 2020 een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 30 procent in de gebouwde omgeving te bereiken. In dit kader wil PeGO de mogelijkheid verkennen voor een algemene energieprestatie-eis voor alle bestaande woningen in het Bouwbesluit. PeGO heeft Oranjewoud de opdracht gegeven om de juridische haalbaarheid van dit voorlopige voorstel te toetsen. Het onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met CE. Als deskundigen zijn opgetreden mevrouw P. Engel Sotomayor Valenzuela LL.M. en de heer I. van der Es, beide werkzaam bij Advies- en Ingenieursbureau Oranjewoud B.V.

## 1.2 Het voorlopige PeGO voorstel

PeGO heeft op basis van expertise en eerder onderzoek een voorlopig voorstel voor een verplichte energieprestatie opgesteld (zie tekstkader). Dit voorstel is onderworpen aan een juridische toets. Mede op basis hiervan wordt het voorstel zonedig aangepast.

De verplichte energieprestatie voor bestaande woningen is gesplitst in twee onderdelen, één voor de sociale en particuliere woningverhuur en één voor particuliere bewoners. De verplichting zou moeten gelden vanaf 1 januari 2011 voor alle woningen en wordt effectief getoetst op het moment van overdracht naar een nieuwe eigenaar, op z'n laatst op 1 januari 2030. Voor de sociale woningbouw en particuliere verhuurder geldt een dispensatieregeling voor de periode tot 2030 mits de corporatie/particuliere verhuurder met een CO<sub>2</sub>-energie-reductie plan komt tot realisering in die periode. Het niveau van verplichting is vanaf dat moment een Energieprestatie Index (EI) tussen 1,1 en 1,3 (label B) voor alle woningen conform de methodiek BRL 9500.

### Particulier eigendom

De verplichting wordt opgenomen in het Bouwbesluit en formeel uitgevoerd door de gemeente. Huidige eigenaren worden vrijgesteld van de plicht zodat de verplichting feitelijk van kracht wordt op het moment van formele overdracht naar een nieuwe eigenaar. De praktische uitvoering komt in handen te liggen van de notaris die de taak krijgt:

- gemeenten te informeren over de Energieprestatie van de gebouwen die worden verkocht binnen de grenzen van de gemeente;
- een bedrag in depot te brengen ter grootte van 5% van de waarde of een bedrag ter grootte van het door een aannemer geoffreerde bedrag om het gebouw op het verplichte energieprestatieniveau te brengen;
- na overlegging van een bewijs van uitvoering het depot vrij te geven.

De nieuwe eigenaar krijgt tot maximaal een half jaar na overdracht van de woning de tijd om aan de verplichte minimale energieprestatie te voldoen.

### 1.3 Onderzoeksvragen

Ten behoeve van het onderhavige juridisch onderzoek heeft Oranjewoud een plan van aanpak aan de opdrachtgever voorgelegd. In het navolgende wordt de juridische toetsing beschreven aan de hand relevante Europese en Nederlandse wet- en regelgeving. De volgende onderzoeksvragen zijn gebruikt om tot een antwoord te komen of het voorlopige voorstel juridisch haalbaar is:

- 1. Is een NL energieprestatie-eis voor de bestaande bouw strijdig met Europese regelgeving?;*
- 2. Is een NL energieprestatie-eis voor de bestaande bouw inpasbaar in de Nederlandse regelgeving?*
- 3. In hoeverre draagt het bij aan de juridische haalbaarheid dat een dergelijke eis pas geldt vanaf een transactiemoment?;*
- 4. Is het juridisch haalbaar om bij een energieprestatie-eis onderscheid te maken tussen particulieren en woningcorporaties?*

### 1.4 Werkwijze en leeswijzer

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen wordt, in deze juridische toetsing, het voorlopige PEGO voorstel in het licht van de voor dit onderwerp relevante wet- en regelgeving van het Nederlands recht geanalyseerd. Conform de juridische hiërarchie van wet- en regelgeving zullen daarom achtereenvolgens regels en beginselen van het Europees recht, de Woningwet en het Bouwbesluit worden behandeld.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het Europees recht, met name de EPBD en de dienstenrichtlijn.

Hoofdstuk 3 beschrijft de inpasbaarheid van de Woningwet alsmede het Bouwbesluit. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

Onderhavige juridische analyse laat overwegingen met betrekking tot de effectiviteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde wettelijk verplichte minimum energieprestatie voor bestaande woningen buiten beschouwing.

Niet is onderzocht of nadere uitvoerende regelgeving noodzakelijk is het voorlopige PeGO voorstel te implementeren.

## 2 Toetsing aan Europese regelgeving

### 2.1 Het Europees communautair recht

In de Nederlandse Grondwet is bepaald dat aan ieder verbindende bepalingen van verdragen voorrang hebben boven de nationale wet. Dit is verwoord in artikel 94 van de Grondwet:

*"Binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften vinden geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties" (Artikel 94 Grondwet)*

Dergelijke verbindende bepalingen zijn besluiten en beginselen van het Europees Communautair recht. Het Europees recht kent een aantal bindende besluiten voor lidstaten, waaronder die van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Nederland wordt aan deze regels gehouden op grond van artikel 10 juncto 249 van het EG-Verdrag.

Het Europees recht omvat onder meer richtlijnen, verordeningen en algemene beginselen. Tot de beginselen die in het EG-Verdrag zijn opgenomen en die door het Hof van Justitie zijn erkend, behoren de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Het beginsel van subsidiariteit heeft betrekking op het aanvullende karakter van Europese richtlijnen. De lidstaten houden de bevoegdheid om deze nader uit te werken. Verschillen tussen lidstaten maken mogelijk dat landen eigen keuzes maken bij het implementeren van de richtlijn in nationale wetgeving.

Evenredigheid kent drie grondbeginselen: geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Het geschiktheid beginsel houdt in, dat lidstaten het meest geschikte instrument moeten kiezen om het beoogde doel te bereiken en tevens belangen van ingezetenen optimaal te beschermen. In dit geval betekent dit, dat de belangen van woningbezitters niet onevenredig getroffen mogen worden door de voorgenomen maatregel (energie prestatie verbeter plicht).

Het beginsel van noodzakelijkheid brengt met zich mee, dat aangetoond moet worden dat de gevolgen voor de woningbezitter in verhouding staan tot het beoogde maatschappelijke doel. Met andere woorden: de ernst en omvang van de milieuschade die veroorzaakt wordt door de klimaatverandering die optreedt als de eis niet zou worden ingesteld, moet groot genoeg zijn om een wettelijke verplichting mee te rechtvaardigen.

Het beginsel van proportionaliteit houdt in, dat de gevolgen van de voorgestelde wettelijke verplichting tot verbetering van de energieprestatie van bestaande woningen in verhouding moeten staan tot de daarmee te vermijden maatschappelijke kosten.

