Sira Consulting

Regeldrukonderzoek EPBD IV tranche 1, 2 en 3

Eindrapport



Regeldrukonderzoek EPBD IV tranche 1, 2 en 3

Eindrapport

Sira Consulting
3 november 2026
1.0

Auteurs
Jeroen Mook
Mats Peletier
Roxanne van der Puil
Marieke Hollander
Patrick van der Poll

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

BTW NR NL 8109.155.46.B01 **BIC RABONL2U** **IBAN NL25 RABO 0103 2903 46** **KVK 30182559**

Inhoud

1 Inleiding 4
1.1 Achtergrond 4
1.2 Doelstelling 4
1.3 Aanpak 4
1.4 Leeswijzer 5

2 Tranche 1 6
2.1 Artikel 4 Methodiek energieprestatieberekening 6
2.2 Artikel 10 Zonne-energie in gebouwen 7
2.3 Artikel 13 Technische bouwsystemen 9
2.4 Artikel 14 Infrastructuur voor duurzame mobiliteit 18
2.5 Artikel 23 & 24 Keuring van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen 22

3 Tranche 2 24
3.1 Artikel 6: Kostenoptimale energieprestatie-eisen 24
3.2 Artikel 7: Emissievrije nieuwbouw en berekening van het aardopwarmingsvermogen (wlc-gwp) 30

4 Tranche 3 34
4.1 Artikel 9 Minimale energieprestatie-eisen (MEPS) 34
4.2 Artikel 11: Emissievrije gebouwen (ZEB) 42
4.3 Artikel 22: Nationale databank 42

5 Kennisname 43
6 Conclusies 45
6.1 Tranche 1 45
6.2 Tranche 2 48
6.3 Tranche 3 50
6.4 Kennisname 51

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) IV is een Europese richtlijn met als doel om de energieprestatie van de gebouwde omgeving te verbeteren. De inwerkingtreding van de EPBD IV is gefaseerd, waarbij verschillende 'tranches' van wetgeving op verschillende tijdstippen worden geïmplementeerd in nationale regelgeving.

Tranche 1 is al in werking getreden. De regeldrukeffecten van deze bepalingen voor woningen en utiliteitsgebouwen zijn al in 2025 in kaart gebracht op basis van de destijds voorhanden zijnde conceptregelgeving[1].

Tranche 2 treedt naar verwachting in werking in 2028[2] en betreft emissievrije nieuwbouw voor overheidsgebouwen en een rekenplicht voor de uitstoot van nieuwe gebouwen. Tranche 3 treedt naar verwachting vanaf 2030 in werking en betreft minimum energieprestatie-eisen (MEPS) voor utiliteitsbouw en emissievrije bestaande bouw.

Voor nieuwe en wijzigende wet- en regelgeving is het verplicht om de effecten voor burgers en bedrijven in beeld te brengen en deze gevolgen in de toelichting van de wet- en regelgeving te beschrijven. Hoewel de regeldrukeffecten van tranche 1 al in kaart zijn gebracht, vormen verschillen tussen de uitwerking van deze bepalingen in de concept- en de implementatieregelgeving aanleiding om deze onderzoeksresultaten in dit onderzoek te actualiseren. Voor tranche 2 en 3 geldt dat de regeldrukeffecten voor een eerste maal in kaart gebracht dienen te worden.

Het ministerie van BZK heeft daarom Sira Consulting de opdracht gegeven de regeldrukeffecten van tranche 1, 2 en 3 (opnieuw) inzichtelijk te maken middels een regeldrukonderzoek.

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om de eenmalige en structurele regeldrukeffecten van tranche 1 van de EPBD IV te actualiseren, en om deze effecten voor een eerste maal in beeld te brengen voor tranche 2 en 3 van deze richtlijn.

Het onderzoek kent hiermee de volgende drie doelstellingen:

- Het actualiseren van de eerder gepresenteerde regeldrukeffecten van tranche 1, op basis van de geïmplementeerde regelgeving ten opzichte van de consultatieregelgeving;
- Het in kaart brengen en kwantificeren van de regeldrukeffecten voor bedrijven van de implementatie van tranche 2;
- Het in kaart brengen en kwantificeren van de regeldrukeffecten voor bedrijven van de implementatie van tranche 3.

1.3 Aanpak

Voor het berekenen van de regeldrukeffecten gebruiken wij de Rijksbreed gehanteerde methodiek voor het kwantificeren van regeldruk. De regeldruk voor bedrijven en burgers is in kaart

[1] Regeldrukonderzoek EPBD IV – Eindrapport (Sira Consulting, 2025): https://open.overheid.nl/documenten/4068e9d0-8228-45e5-be8d-e16603ea24c9/file

[2] Tijdlijn ontwikkelingen EPBD IV | Informatiepunt Leefomgeving

gebracht met behulp van de meest recente versie van het 'Handboek meten regeldrukkosten' van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) gepubliceerd in 2026[3].

De resultaten van dit onderzoek zijn enerzijds gebaseerd op bronnen zoals eerder uitgevoerde onderzoeken en openbare data, zoals beschikbaar bij het CBS. Anderzijds zijn ontbrekende gegevens in kaart gebracht door schriftelijk vragen per e-mail voor te leggen aan het ministerie van BZK en door middel van interviews. Tabel 1 geeft per artikel waarvoor een aanvullend interview heeft plaatsgevonden weer met welk type organisatie is gesproken.

Tabel 1. Aanvullende interviews

Tranche	Artikel	Type organisatie
1	Artikel 13	Experts binnen het ministerie van BZK, installatiebedrijven en brancheverenigingen
2	Artikel 6 Artikel 7	Experts binnen het ministerie van BZK , ingenieursbureau Experts binnen het ministerie van BZK, expertisecentrum duurzame bouw
3	Artikel 9	Experts binnen het ministerie van BZK, expertisecentrum duurzame bouw, technisch dienstverlener

1.4 Leeswijzer

Elke tranche wordt in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld. Per artikel wordt eerst een inhoudelijke toelichting op de wijzigingen gegeven, waarna de regeldrukkosten per artikellid worden uiteengezet. Hoofdstuk 5 behandelt de geschatte kosten voor kennisname van de wijzigingen voor tranches 1, 2 en 3. In hoofdstuk 6 zijn tot slot de belangrijkste bevindingen samengevat.

[3] Handboek Meting Regeldrukkosten 2026 | Adviescollege toetsing regeldruk

2 Tranche 1

Met de implementatie van tranche 1 wordt invulling gegeven in het Nederlands recht aan een geselecteerde groep artikelen uit de EPBD IV. De regeldrukeffecten van deze artikelen zijn al eerder in kaart gebracht[4]. Bij het huidige onderzoek zijn deze inzichten voor bepaalde artikelen geactualiseerd door de verschillen te toetsen tussen de conceptregelgeving waar het eerdere onderzoek zich op baseerde, en de daadwerkelijk geïmplementeerde regelgeving. Het gaat om de volgende artikelen en bijbehorende thema's:

- Artikel 4: Methodiek energieprestatieberekening
- Artikel 10: Zonne-energie in gebouwen
- Artikel 13: Technische bouwsystemen
- Artikel 14: Infrastructuur voor duurzame mobiliteit
- Artikel 23 en 24: Keuring van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen

In dit hoofdstuk worden deze verschillen en de regeldrukgevolgen hiervan per thema toegelicht.

2.1 Artikel 4 Methodiek energieprestatieberekening

Inhoudelijke wijzigingen

Op grond van artikel 4 van de EPBD IV moeten de lidstaten voor de berekening van de energieprestatie van gebouwen een methodiek toepassen overeenkomstig het gemeenschappelijk algemeen kader in bijlage I van de richtlijn. Vanwege aanpassingen in bijlage I moeten nieuwe versies van de NTA en BRL-en worden aangestuurd in de Or.

In afstemming met inhoudelijke experts van het ministerie van BZK is vastgesteld dat **geen significante tekstuele wijzigingen** hebben plaatsgevonden in de geïmplementeerde regelgeving en de conceptregelgeving waar het vorige onderzoek zich op baseerde.

Regeldrukgevolgen

Aangezien de conceptregelgeving **ongewijzigd** is overgenomen in de implementatieregelgeving, is er geen aanleiding om de regeldrukberekeningen ten tijde van het eerdere onderzoek aan te passen. In het eerdere regeldrukonderzoek staat de onderbouwing van deze regeldrukberekeningen beschreven. Onderstaande tabel biedt een samenvatting van de uitkomsten van deze berekeningen.

Tabel 2. Artikel 4 (Wijzigingen methodiek energieprestatieberekening): structurele regeldrukkosten

Woningen of utiliteitsgebouwen	Eenmalig of structureel	Kosten tijdbesteding per energielabel	Aantal energielabels per jaar	Kosten (P*Q)
Utiliteit –GACS	Structureel	€ 9,00	2.838	€ 25.542
Utiliteit – energieopslag	Structureel	€ 4,50	102	€ 449
Woningen	Structureel	€ 4,50	5.372	€ 24.174
Totaal				**€ 50.165**

[4] Regeldrukonderzoek EPBD IV – Eindrapport (Sira Consulting, 2025): https://open.overheid.nl/documenten/4068e9d0-8228-45e5-be8d-e16603ea24c9/file

2.2 Artikel 10 Zonne-energie in gebouwen

Inhoudelijke wijzigingen

Artikel 10 van de EPBD IV vereist dat nieuwe bouwwerken dusdanig worden ontworpen dat hun potentieel voor de opwekking van zonne-energie wordt geoptimaliseerd en dat deze technologieën vervolgens kosteneffectief kunnen worden geïnstalleerd. De installatie van een geschikte zonne-energie installatie wordt hierdoor stapsgewijs verplicht gesteld voor diverse bouwwerken. Ter implementatie van dit artikel wordt één bepaling opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en worden enkele bepalingen opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) over zonne-energie in gebouwen.

Bekeken vanuit het perspectief van actualisatie van de al becijferde regeldruk is een enkele wijziging van het Bbl relevant. Gelijk is gebleven dat bestaande utiliteitsgebouwen met een bruikbare gebruiksoppervlakte van meer dan 500 m², na een ingrijpende renovatie of een verbouwing waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is, moeten worden voorzien van een geschikte zonne-energie installatie. Wat gewijzigd is, is de wijze waarop invulling is gegeven aan een 'geschikte' zonne-energie installatie.

Ten tijde van het vorige regeldrukonderzoek volgde uit de implementatieteksten dat een installatie geschikt werd bevonden, zodra deze volgens de actuele bepalingsmethode tussen de **10 en 20 kWh per m² gebruiksoppervlakte per jaar** opwekt. De verhouding tussen gebruiksoppervlakte van een utiliteitsgebouw en de beschikbare dakoppervlakte waarop zonne-opwek geïnstalleerd kan worden maken het soms onmogelijk om aan deze vereiste te voldoen. Daarom was de bepaling opgenomen dat, indien het dakoppervlak van het gebouw zelf niet voldoende groot is, het dakoppervlak van een eventueel aanwezige overdekte aanpalende parkgelegenheid ook benut moet worden. Als ook daarmee niet aan deze eis voldaan kan worden, dient een zonne-energie installatie een zodanig omvang te hebben dat het volledige dak wordt benut.

In de daadwerkelijk geïmplementeerde bepalingen is een andere invulling gegeven aan een 'geschikte' zonne-energie installatie. Deze is nu geschikt wanneer deze een energie opwek kan realiseren van: **30 x (bruto dakoppervlakte/ gebruiksoppervlakte) kWh/m² per jaar**. In plaats van dat aanvullende bepalingen zijn opgenomen voor het geval het dakoppervlakte ontoereikend blijkt, wordt hier met de nieuwe berekeningsmethode meteen voor gecorrigeerd.

Regeldrukgevolgen

Bij het vorige regeldrukonderzoek zijn de structurele (jaarlijkse) regeldrukkosten becijferd op **€ 198.520**. Hierbij is uitgegaan van de onderkant van de bandbreedte voor energie opwek (10-20 kWh) die destijds in de conceptversie van het Bbl was opgenomen. De kosten die in kaart zijn gebracht betreffen de kosten van het installeren van zonne-energie installaties. De kosten van het onderhoud bleken tijdens de interviews niet significant te zijn.

Het aantal utiliteitsgebouwen dat niet in overheidshanden is werd ten tijde van het eerdere onderzoek geschat op 530.000. Op basis van actuele data schatten wij het totale aantal utiliteitsgebouwen waarop de eis van toepassing is op dit moment aanmerkelijk lager in, op 330.000[5] Het aantal overheidsgebouwen schatten wij op 41.000[6]. Zodoende komen wij uit op een aantal utiliteitsgebouwen die niet in overheidshanden zijn van **289.000**.

[5] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2026/03/23/reageer-op-het-concept-van-het-national-building-renovation-plan?utm

[6] Schatting gebaseerd op het aantal kantoorpanden in overheidshanden (4.100: Sira Consulting (2017), Effectmeting wijziging Bouwbesluit 2012), opgeteld bij het aantal gebouwen in bezit van gemeenten niet zijnde kantoren (37.000: https://vng.nl/artikelen/sectorale-routekaart-gemeentelijk-maatschappelijk-vastgoed) = 41.100 = 41.000.

Op basis van eerder onderzoek is een ingrijpende innovatie volgens de definitie van het Bbl zeer zeldzaam, en komt per jaar slechts voor bij 0,0055% van de utiliteitsbouw[7]. Dit komt neer op zo'n 16 gebouwen jaarlijks. De nieuwe verplichting is alleen van toepassing op het deel van deze gebouwen met een gebruiksoppervlakte van meer dan 500 m². We schatten in dat 36% van de utiliteitsgebouwen meer dan 500 m² groot zijn[8]. Hieruit volgt dat er gemiddeld **ongeveer 6 grote utiliteitsgebouwen per jaar** ingrijpend worden gerenoveerd.

Op basis van de interviews met experts is ten tijde van het eerdere onderzoek de inschatting gemaakt dat 25% van deze gebouwen al voldoet aan de nieuwe eis qua opwek van zonne-energie van 10-20 kWh per m² gebruiksoppervlakte per jaar, 25% nog niet over zonnepanelen beschikt en de resterende 50% ongeveer de helft van de benodigde energie opwekt. Wij handhaven deze verdeling bij het huidige onderzoek.

Een verschil in regeldrukkosten ten opzichte van het eerdere onderzoek zou ontstaan wanneer de nieuwe vereisten voor de minimale energie opwek zwaarder zijn dan de oude. De hoogte van het aantal kWh per vierkante meter dat op basis van de nieuwe berekeningsmethode opgewekt moet worden hangt af van de verhouding tussen het dak- en de gebruiksoppervlakte. Is deze verhouding 1:3 (het gebruiksoppervlak is drie keer groter dan het dakoppervlak), dan is de vereiste identiek: 10 kWh. Een rechthoekig kantoorgebouw met drie bouwlagen (een begane grond, en twee verdiepingen) voldoet normaliter aan deze vereisten.

Onbekend is echter welke verhouding tussen gebruiksoppervlakte en dakoppervlakte het meest representatief is. Daarom hanteren wij een bandbreedte voor deze verhouding van 1:4 tot 1:2. De energie opwek die gerealiseerd moet worden binnen deze bandbreedte varieert hiermee van minimaal 7,5 kWh[9] tot maximaal 15 kWh[10]. Voor een gemiddeld kantoorgebouw met een gebruiksoppervlakte >500 m² gaan wij uit van een gebruiksoppervlakte van 2.700 m². Rekenend met de hierboven gegeven bandbreedte, moet een gemiddeld utiliteitsgebouw dat nog niet aan de norm voldoet dus een zonne-energie installatie installeren die 20.250 – 40.500 kWh per jaar opwekt.

Omgerekend naar kilowattpiek (kWp), het maximale vermogen dat een zonnepaneel of installatie kan opwekken onder ideale omstandigheden, komt dit neer op 22,5 - 45 kWp per jaar[11]. Uitgaande van een prijs van gemiddeld € 1.135 voor de installatie van één kWp vermogen, zouden de kosten per gebouw zodoende neerkomen op **€ 25.538 - € 51.075**.

Van de 6 grote utiliteitsgebouwen die jaarlijks ingrijpend gerenoveerd moeten worden, beschikt 25% al over de benodigde capaciteit zonne-opwek, 50% over ongeveer de helft van de benodigde opwek, en 25% beschikt nog helemaal niet over een zonne-energie installatie. In onderstaande tabel zijn de regeldrukkosten voor deze laatste twee groepen weergegeven.

[7] Sira Consulting: Effectmeting minimumeis hernieuwbare energie bij ingrijpende renovatie (2020).

[8] Dit kan worden afgeleid uit de publicatie: Lange Termijn Renovatiestrategie. Op weg naar een CO2-arme Gebouwde Omgeving. RVO, 2020. Hierbij doen we, op basis van de in dit rapport weergegeven cijfers, de aanname dat de gemiddelde hoeveelheid vierkante meter voor de gebouwen met meer dan 500 m² gebruiksoppervlakte 2.700 m² bedraagt.

[9] 30*(1/4) = 7,5 kWh /m2 per jaar.

[10] 30*(1/2) = 15 kWh /m2 per jaar.

[11] Op basis van 900 kWh per kWp per jaar: https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-12/Duurzame%20energie%20opwekken%20in%20de%20industrie%20-%20%20Hernieuwbare%20energietoepassing.pdf?utm

Tabel 3. Artikel 10 (Zonne-energie in gebouwen): structurele regeldrukkosten

Type kosten	Eenmalig of structureel?	Kosten per gebouw	Aantal gebouwen (Q)	Kosten (P*Q)
Inschatting vorige onderzoek (2025)				
Installatie zonne-energie bij gebouwen met 0% van de vereiste capaciteit	Structureel	€ 39.706	2,5	€ 99.265
Installatie zonne-energie bij gebouwen met 50% van de vereiste capaciteit	Structureel	€ 19.853	5	€ 99.265
Totaal				**€ 198.529**
Huidige inschatting (2026)				
Installatie zonne-energie bij gebouwen met 0% van de vereiste capaciteit	Structureel	€ 25.538 - € 51.075	1,5	€ 38.306 - € 76.613
Installatie zonne-energie bij gebouwen met 50% van de vereiste capaciteit	Structureel	€ 12.769 - € 25.538	3	€ 38.306 - € 76.613
Totaal				**€ 76.613 - € 153.225**

2.3 Artikel 13 Technische bouwsystemen

Met artikel 13 van de EPBD IV worden een aantal nieuwe of gewijzigde verplichtingen geïntroduceerd voor de energieprestatie van technische bouwsystemen in gebouwen. Afhankelijk van het type gebouw (woning of utiliteit), het energieverbruik, en of het gaat om nieuwbouw, bestaande bouw, verbouw of ingrijpende innovatie worden eisen gesteld aan het prestatieniveau van de meet- en regeltechniek van deze technische bouwsystemen.

De uitwerking van bovenstaande verplichtingen in Nederlandse wet- en regelgeving vindt plaats binnen het stelsel van de Omgevingswet, meer specifiek in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or). Bij het eerdere onderzoek is de conceptversie van bovenstaande regelgeving als uitgangspunt gehanteerd. De uiteindelijk geïmplementeerde regelgeving verschilt op enkele punten van deze vroegere versie.

In deze paragraaf worden allereerst de inhoudelijke wijzigingen van artikel 13 van de EPBD IV beschreven. Vervolgens worden per wijziging de regeldrukgevolgen in kaart gebracht.