## 2.2 Beschrijving van de Europese richtlijn "EPBD"

Op 16 december 2002 is de Energy Performance Building Directive (EPBD) vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad. De EPBD heeft betrekking de energie prestatie van gebouwen. Met gebouwen worden woningen en tertiaire gebouwen bedoeld (bijvoorbeeld kantoren, openbare gebouwen). Historische gebouwen en industriegebouwen vallen niet onder de EPBD.

De richtlijn vindt zijn juridische grondslag in artikel 6 van Het EG Verdrag. In dit Verdrag is bepaald dat de eisen inzake milieubescherming opgenomen dienen te worden in de omschrijving en uitvoering van het Europees beleid en het optreden van de Gemeenschap.

"De eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling" (Artikel 6 EG-Verdrag).

Daarnaast is de richtlijn gebaseerd op deel III, titel XIX van het EG Verdrag en, in het bijzonder, op artikelen 175 (thans 230 EG) en 130s (thans 175 EG) van het EG-Verdrag.

Doel van deze richtlijn is het stimuleren van verbeterde energieprestatie van gebouwen in de Gemeenschap. Daartoe voorziet de richtlijn onder meer in een basis kader voor de keus voor berekeningsmethoden van de geïntegreerde energieprestatie van gebouwen en voor de toepassing van energieprestatie-eisen op nieuwe bestaande gebouwen. Op deze manier wenst de EU het energiegebruik van gebouwen helder en inzichtelijk te kunnen maken.

Onderstaand analyseren wij de grondslagen van de EPBD. Deze zijn beschreven in de overwegingen, die deel uitmaken van het besluit. Overwegingen zijn uitgangspunten die ten grondslag liggen aan Europese richtlijnen. In het Nederlands recht worden deze "considerans" genoemd.

De overwegingen bevatten een aantal belangrijke elementen voor een juridische analyse van de richtlijn. Kern van de richtlijn is, dat de energie-efficiëntie een belangrijk onderdeel van het beleid en de maatregelen die nodig zijn ter naleving van het Protocol van Kyoto vormt. Daarom moet deze deel uitmaken van elke geheel van maatregelen om aan verdere verbintenissen te voldoen. Daarnaast is voor de Gemeenschap het beheer van de vraag naar energie een belangrijk instrument om invloed uit te oefenen op de wereldenergiemarkt en daarmee op de continuïteit van de energievoorziening op middel lange en lange termijn. Tevens is uitdrukkelijk

verzocht naar maatregelen in de bouwsector in het door de Raad onderschreven Actieplan van de Commissie voor energie-efficiëntie. Belangrijk uitgangspunt is ook dat woningen en tertiaire gebouwen ruim 40% van de totale Europese energievraag voor hun rekening nemen.

Naast de reeds genomen maatregelen, zoals de Richtlijn 93/76 EEG van 13 september 1993, ten einde het aanzienlijke nog niet gerealiseerde potentieel, voor energiebesparing te benutten en de grote verschillen tussen de resultaten van de lidstaten in deze sector te verminderen, was er een aanvullend wettelijk instrument nodig om het beleid te concretiseren. Deze richtlijn wordt daarom als een extra stap richting energiebesparing gezien.

Echter, de precieze invulling van de methodes en eisen wordt aan de lidstaten overgelaten, zodat rekening kan worden gehouden met plaatselijke (klimatologische en andere) omstandigheden. De Richtlijn geeft ook regels voor de keuring van verwarmingsinstallaties en ter verbetering van thermische prestaties van gebouwen tijdens de zomer maanden. Daarbij dient bij de berekening van energieprestaties van gebouwen rekening te worden gehouden met regionale verschillen en het ontwerp van het gebouw onder andere. Een dergelijk gemeenschappelijke benadering zou toekomstige eigenaren en gebruikers duidelijkheid verschaffen over de energieprestaties op de communautaire onroerendgoedmarkt. Daarom en, in de wetenschap dat gebouwen van invloed zijn op het energieverbruik op de lange termijn, wordt de aandacht gevestigd op het stellen van minimum prestatie-eisen aan nieuwe gebouwen en aan bestaande gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van 1000 m<sup>2</sup> die ingrijpend worden gerenoveerd (certificeringssystemen van artikel 7. Tot zover de uitgangspunten en algemene kaders ter verbetering van de energieprestaties van gebouwen.

### **Implementatie van de EPBD**

Daar de implementatieperiode van drie jaar per 4 januari 2006 in beginsel is verstreken, is de richtlijn vanaf dat datum wettelijk bindend en dient derhalve gehandhaafd te worden. Voor bepaalde onderdelen was uitstel mogelijk tot 4 januari 2009. De implementatie in Nederland is reeds geschied middels besluit van 24 november 2006, het Besluit Energieprestatie van gebouwen.

Om uitvoerings- en handhavingproblemen tot een minimum te beperken, heeft de wetgever bij de implementatie duidelijk beleidskeuzes moeten maken. Nederland heeft bij de implementatie van artikel 7 van de EPBD richtlijn, met betrekking tot het energieprestatiecertificaat, duidelijk gekozen voor volledige aansluiting bij de richtlijn zonder verdergaande verplichtingen of stimulerende maatregelen.

Als uitwerking van het Besluit energieprestatie gebouwen is op 21 december 2006 de regeling energieprestatie gebouwen gepubliceerd in de Staatscourant. De regeling regelt het energieprestatiecertificaat voor (woon)gebouwen. Conform de regeling zijn eigenaren van gebouwen, met een totale gebruiksoppervlakte van meer dan 1000 m<sup>2</sup>, waarin overheidsdiensten of een overheidsinstelling diensten aan het publiek verleent, sinds 1 januari 2009 verplicht permanent een energielabel te hebben. Hierbij wordt

een verplichting opgelegd ten aanzien van ruime overheidsgebouwen, die door veel publiek worden bezocht.

In de regeling is artikel 7 van de richtlijn EPBD (energieprestatiecertificaat) nader uitgewerkt, waarin is bepaald dat bij de bouw, verkoop of verhuur van een gebouw aan de eigenaar, of door de eigenaar aan de toekomstige koper of huurder, naar gelang van het geval, een energieprestatiecertificaat (maximaal 10 jaar geldig) moet worden verstrekt. Deze regeling kent een beoordelingssystematiek die aan het energieprestatiecertificaat ten grondslag ligt, welke is opgenomen in BRL-en (een door de Raad voor de Accreditatie vastgestelde Nationale Beoordelingsrichtlijn).

## 2.3 Toets aan de EPBD

### 2.3.1 Mogelijkheden binnen de EPBD

Voor een beantwoording op de vraag hoe het voorlopige PeGO voorstel zich tot deze richtlijn verhoudt, is inzicht in de ruimte en mogelijkheden die de richtlijn overlaat aan initiatieven van de afzonderlijke lidstaten nodig. Artikel 4 van de richtlijn geeft aan lidstaten de mogelijkheid om minimum eisen te stellen ten aanzien van de eisen voor de energieprestatie van gebouwen in het algemeen.