Inhoudelijke wijzigingen

Artikel 13.1 Energieprestatie-eisen

EPBD IV vereist dat lidstaten energieprestatie-eisen vaststellen voor technische bouwsystemen. In de definitie van technische bouwsystemen in het Bbl is het systeem “opwekking van hernieuwbare energie en energieopslag ter plaatse” toegevoegd. Verder wordt een bepaling uit het Bbl voor nieuwbouw geschrapt die vereist dat, bij technische bouwsystemen die bestaan uit een combinatie van systemen, de eisen voor energieprestatie naar rato berekend wordt.

Voor deze bepaling zijn **geen wijzigingen** vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concept- en de implementatieregelgeving.

Artikel 13.3 Zelfregulerende apparatuur

Bij vervanging van koelgeneratoren in bestaande gebouwen moet voortaan zelfregulerende temperatuurregeling per ruimte worden toegepast, net als eerder al bij verwarming verplicht werd.

Voor deze bepaling zijn **geen wijzigingen** vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concept- en de implementatieregelgeving.

Artikel 13.5 Meet- en regelapparatuur voor de monitoring en regulering van binnenluchtkwaliteit

EPBD IV vereist dat lidstaten eisen stellen gericht op installatie van meet- en regelapparatuur voor de monitoring en regulering van binnenluchtkwaliteit in utiliteitsgebouwen, voor zover technisch en economisch haalbaar. Voor grote utiliteitsgebouwen is dit al geregeld. Voor gebouwen worden proportionele eisen toegevoegd (zie artikel 13.9 en artikel 13.10).Voor kleine utiliteitsgebouwen wordt aangesloten bij de vereisten voor woningen (zie artikel 13.11).

Voor deze bepaling zijn **geen wijzigingen** vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concept- en de implementatieregelgeving.

Artikel 13.9 & 13.10 Gebouwautomatisering- en controlesystemen in utiliteitsgebouwen

In de EPBD IV worden behalve eisen aan de gebouwautomatiseringssystemen (GACS) in grote utiliteitsgebouwen, ook eisen toegevoegd voor middelgrote utiliteitsgebouwen (met verwarmings- of koelsystemen met een gecombineerd vermogen tussen 70 en 290 kW) en kleine utiliteitsgebouwen (met verwarmings- of koelsystemen met een gecombineerd vermogen kleiner dan 70 kW).

De uiteindelijke geïmplementeerde regelgeving verschilt op enkele punten van de conceptregelgeving. Deze wijzigingen hebben betrekking op de vereisten aan zowel de nieuwbouw- als de bestaand bouw van middelgrote utiliteitsgebouwen.

Nieuwbouw

Voor nieuwbouw van middelgrote utiliteitsgebouwen zijn de vereisten aan de GACS aangescherpt in de geïmplementeerde regelgeving ten opzichte van de conceptregelgeving. In die laatste werd een GACS voorgeschreven van ten minste **klasse C** zoals gedefinieerd in NEN-EN-ISO-52120. Deze klasse houdt in dat het systeem een globale controle op de energieprestatie kan uitvoeren via bijvoorbeeld een slimme energiemeter. Dit om uitvoering te geven aan de EPBD-eis om het energiegebruik te analyseren en bijsturing mogelijk te maken.

In de geïmplementeerde regelgeving is deze verplichting nu gelijk getrokken met de al geldende vereisten voor grote utiliteitsgebouwen. Dit betekent dat nieuwbouw van middelgrote utiliteitsgebouwen moet voldoen aan **klasse B**, waarbij de energie-analysecomponent (onderdeel 7.4 volgens de norm) voldoet aan **klasse A**.

Bestaande bouw

Voor bestaande middelgrote utiliteitsgebouwen zijn de vereisten omtrent GACS grotendeels ongewijzigd gebleven tussen concept- en implementatieversie van de regelgeving. Het uitgangspunt blijft: bestaande middelgrote utiliteitsgebouwen dienen te beschikken over een GACS van ten minste **klasse C** zoals omschreven in de NEN-norm, waarbij ook een globale controle op energieprestatie via bijvoorbeeld een slimme energiemeter wordt voorgeschreven. Om uitvoering te geven aan de EPBD-eis om het energiegebruik te analyseren en bijsturing mogelijk te maken, wordt voorgeschreven dat de energie-analysecomponent van het GACS-systeem moet voldoen aan **klasse B** conform de NEN-EN-ISO-52120.

Wel zijn er enkele **uitzonderingsgronden** toegevoegd in de implementatieregelgeving:

- Zonwering: klasse C impliceert een geautomatiseerd/gemotoriseerd zonweringssysteem. Komende vanaf klasse D (handmatige bediening) is deze stap technisch-economisch lastig haalbaar. Bestaande middelgrote utiliteitsbouw met handmatige bediende zonwering kan daarom volstaan met behoud van klasse D.
- Tijdgestuurde ventilatie per ruimte: dit kan een heel ingrijpende verbouwing vergen van het luchtbehandeling-systeem (distributie en afgifte). Wanneer in een bestaande situatie geen luchtkleppen aanwezig zijn per ruimte zou dat een aanpassing zijn die technisch-economisch niet haalbaar is. In die situatie is centrale tijdsturing van de ventilatie daarom toegestaan.
- Algemene uitzondering: voor situaties waarin op grond van veiligheids- of gezondheidsvoorschriften gemotiveerd afgezien moet worden van het plaatsen van een GACS-regeling voor de betreffende gebouwfunctie(s) is een algemene uitzondering opgenomen.

Artikel 13.11 Gebouwautomatisering- en controlesystemen in woningen

Nieuwe én ingrijpend gerenoveerde woningen moeten beschikken over meet- en regeltechniek. Voor bestaande gebouwen wordt hierbij niveau C van de NEN-EN-ISO 52120 aangehouden.

Voor deze bepaling zijn **geen wijzigingen** vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concept- en de implementatieregelgeving.

Artikel 13.12 Automatische regeling van verlichting in utiliteitsgebouwen

Grote- en middelgrote utiliteitsgebouwen moeten uitgerust zijn met systemen voor automatische lichtregeling. Aan deze verplichting wordt voldaan middels de (GACS-)verplichtingen van artikel 13.9 en 13.10.

Voor deze bepaling zijn **geen wijzigingen** vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concept- en de implementatieregelgeving.

Regeldrukgevolgen

Hieronder wordt per lid van artikel 13 een inschatting gegeven van de regeldrukkosten op basis van de geïmplementeerde regelgeving ter uitvoering van deze EPBD-bepaling. Wanneer hierboven bij de inhoudelijke bespreking van de wijzigingen is vastgesteld dat geen inhoudelijke wijzigingen tussen de concept- en implementatieregelgeving hebben plaatsgevonden, worden dezelfde regeldrukkosten per gebouw (P) gehanteerd als bij het eerdere onderzoek. Het aantal utiliteitsgebouwen (Q) dat in dit onderzoek gehanteerd wordt, wijkt echter wel af van het eerdere onderzoek (zie paragraaf 2.2). Dit betekent dat **hoewel de regeldrukkosten (P) hetzelfde blijven, de totale regeldrukkosten (P*Q) toch kunnen afwijken van het eerdere onderzoek**. Voor woningen zijn zowel de regeldrukkosten per gebouw (P), als het gehanteerde aantal woningen (Q) gelijk gebleven, en dus zijn ook de totale regeldrukkosten hiervoor niet gewijzigd.

Artikel 13.1 Energieprestatie-eisen

Voor deze bepaling zijn geen wijzigingen vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concepten de implementatieregelgeving. De inschatting van de regeldrukgevolgen van de hieruit volgende verplichting blijft dan ook **gelijk ten opzichte van het eerdere onderzoek**. In onderstaande tabel is de berekening van deze regeldrukkosten voor woningen weergegeven.

Tabel 4. Totale regeldrukkosten art. 13.1 (Energieprestatie-eisen) voor woningen

Type kosten	Eenmalig of structureel	Kosten per woning (P)	Aantal woningen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Nieuwbouw	Structureel	€1,35	11.730	- €15.836
Onderhoud & vervanging	Structureel	€1,35	9.401	- €12.691
Totaal				**- € 28.527**

Artikel 13.3 Zelfregulerende apparatuur

Voor deze bepaling zijn geen wijzigingen vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concept- en de implementatieregelgeving. De inschatting van de regeldrukgevolgen per gebouw (P) van de hieruit volgende verplichting blijft dan ook **gelijk ten opzichte van het eerdere onderzoek**. In onderstaande tabel is de berekening van deze regeldrukkosten weergegeven.

Tabel 5. Totale regeldrukkosten art. 13.3 (Zelfregulerende apparatuur) voor woningen en kleine utiliteitsgebouwen

Type kosten	Eenmalig of structureel	Kosten per gebouw (P_1)	Kosten per gebouw na EIA (P_2)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Woningen	Structureel	€600	n.v.t.	1.723	€ 1.033.800
Utiliteit (<70 kW) – met EIA	Structureel	€1.050	€942	106	€ 99.852
Utiliteit (<70 kW – zonder EIA	Structureel	€1.050	n.v.t.	186	€ 90.300
Totaal					**€ 1.223.952**

Artikel 13.5 Meet- en regelapparatuur voor de monitoring en regulering van binnenluchtkwaliteit

Voor deze bepaling zijn geen wijzigingen vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concept- en de implementatieregelgeving. De inschatting van de regeldrukgevolgen per gebouw (P) van de hieruit volgende verplichting blijft dan ook **gelijk ten opzichte van het eerdere onderzoek**.

Voor grote utiliteitsgebouwen maakt deze apparatuur reeds deel uit van de Nederlandse implementatie van eisen aan gebouwautomatisering-en controlesystemen. Voor middelgrote utiliteitsgebouwen worden proportionele eisen opgenomen in de Nederlandse implementatie van die gebouwautomatiseringen controlesystemen (zie art. 13.9 en 13.10). Voor kleine utiliteitsgebouwen worden dezelfde eisen gesteld als aan woningen (zie art. 13.11). In onderstaande tabel zijn de regeldrukkosten van deze bepalingen opgenomen.

Tabel 6. Totale regeldrukkosten art. 13.5 (Meet- en regelapparatuur voor de monitoring en regulering van binnenluchtkwaliteit): kleine utiliteitsgebouwen

Doelgroep	Eenmalig of structureel	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Nieuwbouw kleine utiliteit (< 70 kW)	Structureel	€600	9.777	€ 5.866.200
Ingrijpende renovatie kleine utiliteit (< 70 kW)	Structureel	€600	18	€ 10.800
Totaal				**€ 5.877.000**

Artikel 13.9 & 13.10 Gebouwautomatisering- en controlesystemen in utiliteitsgebouwen

De verschillen tussen concept- en implementatieregelgeving hebben betrekking op de vereisten aan zowel de nieuwbouw- als de bestaande bouw van middelgrote utiliteitsgebouwen. Hieronder zijn de gevolgen van deze aanpassingen voor de regeldrukkosten van nieuwbouw en bestaande bouw afzonderlijk toegelicht.

Nieuwbouw

De verwachting van installatiebedrijven is dat bij de nieuwbouw van middelgrote utiliteitsgebouwen, veel reguliere GACS functionaliteiten die benodigd zijn voor klasse B al aanwezig zullen zijn in het ontwerp. Zaken als ruimteregeling, sensoren, toerengeregelde luchtbehandeling en lokale regeling zijn in moderne nieuwbouw gangbaar. Het grootste verschil zit in de energieanalysecomponent en de mate waarin het systeem op basis van de analyse ook zelfstandig kan bijsturen.

Waar bij klasse C volstaan kan worden met een eenvoudige monitoringsoplossing, is voor klasse A een systeem vereist dat daadwerkelijk zelfsturend is. Voor deze laatste functionaliteit is het van belang dat de software ook zelf kan ingrijpen in setpoints en stooklijnen. Wanneer uitsluitend naar een zo goedkoop mogelijke compliance-oplossing wordt gekeken, kan aan de verplichting voldaan worden met een softwarematige 'schil' over het gebouwbeheersysteem van ongeveer **€ 10.000** aan implementatiekosten[12]. Aanvullend moet rekening gehouden worden met de structurele abonnementskosten van een dergelijk softwarepakket, waarvan de kosten circa € 2.000 tot € 5.000 per jaar bedragen. Voor de regeldrukberekening hanteren wij het middelpunt van deze bandbreedte (**€ 3.500**).

Daarnaast zijn slimme energiemeters nodig. Op grond van de nieuwe Energiewet, en het onderliggende stelsel van regelgeving en meetcodes, is de installatie van een slimme hoofdmeter reeds verplicht bij nieuwe middelgrote utiliteitsbouw[13]. Wel moeten mogelijk tussenmeters geïnstalleerd worden om het energieverbruik van gebouwdelen, bedrijfsonderdelen of installaties apart te kunnen meten. Voor een representatief gebouw van circa 2.000 m² met warmtepomp, vloerverwarming/-koeling en luchtbehandeling wordt een indicatie van vijf à zes aanvullende meters genoemd. De kosten voor het plaatsen en leveren van een tussenmeter voor gas of elektriciteit bedragen € 200 tot € 400[14]. Uitgaande van het middelpunt van deze bandbreedtes, komen de totale kosten neer op **€ 1.650**.[15]

De aanname bij het vorige onderzoek was dat 15% van de utiliteitsgebouwen een vermogen heeft van >70 - ≤290 kW, en dus kwalificeert als 'middelgroot', zowel in het geval van bestaande bouw als nieuwbouw. Op basis van het huidige onderzoek is er geen aanleiding om deze aanname te herzien. Wel wordt op basis van geactualiseerde data een ander aantal utiliteitsgebouwen aangehouden dat onder toepassing van de EPBD IV valt, namelijk 330.000[16]. Op basis van gegevens van het CBS kan worden vastgesteld dat 3.585 nieuwe utiliteitsgebouwen bij

[12] Hoewel de nalevingskosten van deze verplichting (en de installatie van tussenmeters) per afzonderlijke nieuwbouwwoning slechts eenmaal worden gemaakt, worden deze kosten aangemerkt als structurele regeldrukkosten. De verplichting is immers blijvend van toepassing op nieuw te realiseren woningen en leidt daardoor jaarlijks opnieuw tot nalevingskosten voor de doelgroep. De structurele regeldrukkosten worden berekend door de aanvullende kosten per woning te vermenigvuldigen met het verwachte jaarlijkse aantal nieuwbouwwoningen.

[13] https://www.rdi.nl/onderwerpen/consumenten/wettelijke-plicht-slimme-of-digitale-meter

[14] https://www.stimular.nl/maatregelen/tussenmeters-voor-onderhuurders-gebouwdelen-of-specifieke-apparatuur/

[15] 5,5 (meters) * € 300 = € 1.650.

[16] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2026/03/23/reageer-op-het-concept-van-het-national-building-renovation-plan?utm
https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2026/03/23/reageer-op-het-concept-van-het-national-building-renovation-plan?utm

benadering onder het toepassingsbereik van de EPBD IV gebouwd zijn in 2025[17]. Dit betekent dat **538 nieuwe utiliteitsgebouwen**, onder de verplichtingen ten aanzien van GACS voor middelgrote utiliteitsgebouwen vallen.

De totale meerkosten voor de nieuwbouw van een middelgroot utiliteitsgebouw met GACS klasse C (o.b.v. de conceptregelgeving), om naar klasse B met energie-analysecomponent A te geraken komen zodoende neer op **€ 6.267.700 eenmalig** en **€ 3.500 structureel per utiliteitsgebouw**. In onderstaande tabel zijn de totale regeldrukkosten voor nieuwbouw van middelgrote utiliteitsgebouwen weergegeven.

Tabel 7. Totale regeldrukkosten art. 13.9 & 13.10 (GACS in utiliteitsgebouwen) voor nieuwbouw middelgrote utiliteit

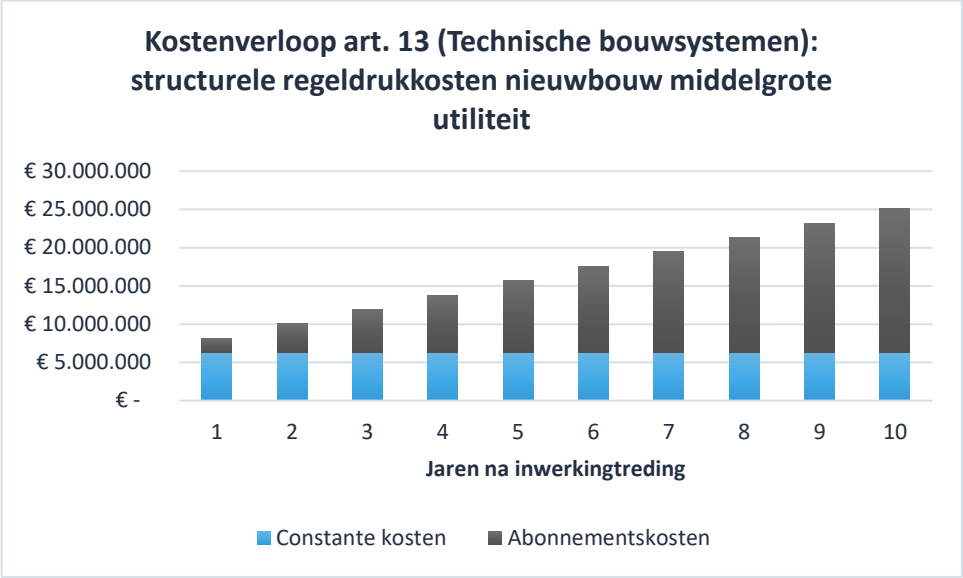
Type kosten	Eenmalig of structureel	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Inschatting vorige onderzoek (2025)				
Installatie slimme ruimtethermosstaat	Structureel	€600	2.426	**€ 1.455.600**
Huidige inschatting (2026)				
Implementatie monitoringssoftware	Structureel	€ 10.000	538	€ 5.380.000
Energiemeters	Structureel	€ 1.650	538	€ 887.700
Abonnementskosten monitoringssoftware	Structureel*	€ 3.500	538	€ 1.883.000
Totaal				**€ 8.150.700**

* De structurele regeldrukkosten van een abonnement op monitoringssoftware zijn cumulatieve regeldrukkosten. Dit komt omdat het aantal gebouwen dat (verplicht) over deze software moet beschikken ieder jaar toeneemt, aangezien er ieder jaar nieuwbouw wordt toegevoegd aan de gebouwenvoorraad.

Dit betekent dat de totale regeldrukkosten (T) voor een gegeven jaar na inwerkingtreding (J) bestaan uit de cumulatieve regeldrukkosten voor abonnementskosten (A) in dat betreffende jaar en de jaarlijkse constante kosten (C) voor de implementatie van de monitoringssoftware, en de aanschaf van energiemeters (T = (N*A) + C). De cumulatieve regeldrukkosten zullen derhalve lineair toenemen.

Onderstaande grafiek toon het totale kostenverloop voor de eerste 10 jaar na inwerking.

[17] In Q1 van 2025 (het meest recente kwartaal waarvan cijfers beschikbaar waren) zijn 3.259 nieuwe utiliteitsgebouwen opgeleverd. Op jaarbasis komt dit neer op (4*3.259 =) 13.036 utiliteitsgebouwen. Dit betreft echter álle 1.2 miljoen utiliteitsgebouwen, en niet alleen de 330.000 onder toepassing van de EPBD IV. Naar rato betreft de aanwas van nieuwe utiliteitsgebouwen die wél onder toepassing van de EPBD IV vallen daarom ((330.000/1.200.000)*13.036 =) 3.584,9 = 3.585 utiliteitsgebouwen. (bron: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table?fromstatweb)



Bestaande bouw

Voor bestaande middelgrote utiliteitsgebouwen zijn de vereisten omtrent GACS grotendeels ongewijzigd gebleven tussen concept- en implementatieversie van de regelgeving. Wel zijn er enkele uitzonderingsgronden toegevoegd in de implementatieregelgeving.