#### EPBD, Artikel 4

#### **Vaststelling van de eisen voor de energieprestatie**

1. *De lidstaten nemen de noodzakelijke maatregelen opdat **minimumeisen voor de energieprestatie van gebouwen** worden vastgesteld volgens de in artikel 3 bedoelde methodiek. Bij het vaststellen van de eisen kunnen de lidstaten onderscheid maken tussen nieuwe en **bestaande gebouwen** alsmede verschillende categorieën gebouwen. In **de eisen wordt rekening gehouden** met de algemene binnenklimaatssituatie — om eventuele negatieve neveneffecten zoals onvoldoende ventilatie te voorkomen —, met de plaatselijke omstandigheden, met de gebruiksbestemming en met **de ouderdom van het gebouw**. De eisen dienen regelmatig en ten minste om de vijf jaar te worden getoetst, en zo nodig aan de technische vooruitgang in de bouwsector te worden aangepast.*
2. *De eisen voor de energieprestatie worden toegepast overeenkomstig de artikelen 5 en 6.*
3. *De lidstaten kunnen beslissen om ten aanzien van de volgende categorieën gebouwen geen eisen als bedoeld in lid 1 vast te stellen of toe te passen:*
  - *gebouwen en monumenten die officieel beschermd zijn als onderdeel van een daartoe aangewezen omgeving, dan wel vanwege hun bijzondere architectonische of historische waarde, indien de toepassing van de eisen hun karakter of aanzicht op onaanvaardbare wijze zou veranderen ;*
  - *gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten;*
  - *tijdelijke gebouwen die in principe niet langer dan twee jaar gebruikt worden, industriepanden, werkplaatsen en niet voor bewoning bestemde gebouwen van landbouwbedrijven met een lage energiebehoefte en niet voor bewoning bestemde gebouwen van landbouwbedrijven die in gebruik zijn bij een sector die onder een nationale sectorovereenkomst inzake energieprestatie valt;*
  - *woongebouwen die in principe minder dan vier maanden per jaar gebruikt worden;*
  - *alleenstaande gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van minder dan 50 m<sup>2</sup> "(Artikel 4 EPBD).*

### Conclusie:

Het voorlopige PeGO voorstel is juridisch niet in strijd met de *Energy Performance Building Directive* (Richtlijn 2002/91/EG). Kern van deze richtlijn is, naast eerder genomen maatregelen, nog een stap te zetten ter verbetering van de energieprestatie van gebouwen. De Europese unie roept in artikel 4 van de EPBD lidstaten op om minimum energieprestatie-eisen aan bestaande gebouwen te

Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen nieuwe en bestaande gebouwen. De eisen dienen in ieder geval om de vijf jaar te worden getoetst. In artikel 6 worden vervolgens de eisen ten aanzien van bestaande gebouwen beperkt tot uitsluitend de bestaande gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte van 1000 m<sup>2</sup> en voor wie tevens een ingrijpende renovatie gepland staat. De richtlijn stelt slechts dat deze renovatie binnen een bepaald tijdbestek moet worden uitgevoerd. Hiermee wordt het bepalen van een termijn in het midden gelaten. Artikel 4 in samenhang met artikel 6 bieden dus geen ruimte voor een verplichting zoals opgenomen in het voorlopige PeGO voorstel.

#### EPBD, Artikel 6

#### **Bestaande gebouwen**

*De lidstaten nemen de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat wanneer bestaande gebouwen met een totale bruikbare vloeroppervlakte **van meer dan 1 000 m<sup>2</sup>** een **ingrijpende renovatie** ondergaan, **de energieprestatie** ervan tot het niveau van de minimumeisen wordt **opgevoerd**, voorzover dit technisch, functioneel en economisch haalbaar is. Zij leiden deze minimumeisen voor de energieprestatie af uit de overeenkomstig artikel 4 vastgestelde energieprestatie-eisen. De eisen kunnen worden vastgesteld hetzij voor het gerenoveerde gebouw in zijn geheel, hetzij voor de gerenoveerde systemen of bestanddelen, wanneer deze deel uitmaken van een renovatie die binnen een bepaald tijdsbestek moet worden uitgevoerd, met het eerder genoemde doel de totale energieprestatie van het gebouw te verbeteren" (Artikel 6 EPBD Richtlijn).*

### Conclusie:

De verplichting van artikel 6 van de EPBD beperkt zich tot minimum maatregelen ten aanzien van bestaande gebouwen met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1000 m<sup>2</sup>. Tevens beperkt zich artikel 6 tot energieprestatie-eisen bij renovatie. Strikt genomen zou een energieprestatie-eis alleen aan bestaande gebouwen kunnen worden gesteld in geval van renovatie van gebouwen met een bruto vloeroppervlak van tenminste 1.000 m<sup>2</sup>.



Op grond van de overwegingen mogen nationale overheden burgers aanzetten tot het verbeteren van de energieprestatie van de gebouwen. In de considerans behorende bij de richtlijn wordt in overweging (17), aan lidstaten de ruimte gegeven om niet in deze richtlijn genoemde middelen/ maatregelen te gebruiken om energie prestatie verbetering te stimuleren. In overweging 12 wordt aangegeven, dat de energie prestatie verbeterende maatregelen kosteneffectief moeten zijn. Een renovatie wordt in overweging (13) en (14) als een goede gelegenheid om kosteneffectieve maatregelen te nemen ter verbetering van de energieprestatie van bestaande gebouwen. Hierbij kan de renovatie beperkt worden tot die delen die het meest relevant zijn om dit beoogde doel te kunnen bereiken.

**Conclusie:**

Het is juridisch haalbaar om te verplichten dat de energieprestatie van gebouwen verbeterd wordt op het moment dat het gebouw wordt gerenoveerd.

Het is hier van belang om na te gaan welke definitie van het criterium "kosteneffectiviteit" hiermee bedoeld wordt. Gaat het om de enkelvoudige terugverdientijd of om de kosteneffectiviteit in termen van vermeden maatschappelijke kosten? Daar in overweging (6) het streven naar een reductie van de CO<sub>2</sub> uitstoot als primaire doelstelling wordt gesteld, gaat het in onze optiek om het criterium : de met de maatregelen vermeden maatschappelijke kosten min de rendabele investeringskosten zijn de investeringskosten die redelijkerwijs verplicht kunnen worden.

**Conclusie:**

In de geest van de EPBD zou een verplichte energieprestatie-eis te realiseren moeten zijn met maatschappelijk kosteneffectieve maatregelen.

(6) "Meer dan 40% van het eindgebruik van energie in de Gemeenschap komt voor *rekening* van de woon- en tertiaire sector, die grotendeels uit gebouwen bestaat en die zich nog steeds uitbreidt, een tendens die ongetwijfeld tot een hogere energiegebruik en derhalve tot meer uitstoot van kooldioxide door deze sector zal leiden."

De richtlijn beoogt in beginsel de milieuschade ten gevolge van CO<sub>2</sub> emissies die veroorzaakt worden door het energieverbruik van gebouwen tot een minimum te beperken. Geconcludeerd kan worden dat het voorlopige PeGO voorstel en de richtlijn in deze zin hetzelfde doel nastreven, namelijk maatschappelijke kosteneffectiviteit. Daarnaast is de uitdrukkelijke verwijzing naar het renovatiemoment als een ideale gelegenheid om de energieprestatie van bestaande gebouwen te verbeteren, een belangrijke anker voor de manier waarop de PeGO verplichting uitgevoerd kan worden.

**Conclusie:**

Zowel de EPBD als het voorlopige PeGO voorstel streven naar maatschappelijke kosteneffectiviteit.

### 2.3.2 EPBD en het beginsel van subsidiariteit en evenredigheid

Het EG- Verdrag kent een aantal beginselen. Volgens de beginselen van subsidiariteit én evenredigheid van artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) dienen er op communautair niveau algemene beginselen te worden gesteld ten behoeve van de energieprestatie-eisen en de doelstellingen daarvan. Een gedetailleerde uitwerking daarvan moet aan de afzonderlijke lidstaten worden overgelaten. Iedere lidstaat kiest vervolgens het systeem dat het meest geschikt is voor zijn specifieke situatie. Dit betekent dat de richtlijn zich tot het minimum noodzakelijk beperkt om de doelstellingen te bereiken. Daarnaast is de Europese Unie op grond van deze beginselen verplicht om het minst ingrijpende middel te kiezen. Wanneer het voor het bereiken van de doelstelling niet uitmaakt, zullen daarom richtlijnen verkozen moeten worden boven verordeningen. In overweging (21) is een expliciete verwijzing naar deze beginselen opgenomen.

*"Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt" (Artikel 5 EG-Verdrag).*

De beginselen van subsidiariteit en van evenredigheid moeten garanderen dat de Unie alleen optreedt wanneer dat noodzakelijk wordt geacht en dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Deze variant (artikel 5 EG-Verdrag) van het evenredigheidsbeginsel impliceert dat de communautaire (Europese) regelgeving zoveel mogelijk ruimte moet overlaten voor nationale besluiten. Daarnaast dient het nationale rechtssysteem te worden gerespecteerd. Dit verklaart waarom de Gemeenschap voor de minimum eisen zoals gesteld in de EPBD richtlijn heeft gekozen.

**Conclusie:**

In de EPBD staat expliciet opgenomen dat lidstaten stimulerende maatregelen mogen nemen om het energiegebruik in woningen te reduceren. Voor verplichtende maatregelen staat deze aanbeveling er echter niet in. Het voorlopige PeGO voorstel is niet strijdig met de EPBD. Hoewel de bemoeienis van de Gemeenschap bij milieurechtelijke tot haar bevoegdheden behoort, gaat deze bevoegdheid niet verder dan het noodzakelijk is om de verbetering van de energieprestaties in gebouwen te kunnen verwezenlijken. Impliciete gedachte in het subsidiariteitsbeginsel is dat besluiten betreffende maatregelen om dit doel te bereiken zo democratisch mogelijk tot stand komen (overeenkomstig het staatsrecht). Bij de gedetailleerde uitvoering zal bovendien gekozen moeten worden voor maatregelen die evenredig staan aan de te verwezenlijken doel.

### 2.3.3 Het evenredigheidsbeginsel in het Europees recht nader beschouwd

Het communautaire evenredigheidsbeginsel vervult, naast de verdragsrechtelijke uitleg van artikel 5 EG-Verdrag, tevens een belangrijke functie bij de beoordeling van nationale marktbelemmeringen. Uit de uitspraak van het Hof van Justitie blijkt dat de rechtsgrondslag voor de toepassing van het evenredigheidsbeginsel bij het vrij verkeer van goederen gevonden wordt in de laatste volzin van artikel 30 van het Verdrag<sup>1</sup>:

*"(...) Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen" (Artikel 30 EG-Verdrag)*

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld in zaak C-400/96 Harpegnies, Jur. 1998, p. I-5121.

In het kader van deze analyse biedt deze functie belangrijke aanknopingspunten voor het onderzoek naar de haalbaarheid van het voorlopige PeGO voorstel.

In de rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen **drie elementen van het evenredigheidsbeginsel** worden onderscheiden. Al worden alle drie niet altijd toegepast<sup>2</sup>. Kort samengevat gaat het evenredigheidsbeginsel over de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel.

Allereerst moet de nationale maatregel **geschikt** zijn om het te beschermen belang daadwerkelijk te beschermen. Dit geschiktheidvereiste veronderstelt tevens een causaal verband tussen maatregel en doel. Naast de causale relatie (zie zaak Franzén<sup>3</sup>) heeft het Hof in de zaak Commissie v. Duitsland gesteld dat naleving van de maatregel daadwerkelijk "controleerbaar" moet zijn om aan het geschiktheidscriterium te kunnen voldoen. In deze zaak was het uitsluitend vermelden van een houdbaarheidsdatum op de verpakkingen van medicijnen niet voldoende om de gezondheid van burgers te beschermen. Kennelijk constateerde de rechter dat de causale relatie tussen deze maatregel en de gezondheid van de Oostenrijkse burgers niet kon worden aangetoond.

Ten tweede impliceert het evenredigheidsbeginsel dat de maatregel onmisbaar en derhalve **noodzakelijk** is. Hierbij zal tussen twee of meer mogelijke nationale instrumenten eerst moeten worden beoordeeld of deze het belang even effectief beschermen. Is het antwoord ja, dan zal vervolgens moeten worden gekozen voor het instrument dat de minste negatieve effecten voor het vrij verkeer van goederen met zich meebrengt.

Bij een toetsing aan het noodzakelijkheidvereiste gaat het om een effectiviteittoets, waarbij gekozen moet worden voor de minst belemmerende alternatief. Op grond van dit element van het evenredigheidsbeginsel, zal moeten worden nagegaan of behalve de voorgenomen verplichting andere instrumentaria mogelijk zijn om de energieprestatie van bestaande gebouwen te verhogen. Bij een bevestigend antwoord zal uitsluitend voor de noodzakelijke maatregel worden gekozen waarbij tevens de minste negatieve impact op de markwerking teweeg wordt gebracht. Een belangrijk aspect bij de toepassing van dit criterium is, dat bij de vergelijking van de nationale maatregel met een potentieel minder belemmerende maatregel het betrokken belang even goed beschermen. Het voorgaande impliceert logischerwijs dat alternatieven die niet geschikt zijn om, in casu, het milieubelang te beschermen niet meegenomen mogen worden in de vergelijking. Daarnaast mag de enkele aanwezigheid van minder belemmerende maatregelen in lidstaat A niet zonder meer tot de conclusie leiden dat de verdergaande maatregel in lidstaat B onevenredig is. Het beschermingsniveau in land B kan immers lager liggen dan in land A. In deze zin heeft de rechter in de zaak Alpine Investment (C- 384/93 Alpine Investment, Jur. 1995, p. I-1141) besloten.