De gevolgen voor de regeldrukkosten van gebouweigenaren van de uitzonderingen voor zonwering en ventilatie zijn in theorie zeer aanzienlijk. Installateurs schatten in dat de kosten om een middelgroot utiliteitsgebouw (vloeroppervlak: 2.000 m^2) dat nog beschikt over handmatig bediende zonwering, te voorzien van geautomatiseerde zonwering kunnen oplopen tot **€ 300.000**. De kosten om in een bestaand gebouw een systeem met tijdgestuurde ventilatie per ruimte te installeren, zijn in potentie nog hoger, en zouden in sommige gevallen tot wel **€ 500.000** kunnen bedragen.

In werkelijkheid heeft de toevoeging van deze uitzonderingsgronden **geen gevolgen** voor de inschatting van de regeldrukkosten. Primaire reden hiervoor is dat bovenstaande bedragen reeds waren buitengesloten van de inschattingen ten tijde van het vorige onderzoek[18]. De genoemde reden hiervoor is dat de EPBD IV (artikel 13, eerste lid), een expliciete uitzondering bevat voor het nemen van maatregelen die niet economisch haalbaar zijn. De inschatting van installateurs was dat bovengenoemde maatregelen hiervoor zouden kwalificeren.

Desalniettemin dient een **correctie** plaats te vinden van ingeschatte regeldrukkosten ten tijde van het vorige onderzoek. Voor de bestaande bouw van middelgrote utiliteitsgebouwen zijn de totale eenmalige regeldrukkosten destijds (2025) ingeschat op **€ 118.441.950**. Op basis van aanvullende gesprekken gevoerd voor dit onderzoek moet deze inschatting worden bijgesteld naar eenmalig regeldrukkosten van **€ 170.465.625**.

Deze correctie is allereerst het gevolg van een bijgestelde schatting van de kosten voor de benodigde *hardware*. De aanschafprijs van een thermostatische radiatorkraan werd bij het vorige onderzoek impliciet geraamd op € 30 per radiatorkraan. Op basis van het huidige prijspeil achten de respondenten van het huidige onderzoek een prijs van **€ 50** realistischer. Voor een utiliteitsgebouw met 20 ruimtes, en vijf radiatoren per ruimte, komen de totale kosten dan neer op **€ 5.000**.

[18] Regeldrukonderzoek EPBD IV – Eindrapport (Sira Consulting, 2025): https://open.overheid.nl/documenten/4068e9d0-8228-45e5-be8d-e16603ea24c9/file

Ook moeten de tijdbestedingskosten voor de installatie van deze radiatorkranen nog opgeteld worden bij de aanschafprijs. Per radiator wordt de tijdbesteding van montage geraamd op gemiddeld 45 minuten. Het aantal radiatoren voor een gemiddeld utiliteitsgebouw wordt geschat op 100. Dit betekent een tijdbesteding van 75 uur per utiliteitsgebouw. Op basis van een steekproef van installatiebedrijven hanteren wij een extern uurtarief voor deze tijdbesteding van € 85. De totale installatiekosten bedragen hiermee **€ 6.375**. Wanneer ten slotte de kosten voor een 'slimme' ruimtethermosstaat (à € 600) hierbij opgeteld worden, komen de totale eenmalige kosten neer op **€ 11.975**.

Net als bij nieuwbouw doen wij de aanname dat 15% van de utiliteitsgebouwen een vermogen heeft van >70 - ≤290 kW, en dus kwalificeert als 'middelgroot'. Omgerekend gaat het dus om **49.500** bestaande utiliteitsgebouwen. In lijn met het vorige onderzoek wordt daarnaast verondersteld dat **75%** van de middelgrote utiliteitsgebouwen al beschikt over zelfregulerende apparatuur, zoals thermostatische radiatorkranen. **Op grond van de EPBD III was het bij deze gebouwen namelijk reeds verplicht om zelfregulerende apparatuur te installeren bij vervanging van een warmtegenerator.**

Voor driekwart van de utiliteitsgebouwen (**37.125**) geldt daarom dat zij op grond van de EPBD IV enkel een slimme ruimtethermostaat van **€ 600** nodig zullen hebben. Voor de overige 25% (**12.375** utiliteitsgebouwen) zonder zelfregulerende apparatuur, geldt dat zij de hierboven geraamde maximale kosten van **€ 11.975** zullen moeten maken om aan de verplichtingen te voldoen.

In onderstaande tabel wordt de geactualiseerde berekening van de totale regeldrukkosten voor bestaande middelgrote utiliteitsgebouwen op grond van de conceptregelgeving weergegeven.

Tabel 8. Totale regeldrukkosten art. 13.9 & 13.10 (GACS in utiliteitsgebouwen) voor bestaande bouw middelgrote utiliteit

Doelgroep	Eenmalig of structureel	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Inschatting vorige onderzoek (2025)				
Installatie ruimtethermosstaat + radiatorknoppen	Eenmalig	€3.750	21.341	€ 80.028.750
Installatie ruimtethermosstaat	Eenmalig	€600	64.022	€ 38.413.200
Totaal				**€ 118.441.950**
Huidige inschatting (2026)				
Installatie ruimtethermosstaat + radiatorknoppen	Eenmalig	€ 11.975	12.375	€ 148.190.625
Installatie ruimtethermosstaat	Eenmalig	€ 600	37.125	€ 22.275.000
Totaal				**€ 170.465.625**

Artikel 13.11 Gebouwautomatisering- en controlesystemen in woningen

Voor deze bepaling zijn geen wijzigingen vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concepten de implementatieregelgeving. De inschatting van de regeldrukgevolgen van de hieruit volgende verplichting blijft dan ook **gelijk ten opzichte van het eerdere onderzoek**. In onderstaande tabel is de berekening van deze regeldrukkosten weergegeven.

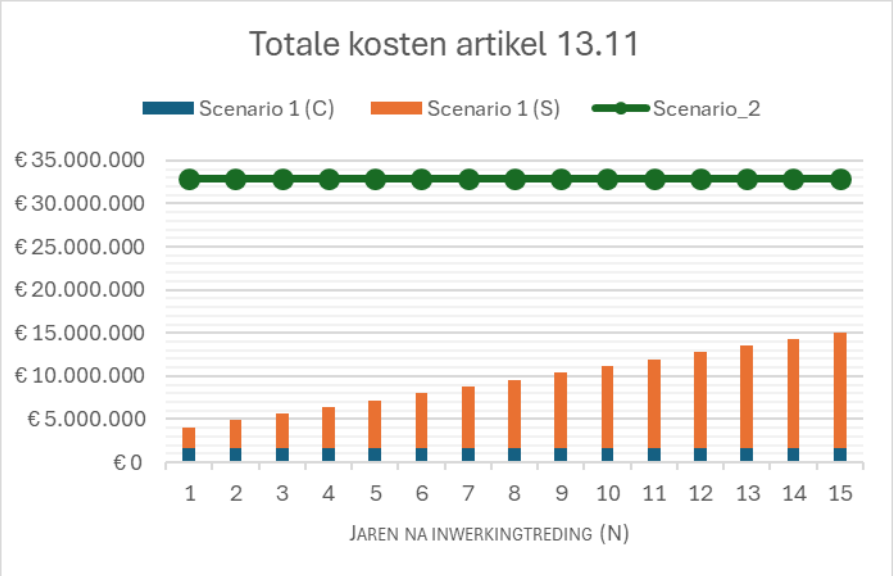
Tabel 9. Totale regeldrukkosten art. 13.11 (GACS in woningen) voor nieuwbouw en ingrijpende renovatie woningen

Doelgroep	Eenmalig of structureel	Kosten apparatuur per woning (P)	Aantal woningen (Q)	Kosten (P*Q)
Scenario 1				
Nieuwbouw woningen	Structureel	€25	64.860	€ 1.621.500
	Structureel*	€12	64.860	€ 778.320
Totaal				**€ 2.399.820**
Ingrijpende renovatie woningen	Structureel	€25	780	€ 19.500
	Structureel*	€12	780	€ 9.360
Totaal				**€ 28.860**
Scenario 2				
Nieuwbouw woningen	Structureel	€500	64.860	€ 32.430.000
Ingrijpende renovatie woningen	Structureel	€500	780	€ 390.000

*De structurele meerkosten van een service contract bij de aanschaf van een P1-dongle zijn cumulatieve meerkosten. Dit omdat in jaar 1 na inwerkingtreding enkel de (64.860) nieuwbouwwoningen en woningen die ingrijpende gerenoveerd zijn (780) deze kosten zullen maken, maar dit in jaar 2 het geval is voor eenzelfde groep nieuwbouwwoningen/ingrijpend gerenoveerde woningen én de nieuwbouwwoningen/ingrijpend gerenoveerde woningen van het voorgaande jaar die intussen tot de bestaande woningvoorraad behoren.

De (cumulatieve) servicekosten (*S*) voor een gegeven jaar na inwerkingtreding (*N*) zijn dus gelijk aan *S = N*(64.860+780)*€12*. In het eerste jaar bedragen de servicekosten derhalve (1*65.640*€12 =) €787.680, maar deze kosten zullen lineair toe blijven nemen. Hierdoor zal ook het totale kostenverloop van scenario 1 een lineaire groei kennen.

Onderstaande grafiek toont het totale kostenverloop voor elk scenario voor de komende 15 jaar. Hierbij zijn in het geval van scenario 1 de servicekosten (*S*) voor elk jaar inwerkingtreding (*N*) opgeteld bij de constante kosten (*C*) voor de aanschaf van de P1-dongle.



Artikel 13.12 Automatische regeling van verlichting in utiliteitsgebouwen

Voor deze bepaling zijn geen wijzigingen vastgesteld tussen de uitwerking hiervan in de concept- en de implementatieregelgeving. De inschatting van de regeldrukgevolgen van de hieruit volgende verplichting blijft dan ook **gelijk ten opzichte van het eerdere onderzoek**.

Grote utiliteitsgebouwen moeten vanaf 31-12-2027 uitgerust zijn met systemen voor automatische lichtregeling, en middelgrote gebouwen vanaf 31-12 2029. Deze functionaliteit is onderdeel van gebouwautomatiseringssystemen (GACS) en wordt toegevoegd aan de eisen voor die systemen. Derhalve worden **geen afzonderlijke regeldrukeffecten** van deze bepaling verwacht.

2.4 Artikel 14 Infrastructuur voor duurzame mobiliteit

Inhoudelijke wijzigingen

Artikel 14 poogt om de infrastructuur voor duurzame mobiliteit als standaard bij bouwwerken te realiseren en daarmee de aanleg en het gebruik hiervan te stimuleren. Het introduceert de verplichting tot het aanleggen van een minimaal aantal laadpalen en bekabeling en het aanleggen van een minimaal aantal fietsparkeerplaatsen.

Bij de actualisatie van de bevindingen ten aanzien van de regeldrukgevolgen van deze bepaling zijn twee wijzigingen vastgesteld tussen de conceptregelgeving die het uitgangspunt vormde bij het eerdere onderzoek, en de daadwerkelijk geïmplementeerd regelgeving. Beide wijzigingen hebben betrekking op de verplichting tot het aanleggen van fietsparkeerplaatsen bij niet voor woning bestemde gebouwen (voorts: utiliteitsgebouwen). De eerste wijziging heeft betrekking op nieuwbouw van utiliteitsgebouwen, de tweede op bestaande bouw.

Nieuwbouw

De eerste wijziging betreft de vereisten aan nieuwbouw van utiliteitsgebouwen. In de conceptregelgeving was een nieuwbouw-eis opgenomen in het Bbl die voorschreef dat bij nieuwbouw van utiliteitsbouw met een parkeergelegenheid van meer dan vijf parkeerplaatsen, fietsparkeerplaatsen aanwezig dienen te zijn die tenminste 15% van de gemiddelde of 10% van de totale gebruikerscapaciteit van het gebouw vertegenwoordigen, waarbij rekening wordt gehouden met de ruimte die nodig is voor fietsen met grotere afmetingen dan standaardfietsen.

Tekstueel is deze bepaling niet gewijzigd. Wel is ervoor gekozen deze niet op te nemen als vereiste in het Bbl, maar als instructieregel in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). De kern van deze wijziging is dat waar een nieuwbouweis in het Bbl rechtstreeks geldt voor degene die bouwt, een instructieregel in het Bkl zich in eerste instantie richt tot een bestuursorgaan, doorgaans de gemeente. Het bevoegd gezag moet op basis van deze instructieregel in het omgevingsplan een minimumaantal fietsparkeerplaatsen vereisen als het omgevingsplan nieuwbouw (niet voor bewoning bestemd) toelaat en daarbij is voorzien in een parkeergelegenheid voor auto's van ten minste vijf parkeervakken. Hierbij behoudt het bevoegd gezag de mogelijkheid om rekening te houden met de duur van het gebruik en de benodigde capaciteit.

Bestaande bouw

De eerste wijziging is bepalend voor de tweede wijziging. Dat er geen nieuwbouweis gesteld wordt in het Bbl wat betreft fietsparkeerplaatsen heeft als consequentie dat er geen eis voor bestaande bouw kan worden gesteld. Uitgangspunt van het Bbl is dat er voor bestaande bouw geen strengere eisen gelden dan voor nieuwbouw. Waar in de conceptregelgeving dezelfde voorschriften voor fietsparkeerplaatsen als bij nieuwbouw waren opgenomen voor bestaande utiliteitsgebouwen, behalve dan dat deze enkel golden voor bestaande utiliteitsgebouwen met meer dan twintig parkeerplaatsen in plaats van vijf, is deze verplichting dus komen te vervallen in de geïmplementeerde regelgeving.

Regeldrukgevolgen

De wijzigingen hebben betrekking op de verplichte aanwezigheid van voldoende fietsparkeerplaatsen, enerzijds bij de nieuwbouw-, en anderzijds bij de bestaande bouw van utiliteitsgebouwen. De regeldrukgevolgen van deze wijzigingen zullen daarom afzonderlijk worden toegelicht. Vervolgens zullen de totale regeldrukkosten van artikel 14 beschreven worden.

Figuur 1. Toelichting aantal utiliteitsgebouwen en (fiets)parkeerplaatsen

Aantal utiliteitsgebouwen en (fiets)parkeerplaatsen

In Nederland vallen 330.000 bestaande utiliteitsgebouwen onder het toepassingsbereik van de EPBD IV[19]. Op basis van eerder onderzoek[20], gecorrigeerd voor de toename van de voorraad utiliteitsgebouwen sindsdien, gaan wij uit van 38.000 utiliteitsgebouwen met meer dan 20 parkeerplaatsen. Eveneens volgt uit dit eerdere onderzoek dat, wederom gecorrigeerd voor de toename van het totale aantal utiliteitsgebouwen, Nederland 40.000 utiliteitsgebouwen met tussen de 10 en de 20 parkeerplaatsen telt. Het resterende aantal utiliteitsgebouwen (252.000) telt minder dan 10 parkeerplaatsen. Omdat feitelijke data hierover ontbreken, doen wij de aanname dat van deze groep 40% van de utiliteitsgebouwen (101.000) meer dan 5 parkeerplaatsen telt[21]. Er zijn dus 141.000 utiliteitsgebouwen met meer dan 5 maar niet meer dan 20 parkeerplaatsen.

Aantal autoparkeerplaatsen

Het aantal parkeerplaatsen gelegen bij bedrijfsgebouwen wordt door TNO geschat op circa 6.2 miljoen. Gemiddeld tellen parkeerlocaties bij utiliteitsgebouwen met meer dan 20 parkeerplaatsen 38 parkeerplaatsen.

Over het gemiddelde aantal parkeerplaatsen bij utiliteitsgebouwen in de categorieën >5 parkeerplaatsen en >10 parkeerplaatsen zijn geen cijfers bekend. Om tot een benadering te komen van dit aantal zijn de volgende aannames gehanteerd:

- Het gemiddelde parkeerterrein van utiliteitsgebouwen met >10 - ≤20 parkeerplaatsen telt 15 parkeerplaatsen.
- Het gemiddelde parkeerterrein van utiliteitsgebouwen met meer dan meer dan 5 maar minder dan 10 parkeerplaatsen, telt 7 parkeerplaatsen.

Op basis van deze gemiddeldes, en de frequentie van het aantal gebouwen in verschillende categorieën, kan een gewogen gemiddelde berekend worden voor verschillende grootteklassen. Bijvoorbeeld: het gemiddelde aantal parkeerplaatsen bij utiliteitsgebouwen met >5 - ≤20 parkeerplaatsen is circa 9 parkeerplaatsen[22].

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de frequentie van het aantal utiliteitsgebouwen in diverse grootteklassen (gemeten in aantal parkeerplaatsen), het gemiddelde aantal parkeerplaatsen dat bij utiliteitsgebouwen in deze klassen te vinden is, en het totale aantal parkeerplaatsen dat naar schatting bij gebouwen in deze grootteklassen aanwezig is.

[19] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/actueel/nieuws/2026/03/23/reageer-op-het-concept-van-het-national-building-renovation-plan?utm

[20] Ecorys (2019). EPBD herziening-EV: bronnenonderzoek parkeren.

[21] 0,4*(330.000-38.000-40.000) = 100.800 = 101.000

[22] ((101.000*7)+(40.000*15))/(101.000+40.000) = 9,3

Grootteklasse (aantal parkeerplaatsen)	Aantal utiliteitsgebouwen	Nieuwbouw	Gemiddeld aantal parkeerplaatsen	Totaal aantal parkeerplaatsen
>20	38.000	413	38	1.444.000
>10	78.000	847	26	2.028.000
>5	179.000	1.945	15	2.685.000
>5 - ≤10	101.000	1.097	7	707.000
>5 - ≤20	141.000	1.532	9	1.269.000
>10 - ≤20	40.000	435	15	600.000

Bovenstaande cijfers hebben betrekking op de bestaande voorraad utiliteitsgebouwen. Op basis van gegevens van het CBS kan worden vastgesteld dat 3.585 nieuwe utiliteitsgebouwen onder het toepassingsbereik van de EPBD IV gebouwd zijn in 2025[23]. Wij doen de aanname dat de onderlinge verhoudingen tussen aantallen utiliteitsgebouwen in de grootteklassen, ten opzichte van het totale aantal utiliteitsgebouwen, ook van toepassing zijn op nieuwbouw van utiliteitsgebouwen.

Aantal fietsparkeerplaatsen

Nieuwbouw en bestaande bouw van utiliteitsgebouwen met, respectievelijk, meer dan 5 of meer dan 20 parkeerplaatsen, diende daarnaast op basis van de conceptregelgeving te beschikken over fietsparkeerplaatsen die ten minste 15% van de gemiddelde of 10% van de totale gebruikerscapaciteit van het gebouw vertegenwoordigen.

In Nederland heeft een kantoorgebouw gemiddeld één parkeerplek per 6 gebruikers van dat gebouw[24]. Wat betreft de norm voor nieuwbouw met meer dan vijf parkeerplaatsen, voor deze utiliteitsgebouwen geldt dat zij gemiddeld 15 parkeerplaatsen tellen. Dit betekent dat deze gebouwen gemiddeld genomen ruimte bieden aan 90 werknemers, en dus dient te beschikken over ten minste **9 fietsparkeerplaatsen**. Voor bestaande bouw gold de norm bij utiliteitsgebouwen met meer dan 20 autoparkeerplaatsen. Deze utiliteitsgebouwen tellen gemiddeld genomen 38 parkeerplaatsen, en bieden dus ruimte aan 228 medewerkers. Zodoende moeten bestaande utiliteitsgebouwen op basis van de conceptregelgeving beschikken over **23 fietsparkeerplaatsen**.

Nieuwbouw

De inhoudelijke vereisten wat betreft de aanwezigheid van fietsparkeerplaatsen bij nieuwbouw van utiliteitsgebouwen met meer dan 5 autoparkeerplaatsen blijven ongewijzigd. Op basis van bovenstaand tekstkader zou het gemiddelde nieuwe utiliteitsgebouw derhalve moeten beschikken over ten minste 9 fietsparkeerplaatsen. Wel zijn deze bepalingen opgenomen in het Bkl, in plaats van het Bbl. Dit heeft in principe geen automatische regeldrukgevolgen voor initiatiefnemers of gebouweigenaren: zij zijn nog steeds verplicht om fietsparkeerplaatsen te realiseren,

[23] In Q1 van 2025 (het meest recente kwartaal waarvan cijfers beschikbaar waren) zijn 3.259 nieuwe utiliteitsgebouwen opgeleverd. Op jaarbasis komt dit neer op (4*3.259 =) 13.036 utiliteitsgebouwen. Dit betreft echter álle 1.2 miljoen utiliteitsgebouwen, en niet alleen de 330.000 onder toepassing van de EPBD IV. Naar rato betreft de aanwas van nieuwe utiliteitsgebouwen die wél onder toepassing van de EPBD IV vallen daarom ((330.000/1.200.000)*13.036 =) 3.584,9 = 3.585 utiliteitsgebouwen. (bron: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/81955NED/table?fromstatweb)

[24] https://ogwijzer.nl/artikelen/parkeren-bij-je-kantoorruimte-wat-zijn-de-parkeeroplossingen/#:~:text=Verhuur%20je%20een%20kantoorruimte%20op%20een%20bedrijventerrein%2C%20dan%20zijn%20er,10%20tot%2013%20parkeerplaatsen%20zijn.

maar zijn dit nu op basis van de afgegeven omgevingsvergunning in plaats van de nieuwbouweisen van het Bbl.

De betreffende instructieregel is opgenomen in het Bkl met behulp van een 'formulering met een dwingend karakter'[25], wat betekent dat een overheid in principe aan die instructieregel móét voldoen. Wel biedt deze wijziging het bevoegd gezag de mogelijkheid om rekening te houden met de duur van het gebruik en de gebruikerscapaciteit. Het bevoegd gezag heeft zodoende enige, zij het zeer beperkte speelruimte om in de vergunningvoorschriften af te wijken van de gestelde norm. Onbekend is hoe vaak en op welke wijze het bevoegd gezag deze beleidsruimte zal inzetten.

Bij het vorige onderzoek[26] is geconcludeerd dat in de huidige situatie in de meeste gevallen al aan de vereisten voor de aanwezigheid van fietsparkeerplaatsen bij nieuwbouw voldaan wordt. Omdat geen nadere uitwerking van de eisen waaraan een fietsparkeerplaats dient te voldoen wordt gegeven, konden respondenten niet inschatten welke kosten gemaakt zouden moeten worden om een dergelijke fietsparkeerplaats aan te leggen. De verwachting was desalniettemin dat deze kosten minimaal zouden zijn. Daarom werden er geen regeldrukkosten verwacht van deze verplichting bij het vorige onderzoek.

Bij deze actualisatie is vastgesteld dat de verplichtingen inhoudelijk ongewijzigd zijn, maar zijn opgenomen als instructieregel in plaats van als nieuwbouweis. Dit biedt het bevoegd gezag mogelijkerwijs in sommige gevallen de mogelijkheid om af te wijken van de norm. Onbekend is hoe vaak en op welke wijze van deze mogelijkheid gebruik zal maken. Aangenomen wordt echter dat nog steeds geldt dat het aantal benodigde fietsparkeerplaatsen in de huidige situatie al aanwezig zal zijn. De inschatting dat deze verplichting **geen regeldrukgevolgen** zal hebben blijft daarom gehandhaafd.

Bestaande bouw

De verplichting voor bestaande utiliteitsgebouwen met meer dan 20 parkeerplaatsen om te beschikken over een minimumaantal fietsparkeerplaatsen is komen te vervallen in de geïmplementeerde regelgeving. Bij het vorige regeldrukonderzoek op basis van de conceptregelgeving werd vastgesteld dat de huidige eisen op gemeenteniveau ten aanzien van het aantal fietsparkeerplaatsen bij bestaande utiliteitsbouw veelal al strenger zijn dan de verplichting op grond van de EPBD IV. Derhalve werden geen additionele regeldrukeffecten van deze verplichting verwacht. Het komen te vervallen van deze verplichting heeft logischerwijs dan ook **geen regeldrukgevolgen**.

Totale regeldrukkosten

De verschillen tussen de conceptregelgeving en de geïmplementeerde regelgeving ter uitvoering van artikel 14 hebben **geen gevolgen voor de regeldrukinschatting** die bij het eerdere onderzoek heeft plaatsgevonden. Wel is het aantal utiliteitsgebouwen waarop deze verplichting betrekking aanzienlijk gewijzigd ten opzichte van het eerdere onderzoek (zie figuur 1). Onderstaande tabel geeft de totale regeldrukeffecten voor utiliteitsgebouwen en woningen weer.

[25] https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/instructieregel/in-acht-nemen/

[26] Regeldrukonderzoek EPBD IV – Eindrapport (Sira Consulting, 2025): https://open.overheid.nl/documenten/4068e9d0-8228-45e5-be8d-e16603ea24c9/file

Tabel 10. Totale regeldrukkosten art. 14 (Infrastructuur voor duurzame mobiliteit)

Type kosten	Eenmalig of structureel?	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Utiliteitsgebouwen				
Aanleg laadinfrastructuur bestaande bouw	Eenmalig	€ 2.660 - € 4.550	38.000	€ 101.080.000 - € 172.900.000
Aanleg infrastructuur nieuwbouw utiliteit (>5 - ≤10 parkeerplaatsen)	Structureel	€ 4.555	1.009	€ 4.595.995
Aanleg infrastructuur nieuwbouw utiliteit (>10 parkeerplaatsen)	Structureel	€ 7.480	779	€ 5.826.920
Aanleg infrastructuur nieuwbouw kantoren (>5 - ≤10 parkeerplaatsen)	Structureel	€ 8.825	88	€ 776.600
Aanleg infrastructuur nieuwbouw kantoren (>10 parkeerplaatsen)	Structureel	€ 33.800	68	€ 2.298.400
Totaal				**€ 114.613.915 - € 186.433.915**
Woningen				
Aanleg laadinfrastructuur nieuwbouw	Structureel	€ 2.275	2.050	€ 4.663.750
Aanleg voorbekabeling nieuwbouw	Structureel	€ 3.000	2.129	€ 6.387.000
Totaal				**€ 11.050.750**

2.5 Artikel 23 & 24 Keuring van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen

Inhoudelijke wijzigingen

Ter uitvoering van artikel 23 en 24 van de EPBD IV worden enkele bepalingen geschrapt uit het Bbl en de Or. Het betreft bepalingen over de keuring van verwarmingssystemen en aircosystemen. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verplichtingen van artikel 23 en 24 hangt samen met de voorschriften van artikel 13.9 van de EPBD IV. Hierin staat dat een toenemende groep gebouwen voorzien moet worden van een gebouwautomatiserings-en controlesysteem (GACS), waardoor deze gebouwen uitgezonderd worden van de keuringsplicht. Vanaf 2030 valt de ondergrens waarbij een GACS verplicht is vrijwel samen met de ondergrens waarboven een keuring verplicht is, waardoor verplichte keuringen zeer zeldzaam zullen worden.

In afstemming met inhoudelijke experts van het ministerie van BZK is vastgesteld dat **geen significante tekstuele wijzigingen** hebben plaatsgevonden in de geïmplementeerde regelgeving en de conceptregelgeving waar het vorige onderzoek zich op baseerde.

Regeldrukgevolgen

Aangezien de conceptregelgeving **ongewijzigd** is overgenomen in de implementatieregelgeving, is er geen aanleiding om de eerdere inschatting van de regeldrukkosten per gebouw (P) aan te passen. In het eerdere regeldrukonderzoek staat de onderbouwing van deze regeldrukberekeningen beschreven. Wel is het aantal utiliteitsgebouwen waar deze bepaling betrekking op heeft gewijzigd doordat in dit onderzoek aan ander totaal aantal utiliteitsgebouwen dat onder het toepassingsbereik van de EPBD IV valt wordt gehanteerd (zie figuur 1 en paragraaf 2.2).

Onderstaande tabel biedt een samenvatting van de uitkomsten van deze berekeningen.

Tabel 11. Artikel 23 & 24: vervallen van de keurings- en rapportageplicht HVAC-systemen

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Vervallen keuringsplicht verwarmingssystemen	- € 800 - € 1.000	3.000 – 6.000	- € 11.200.000
Vervallen keuringsplicht ventilatie- en airconditioningsystemen	- € 540	20.750	- € 2.400.000 – € 6.000.000
Vervallen rapportageplicht ventilatie- en airconditioningsystemen	- € 13,50	20.750	- € 280.125
Vervallen keuringsplicht verwarmingssystemen	- € 13,50	3.000 – 6.000	- € 40.500 – € 81.000
Totaal			**- € 13.920.625 tot - € 17.561.125**

3 Tranche 2

3.1 Artikel 6: Kostenoptimale energieprestatie-eisen

De EPBD IV verplicht lidstaten om periodiek te berekenen welke minimumeisen voor energieprestatie in hun nationale situatie kostenoptimaal zijn, en de nationale eisen daarop aan te passen. Hieronder wordt beschreven welke concrete aanscherpingen in de Nederlandse regelgeving daaruit voortvloeien. Daarna wordt ingegaan op de regeldrukeffecten.

Inhoudelijke wijzigingen

Aanpassing minimumeisen

Naar aanleiding van de kostenoptimaliteitsstudie (KOS) van 2023 worden in Nederland vijf minimumeisen aangepast. Drie daarvan betreffen nieuwbouw:

- Gezondheidszorgfunctie met bedgebied: de BENG 1-eis (energiebehoefte) wordt aangescherpt van 350 naar 290 kWh/m^2 per jaar.
- Sportfunctie: de BENG 2-eis (primair fossiel energiegebruik) wordt aangescherpt van 90 naar 60 kWh/m^2 per jaar.
- Andere logiesfunctie: de BENG 3-eis (aandeel hernieuwbare energie) wordt aangescherpt van 50 naar 65 procent.

De overige twee aanpassingen betreffen de thermische isolatie bij verbouw:

- Bij het isoleren van een bestaande, niet-geïsoleerde vloer wordt de warmteweerstandseis aangescherpt van Rc 1,4 naar 2,1 m^{2}K/W.
- Bij het isoleren van een bestaand, niet-geïsoleerd dak wordt de warmteweerstandseis aangescherpt van Rc 1,4 naar 3,1 m^{2}K/W.

Inwerkingtreding en overgangsrecht

De wijzigingen treden volgens het ontwerpbesluit op 1 juli 2027 in werking. Voor nieuwbouw geldt dat de nieuwe eisen alleen van toepassing zijn op vergunningaanvragen die na de inwerkingtreding worden ingediend. Op eerder ingediende aanvragen blijven de oude regels van toepassing, op grond van het algemene overgangsrecht van het Bbl.

Voor verbouw bestaat geen afzonderlijke overgangsbepaling. Het overgangsrecht werkt daar alleen als voor de verbouwing een omgevingsvergunning nodig is. Is dat niet het geval, en dat is bij werkzaamheden waarbij alleen vloer- en/of dakisolatie wordt uitgevoerd doorgaans zo, dan gelden de nieuwe eisen vanaf 1 juli 2027 direct.

Verhouding tot toekomstige berekeningen

De KOS 2023 is oorspronkelijk uitgevoerd onder de vorige richtlijn (EPBD III) en wordt door de EPBD IV voortgezet. De KOS 2023 vormt daarmee de onderbouwing voor de huidige vijf aanscherpingen. Toekomstige kostenoptimaliteitsberekeningen onder de EPBD IV kunnen opnieuw aanleiding geven om de nationale minimumeisen aan te passen.

Regeldrukgevolgen

Gezondheidszorgfunctie met bedgebied: papieren aanscherping

Voor de zorgfunctie met bed kan op basis van de KOS 2023 worden vastgesteld dat de aanscherping in de praktijk een papieren wijziging betreft. De onderbouwing komt uit werkelijke

registraties in EP-online. In gesprek met experts is bevestigd dat de zorggebouwen die in de onderzochte periode zijn geregistreerd, al voldeden aan een BENG 1 van 290 kWh/m^2 per jaar. Er wordt daarom geen regeldruk verwacht voor eigenaren als gevolg van deze aanscherping.

Sportfuncties

Het aantal gebouwen (verblijfsobjecten) met sportfunctie (2025)[27] bedraagt 13.359. De totale gebruiksoppervlakte van deze gebouwen bedraagt 13.493.150 m^2. Dit geeft per gebouw een gemiddeld gebruiksoppervlak van 1.010 m^2. Door de aangescherpte eis zou voor nieuwe gebouwen met de functie sport hierdoor 30 kWh per m^2 extra moeten worden opgewekt door, bijvoorbeeld, zonnepanelen. Dit is per gebouw 30.300 extra kWh per jaar. Dit is per sportgebouw 168 m^{2,} [28] extra aan zonnepanelen. Met een kostenpost van € 130 per m^{2,} [29] is dit per gebouw een extra investering van € 21.884.

Op basis van cijfers van RVO zijn er in 2025 109 gebouwen met sportfunctie opgeleverd die nog niet aan de nieuwe eis voldoen. Omdat geen gegevens bekend zijn over de ontwikkeling van dit aantal opgeleverde sportgebouwen in de toekomst, nemen we aan dat dit aantal stabiel blijft voor komende jaren. Dit geeft een extra totale kosten van **€ 2.385.382 per jaar[30].**

Dit bedrag is gebaseerd op de overbrugging van het gehele verschil tussen de oude en de nieuwe eis. Omdat niet bekend is in hoeverre deze gebouwen niet voldoen en of zij inderdaad de volledige extra 30 kWh per m^2 moeten overbruggen of slechts een deel, zijn dit de **maximale kosten**.

Logiesfuncties

Het aantal gebouwen (verblijfsobjecten) met logiesfunctie (2025)[31] bedraagt 21.077. De totale gebruiksoppervlakte van deze gebouwen bedraagt 20.046.759 m^2. Dit geeft per gebouw een gemiddeld gebruiksoppervlak van 951 m^2.

Door de aangescherpte eis zou voor nieuwe gebouwen met de functie logies 15% energie moeten opwekken uit hernieuwbare energie zoals door zonnepanelen. Hoeveel dit betreft, is afhankelijk van het totale energieverbruik van deze gebouwen. Op basis een TNO-rapport[32] schatten we deze in op een gemiddeld verbruik van 225,5 kWh/m^2 per jaar. Dit betekent dat er per m^2 33,8 kWh/m^2 per jaar extra aan hernieuwbare energie moet worden gebruikt. Per gebouw is dit 32.143,8 extra kWh per jaar. Dit is per logiesgebouw 178,6 m^{2,} [33] extra aan zonnepanelen. Met een kostenpost van € 130 per m^2 is dit per gebouw een extra investering van € 23.215.

Op basis van cijfers van RVO zijn er in 2025 745 gebouwen met logiesfunctie opgeleverd die nog niet aan de nieuwe eis voldoen. Omdat geen gegevens bekend zijn over de ontwikkeling van dit aantal opgeleverde logiesgebouwen in de toekomst, nemen we aan dat dit aantal stabiel blijft voor komende jaren. Dit geeft een extra totale kosten van **€ 17.295.150 per jaar[34].**

Dit bedrag is gebaseerd op de overbrugging van het gehele verschil tussen de oude en de nieuwe eis. Omdat niet bekend is in hoeverre deze gebouwen niet voldoen en of zij inderdaad de volledige extra 15% moeten overbruggen of slechts een deel, zijn dit de **maximale kosten**.

---

[27] Overzicht aantallen en soorten utiliteitsbouw, RVO, 2025

[28] Het maximale vermogen van een zonnepaneel wordt uitgedrukt in Wattpiek (Wp). RVO hanteert 200 Wp per m² paneel en een gemiddelde jaaropbrengst van circa 900 kWh per kWp. 200 Wp is 0,2 kWp, en 0,2 maal 900 is 180 kWh per m² per jaar. 30.300 extra kWh per jaar, gedeeld door 180 kWh per m^2 geeft 168 m^2.

[29] Het rapport van RVO hanteert circa € 650 per kWp voor installaties tussen 15 kWp en 1 MWp, wat precies de utiliteitsschaal is. 0,2 kWp maal € 650 is € 130 per m².

[30] 109 gebouwen x € 21.884 = € 2.385.382

[31] Overzicht aantallen en soorten utiliteitsbouw, RVO, 2025

[32] 'Energiekentallen utiliteitsgebouwen 2020 t/m 2024', TNO, 2026. Hierin zijn de gemiddelde waarden meegenomen voor hotels (en vergelijkbare gebouwen) en asielzoekerscentra. Deze sluiten het meest aan bij de definitie van een logiesfunctie met gebouw zoals opgenomen in ISSO 75.1:2013 (zie ook bijlage 2 'MEPS Utiliteit EPBD IV', W/E, 2024)

[33] 32.143,8 extra kWh per jaar, gedeeld door 180 kWh per m^2

[34] 745 gebouwen x € 23.215 = € 17.295.150

Aanscherpingen vloer- en dakisolatie eisen verbouw

In deze alinea berekenen we de regeldrukgevolgen van de eisen betreffende de thermische isolatie bij verbouw: aanscherping van de warmteweerstandseis bij het isoleren van een bestaande, niet-geïsoleerde vloer (Rc van 1,4 naar 2,1 m^2K/W) en bij een bestaand, niet-geïsoleerd dak (Rc van 1,4 naar 3,1 m^2K/W).

Om tot de berekening van de regeldrukkosten te komen zijn de volgende cijfers nodig:

1. Jaarlijkse aantallen dak- en vloerisolaties bij niet-geïsoleerde woningen/utiliteitsgebouwen;
2. Het gemiddelde dak-/vloeroppervlak per type woning/utiliteitsgebouw;
3. Meerkosten per m^2.

In onderstaande tekstkaders wordt ingegaan op de berekening van deze drie cijfers.

1. Bepaling jaarlijkse aantallen dak- en vloerisolaties bij niet-geïsoleerde woningen/utiliteitsgebouwen

Werkzaamheden waarbij alleen vloer- en dakisolatie bij bestaande bouw worden uitgevoerd, zijn grotendeels vergunningsvrij. De eis is een bouwtechnisch voorschrift uit het Bbl dat rust op de ingreep zelf, niet op een vergunning of melding. Een vergunningenregister telt daarom slechts een deel van de gevallen en is geen bruikbare bron. De doelgroep wordt daarom opgebouwd uit de voorraad, het deel dat echt niet geïsoleerd is en het jaarlijkse isolatietempo.