---

<sup>2</sup> Prof. mr. J.H. Jans, "Evenredigheid Revisited", in: SEW 7/8 (2000) Juli/ Augustus.

<sup>3</sup> Zaak C-189/95, Jur. 1997, Jur. p.I-1039.

Het derde element bevat het evenredigheidsbeginsel "in strikte zin". Als door een maatregel een belemmering van de intracommunautaire handel teweeg wordt gebracht, welke buiten proportie staat tot het nagestreefde doel of het ermee teweeggebrachte resultaat. Het laatste element vereist afweging van de betrokken belangen en een zekere **proportionaliteit of evenwichtigheid** tussen de maatregel en het beoogde doel. Is er geen sprake van evenwichtigheid tussen de belemmering dat nationale maatregel teweegbrengt en het nagestreefde doel zoals hierboven uitgelegd; en is bij afweging van belangen geconcludeerd dat het geschade belang af moet wijken voor het belang dat de maatregel wil beschermen, dan zullen er op grond van dit beginsel voorzieningen getroffen moeten worden ter compensatie van de onevenwichtigheid.

Meer specifiek, als het belang van energieprestatieverplichting zoals gesteld in het voorlopige PeGO voorstel meer gewicht wordt toegekend dan de hiermee (mogelijk) veroorzaakte belemmeringen in de markt, dan zal moeten worden voorzien in compensatiemaatregelen zoals fiscale aftrekbaarheid, krediet verstrekking en subsidieregelingen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de verplichte energieprestatie (negatieve) invloed heeft op de woningmarkt.

**Conclusie:**

Een maatregel zoals gesteld in het voorlopige PeGO voorstel is geschikt met betrekking tot de beginselen van het EG verdrag. Het verhogen van de energieprestatie-eisen bij bestaande gebouwen kan de CO<sub>2</sub> reductie positief beïnvloeden. Dit aspect van de beoordeling dient door een kwantitatief onderzoek onderbouwd te worden.

Onderzoek naar de geschiktheid (al dan niet een sanctie), de noodzakelijkheid (afweging met andere instrumenten) en de evenredigheid (effecten voor de woningbezitters en -markt) is nodig.

**Opmerking:**

Voor de volledigheid zei vermeld dat bovenvermelde afwegingen ten aanzien van de evenredigheid van wezenlijk belang zijn voor de juridische haalbaarheid van het onderhavige voorlopige voorstel. Het beslissende oordeel ten aanzien van de evenredigheid ligt in eerste instantie bij de nationale rechter en uiteindelijk bij het Europese Hof van Justitie.

## 2.4 Dienstenrichtlijn

In de Europese Dienstenrichtlijn, in werking getreden op 28 september 2006, zijn maatregelen vastgelegd die de totstandkoming van een Europese, interne markt voor diensten moeten bevorderen. Deze maatregelen moeten door de ministeries van Justitie, Economische Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïmplementeerd worden. De Dienstenrichtlijn stelt algemene bepalingen vast om de uitoefening van de vrijheid van vestiging van dienstverlenende bedrijven en het vrije verkeer van diensten te vergemakkelijken binnen de Europese Unie, onder waarborging van een hoge kwaliteit van diensten.

Doel van deze richtlijn is om wet- en regelgeving die de activiteiten van dienstverrichtende bedrijven, zoals aannemers en bouwbedrijven, belemmeren weg te nemen zodat ze overal binnen de Europese grenzen aan de slag kunnen. Daarbij is wel van belang om te vermelden dat Lidstaten dienstverleners alleen eisen mogen opleggen om redenen van algemeen belang, bijvoorbeeld in verband met veiligheid, milieubescherming en volksgezondheid. Hierbij zijn hoofdzakelijk twee belangen betrokken: de bevordering van de interne markt voor diensten (dienstenrichtlijn) en het algemeen belang in verband met de milieubescherming.

### Conclusie:

De door het PeGO voorgestelde invoering van een energie prestatie verbeter verplichting voor eigenaren van bestaande woningen kan gevolgen hebben op zowel de waarde van woningen als op het aantal woningen dat per tijdseenheid verkocht wordt. Hiermee zou de voorgestelde maatregel de werking van de woningmarkt kunnen beïnvloeden. De mate waarin dit kan gebeuren is bepalend voor het antwoord op de vraag of het voorlopige voorstel strijdig is met de dienstenrichtlijn.

Nader onderzoek naar de gevolgen van de voorgestelde maatregel op de woningmarkt is noodzakelijk om de haalbaarheid van het voorlopige voorstel adequaat te kunnen beoordelen.

## 3 Inpasbaarheid in Nederlandse Regelgeving

### 3.1 De Woningwet

Centrale vraag in dit onderdeel van het onderzoek is: bevat de Woningwet de nodige wettelijke grondslag voor een verplichting ten aanzien van de kwaliteitseisen van bestaande bouw?

Hoofdstuk II van de Woningwet is gewijd aan de voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, het gebruik, het slopen en de welstand. Afdeling 1 bevat de voorschriften betreffende het bouwen en de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, het gebruik, het slopen en de welstand.

Artikel 2, lid 2 van de Woningwet verplicht de Kroon tot het vaststellen, bij Algemene Maatregel van Bestuur, van voorschriften waaraan, onder andere bestaande woningen, woonketen, woonwagens en bestaande andere gebouwen (al dan niet bestemd voor woondoeleinden) moeten voldoen. Deze Algemene Maatregel van Bestuur is het Bouwbesluit 2003. Het besluit aangaande de bouwtechnische voorschriften voor bouwwerken.

#### Artikel 2 Woningwet

*lid 1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu technische voorschriften gegeven omtrent het bouwen van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen.*

*lid 2. Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden voorts uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid voorschriften gegeven omtrent de staat van bestaande woningen, woonketen en woonwagens en van bestaande andere gebouwen.*

Artikel 2 lid 2 wordt als volgt toegelicht in *Tekst en Commentaar "Ruimtelijk bestuursrecht"* door J.W. van Zundert en andere:

**Toelichting artikel 2, Woningwet  
(in *Tekst en Commentaar "Ruimtelijk bestuursrecht"* door J.W. van Zundert,  
derde druk)**