Voor deze schatting is ervoor gekozen bouwdelen en gebouwen als gelijk te behandelen: een woning telt als een potentieel dak en een potentiële vloer. Dit is een versimpeling die bij meergezinswoningen niet een-op-een opgaat, omdat niet elke woning een eigen dak of begane-grondvloer heeft.

Aantallen bij doelgroep woningen

Het CBS telde eind 2024 circa **8,3 miljoen woningen**[35]. Ruwweg twee derde daarvan, 5,5 miljoen, bestaat uit grondgebonden woningen. Cijfers vanuit EP-online geeft aan dat van de huidige woningvoorraad circa 54% van de woningen een Rc-waarde heeft onder de 1,4 voor de vloer en 37% voor het dak. Er is echter geen beeld van de aantallen renovaties die jaarlijks worden uitgevoerd waarvoor de eis gaat gelden de dak- en vloerisolatie tot het gewenste niveau worden gebracht.

Er zijn alleen gegevens bekend over de isolatiewerkzaamheden die zijn uitgevoerd met subsidies. Het aantal uitgevoerde isolatiewerkzaamheden stijgt al jaren naar bijna 300.000 in 2025. Hiervan waren er 63.100 voor dakisolatie en 69.900 voor vloerisolatie[36]. Naar verwachting zullen deze aantallen verder stijgen door de aandacht die wordt gegeven aan het belang van isolatie en de hogere energiekosten waardoor de investering in isolatie sneller is terug te verdienen. Het is echter niet te zeggen hoeveel deze stijging zal zijn en tot welk niveau dit zal door groeien. Daarom zijn de aantallen van 2025 aangehouden voor de het aantal vloeren en daken dat de komende jaren wordt geïsoleerd. Naar verwachting zal dit aantal hoger zij dan het jaarlijks aantal renovaties waarbij de nieuwe isolatie-eisen gaan gelden. De in kaar gebrachte kosten moeten daarom worden gezien als een maximum inschatting.

Aantallen bij doelgroep utiliteitsbouw

Voor de utiliteitsbouw is de ISDE voor woningeigenaren niet van toepassing. Het jaarlijkse isolatietempo is gebaseerd op het Panteia-onderzoek *Renovaties in de Utiliteit*[37], waarnaar

[35] https://longreads.cbs.nl/nederland-in-cijfers-2025/hoeveel-woningen-zijn-er-in-nederland/
[36] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2026/40/ruim-850-duizend-woningen-verduurzaamd-in-vijf-jaar
[37] https://www.rvo.nl/onderwerpen/technieken-beheer-en-innovatie-gebouwen/energiecijfers

ook de Monitor Verduurzaming verwijst. Hieruit volgt dat in 2024 circa **8% van de utiliteitsgebouwen** dak, vloer of gevel heeft geïsoleerd. Van deze maatregelen betreft circa 58% een plat dak, 21% een hellend dak en 5% voor de begane grond vloer. Bij circa **30%** gaat het om na-isolatie van een voorheen niet geïsoleerd bouwdeel.

Het NBRP raamt de voor de EPBD relevante utiliteitsvoorraad op circa **330.000 gebouwen**. Het aantal overheidsgebouwen binnen de utiliteitsbouw ramen wij op circa **41.000**[38]. Hiermee resteert een indicatieve doelgroep van circa **289.000 niet-overheidsgebouwen**.

Tabel 12. Aantallen bij doelgroep utiliteitsbouw

Bouwdeel	Isolaties per jaar (2024)	Waarvan na-isolatie op niet geïsoleerd deel (30%)
Plat dak	ca. 13.410	ca. 4.023
Hellend dak	ca. 4.855	ca. 1.456
Vloer	ca. 1.156	ca. 347

Alle waarden zijn rekenuitkomsten op de Panteia-percentages, toegepast op de circa 289.000 EPBD-relevante utiliteitsgebouwen.

De derde kolom 'na-isolatie op niet geïsoleerd deel' is het aandeel dat onder de eis valt, namelijk een gebouwdeel zonder bestaande isolatie. Ook binnen die groep isoleert een deel al boven de eis; het is dus een bovengrens.

2. Bepaling gemiddelde oppervlak per ingreep

De gemiddelde oppervlakten zijn bepaald aan de hand van de gemiddelde waarden die zijn aangevraagd via de ISDE-regeling. Deze gegevens zijn ontvangen van RVO. Op basis hiervan gaan we binnen de **woningbouw** uit van:

- Het gemiddelde vloeroppervlak is circa **54 m^2.**
- Het gemiddelde dakoppervlak is circa **76 m^2.**

Uit het rapport 'Lange Termijn Renovatiestrategie' van het RVO is af te leiden dat in 2015 de totale gebruiksoppervlakte van de utiliteitsbouw **600 miljoen m^2** bedroeg, verdeeld over **470.000** gebouwen. In dit rapport wordt de aanname gedaan dat het vloer en dakoppervlak in de utiliteit gelijk aan elkaar zijn. Dit zet het gemiddeld vloer-/dakoppervlak in de utiliteitsbouw, gecorrigeerd voor het gemiddeld aantal bouwlagen[39], op **638,3 m^2.**

3. Bepaling meerkosten per m^2

De meerkosten zijn afgeleid uit een enkele bron, het rapport *Evaluatie eisen Rc en U-waarden bij verbouw en ingrijpende renovatie*[40]. De bedragen komen uit het totaaloverzicht

[38] Schatting gebaseerd op het aantal kantoorpanden in overheidshanden (4.100: 'Effectmeting wijziging Bouwbesluit 2012', Sira Consulting (2017)), opgeteld bij het aantal gebouwen in bezit van gemeenten niet zijnde kantoren (37.000: https://vng.nl/artikelen/sectorale-routekaart-gemeentelijk-maatschappelijk-vastgoed) = 41.100 = 41.000.

[39] De utiliteitsvoorraad bestaat overwegend uit laagbouw (bedrijfshallen, winkels, loodsen) van één of twee bouwlagen; het gewogen gemiddelde ligt daardoor rond de twee bouwlagen. Voor de laagbouw waar dakisolatie zich concentreert, is het dakoppervlak per gebouw daarmee ongeveer gelijk aan het gebruiksoppervlak. Zie Bouwstenen voor Sociaal, Verkenning Utiliteitsbouw, https://www.bouwstenen.nl/sites/bouwstenen.nl/files/uploads/Verkenning%20Utiliteitsbouw.pdf

[40] Nieman Raadgevende Ingenieurs, 27 november 2023, referentie 20230023.001 / 30055.

investeringskosten in bijlage 1. De bedragen zijn exclusief btw en inclusief de opslag voor indirecte kosten (21,6% woningbouw, 23,4% utiliteitsbouw), en gaan uit van een zelfstandig vervangmoment bij een enkele woning.

De kostenoptimaliteitsstudie (KOS) voor verbouw hanteert meerdere referentiegebouwen:

- G10 & G11: eengezinswoning, gemiddelde woning
- G12 & G13: eengezinswoning, maximale woning
- G14 & G15: meergezinswoning, gemiddelde woning
- G16 & G17: utiliteitsbouw

De aanscherping betreft uitsluitend de situatie van een bestaande constructie zonder isolatielaag. Voor die situatie geldt nu de ondergrens Rc 1,4 m^2K/W. De meerkosten zijn daarom het verschil tussen de kosten als gevolg van de nieuwe eis en de eis van Rc 1,4.

Vloer: van Rc 1,4 naar Rc 2,1 m^2K/W

De aanscherping van de vloer komt neer op ongeveer 40 mm extra minerale wol (60 mm, Rc 1,5) en WB002a (100 mm, Rc 2,1). Voor woningbouw is de meerprijs gelijk voor alle drie de woningtypen, omdat de KOS voor de vloer onderzijde per woningtype nagenoeg identieke bedragen hanteert.

Tabel 13. Meerkosten vloerisolatie onderzijde per referentiegebouw

Type referentiegebouw	Rc 1,4 (EUR/m^2)	Rc 2,1 (EUR/m^2)	Meerkosten (EUR/m^2)	Meerkosten incl. 21% btw
G10 + G11	€ 39,56	€ 43,27	€3,71	€ 4,49
G12 + G13	€ 38,17	€ 41,88	€3,71	€ 4,49
G14 + G15	€ 39,05	€ 42,76	€3,71	€ 4,49
G16 + G17	€ 25,58	€ 28,59	€3,01	n.v.t.

Afgeleid van Nieman. Btw is voor woningeigenaren van toepassing; voor utiliteitsbouw is btw verrekenbaar en dus niet meegerekend.

Dak: van Rc 1,4 naar Rc 3,1 m^2K/W

Bij het dak is onderscheid nodig tussen het platte en hellende dak, omdat de KOS daarvoor verschillende kentallen hanteert en het hellende dak een tussenstap vraagt. Voor het platte dak is de meerprijs rechtstreeks af te lezen als het verschil tussen kengetal Rc 1,4 en Rc 3,1.

Tabel 14. Meerkosten platdakisolatie per referentiegebouw

Type referentiegebouw (plat dak)	Rc 1,4 (EUR/m^2)	Rc 3,1 (EUR/m^2)	Meerkosten (EUR/m^2)	Meerkosten incl. 21% btw
G12 + G13	€ 67,02	€ 76,56	€ 9,54	€ 11,54
G14 + G15	€ 66,66	€ 76,21	€ 9,55	€ 11,56
G16 + G17	€ 42,49	€ 48,61	€ 6,12	n.v.t.

Afgeleid van Nieman.

Voor hellende daken bevat de KOS geen afzonderlijk kostenkengetal voor Rc 3,1. Voor Rc 1,4 en Rc 2,1 is bovendien hetzelfde kengetal gebruikt, omdat bij Rc 2,1 al de kleinste beschikbare handelsmaat wordt toegepast. De meerkosten voor Rc 3,1 zijn daarom via interpolatie bepaald, overeenkomstig de methode die de KOS zelf toepast. Daarbij is uitgegaan van 40 mm isolatie voor Rc 2,1 en 81 mm voor Rc 3,9. Rc 3,1 ligt qua benodigde isolatiedikte ongeveer 56% tussen Rc 2,1 en Rc 3,9 in. Daarom zijn de meerkosten voor Rc 3,1 geraamd op 56% van het kostenverschil tussen deze twee niveaus.

Tabel 15. Meerkosten hellenddak-isolatie per referentiegebouw

Type referentiegebouw (hellend dak)	Rc 1,4 (EUR/m²)	Rc 3,7 (EUR/m²)	Meerkosten Rc 3,1 (interpolatie)	Incl. 21% btw
G10 + G11	€ 137,33	€ 145,17	€ 4,36	€ 5,27
G12 + G13	€ 123,64	€ 131,48	€ 4,36	€ 5,27

Rc 1,4 en Rc 3,7 zijn de dichtstbijzijnde beschikbare kentallen; de meerprijs voor Rc 3,1 is geïnterpoleerd. De bovengrens (zonder interpolatie) is het volledige verschil, 7,84 EUR/m2.

Bij het gebruik van deze bedragen in de berekening zijn de volgende punten van belang.

- De bedragen gaan uit van een zelfstandig vervangmoment bij een enkele woning. Bij projectmatige uitvoering vallen de kosten lager uit.
- Het prijspeil van de kentallen is juli en augustus 2023.

Regeldruk berekening thermische isolatie verbouw

Voor utiliteitsgebouwen is de verwachting dat er jaarlijks € 24,3 miljoen per jaar aan extra kosten heeft om te voldoen aan de verscherpte eisen aan de thermische isolatie. In de onderstaande tabel is dit nader uitgewerkt.

Tabel 16. Totaal maximale structurele kosten thermische isolatie verbouw - Utiliteit

Type	Gemiddeld oppervlak per gebouw	Kosten/m²	Aantal per jaar	Totaal per jaar
Vloer	638,3 m²	€ 3,01	347	€ 666.685
Plat dak	638,3 m²	€ 6,12	4.023	€ 15.715.431
Hellend dak	638,3 m²	€ 8,568[41]	1.456	€ 7.962.798
Totaal utiliteit				**€ 24.344.914**

Voor woningen is de verwachting dat er jaarlijks € 42,2 miljoen per jaar aan extra kosten heeft om te voldoen aan de verscherpte eisen aan de thermische isolatie. In de onderstaande tabel is dit nader uitgewerkt. Hierbij is voor dak isolatie uitgegaan van alleen hellende daken omdat niet duidelijk is hoeveel van deze woningen een plat dak hebben. Hierbij is dit mogelijk een onderschatting van de kosten. Aan de andere kant is voor deze verduurzaming ook subsidie beschikbaar waardoor de uiteindelijke kosten lager uitvallen.

Tabel 17. Totaal maximale structurele kosten thermische isolatie verbouw - Woningen

Type	Gemiddeld oppervlak per gebouw	Kosten/m²	Aantal per jaar	Totaal per jaar (maximaal)
Vloer	54 m²	€ 4,49	69.900	€ 16.947.954
Plat dak	54 m²	€ 11,55	Opgenomen bij hellend dak	
Hellend dak	76 m²	€ 5,27	63.100	€ 25.272.812
Totaal utiliteit				**€ 42.220.766**

41 Voor een hellend dak is het werkelijk dakoppervlak groter dan het grondvlak. Het schuine oppervlak volgt uit het grondvlak gedeeld door de cosinus van de dakhelling. Bij een helling van 45 graden bedraagt deze factor circa 1,4. In lijn met de aanname van BZK is voor de omrekening van vloer- naar hellend dakoppervlak een factor 1,4 gehanteerd.

Voor beide waarden geldt dat de eigenaren van de gebouwen de investeringen terugverdienen door lagere energiekosten.

3.2 Artikel 7: Emissievrije nieuwbouw en berekening van het aardopwarmingsvermogen (wlc-gwp)

De EPBD IV introduceert bij nieuwbouw twee nieuwe verplichtingen: nieuwe gebouwen moeten emissievrij zijn, en voor grotere nieuwbouw moet het aardopwarmingsvermogen, ofwel de wlc-gwp.[42] over de levenscyclus worden berekend en vermeld. Hieronder worden beide onderwerpen beschreven, gevolgd door de kaders die zich uitsluitend tot de lidstaat of de Commissie richten. Hierna beschrijven we de verwachte regeldrukeffecten.

Inhoudelijke wijzigingen

Emissievrije nieuwbouw

Nieuwe gebouwen die in eigendom zijn van overheidsinstanties moeten vanaf 1 januari 2028 emissievrij zijn, en alle overige nieuwbouw vanaf 1 januari 2030. Een emissievrij gebouw is een gebouw met een zeer hoge energieprestatie: het heeft een zeer lage energiebehoefte, veroorzaakt ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen, heeft zeer lage operationele broeikasgasemissies en gebruikt voor de benodigde energie zoveel mogelijk hernieuwbare energie. De EPBD IV legt de bijbehorende energieprestatie-grenzen voor deze zogenoemde emissievrije gebouwen (zero emission buildings, ZEB) nader vast, samen vormen deze het ZEB-niveau. Artikel 11 (tranche 3) gaat verder in op aan welke eisen ZEB- gebouwen moeten voldoen.

Berekening van de wlc-gwp

Vanaf 1 januari 2028 geldt voor nieuwe gebouwen met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m² een verplichting om de wlc-gwp te berekenen. De berekening van de wlc-gwp geeft inzicht in de broeikasgasemissies die een nieuw gebouw over zijn hele levensduur veroorzaakt. Daarbij wordt de volledige keten beschouwd: van de winning van grondstoffen en de productie van bouwmaterialen en installaties tot het gebruik, de sloop en de verwerking van het sloopafval. Het gaat zowel om emissies die samenhangen met bouwproducten en technische bouwsystemen als om emissies uit het gebouwgebonden energiegebruik.

De berekening wordt uitgevoerd volgens de Bepalingsmethode WLC-GWP Gebouwen, die naar verwachting in 2026 door de Stichting Nationale Milieudatabase wordt gepubliceerd en vervolgens in de tweede tranche van de wijziging van de Omgevingsregeling wordt aangewezen. De berekening moet bij het bevoegd gezag worden ingediend als onderdeel van de vergunningaanvraag en de uitkomst moet op het energielabel worden vermeld.

Tot 1 januari 2030 geldt daarbij nog geen grenswaarde waaraan de uitkomst moet voldoen. Vanaf 1 januari 2030 worden wlc-gwp -grenswaarden ingevoerd voor alle nieuwbouw. De concrete implementatie van deze verplichting vanaf 2030 maakt nog geen onderdeel uit van de regelgeving die in dit onderzoek wordt onderzocht.

Kader en verplichtingen voor lidstaten

De volgende kaders en verplichtingen zijn onderdeel van artikel 7 maar leiden vooralsnog niet tot gewijzigde of nieuwe verplichtingen voor burgers of bedrijven:

[42] Wlc-gwp staat voor Whole life cycle Global warming potential, ofwel aardopwarmingsvermogen berekend over de hele levenscyclus van het gebouw.

De Europese Commissie stelt een Uniekader vast voor de berekening van het aardopwarmingsvermogen, waarop de nationale methoden moeten worden gebaseerd, zodat de klimaatimpact van gebouwen binnen de Unie op uniforme wijze wordt berekend. Nederland moet de nationale methode binnen dit Europese kader uitwerken. Die uitwerking bepaalt hoe bedrijven de berekening moeten uitvoeren en welke gegevens zij daarvoor moeten aanleveren.

Daarnaast wordt de bestaande bepalingsmethode voor de energieprestatie van gebouwen gemoderniseerd, zodat deze vanaf 1 januari 2030 aansluit bij de uitgangspunten van de EPBD IV. De wlc-gwp-eisen en streefwaarden die vanaf 2030 gaan gelden, worden op basis van de gemoderniseerde energieprestatiemethode herijkt.

Ook moeten lidstaten bij het vaststellen van de eisen voor nieuwbouw rekening houden met onder meer binnenmilieukwaliteit, klimaatadaptie, brandveiligheid, seismische risico's, koolstofopslag in of op gebouwen en toegankelijkheid voor personen met een handicap.

Nederland moet uiterlijk 1 januari 2027 een routekaart publiceren voor de invoering van grenswaarden voor het aardopwarmingsvermogen van alle nieuwbouw. Die routekaart bevat grenswaarden voor 2030 en streefwaarden voor nieuwe gebouwen vanaf 2030, met een geleidelijke verlaging richting klimaatneutraliteit in 2050.

Voor gebouwen waarvoor de vergunningaanvraag al voor de ingangsdatum is ingediend, gelden de nieuwe verplichtingen niet. Nederland maakt hierbij gebruik via het algemene overgangsrecht van het Bbl: op eerder ingediende aanvragen blijven de oude regels van toepassing.

Regeldrukgevolgen

Hieronder gaan we in op de regeldrukgevolgen van de eisen voor emissievrije nieuwbouw en de berekening van de wlc-gwp. Overige verplichtingen vanuit artikel 7 zijn (vooralsnog) niet vertaald naar verplichtingen voor burgers of bedrijven in Nederlandse regelgeving en leiden daarom nu niet tot regeldruk.

Emissievrije nieuwbouw

Vanaf 1 januari 2028 geldt de eis dat nieuwe gebouwen emissievrij zijn uitsluitend voor gebouwen die eigendom zijn van overheidsinstanties. De verplichting is gekoppeld aan het eigendom en niet aan de partij die het gebouw ontwerpt of bouwt. De meerkosten slaan daarmee neer bij de overheid als eigenaar en zijn geen regeldruk.

Vanaf 1 januari 2030 geldt de eis van emissievrije nieuwbouw voor alle nieuwe gebouwen, waaronder nieuwbouw van bedrijven. De gevolgen daarvan kunnen in deze fase nog niet worden beoordeeld, omdat de voor 2030 geldende eisen en de nationale uitwerking daarvan nog niet volledig zijn vastgesteld. Zo worden de relevante grenswaarden en de gemoderniseerde berekeningssystematiek pas in een latere fase nader uitgewerkt. De regeldrukeffecten voor private nieuwbouw worden daarom bij die latere implementatie beoordeeld.

Berekening van de wlc-gwp

Voor nieuwe bouwwerken met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m2 geldt vanaf 2027 de verplichting om de wlc-gwp over de levenscyclus te berekenen, deze op het energieprestatiecertificaat te vermelden en mee te leveren aan het bevoegd gezag bij de vergunningaanvraag. Deze verplichting leidt tot regeldruk voor instrumenthouders, energieprestatieadviseurs en gebouweigenaren.

Instrumenthouders

Instrumenthouders zijn organisaties die software ontwikkelen en beheren waarmee de milieuprestatie van gebouwen (MPG) of de energieprestatie van gebouwen kan worden berekend. Deze partijen dienen hun software aan te passen.

Op basis van een gesprek met een instrumenthouder wordt ingeschat dat houders van instrumenten om de MPG te berekenen eenmalig vier maanden tijd moeten besteden om de rekensoftware aan te passen zodat deze geschikt is om de wlc-gwp te bereken en deze als uitkomst te presenteren op het energielabel. Daarnaast is de verwachting dat zij structureel één dag in de maand zullen moeten besteden aan onderhoud van deze software als gevolg van updates. Deze structurele regeldruk geldt voor twee jaar, 2028 en 2029. Per 2030 zal nieuwe regelgeving gelden, zoals hiervoor toegelicht, die op dit moment nog niet is uitgewerkt.

Ook houders van instrumenten om de energieprestatie te berekenen zullen naar verwachting eenmalig kosten maken om aanpassingen in software te doen, met als doel om data te kunnen versturen naar de MPG-instrumenthouders en naar EP-online. Verwacht wordt dat deze aanpassingen minder ingrijpend zullen zijn, en dat daarvoor een eenmalige tijdbesteding van één maand nodig is. Houders van EP-instrumenten zullen nauwelijks nieuwe rekenregels moeten programmeren, bij hen gaat het om het uitleveren van berekende resultaten (verbruik gas, warmte, elektra), en het ontvangen van de CO2-emissies van het gebouw inclusief energiegebruik.

We schatten op basis van bovenstaande uitgangspunten de totale regeldrukkosten voor instrumenthouders in op **€ 573.696.**

Tabel 18. Regeldrukkosten instrumenthouders

Werkzaamheden	Frequentie	Tijdbesteding per instrumenthouder in uren	Uurtarief*	Aantal instrumenthouders**	Totale kosten (P*Q)
Aanpassen software door MPG-instrumenthouders	Eenmalig	624 (uitgaande van 156 werkuren per maand gedurende 4 maanden)	€ 72	9	€ 404.352
Bijhouden software	Elke maand in 2028 en 2029	192 (uitgaanden van 8 werkuren per maand gedurende 24 maanden)	€ 72	9	€ 124.416
Aanpassen software door energieprestatie instrumenthouders	Eenmalig	156 (uitgaande van 156 werkuren per maand gedurende 1 maand)	€ 72	4	€ 44.928
Totaal					**€ 573.696**

* Uurtarief sector specialistische zakelijke diensten, HBO/WO-geschoold.
** 9 MPG-instrumenthouders volgens de nationale milieudatabase en 4 energieprestatie instrumenthouders volgens Bron.

Energieprestatieadviseurs

Naast eenmalige regeldruk voor instrumenthouders zijn er regeldrukkosten voor energieprestatieadviseurs. Deze adviseurs zijn verantwoordelijk voor het berekenen en aanleveren van de berekende wlc-gwp per gebouw. De structurele meerkosten per gebouw zullen zij naar verwachting doorberekenen aan gebouweigenaren en betreffen daarom geen regeldruk voor de adviseurs. Wel zullen deze adviseurs eenmalig tijd moeten besteden om zich te bekwamen op het gebied van de berekening van de wlc-gwp. Hiervoor is al een onderdeel toegevoegd aan de jaarlijkse bijscholing voor vakbekwame EP-adviseurs. Naar schatting kost het doorlopen van dit onderdeel 15 minuten uur tijd per adviseur. Op basis van door RVO aangeleverde cijfers is deze kennis nodig voor 1.237 adviseurs[43].

[43] Dit zijn de volgende categorieën adviseurs: EP-U/D en EP-W/D, stand per 30-9-2026.

Tabel 19. Eenmalige regeldrukkosten energieprestatieadviseurs

Werkzaamheden	Frequentie	Tijdbesteding per instrumenthouder in uren	Uurtarief	Aantal energie-adviseurs	Totale kosten (P*Q)
Opleiding en kennis-name energieadviseurs	Eenmalig	15/60	€ 72	1.237	€ 22.266
Totaal					**€ 22.266**

We schatten op basis van bovenstaande de eenmalige regeldrukkosten voor energieprestatie-adviseurs in op **€ 22.266.**

Gebouweigenaren

Zoals hierboven genoemd zal er sprake zijn van structurele meerkosten per gebouw als gevolg van extra tijdbesteding van energieprestatieadviseurs die zal worden doorberekend aan gebouweigenaren. Energieprestatieadviseurs dienen straks bij nieuwe gebouwen de data voor de berekening van de wlc-gwp aan te leveren aan de berekenaar van de wlc-gwp, en de berekende wlc-gwp aan te leveren aan de labeladviseur en bij de vergunningaanvraag.

Op basis van een voorzichtige inschatting zal de tijdbesteding voor deze werkzaamheden zo'n 5 uur per gebouw bedragen. Uitgaande van een extern uurtarief van € 150,- betekent dit een extra rekening van € 750,- per gebouw voor gebouweigenaren.

De verplichting is van toepassing op nieuwe gebouwen met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m². Het aantal nieuwe gebouwen dat hieronder valt, is door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in beeld gebracht door een telling uit te voeren in de EP-Online database (waarin alle energielabels geregistreerd worden). Aantallen voor 2023, 2024 en 2025 (t/m november) zijn op rij gezet en op basis daarvan is het verwachte aantal nieuwe gebouwen (in deze categorie) in 2026 en verdere jaren ingeschat. Dit aantal blijkt te liggen op 282 gebouwen (276 utiliteitsgebouwen en 6, zeer grote, particuliere woningen)[44].

Behalve op utiliteitsgebouwen en grote woningen, geldt de eis ook voor nieuwe woongebouwen met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m². Dit zijn er gemiddeld 1.233 per jaar over de afgelopen drie jaren volgens cijfers die door RVO op verzoek zijn aangeleverd.

Het totaal aantal gebouwen waarvoor de eis jaarlijks zal gelden wordt daarom geschat op 282 + 1.233 = 1.515. Zoals eerder toegelicht geldt deze verplichting vooralsnog voor een periode van twee jaar.

Op basis van bovenstaande aannames is de structurele regeldruk voor gebouweigenaren ingeschat op **€ 1.136.250** per jaar in 2028 en 2029.

Tabel 20. Structurele regeldrukkosten gebouweigenaren*

Type kosten	Frequentie	Kosten	Aantal gebouwen	Totale kosten (P*Q)
Meerkosten per gebouw agv rekening adviseurs	Per gebouw gedurende 2 jaar	€ 750	1.515	€ 1.136.250
Totaal				**€ 1.136.250**

**Deze structurele kosten betreffen de jaarlijkse kosten in 2028 en 2029.*

[44] Wijziging Bbl implementatie EPBD IV tweede tranche, versie voor consultatie.

4 Tranche 3

Het derde deel van de nieuwe regels uit de EPBD IV wordt in 2027 vastgesteld en treedt (deels) in werking in 2030. Tranche 3 omvat bepalingen ten aanzien van de minimale energieprestatie-eisen, of MEPS (artikel 9), emissievrije gebouwen, of ZEB (artikel 11) en een nationale databank voor de energieprestatie van gebouwen (artikel 22).

Hieronder zullen de artikelen afzonderlijk behandeld worden. Allereerst zal hierbij per artikel een inhoudelijke toelichting op de bepalingen gegeven worden, waarna een beschrijving volgt van de regeldrukgevolgen die van deze bepalingen verwacht moeten worden.

4.1 Artikel 9 Minimale energieprestatie-eisen (MEPS)

Inhoudelijke wijzigingen

In artikel 9 van de EPBD IV wordt bepaald dat de energieprestaties van de slechtst presterende utiliteitsgebouwen[45] verbeterd moeten worden. De minimale energieprestatie-eisen (MEPS) worden hierbij uitgedrukt door een maximaal toegestane waarde van een numerieke indicator, te weten het primaire of finale energiegebruik (kWh/m2.jaar). De maximaal toegestane waarden zijn gebaseerd op de grenswaarden voor de energieprestatie van de slechtst presterende gebouwen op peildatum 1-1-2020.

De MEPS-verplichting wordt gefaseerd ingevoerd. Concreet betekent dit dat:

- Per 2030 de 16 procent slechtst presterende gebouwen uit 2020 boven de drempelwaarden moeten zijn gebracht;
- Per 2033 de 26 procent slechtst presterende uit 2020 boven de drempelwaarden moeten zijn gebracht.

Voor dit regeldrukonderzoek brengen wij de regeldrukkosten in kaart waar gebouweigenaren *uiteindelijk* mee te maken zullen krijgen. Daarom richten wij ons bij dit onderzoek op de drempelwaarden en het toepassingsbereik zoals deze in 2033 van kracht zullen worden.

De drempelwaardes worden per gebruiksfunctie uitgedrukt in primair fossiel energiegebruik: hoeveel fossiele energie (gas en de stroom die uit fossiele bronnen komt) het gebouw gebruikt, omgerekend naar één getal kWh per vierkante meter. Deze drempelwaardes staan gelijk aan de ondergrenzen van energielabel D in 2030 en energielabel C in 2033 voor alle utiliteitsgebouwen die onder de MEPS vallen.

Behalve met het energielabel, kunnen gebouweigenaren ook aantonen dat zij voldoen aan drempelwaardes voor MEPS aan de hand van het werkelijk energieverbruik op basis van het aardgasverbruik, of de hoeveelheid geleverde warmte. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het Digitaal Stelsel Verduurzaming Utiliteitsgebouwen (DVU). Binnen het DVU is een systematiek ontwikkeld om energiegebruiksgegevens rechtstreeks op te halen bij de netbeheerder of meetbedrijf en deze eenduidig te koppelen aan een adres. Door een koppeling met het Basisregister Adressen en Gebouwen (BAG), zijn ook gegevens over de vloeroppervlakte van gebouwen bekend. Samen genomen kan met deze gegevens het werkelijk energiegebruik worden vastgesteld, uitgedrukt in kWh/m2 per jaar.

[45] Minimumnormen voor woningen, opgenomen in artikel 9.2, worden via een nationaal traject uitgewerkt; daarvoor worden nu dus nu geen minimum energieprestatie-eisen per gebouw vastgesteld.

Wanneer een gebouw wordt gerenoveerd om te voldoen aan de MEPS-verplichting, moet bij deze renovatie tevens wordt voldaan aan de afzonderlijke minimumeisen voor energieprestaties van gebouwonderdelen op grond van de richtlijn (artikel 5). Wanneer sprake is van een ingrijpende renovatie, gelden daarnaast de minimumeisen voor bestaande gebouwen op grond van de richtlijn (artikel 8). Hiermee wordt geborgd dat maatregelen om aan de MEPS te voldoen aansluiten bij de bredere energieprestatie-eisen die gelden voor gebouwen en gebouwonderdelen.

Uitzonderingen

In de Nederlandse uitwerking van de MEPS-verplichting worden alle toegestane uitzonderingsgronden overgenomen. Dit betekent dat de volgende categorieën gebouwen zijn uitgezonderd van MEPS:

- gebouwen die officieel beschermd zijn, dan wel vanwege hun bijzondere architectonische of historische waarde, of andere erfgoedgebouwen;
- gebouwen in eigendom van defensie, met uitzondering van kantoor- en woonfunctie;
- gebouwen die worden gebruikt voor erediensten en religieuze activiteiten;
- gebouwen met een industriefunctie;
- grondgebonden recreatiewoningen. Recreatiewoningen vallen in de implementatie van de EPBD IV (en dus ook de MEPS) onder woningen;
- vrijstaande gebouwen met een gebruiksoppervlak tot 50m2.

Daarnaast worden ook de uitzonderingsgronden overgenomen voor individuele gebouwen. De eerste van deze uitzonderingsgronden is een ongunstige kostenbaten analyse. Het doel hiervan is om te voorkomen dat er in specifieke gevallen onredelijke hoge investeringen worden gevraagd.

In lijn met de huidige uitzonderingsmogelijkheid in de label C verplichting voor kantoren wordt ook bij de MEPS-verplichting een terugverdientijd van 10 jaar aangehouden. Dit betekent dat een gebouweigenaar enkel die maatregelen hoeft te nemen met een terugverdientijd van hoogstens 10 jaar.

Wanneer een volledige renovatie die nodig is om de MEPS te halen voor een bepaald gebouw tot een ongunstige kosten-batenanalyse leidt, hoeven alleen de afzonderlijke maatregelen met een gunstige kosten-batenverhouding te worden uitgevoerd. Er wordt momenteel gewerkt aan een lijst met vereisten aan afzonderlijke bouwdelen waarvoor maatregelen getroffen kunnen worden om aan de MEPS te voldoen.

De tweede en derde uitzonderingsgrond voor de MEPS-verplichting voor bestaande utiliteitsgebouwen betreffen, respectievelijk, het verwachte toekomstig gebruik van het gebouw, en het bestaan van eventuele ernstige moeilijkheden. Hierbij kan gedacht worden aan een gebouw dat aantoonbaar binnen 2 jaar wordt gesloopt of een gebouw waar de eigenaar is onderworpen aan een faillissement procedure.

Regeldrukgevolgen

Uit de Nederlandse uitwerking van de MEPS-verplichting volgt als directe verplichting voor (sommige) eigenaren van utiliteitsgebouwen dat zij de energieprestatie van deze gebouwen moeten verbeteren. Als indirecte verplichte handelingen volgt verder dat gebouweigenaren de energieprestatie zullen moeten kunnen aantonen, en dat een gedeelte van hen een kosten-batenanalyse zal moeten uitvoeren. Hieronder worden de regeldrukgevolgen per handeling onderbouwd.

Het aantonen van de energieprestatie

Het aantonen van de energieprestatie van het gebouw om aan de MEPS-verplichting te voldoen kan op twee manieren: met een geldig energielabel, of door middel van het werkelijke gebouwgebonden energieverbruik.

Regeldrukkosten per utiliteitsgebouw (P)

Een eigenaar van een utiliteitsgebouw dat reeds beschikt over een geldig energielabel ondervindt geen additionele regeldrukkosten om de energieprestatie aan te tonen. Het label is immers geregistreerd in de EP-online database, en deze informatie is vrij inzichtelijk voor het bevoegd gezag. Voor een gedeelte van deze gebouweigenaren geldt dat zij over een label beschikken omdat dit reeds verplicht is bij het betreffende gebouwtype, bijvoorbeeld kantoren. In deze gevallen is sprake van 'samenloop' met andere wet- of regelgeving en kunnen de bijkomende regeldrukkosten dus niet aan de EPBD worden toegerekend. In andere gevallen beschikt een gebouweigenaar uit eigen beweging over een geldig EP-label. Deze kosten typeren wij als bedrijfseigen kosten, welke eveneens zijn uitgesloten van de regeldrukdefinitie[46].

Regeldrukkosten ontstaan pas wanneer een gebouweigenaar niet beschikt over een geldig EP-label. In dit geval heeft de gebouweigenaar de keuze om de energieprestatie aan te tonen door middel van een energielabel, of op basis van het werkelijk energieverbruik. Uit de voorgeschreven methodologie voor regeldrukonderzoek volgt dat enkel de minimale kosten die bedrijven of burgers moeten maken om aan een wettelijke verplichting te voldoen als regeldrukkosten beschouwd dienen te worden. De structurele kosten om de energieprestatie aan te tonen door middel van een energielabel zijn aanzienlijk hoger dan wanneer gekozen wordt voor de 'route' op basis van het werkelijk energieverbruik (zie onderstaand tekstkader). Derhalve doen wij in dit onderzoek de aanname dat alle gebouweigenaren die nog niet over een EP-label beschikken, zullen kiezen voor de route werkelijk verbruik.

In werkelijkheid zal ook een gedeelte van deze groep tóch kiezen voor de 'route' met behulp van het energielabel, bijvoorbeeld met het oog op (toekomstige) verkoop of verhuur van het gebouw, of het -uit eigen beweging- inzichtelijk maken en verbeteren van de energieprestatie. De meerkosten voor deze gebouweigenaren ten opzichte van de 'route' op basis van het werkelijk energieverbruik vormen echter geen regeldruk-, maar bedrijfseigen kosten.

Figuur 2. Vergelijking van de kosten voor het aantonen van de energieprestatie

Kosten aantonen energieprestatie: energielabel vs. werkelijk verbruik

Om een energielabel te laten opstellen moet een gecertificeerde EP-adviseur worden ingeschakeld. Het inplannen van een afspraak voor de energie-audit ter plaatste neemt naar verwachting 3 minuten in beslag. Uitgaande van het uurtarief voor gebouweigenaren[47] van € 56, komen de kosten voor deze tijdbesteding neer op € 3 per label.

Hier bovenop komen de out-of-pocket kosten voor het energielabel zelf. Deze kosten fluctueren met het vloeroppervlak van het gebouw. Wij gaan uit van hetzelfde gemiddelde vloeroppervlak van een utiliteitsgebouw als bij het eerdere regeldrukonderzoek[48], namelijk circa 1.000 m^2

[46] https://www.adviescollegeregeldruk.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2026/07/21/handboek-meting-regeldrukkosten-2026/handboek-meting-regeldrukkosten-2026.pdf

[47] Wij hanteren, conform het handboek regeldruk, het uurtarief van de economische sector 'sectoroverstijgend'. Immers kunnen de eigenaren van utiliteitsgebouwen behoren tot diverse economische sectoren. Ook gaan wij ervan uit dat het gemiddelde uurtarief zal variëren tussen de gebouweigenaren en daarom hanteren wij het gemiddelde uurtarief binnen deze sector, namelijk € 56,- per uur.

[48] Regeldrukonderzoek EPBD IV

De kosten voor het opstellen van een energielabel verschillen per grootteklasse, en per aanbieder. Op basis van een steekproef van online aanbieders zijn wij gekomen tot een bandbreedte van € 974 tot € 1.180 voor een utiliteitsgebouw met een vloeroppervlakte van omstreeks 1.000 m^2.

Een energielabel is 10 jaar geldig. Wanneer uitgegaan wordt van het middelpunt van bovengenoemde bandbreedte (€ 1.077), tezamen met de kosten voor de tijdbesteding (€ 3), komen de jaarlijkse afschrijvingskosten van het aantonen van de energieprestatie met behulp van het energielabel neer op **€ 108**.