*Het uitgangspunt energiezuinigheid blijft voor bestaande gebouwen buiten beschouwing, omdat voorschriften met betrekking tot dat uitgangspunt eerst in de zeventiger jaren (de oliecrisis) opportuun zijn geworden. Zouden voor bestaande gebouwen wel energiezuinigheidsvoorschriften zijn gegeven, dan zou de bestaande gebouwvoorraad van vóór 1970 met die voorschriften in strijd zijn. In dat geval zouden aan die gebouwen volgens art. 14 en 17 op basis van aanschrijving voorzieningen moeten worden getroffen. Dat wordt niet in overeenstemming geacht met het beginsel van verworven rechten. Dit geldt ook voor voorschriften die uit het oogpunt van milieu zouden worden gesteld. De mogelijkheid om zulke voorschriften te geven bestaat immers pas sinds 30 juli 1998 door de desbetreffende wijziging van de Woningwet (Stb. 1998, 458). De voorschriften van bestaande bouwwerken zijn neergelegd in telkens de tweede paragraaf van een afdeling van het Bouwbesluit 2003. Voor de bewoning bestemde gebouwen gaat het om de voorschriften die zijn gerelateerd aan de gebruiksfunctie woonfunctie en voor de niet tot bewoning bestemde gebouwen aan de andere gebruiksfuncties met uitzondering van de gebruiksfunctie 'bouwwerk', geen gebouw zijnde'. Opgemerkt wordt nog dat burgemeester en wethouders volgens de art. 15 en 17a de eigenaar van een gebouwen wel kunnen aanschrijven tot het aanbrengen van energiebesparing voorzieningen. "*

Het beginsel van verworven rechten staat theoretisch bekend als het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Deze beginselen zijn onderdeel van een aantal basis beginselen, die niet noodzakelijkerwijs opgenomen zijn in een verdragstekst of wet; maar welke degelijk als rechtsbron worden erkend. Overigens worden in het Europees recht eveneens algemene beginselen van het gemeenschapsrecht erkend, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel.

In het Juridisch Nederlands - Engels woordenboek van de serie Mijn Woordenboek, wordt laatstgenoemd gedefinieerd als volgt:

*"Rechtszekerheidsbeginsel: rechtsbeginsel dat rekening wordt gehouden met de gevestigde belangen der burgers, zodat een bestaande rechtspositie van een burger niet zonder meer, alleen volgens een zorgvuldig gevoerde procedure (...), en niet abrupt mag worden gewijzigd; hetgeen kan meebrengen dat een overgangsregeling moet worden getroffen; (...); onverenigbaar met het rechtszekerheidsbeginsel is met name het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten."*



In de Algemene wet bestuursrecht (Awb), in afdeling 3.2 en 3.3, worden enkele beginselen van behoorlijk bestuur gecodificeerd. Tot die algemene beginselen van behoorlijk bestuur, behoren het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel. Een codificatie van laatst genoemde beginselen, die overigens veel op elkaar lijken, is buitengewoon moeilijk gebleken. Hierdoor zijn deze beginsel ook niet gecodificeerd in deze wet.

Het opnemen van eisen, die in het verleden niet hebben gegolden, betekent een doorbreking van het beginsel van verworven rechten, aldus verwoord in de nota van toelichting, behorende bij het Bouwbesluit<sup>4</sup>. Onder andere in de Wijziging van de Woningwet (aanschrijving en energiebesparende voorzieningen)<sup>5</sup> wordt gesteld dat, *"wanneer in het Bouwbesluit alsnog energie prestatie eisen zouden worden gegeven voor bestaande gebouwen zou dat inhouden dat burgemeester en wethouders een eigenaar van een gebouw dat niet aan de eisen voldoet, volgens artikel 14, eerste lid, van de Woningwet moeten aanschrijven tot het treffen van voorzieningen."*

Een tweede aspect van analyse betreft de vraag of energieprestatie tot de uitgangspunten van de Woningwet behoort. Hoewel in de considerans van de laatste wijziging van de Woningwet niet uitdrukkelijk is vermeld, zijn de uitgangspunten veiligheid en gezondheid in de Woningwet in vigeur nog steeds belangrijk, maar laat het geven van voorschriften, de uitvoering en handhaving daarvan aan aanvullende wetgeving. De huidige Woningwet heeft als uitgangspunt genomen dat de daarin opgenomen voorschriften de grondslag bevatten voor nadere regelgeving.

### **Energieprestatie-eis en het beginsel van verworven recht**

Anders dan dat het geval is bij nieuwbouw geldt voor de bestaande bouw dat de voorschriften uit het Bouwbesluit uitsluitend uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid mogen worden gegeven. Het voorgaande betekent dat het afdwingen van een energieprestatie-eis voor bestaande woningen, waarmee energiezuinigheid wordt beoogd in strijd zou zijn met de huidige Woningwet. Immers, blijkens geciteerde artikel 2, lid 2 van de Woningwet en de toelichting daarop van J.W. van Zundert zou het invoeren van voorschriften (in het Bouwbesluit), waarbij hogere prestatie-eisen worden gesteld aan de staat van bestaande woningen dan hetgeen ten tijde van de bouwvergunningverlening is toegestaan, ontoelaatbaar zijn in verband met het beginsel van verworven rechten. Dit recht is objectgebonden en daarmee overdraagbaar.

Deze verworven rechten zijn niet eeuwigdurend. Het mag als redelijk verondersteld worden, dat de kwaliteit van gebouwen op enig moment in overeenstemming gebracht dient te worden met vigerende inzichten aangaande constructieve veiligheid, gezondheid en energiezuinigheid. Nu de verplichting tot energieprestatie verbetering reeds wettelijk geldig is voor gebouwdelen waarvoor een bouwvergunning vereist is op het moment van een renovatievoornemen, is het naar analogie daarvan niet onredelijk om in geval van een kennelijk kwalitatief onvoldoende staat van een

---

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken II 1986/87, 20 066 nr. 3 p. 37

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 24 820, nr. 5.

gebouw de verplichting op te leggen om die kwaliteit te verbeteren. De vraag is wel, bij welk label c.q. bouwjaar deze verplichting redelijk genoemd kan worden.

Ook de mogelijkheid om wettelijke eisen te stellen uit een oogpunt van milieu is, vooralsnog, niet mogelijk. Dat neemt niet weg dat de eigenaar van een woning op basis van vrijwilligheid verdergaande verbeteringen in termen van energiezuinigheid mag verrichten.

Ontwikkelingen op Europees niveau hebben de invoering van vernieuwende maatregelen op het gebied van energieprestatie van gebouwen in het algemeen, maar ook van bestaande gebouwen in het bijzonder mogelijk gemaakt. Daarbij is het gebruik van kwaliteitsverklaringen en certificaten ingevoerd. Het Besluit energieprestatie van gebouwen behoort tot deze groep maatregelen. De invoering van bijvoorbeeld een label B energieprestatie eis, zonder onderscheid naar bouwjaar, betekent echter een duidelijke verhoging ten opzichte van de eisen ten tijde van bouwvergunningverlening.

Sinds de 70-er jaren gelden er wettelijk verplichte isolatie eisen aan nieuwe gebouwen. Vanaf 1998 zijn er energieprestatie eisen gesteld aan gebouwen. Voor woongebouwen zijn die stapsgewijs aangescherpt van 1,2 via 1,0 naar nu 0,8. Woningeigenaren kunnen zich beroepen op deze eisen en zich daarmee verzetten tegen hogere eisen achteraf. Deze verworven rechten zijn immers middels een bouwvergunning toegekend.

Verdergaande energie prestatie eisen dan dewelke golden ten tijde van bouwvergunningverlening zijn alleen haalbaar als zij proportioneel zijn. Hiertoe dient de (maatschappelijke) kosteneffectiviteit van het vereiste prestatieniveau aangetoond te worden.