Wanneer de gebouweigenaar kiest voor de alternatieve route op basis van het werkelijke energieverbruik, dan zal deze het gebouw moeten registreren via e-Herkenning en vervolgens de jaargegevens van het gasgebruik moeten ophalen. Deze gegevens worden vanuit de meetgegevens ingeladen in het DVU.

Wanneer de eigenaar zelf de energierekening ontvangt, kost bovenstaande registratie en het inladen van de gegevens slechts enkele minuten. Het gebruik van DVU is gratis. Als een huurder de gegevens beheert, moet de eigenaar de huurder verzoeken toestemming te geven voor inzage en kan de tijdsbesteding toenemen. Zodoende hanteren wij een tijdsbesteding van 3 tot 15 minuten. Wederom uitgaande van het uurtarief voor gebouweigenaren van € 56, volgen regeldrukkosten van € 3 tot € 14 per keer dat de energieprestatie aangetoond moet worden.

Voor de berekening van de energieprestatie op basis van het werkelijk verbruik wordt gebruik gemaakt van een driejaarlijks gemiddeld energiegebruik van een gebouw, wat maakt dat een berekende energieprestatie een geldigheidsduur van 3 jaar heeft. Uitgaande van het middelpunt van bovengenoemde bandbreedte bedragen de jaarlijkse afschrijvingskosten om de energieprestatie aan te tonen op basis van het werkelijk energieverbruik **€ 3**[49].

De structurele (jaarlijkse) kosten van de 'route' via het energielabel liggen derhalve € 105 hoger dan die van de route op basis van het werkelijke energieverbruik.

Aantal utiliteitsgebouwen (Q)

Wij gaan uit van circa 279.000 verblijfsobjecten (= utiliteitsgebouwen) die onder het toepassingsbereik van art. 9 van de EPBD IV vallen.[50] Hiervan beschikt op peildatum 1-1-2026 reeds 52% over een geldig energielabel.[51] Voor de resterende 48% van alle utiliteitsgebouwen onder toepassing van de MEPS-verplichting, circa 134.000 utiliteitsgebouwen, geldt dat zij nog niet over een geldig energielabel beschikken. Voor onze regeldrukberekening moet dit aantal echter nog gecorrigeerd worden voor kantoren die al met een label C-verplichting te maken hebben, maar hier niet aan voldoen. Het gaat dan om 30,2% van de in totaal 54.000 kantoren[52], oftewel, om 16.308 kantoren. Deze kantoren zullen mogelijk wel regeldrukkosten ondervinden om een energielabel aan te vragen, maar deze kosten zijn niet toe te schrijven aan de EPBD IV. Derhalve moet dit aantal in mindering worden gebracht op het aantal utiliteitsgebouwen dat nog niet over een geldig label beschikt. Hierdoor resteren circa **118.000 utiliteitsgebouwen** die regeldrukkosten zullen ondervinden om de energieprestatie aan te tonen.[53]

[49] 3+((14-3)/2) = € 8,5 (elke drie jaar) = € 2,83 (jaarlijks) = € 3 (jaarlijks)

[50] National Plan voor de Renovatie van de Gebouwen (2026), p. 51: https://www.internetconsultatie.nl/nbrp_nationaal_plan_renovatie_gebouwen/document/15377

[51] https://dashboardklimaatbeleid.nl/mosaic/mosaic/gebouwde-omgeving/aanpak-utiliteitsgebouwen?scrollid=380

[52] https://www.rvo.nl/sites/default/files/2025-12/Monitor%20Verduurzaming%20Gebouwde%20Omgeving%202025.pdf

[53] NB: het aantal utiliteitsgebouwen dat überhaupt regeldrukkosten ondervindt van de MEPS-verplichting ligt hoger. Er zijn immers ook utiliteitsgebouwen mét energielabel, maar lager dan label C. Zij ondervinden geen

In lijn met de regeldrukmethodologie doen wij de aanname dat gebouweigenaren de goedkoopste methode zullen aanhouden om de energieprestatie aan te tonen. De methode in kwestie is door de energieprestatie aan te tonen aan de hand van het werkelijk gemeten energieverbruik. Omdat de berekende energieprestatie met behulp van deze methode drie jaar geldig is, is sprake van structurele regeldrukkosten van € 3 per jaar (zie bovenstaand tekstkader). In onderstaande tabel zijn de totale regeldrukkosten voor het aantonen van de energieprestatie weergegeven

Tabel 21. Structurele regeldrukkosten artikel 9 (MEPS): aantonen energieprestatie

Type kosten	Jaarlijkse kosten tijdbesteding (P)	Aantal utiliteitsgebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Aantonen energieprestatie	€ 3	118.000	**€ 354.000**

Het uitvoeren van een kosten-baten analyse

Behalve de uitzonderingsgronden voor categorieën bouwwerken (industrie, monumenten, etc.) bevat de MEPS-verplichting ook enkele uitzonderingsgronden voor individuele utiliteitsgebouwen. Hiervan wordt enkel de uitzonderingsgrond van een ongunstige kostenbaten analyse direct opgenomen in het Nederlandse recht.

Regeldrukkosten (P)

Een eigenaar zal een adviesbureau moeten inschakelen om een kosten-baten analyse uit te voeren. Online zijn tarieven te vinden voor een maatwerkadvies verduurzaming. Zo geeft één bureau aan dat een maatwerkadvies geleverd kan worden vanaf € 495 per woning of gebouw[54]. Voor dit bedrag wordt een opname van een woning of gebouw vertaald naar een rapport met onder andere "per maatregel: investering, jaarlijkse besparing in euro's en energie, terugverdientijd en CO_2 reductie". Deze maatwerkadviezen worden onder andere geleverd aan "eigenaren van bedrijfspanden die naar minimaal label C moeten, of het energieverbruik van het pand willen terugbrengen". Een ander adviesbureau dat maatwerkadviezen levert voor utiliteitsgebouwen biedt tarieven aan de hand van het vloeroppervlak. Zo rekenen zij circa € 992 voor utiliteitsgebouwen tussen de 501 en 1.500 m^2.

In hoeverre deze tarieven representatief zullen zijn voor het aantonen van een ongunstige kosten-baten analyse om maatregelen te treffen om te voldoen aan de verplichting MEPS is onzeker. Immers moet de Nederlandse rekenmethodiek en de daarbij te hanteren parameters nog nader worden vastgesteld in de Omgevingsregeling[55]. De commissie verplicht daarbij de opname van parameters die normaliter niet meegenomen worden in een maatwerkadvies, zoals de kosten en baten van milieu- en gezondheidsexternaliteiten, de waardestijging van het vastgoed en lagere onderhoudskosten[56]. Om deze reden schatten wij in dat de prijs van € 992 eerder een ondergrens biedt dan een inschatting van de gemiddelde kosten. Omdat wij geen verdere data hebben kunnen vinden, hanteren wij in dit rapport het uitgangspunt dat de kosten om aan te tonen dat maatregelen tot een ongunstige kosten-baten analyse leiden voor een gebouweigenaar **ten minste € 1.000** zullen bedragen.

Aantal utiliteitsgebouwen (Q)

De mate waarin eigenaren een beroep zullen doen op de uitzonderingsgrond van een ongunstige kosten-batenanalyse is onzeker. Experts verwachten dat slechts een zeer beperkt deel van de gebouwvoorraad daadwerkelijk voor de uitzonderingsgrond in aanmerking komt. Veel

regeldrukkosten voor het aantonen van de energieprestatie, het label hebben zij immers uit eigen beweging al aangevraagd (= bedrijfseigen kosten), maar mogelijk wel om de energieprestatie van het gebouw zelf te verbeteren.

[54] Maatwerkadvies verduurzaming Flevoland vanaf €495 | Van Londen

[55] Minimum energieprestatie-eisen utiliteitsbouw | Home | Volkshuisvesting Nederland

[56] Directive - EU - 2024/1275 - EN - EUR-Lex

erkende maatregelen hebben namelijk een terugverdientijd van circa vijf jaar en kunnen daarmee tot een aanzienlijke labelverbetering leiden. Bij een grens van tien jaar terugverdientijd zal het aantal gebouwen dat onder de uitzondering valt naar verwachting beperkt zijn.

Hoewel aannemelijk is dat een deel van de eigenaren gebruik zal willen maken van de uitzonderingsgrond, ontbreken gegevens om te bepalen welk aandeel hier daadwerkelijk voor in aanmerking komt. Omdat deze data ontbreken om de regeldruk te kwantificeren, vertalen wij de inschatting dat een zeer beperkt deel van de gebouwvoorraad hiervoor in aanmerking komt naar de bandbreedte van 1% tot 5% van de relevante gebouwvoorraad.

Een gebouweigenaar zal pas hoeven aantonen dat het gebouw niet aan de energieprestatie-eisen voldoet op grond van een ongunstige kosten-batenanalyse zodra het bevoegd gezag deze onderbouwing opvraagt. Dit zal het geval zijn bij toezicht en (eventueel) handhaving door het bevoegd gezag. Desalniettemin moet iedere gebouweigenaar vóórdat hij zich rechtmatig kan beroepen op een ongunstige kosten-batenanalyse, deze analyse laten uitvoeren. Dit staat los van toezicht en handhaving vanuit het bevoegd gezag. Van 'naleving' van wet- en regelgeving kan geen sprake zijn als een gebouweigenaar zich op goed geluk op deze uitzonderingsgrond beroept.

Wij doen daarom de aanname dat álle gebouweigenaren die gebruik zullen willen maken van de uitzonderingsgrond, een kosten-batenanalyse zullen moeten verrichten. Zoals hierboven toegelicht zijn er 40.000 utiliteitsgebouwen die (in potentie) verduurzaamd moeten worden om aan de MEPS-verplichting te kunnen voldoen. Uitgaande van de bovengenoemde bandbreedte van 1-5% betekent dit dat **400 tot 2.000 utiliteitsgebouwen** een kosten-batenanalyse zullen moeten (laten) uitvoeren.

In onderstaande tabel zijn de totale eenmalige regeldrukkosten van het (laten) uitvoeren van de kosten-batenanalyse weergegeven.

Tabel 22. Eenmalige regeldrukkosten artikel 9 (MEPS): uitvoeren kosten-batenanalyse

Scenario	Kosten uitvoeren kosten-batenanalyse (P)	Aantal utiliteitsgebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Minimaal	€ 1.000	400	€ 400.000
Maximaal	€ 1.000	2.000	€ 2.000.000

Het verbeteren van de energieprestatie

Zoals eerder gesteld, gaan wij in de regeldrukbepaling uit van de uiteindelijke MEPS-verplichting zoals die na de gefaseerde inwerkingtreding van kracht zal zijn. Dit betreft de bepaling dat 26% van de slechtst presterende gebouwen, gebaseerd op het gebouwenbestand van 1 januari 2020, verduurzaamd moeten worden per 2033.

Regeldrukkosten (P)

Hoeveel de kosten per m2 zullen bedragen om een energielabel C te behalen in 2033 is onzeker. De kosten per m2 hangen namelijk af van verschillende factoren, waaronder de grootte van het gebouw, het huidige energielabel van een utiliteitsgebouw en hoeveel en welke maatregelen nodig zijn om een energielabel C te behalen.

Zoals reeds toegelicht hanteren wij in dit rapport een gemiddeld vloeroppervlak van **1.000 m²** voor een utiliteitsgebouw. Uit het Dashboard Klimaatbeleid[57] kan de verdeling van energielabelklassen over de bestaande voorraad utiliteitsgebouwen op peildatum 1-1-2026 herleid worden. Onderstaande tabel geeft deze verdeling weer.

[57] https://dashboardklimaatbeleid.nl/mosaic/mosaic/gebouwde-omgeving/aanpak-utiliteitsgebouwen?scrollid=380

Tabel 23. Verdeling energielabels in utiliteitsgebouwen

Energielabel	Percentage gebouwvoorraad
Energielabel A	32,8 %
Energielabel B	4,8 %
Energielabel C	5,6 %
Energielabel D	2,5 %
Energielabel E	1,8 %
Energielabel F	1,1 %
Energielabel G	3,2 %
Niet geregistreerd	48,1 %

Behalve het gebruiksoppervlak, hangen de kosten om de energieprestatie te verbeteren af van de huidige energieprestatie van een utiliteitsgebouw. Wanneer enkel gekeken wordt naar het relatieve aandeel van de labelklassen lager dan C (i.e. E t/m G) in bovenstaande tabel, kan vastgesteld worden dat deze groep 8,6% van alle energielabels vertegenwoordigt. Het middelpunt van deze distributie, met G als onderkant en D als bovenkant, ligt op 4,3%. Cumulatief bezien valt dit middelpunt op het grensvlak van energielabel F en E, immers: 3,2% (label G) + 1,1% (label F) = 4,3%. Om een robuuste inschatting van de regeldrukkosten te kunnen maken hanteren wij daarom energielabel F als representatief startlabel, vanwaar de 'sprong' naar (ten minste) label C gemaakt dient te worden.

Er zijn geen data om vast te stellen wat de gemiddelde kosten zijn per type utiliteitsgebouw om van energielabel F naar energielabel C te bewegen. De RVO heeft kostenkentallen van diverse verduurzamingsmaatregelen voor utiliteitsbouw gepubliceerd[58],[59]. Hieruit is op te maken dat sommige maatregelen een paar tientallen euro's kosten per m^2 terwijl anderen meer dan 100 euro per m^2 kosten. Hieruit kan echter niet afgeleid worden wat de gemiddelde kosten voor één utiliteitsgebouw zullen bedragen om van energielabel F naar energielabel C te komen, omdat het type en het aantal maatregelen afhankelijk is van het type utiliteitsbouw (scholen, ziekenhuizen, bewaarplaatsen, opslagloodsen etc.). Het Economisch Instituut voor de Bouw heeft wel in 2026 vastgesteld dat het voor kantoren **€ 14,- per m^2** kost om te verduurzamen van energielabel F naar energielabel C[60]**.** Omdat wij geen andere data hebben, hanteren wij deze vierkante meter kostprijs voor alle typen utiliteitsbouw. Wanneer deze kosten per m2 vermenigvuldigd worden met een vloeroppervlak van circa 1.000 m^2 volgt een regeldruk van **€ 14.000** per utiliteitsgebouw.

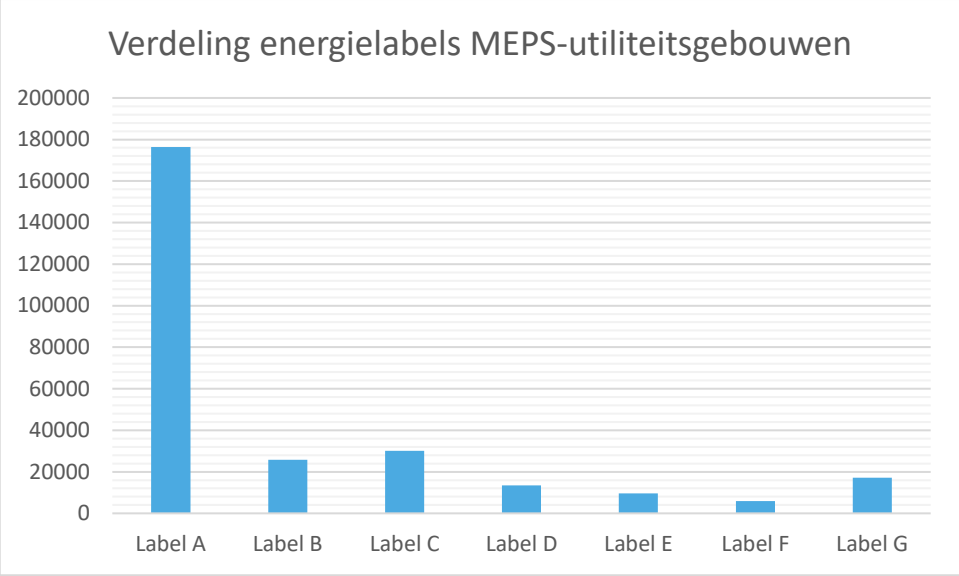
Aantal utiliteitsgebouwen (Q)

Bovenstaande verdeling tussen bestaande energielabels heeft betrekking op alle labelplichtige utiliteitsgebouwen. Niet alle utiliteitsgebouwen met een verplicht energielabel vallen onder het toepassingsbereik van de MEPS-verplichting. Desalniettemin hanteren wij de aanname dat bovenstaande verdeling ook indicatief is voor de 279.000 utiliteitsgebouwen die aan de MEPS-verplichting moeten voldoen.

Een significant aandeel (48,1%) van de utiliteitsgebouwen beschikt nog niet over een label. Wij doen de aanname dat de energieprestatie van deze gebouwen naar rato van de verdeling tussen energielabels van de groep utiliteitsgebouwen mét energielabels verdeeld kan worden. Op basis van het bovenstaande kunnen de MEPS-plichtige utiliteitsgebouwen als volgt verdeeld worden:

[58] Kostenkentallen verduurzamingsmaatregelen | RVO.nl
[59] Kostenkentallen
[60] verplicht_energielabel_voor_kantoren.pdf

Figuur 3. Verdeling energielabels MEPS-utiliteitsgebouwen



Uit bovenstaande figuur volgt dat 232.231 utiliteitsgebouwen, 83% van alle MEPS-plichtige utiliteitsgebouwen, reeds voldoet aan de vereiste energieprestatienormen, doordat deze beschikken over een label C of hoger. Voor de resterende 47.000 utiliteitsgebouwen, 17% van het totaal, geldt dat deze nog niet voldoen aan de vereiste energieprestaties. Dit betekent echter niet dat dit volledige aantal utiliteitsgebouwen regeldrukeffecten zal ondervinden van de MEPS-verplichting. Een deel van deze utiliteitsgebouwen betreft namelijk kantoren, die op grond van de label-C verplichting reeds een toereikende energieprestatie zouden moeten hebben, maar waarbij hier door niet-naleving momenteel nog geen sprake van is. Dit aantal moet in mindering gebracht worden op de 47.000 utiliteitsgebouwen. Het gaat hierbij om 7.128 'van de in totaal 54.000 kantoren[61]. Ten slotte zal een gedeelte van de gebouweigenaren zoals hierboven beschreven, gebruik willen maken van de uitzondering van de verplichting op grond van een ongunstige kosten-batenanalyse. Het betreffend aantal utiliteitsgebouwen moet in mindering worden gebracht op het aantal utiliteitsgebouwen dat maatregelen zal treffen. Het gaat om 400 tot 2.000 utiliteitsgebouwen. Dit betekent dat circa **38.000 tot 39.600 utiliteitsgebouwen** verduurzaamd moeten worden om aan de MEPS-verplichting te kunnen voldoen.

Uitgaande van de hierboven gepresenteerde kosten per utiliteitsgebouw (P) en het aantal utiliteitsgebouwen (Q) kunnen de totale, eenmalige regeldrukkosten voor het verbeteren van de energieprestatie op grond van de MEPS-verplichting berekend worden. Onderstaande tabel geeft de volledige berekening weer.

Tabel 24. Eenmalige regeldrukkosten artikel 9 (MEPS): verbeteren energieprestatie

Type kosten	Kosten per utiliteitsgebouw (P)	Aantal utiliteitsgebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Verbeteren energieprestatie	€ 14.000	38.000 tot 39.600	**€ 532.000.000 tot € 554.400.000**

[61] O.b.v. verdeling energielabels in kantoren volgens het Dashboard Klimaatbeleid (https://dashboardklimaatbeleid.nl/mosaic/mosaic/gebouwde-omgeving/aanpak-utiliteitsgebouwen?scrollid=380). Hierbij is het aantal kantoren mét label, maar ontoereikend (4.968), opgeteld bij het aantal kantoren zonder label, dat naar rato van labelverdeling onder kantoren met label, over een ontoereikend label *zou* beschikken (2.160).