Teneinde de proportionaliteitstoets te kunnen doorstaan, zou voor in een overgangsrechtregime kunnen worden voorzien of in een compensatieregeling kunnen worden getroffen. Op deze wijze zou de invoering van noodzakelijke maatregelen voor het publieke belang, het verworven recht niet onevenredig aantasten.

### **Conclusie**

De Woningwet staat thans niet toe dat bij of krachtens het Bouwbesluit voorschriften worden gesteld aan bestaande gebouwen ten aanzien van energieprestatie-eisen. Hiervoor is een wijziging van artikel 2, lid 2 nodig. Verworven rechten dienen daarbij in acht te worden genomen. Maatgevend zijn hierbij de eisen aan isolatie en energieprestatie zoals die golden ten tijde van bouwvergunningverlening.

## **3.2 Het Bouwbesluit**

Bouwtechnische eisen aan bouwwerken worden op grond van artikel 2 van de Woningwet nader vastgesteld in het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit heeft rechtstreekse werking voor een ieder die bouwt of een bouwwerk in stand laat, aldus heeft de

wetgever met ingang van 1 april 2007 in artikel 1b van de Woningwet door middel van verbodsbepalingen bepaald (KB 16 maart 2007, St. 2007, 111).

Het Bouwbesluit bevat minimum technische eisen ten aanzien van nieuwbouw en bestaande bouw. Eigenaren van bestaande bouwwerken dienen aan minimum prestatie-eisen te voldoen, waarbij de gebruiksfunctie van bepalend belang is. Een gebruiksfunctie wordt gedefinieerd als de gedeelten van een of meer bouwwerken op een perceel of standplaats, die dezelfde gebruiksbestemming hebben en die tezamen een gebruikseenheid vormen. Een van de twaalf gebruiksfuncties is woningen. Zowel de gebruiksfunctie als de bezettingsgraad wordt door de bouwer bepaald. Functionele eisen zijn uitgewerkt in prestatie-eisen met grenswaarde en eenduidige bepalingmethoden. De uitgangspunten voor de bestaande bouw zoals opgenomen in de Woningwet zijn eveneens opgenomen in ieder hoofdstuk van het Bouwbesluit: veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid. Per beoordelingsaspect wordt, in hoofdstuk 2 tot en met 4, een onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw en bestaande bouw. Daarnaast bevat hoofdstuk 5 de voorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid.

In overeenstemming met het gestelde kader van de Woningwet, bevat hoofdstuk 5 van het Bouwbesluit alleen voorschriften ten aanzien de thermische isolatie, de beperking van luchtdoorlatendheid en de energieprestatie ( afdeling 5/3) van nieuwbouw. Conform het bepaalde in artikel 5/11 dienen woning energiezuinig te zijn. Daarbij worden voorschriften aangewezen voor woonfunctie gelegen in een woongebouw en zogenaamd andere woonfuncties. Daarnaast dient een nieuwbouw woning, met ingang van 1 januari 2006, te voldoen aan een energieprestatie-eis van 0.8 EPC (NEN 5128:2004). In hoofdstuk 5 zijn geen verplichtingen opgelegd uit een oogpunt van energiezuinigheid voor bestaande gebouwen, en dus ook niet voor bestaande woningen.

De invoering van een verplichte energieprestatie voor bestaande woongebouwen heeft onder meer tot gevolg dat het gemeentelijk Bouw- en woningtoezicht de energieprestatie van de bestaande woningvoorraad moet gaan controleren. Ingevolge artikel 1b, lid 2 van de Woningwet is het immers "verboden om een gebouw in een stand te brengen, te laten komen of te houden dat niet voldoet aan de op de staat van dat gebouw van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, tweede lid.

### De PeGO doelgroep in het Bouwbesluit

Daar in het voorlopige PeGO voorstel ervan uitgegaan wordt dat de voorschriften met betrekking tot de verplichte energielabel voor bestaande bouw opgenomen zullen worden in het Bouwbesluit, nemen we hier als uitgangspunt, dat de definitie van het begrip "woning" zoals in het Bouwbesluit zal worden gehanteerd. Blijkens dit besluit, zal deze uiteindelijk bepaald moeten worden door de bouwer, wie overeenkomstig de planologische toegekende bestemming de aanwijzing bepaald. Hierbij rijst de vraag of het wenselijk is dat, door deze keuze te hebben gemaakt, een aantal objecten (feitelijk in gebruik als woningen, maar niet als zodanig bestemd) buiten beschouwing worden gelaten. In onze optiek behoort deze kwestie met namen tot de sfeer van de handhavingplicht van burgemeester en wethouders ten aanzien van het woninggebruik binnen de grenzen van de desbetreffende gemeente.

Immers, als de PeGO verplichting effectief wordt bij de privaatrechtelijke overdracht van een woning, zullen uitsluitend de als zodanig planologisch bestemde objecten voor de voorgenomen energieprestatie-eis worden verplicht. Naast deze afweging geldt de belangrijke constatering dat in het Bouwbesluit, volledig in lijn met de methodiek van de Woningwet, geen energieprestatie-eisen worden gesteld ten aanzien van bestaande bouw.

Het voorlopige PeGO voorstel leidt tot zwaardere handavingsinspanning van gemeenten. De ingrijpende wijziging van de Woningwet van 21 december 2006 (Stb. 2007, 27) had onder andere betrekking op vereenvoudiging van het aanschrijvingsinstrumentarium met bestuursrechtelijke handhaving conform de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) en verbeteren van de handhavingmogelijkheid na eigendomsoverdracht. Dit laatst genoemde aspect heeft ertoe geleid dat handhaving van naleving van de bouwvoorschriften bij nieuwbouw extra is verscherpt. Daar burgemeester en wethouders zorg moeten dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de hoofdstukken I tot en met IV van de Woningwet, blijft de handhavingplicht ten aanzien van de staat van bestaande bouw ongewijzigd. Dat wil zeggen dat bij invoering van het voorlopige PeGO voorstel de taken van B&W ten aanzien van bestaande bouw worden verzwaaard. Bovendien, en gelet op de termijn waarbinnen nieuwe eigenaren de nodige aanpassingen moeten (laten) uitvoeren om aan de verhoogde energieprestatie (label B) te kunnen voldoen, zal de toezichthoudende taak van desbetreffende ambtenaar een extra dimensie krijgen (artikel 100 a Woningwet). Dit uitvoeringsaspect komt de haalbaarheid niet ten goede.

## Conclusie

Binnen de structuur van het Bouwbesluit in vigueur kan het voorlopige PeGO voorstel worden opgenomen mits onder hoofdstuk 5 ook eisen worden gesteld aan bestaande bouw. Hierbij, zal het nodige onderscheid gemaakt moeten worden naar gebruiksfunctie (woningen en utiliteitsgebouwen). Aan dergelijke wijziging van het Bouwbesluit dient voornoemde wijziging van de Woningwet vooraf te gaan.

Thans worden bestaande woningen slechts getoetst aan verplichtingen uit een oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

#### **Is een energieprestatie-eis strijdig met het Europees recht?**

1. Het voorlopige PeGO voorstel is juridisch niet in strijd met de European Performance Directive (Richtlijn 2002/91/EG). Kern van deze richtlijn is, naast eerder genomen maatregelen, nog een stap te zetten ter verbetering van de energieprestatie van gebouwen. De Europese unie roept in artikel 4 van de EPBD lidstaten op om minimum energieprestatie-eisen aan bestaande gebouwen te stellen.
2. De verplichting van artikel 6 van de EPBD beperkt zich tot minimum maatregelen ten aanzien van bestaande gebouwen met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1000 m<sup>2</sup>. Tevens beperkt zich artikel 6 tot energieprestatie-eisen bij renovatie. Strikt genomen zou een energieprestatie-eis alleen aan bestaande gebouwen kunnen worden gesteld in geval van renovatie.
3. Het voorlopige PeGO voorstel wijkt op twee punten hiervan af: de verplichting zou moeten gelden voor iedere bestaande woning en de verplichting zou ook moeten gelden als er geen renovatie wordt uitgevoerd. Overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, zoals gesteld in artikel 5 EG-Verdrag zou Nederland vrij staan om een verplichting zoals in het voorlopige PeGO voorstel op te nemen.
4. Algemene energieprestatie-eisen voor bestaande gebouwen kunnen gesteld worden mits deze aan het evenredigheidsbeginsel voldoen. Kort samengevat gaat het evenredigheidsbeginsel over de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel. Het beslissende oordeel ten aanzien van evenredigheid ligt in eerste instantie bij de nationale rechter en uiteindelijk bij het Hof van Justitie.

#### **Is een energieprestatie-eis inpasbaar in de Nederlandse regelgeving?**

5. De woningwet en het bouwbesluit zijn voor de handliggende wettelijke kaders om de voorgestelde verplichting op te baseren. Daarin is ook de energieprestatie-eis voor de nieuwbouw vastgelegd.
6. Het voorlopige PeGO voorstel is inpasbaar in de Woningwet mits artikel 2, lid 2 gewijzigd wordt. Lid 2 van dit artikel maakt het mogelijk om voor bestaande woningen en andere gebouwen voorschriften te stellen, echter uitsluitend uit oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid. Deze wijziging zou de invoering van het voorlopige PeGO voorstel mogelijk kunnen maken door een "energieprestatie-eis" als minimale kwaliteitseis aan bestaande gebouwen te stellen.

7. Het Bouwbesluit kan een geschikt juridische middel zijn voor de invoering van de energieprestatie-eis zoals gesteld in het voorlopige PeGO voorstel, mits onder hoofdstuk 5 ook energieprestatie-eisen worden gesteld aan bestaande bouw. Thans staan hierin alleen de eisen voor nieuwbouw. Hierbij, zal het nodige onderscheid gemaakt moeten worden naar gebruiksfunctie (woningen en utiliteitsgebouwen). Aan een dergelijke wijziging van het Bouwbesluit dient voornoemde wijziging van de Woningwet vooraf te gaan.
8. Geconstateerd is dat een verplichte energieprestatie voor de bestaande bouw niet in overeenstemming is met het beginsel van verworven rechten zoals J.W. van Zundert toelicht in "Tekst en Commentaar Ruimtelijk bestuursrecht" aangeeft. Specifiek voor deze situatie houdt dit beginsel in dat de woning aan geen andere energie-eisen hoeft te voldoen, dan de eisen zoals die golden ten tijde van bouw van de woning. Dit verworven recht is echter niet eeuwigdurend. Om aan energieprestatie-eis toch haalbaar te maken kan wellicht een juridische overgangsregeling worden getroffen of een compensatieregeling. Op deze wijze zou de invoering van een noodzakelijk geachte maatregel ten bate van het publieke belang, het verworven recht met betrekking tot de woning niet onevenredig aantasten.
9. Omdat de gemeente bevoegd gezag is, voor de controle en handhaving van de Woningwet, leidt de energieprestatie-eis tot zwaardere handhavingsinspanning van gemeenten. Het voorgaande betekent dat hierdoor de haalbaarheid van het voorlopige voorstel wordt verkleind.

#### **Wat als de energieprestatie-eis alleen vanaf transactiemomenten geldt?**

10. Het laten gelden van de verplichte energieprestatie tijdens transactiemomenten vergroot niet de juridische haalbaarheid zoals verwacht. Het verworven recht zoals benoemd in conclusie 8 is namelijk niet persoonsgebonden, maar objectgebonden en daarmee overdraagbaar van verkoper naar koper.
11. Er is geen juridische grondslag voor een onderscheid naar koper en verkoper als verantwoordelijke van de verplichte energieprestatie. Niet kan uitgesloten worden dat dit onderscheid in strijd wordt geacht met het gelijkheidsbeginsel (non-discriminatie beginsel) zoals erkend in het Europees recht en de Algemene wet bestuursrecht. De koppeling aan het transactiemomenten kan derhalve afbreuk doen aan de haalbaarheid van het voorlopige PeGO voorstel.
12. Bovendien wijkt de voorgestelde systematiek af van het werkingsprincipe van Woningwet en het Bouwbesluit, waarin algemeen geldende kwaliteitseisen aan gebouwen gesteld worden die ten alle tijden geldig zijn. Niet naleving van deze voorschriften zou in dat geval kunnen leiden tot gebruiksverbod voor het betreffende gebouw.

### **Is er onderscheid mogelijk tussen particulieren en woningcorporaties?**

13. In het voorlopige voorstel van PeGO geldt een dispensatieregeling voor de energieprestatie-eis voor woningcorporaties tot 2030 als deze met een alternatief plan komen.  
Voor particulieren geldt dit niet. Het verschil in behandeling van partijen brengt eveneens het risico met zich mee dat de rechter de voorgestelde wetswijziging vernietigt wegens strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.

## **4.2 Aanbevelingen**

Energieprestatie-eisen kunnen alleen ingesteld worden als ze aan het evenredigheidsbeginsel voldoen (conclusie 4). Evenredigheid omvat zoals eerder aangegeven drie elementen: geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Nader onderzoek is daarom nodig naar de causale relatie tussen de maatregel en het te beogen effect en of al dan niet sancties nodig zijn om het beoogde effect waar te maken (geschiktheid), de alternatieve instrumenten/ maatregelen (noodzakelijkheid), vermeden maatschappelijke kosten, investeringskosten en de eventuele gevolgen op de woningmarkt (evenwichtigheid).

Nader onderzoek is nodig naar welke kosten al dan niet aan de eigenaar toegerekend kunnen worden, of welke juridische overgangsregelingen mogelijk is om niet in het gedrang te komen met het beginsel van verworven rechten zoals benoemd in conclusie 4.