4.2 Artikel 11: Emissievrije gebouwen (ZEB)

Artikel 11 bepaalt aan welke eisen een emissievrij gebouw (Zero Emission Building, ZEB) moet voldoen. Een ZEB veroorzaakt ter plaatse geen koolstofemissies uit fossiele brandstoffen en heeft, voor zover economisch en technisch haalbaar, de capaciteit om te reageren op externe signalen (lid 1). De leden 2 tot en met 7 werken deze definitie nader uit en verplichten de lidstaten onder meer om maximumdrempels en berekeningsmethoden vast te stellen. Deze eisen moeten nog nader worden uitgewerkt en in nationale regelgeving worden vastgelegd. Vooralsnog volgen uit artikel 11 daarom **geen concrete verplichtingen en regeldrukkosten** voor gebouweigenaren.

4.3 Artikel 22: Nationale databank

Artikel 22 verplicht lidstaten een nationale databank voor de energieprestatie van gebouwen in te richten en de toegang tot daarin opgenomen gegevens voor gebouweigenaren te verruimen. Het gaat daarbij onder meer om gegevens over energielabels, keuringen en renovatiepaspoorten (lid 1). Nederland sluit hiervoor aan bij de bestaande databank EP-online. De wijziging heeft betrekking op al beschikbare statische gebouwgegevens, zoals gegevens over installaties en isolatie, en leidt niet tot een nieuwe gegevensuitvraag bij gebouweigenaren. De verantwoordelijkheid voor de inrichting en beschikbaarstelling ligt uitdrukkelijk bij de lidstaat. Artikel 22 legt daarmee geen verplichtingen op aan bedrijven en **leidt niet tot regeldruk**.

5 Kennisname

Diverse bedrijven moeten[62] op de hoogte zijn van de nieuwe regelgeving. Wij schatten in dat dit met name voor de volgende sectoren nodig is:

- Projectontwikkelaars
- Woningbouwverenigingen
- Verhuurders en beheerders van onroerend goed

De inschatting van de tijdbesteding voor kennisname hangt af van de complexiteit van de regelgeving en het aantal medewerkers binnen een bedrijf dat kennis dient te nemen van de nieuwe regelgeving. Het Handboek Meting Regeldrukkosten[63] hanteert drie gemiddelde tijdsbestedingen voor kennisname, afhankelijk van de complexiteit van de nieuwe regelgeving. Bij eenvoudige regelgeving wordt 3 minuten gehanteerd als uitgangspunt, bij matig complexe regelgeving 5 minuten en bij complexe regelgeving 60 minuten.

De nieuwe regelgeving die tot stand komt met de EPBD IV is te beoordelen als complex: de regelgeving is technisch van aard en daarnaast dienen bedrijven veelal kennis te nemen van meer dan één wijziging. Zodoende wordt een tijdsbesteding van **60 minuten** gehanteerd voor kennisname.

In lijn met het vorige onderzoek naar de regeldrukeffecten van de EPBD III[64] doen wij de aanname dat bij bedrijven met minder dan 20 medewerkers, één medewerker kennisneemt van de wijziging, en bij bedrijven met 20 of meer medewerkers, twee medewerkers kennisnemen van de nieuwe regelgeving[65].

Tekstkader 1. Aantal bedrijven, medewerkers en uurtarieven per doelgroep

Om te komen tot het aantal medewerkers per doelgroep baseren bij ons op CBS-data. Hierbij hebben wij de volgende SBI-codes geselecteerd:

- Projectontwikkelaars: 4110
- Woningbouwverenigingen: 68201
- Verhuurders en beheerders van onroerend goed: 68203, 68204, 6832

Uit de CBS-data is ontleend bij hoeveel bedrijven binnen bovenstaande doelgroepen minder dan 20 medewerkers werkzaam zijn en bij hoeveel 20 medewerkers of meer.

Tabel 25. Aantal bedrijven en medewerkers per doelgroep

	Totaal aantal bedrijven	< 20 medewerkers	≥ 20 medewerkers
Projectontwikkelaars	4.085	4.055	30

[62] Hoewel bepaalde bedrijven kennis moeten nemen van de nieuwe regelgeving om aan de nieuwe verplichtingen te kunnen voldoen, zal een bredere groep, zoals installateurs en energieadviseurs, zich over de nieuwe regelgeving willen informeren vanuit hun bedrijfsvoering. Deze bedrijven zijn niet zelf verplicht om aan de regelgeving te voldoen, maar kunnen hun dienstverlening en aanbod afstemmen op de nieuwe eisen die volgen uit de regelgeving.

[63] handboek-meting-regeldrukkosten-2026 (4).pdf

[64] Rapport Sira (2019) - Lastenmeting implementatie van de herziene EPBD

[65] In de regeldrukbepaling is het aantal bedrijven met 20 of meer medewerkers verdubbeld om te bepalen hoeveel medewerkers kennisnemen van de nieuwe regelgeving (per bedrijf 2 medewerkers).

Woningbouwverenigingen	395	185	210
Verhuurders en beheerders van onroerend goed	11.750	11.650	100

Uurtarieven

Het Handboek Meting Regeldrukkosten hanteert uurtarieven per economische sector voor drie verschillende scholingsgroepen. Projectontwikkelaars behoren tot de economische sector *Bouwnijverheid* en de doelgroepen woningbouwverenigingen en verhuurders en beheerders van onroerend goed behoren tot de economische sector *Verhuur en handel van onroerend goed*.

Wij hanteren in dit onderzoek het uitgangspunt dat de medewerkers die kennisnemen van de nieuwe regelgeving doorgaans hbo/wo geschoold zullen zijn, de scholingsgroep met het hoogste uurtarief. Voor de economische sector *Bouwnijverheid* wordt voor deze scholingsgroep een uurtarief van **€ 73** gehanteerd en voor de economische sector *Verhuur en handel van onroerend goed* een uurtarief van **€ 72**.

Op basis van bovenstaande aannames en data komen wij tot de inschatting dat de eenmalige regeldrukkosten als gevolg van kennisname **€ 1.197.155** bedragen.

Tabel 26. Eenmalige regeldrukkosten ten gevolge van kennisname

	Tijdsbesteding	Uurtarief	Kosten voor kennisname (P)	Aantal handelingen (Q)	Kosten (P*Q)
Projectontwikkelaars: <20 medewerkers	60 minuten	€ 73	€ 73	4.055	€ 296.015
Projectontwikkelaars: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 73	€ 73	60	€ 4.380
Woningbouwverenigingen: < 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	185	€ 13.320
Woningbouwverenigingen: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	420	€ 30.240
Verhuurders en beheerders van onroerend goed: < 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	11.650	€ 838.800
Verhuurders en beheerders van onroerend goed: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	200	€ 14.400
Totaal					**€ 1.197.155**

6 Conclusies

De Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) IV is een Europese richtlijn met als doel om de energieprestatie van de gebouwde omgeving te verbeteren. De inwerkingtreding van de EPBD IV is gefaseerd, waarbij verschillende 'tranches' van wetgeving op verschillende tijdstippen worden geïmplementeerd in nationale regelgeving. In opdracht van het ministerie van BZK heeft Sira Consulting de regeldrukeffecten van tranche 1, 2 en 3 onderzocht. Voor trance 1 betreft dit een actualisering van een eerder uitgevoerd regeldrukonderzoek, naar aanleiding van enkele aanpassingen in de conceptregelgeving.

Dit afsluitende hoofdstuk bevat een samenvatting van de resultaten.

6.1 Tranche 1

Tranche 1 omvat de implementatie van de volgende artikelen van de EPBD IV:

- Artikel 4: Methodiek energieprestatieberekening
- Artikel 10: Zonne-energie in gebouwen
- Artikel 13: Technische bouwsystemen
- Artikel 14: Infrastructuur voor duurzame mobiliteit
- Artikel 23 en 24: Keuring van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen

Hierna worden de regeldrukeffecten van deze artikelen afzonderlijk toegelicht.

Artikel 4 Methodiek energieprestatieberekening

Door de wijziging van de energieprestatieberekening voor het energielabel (artikel 4, EPBD IV) ontstaan additionele structurele regeldrukkosten voor utiliteitsgebouwen en woningen.

Tabel 27. Totale structurele regeldrukkosten art. 4 (Methodiek energieprestatieberekening)

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Utiliteit – GACS	€ 9,00	2.838	€ 25.542
Utiliteit – energieopslag	€ 4,50	102	€ 449
Woningen	€ 4,50	5.372	€ 24.174
Totaal			**€ 50.165**

Artikel 10 Zonne-energie in gebouwen

Bij ingrijpende renovatie van utiliteitsgebouwen moet op grond van artikel 10 capaciteit voor de opwek van zonne-energie geïnstalleerd worden. Dit resulteert in onderstaande structurele regeldrukkosten.

Tabel 28. Totale structurele regeldrukkosten art. 10 (Zonne-energie in gebouwen)

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Installatie zonne-energie bij gebouwen met 0% van de vereiste capaciteit	€ 25.538 - € 51.075	1,5	€ 38.306 - € 76.613
Installatie zonne-energie bij gebouwen met 50% van de vereiste capaciteit	€ 12.769 - € 25.538	3	€ 38.306 - € 76.613
Totaal			**€ 76.613 - € 153.225**

Artikel 13 Technische bouwsystemen

Eenmalige regeldrukkosten

De implementatie van artikel 13 van de EPBD IV leidt tot eenmalige regeldrukkosten voor de installatie van een ruimtethermosstaat, al dan niet in combinatie met thermostatische radiatorknoppen, bij middelgrote utiliteitsgebouwen.

Tabel 29. Totale eenmalige regeldrukkosten art. 13 (Technische bouwsystemen)

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Utiliteitsgebouwen			
Installatie ruimtethermosstaat + radiatorknoppen	€ 11.975	12.375	€ 148.190.625
Installatie ruimtethermosstaat	€ 600	37.125	€ 22.275.000
Totaal			**€ 170.465.625**

Structurele regeldrukkosten

Om de energieprestatie van deze gebouwen te verbeteren, moeten utiliteitsgebouwen en woningen op grond van artikel 13 in sommige situaties aanpassingen doen aan de technische bouwsystemen. Deze verplichting resulteert in structurele regeldrukkosten.

Tabel 30. Totale structurele regeldrukkosten art. 13 (Technische bouwsystemen)

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Utiliteitsgebouwen			
Zelfregulerende apparatuur met EIA (art. 13.3)	€ 942	106	€ 99.852
Zelfregulerende apparatuur zonder EIA (art. 13.3)	€ 1.050	86	€ 90.300
GACS (art. 13.5) – nieuwbouw kleine utiliteit	€ 600	9.777	€ 5.866.200
GACS (art. 13.5) – ingr. Ren. kleine utiliteit	€ 600	18	€ 10.800
GACS (art. 13.9/13.10) – nieuwbouw middelgrote utiliteit	€ 15.150*	538	€ 8.150.700
Totaal			€ 14.217.852
Woningen			

Energieprestatie-eisen (art. 13.1)	- € 1,35	21.131	- € 28.527
Zelfregulerende apparatuur (art. 13.3)	€ 600	1.723	€ 1.033.800
GACS (art. 13.11) - nieuwbouw	€ 37* - € 500	64.860	€ 2.399.820* - € 32.430.000
GACS (art. 13.11) – ingrijpende renovatie	€ 37** - € 500	780	€ 28.860** - € 390.000
Totaal			€ 3.433.953 - € 33.825.273
Totaal (utiliteit + woningen)			**€ 17.651.805 - € 48.043.125**
** De structurele regeldrukkosten van een abonnement op monitoringssoftware zijn cumulatieve regeldrukkosten. Zie paragraaf 2.3 voor een nadere toelichting. **De structurele regeldrukkosten voor het abonnement bij de P1 dongle (minimale kostenscenario) zijn cumulatieve structurele meerkosten. Dit is niet het geval bij de maximale kosten (aanbrengen loze leidingen). Zie het rapport 'Regeldrukonderzoek EPBD IV (Sira Consulting, 2025)' voor een nadere toelichting: https://open.overheid.nl/documenten/4068e9d0-8228-45e5-be8d-e16603ea24c9/file.			

Artikel 14 Infrastructuur voor duurzame mobiliteit

Eenmalige regeldrukkosten

De implementatie van artikel 14 resulteert in eenmalige regeldruk voor de aanleg van laadinfrastructuur bij bestaande utiliteitsgebouwen.

Tabel 31. Totale eenmalige regeldrukkosten art. 14 (Infrastructuur voor duurzame mobiliteit)

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Aanleg laadinfrastructuur bestaande utiliteitsbouw	€ 2.660 - € 4.550	38.000	**€ 101.080.000 - € 172.900.000**

Structurele regeldrukkosten

Daarnaast zullen bij de nieuwbouw van utiliteitsgebouwen én woningen regeldrukkosten ontstaan voor de aanleg van laadinfrastructuur of voorbekabeling.

Tabel 32. Totale structurele regeldrukkosten art. 14 (Infrastructuur voor duurzame mobiliteit)

Type kosten	Kosten per gebouw (P)	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Utiliteitsgebouwen			
Aanleg infrastructuur nieuwbouw utiliteit	€ 4.555 - € 33.800	Min. 68 - max. 1.009 (afhankelijk van scenario P)	€ 13.497.915
Woningen			
Aanleg infrastructuur nieuwbouw woningen	€ 2.275	2.050	€ 4.663.750
Aanleg voorbekabeling nieuwbouw	€ 3.000	2.129	€ 6.387.000
Totaal (woningen)			**€ 11.050.750**
Totaal (woningen + utiliteit)			**€ 24.548.665**

Artikel 23 en 24 Keuring van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen

De keurings- en rapportageplicht van verwarmingssystemen en in voorkomende geval, airconditioningsystemen komt te vervallen door de implementatie van artikel 23 en 24. Dit resulteert in onderstaande afname van de structurele regeldrukkosten.

Tabel 33. Totale structurele regeldrukkosten art. 23 & 24 (Keuring van verwarmings-, ventilatie- en airconditioningsystemen)

Type kosten	Eenmalig of structureel	Regeldrukkosten
Vervallen keuringsplicht verwarmingssystemen	Structureel	- € 11.480.125
Vervallen keuringsplicht ventilatie- en airconditioningsystemen	Structureel	- € 2.440.500 tot - € 6.081.000
Totaal		**- € 13.920.625 tot - € 17.561.125**

6.2 Tranche 2

Tranche 2 omvat de implementatie van de volgende artikelen van de EPBD IV:

- Artikel 6: Kostenoptimale energieprestatie-eisen
- Artikel 7: Emissievrije nieuwbouw en berekening aardopwarmingsvermogen (wlc-gwp)

Artikel 6 Kostenoptimale energieprestatie-eisen

De verplichtingen uit artikel 6 geven een aanscherping van de eisen aan het gebruik van hernieuwbare energie voor verschillende typen gebouwen. Dit betreft voor nieuwbouw:

- Gezondheidszorgfunctie met bedgebied: BENG 1-eis gaat van 350 naar 290 kWh/m^2 per jaar.
- Sportfunctie: BENG 2-eis gaat van 90 naar 60 kWh/m^2 per jaar.
- Andere logiesfunctie: BENG 3-eis gaat van 50 naar 65 procent hernieuwbare energie.

Daarnaast zijn er twee aanpassingen betreffen de thermische isolatie bij verbouw:

- De warmteweerstandseis voor bestaande, niet-geïsoleerde vloeren gaat van Rc 1,4 naar 2,1 m^{2}K/W.
- De warmteweerstandseis voor bestaand, niet-geïsoleerd daken gaat van Rc 1,4 naar 3,1 m^{2}K/W.

Door deze aanscherpingen krijgen eigenaren van deze gebouwen te maken met extra kosten voor, bijvoorbeeld, extra zonnepanelen of meer of duurdere isolatie. In de onderstaande tabellen zijn deze extra aanvullende structurele regeldrukkosten weergegeven.

Tabel 34. Totale maximale extra structurele regeldrukkosten gebouweigenaren

Type gebouw	Kosten per gebouw	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Gezondheidszorgfunctie met bedgebied			Geen effect
Sportfunctie	€ 21.884	109	€ 2.385.382
Logiesfunctie	€ 23.125	145	€ 17.295.150
Utiliteitsgebouw (thermische isolatie)	Vloer: € 1.921 dak: € 4.321[66]	Vloer: 347 dak: 5.479	€ 24.344.914
Woongebouw (thermische isolatie)	Vloer: € 242,46 dak: € 400,52	Vloer: 69.900 dak: 63.100	€ 42.220.766
Totaal (maximaal)			**€ 86.246.212**

[66] Gemiddeld hellend en plat dak

Deze kosten betreffen een maximale waarde. Voor sport en logies zijn de kosten per gebouw lager omdat zij maar voor een deel extra moeten investeren en niet voor het geheel van de aanscherping. Voor thermische isolatie zijn de aantallen gebouwen een maximum inschatting.

Artikel 7 Emissievrije nieuwbouw en berekening van het aardopwarmingsvermogen (wlc-gwp)

Vanaf 1 januari 2028 dienen nieuwe gebouwen van overheidsinstanties emissievrij te zijn. De meerkosten slaan daarmee neer bij de overheid als eigenaar en zijn geen regeldruk. Vanaf 1 januari 2030 geldt de eis van emissievrije nieuwbouw voor alle nieuwe gebouwen, waaronder nieuwbouw van bedrijven. De voor 2030 geldende eisen zullen pas in een latere fase nader uitgewerkt worden en maken daarom geen deel uit van dit regeldrukonderzoek.

Voor nieuwe bouwwerken met een gebruiksoppervlakte van meer dan 1.000 m^2 geldt vanaf 2027 de verplichting om de wlc-gwp over de levenscyclus te berekenen, deze op het energieprestatiecertificaat te vermelden en mee te leveren aan het bevoegd gezag bij de vergunningaanvraag. Deze verplichting leidt tot regeldruk voor instrumenthouders, energieprestatieadviseurs en gebouweigenaren. Het gaat hierbij behalve om eenmalige regeldruk ook om jaarlijkse regeldruk. Deze jaarlijkse regeldruk geldt echter slechts voor twee jaar, 2028 en 2029. Per 2030 zal nieuwe regelgeving gelden die op dit moment nog niet is uitgewerkt.

Eenmalige regeldrukkosten

De totale eenmalige regeldrukkosten voor instrumenthouders voor het aanpassen van de software wordt ingeschat op **€ 573.696.** Regeldrukkosten voor energieprestatieadviseurs voor opleiding en kennisname zijn ingeschat op **€ 22.266.**

Tabel 35. Totale eenmalige regeldrukkosten instrumenthouders

Type kosten	Kosten per organisatie	Aantal organisaties (Q)	Totale kosten (P*Q)
Aanpassen en bijhouden software MPG-instrumenthouders	€ 58.752	9	**€ 528.768**
Aanpassen software door energieprestatie-instrumenthouders	€ 11.232	4	**€ 44.928**
Totaal			**€ 573.696**

Tabel 36. Totale eenmalige regeldrukkosten energieadviseurs

Type kosten	Kosten per adviseur	Aantal adviseurs (Q)	Totale kosten (P*Q)
Opleiding en kennisname	€ 18	1.237	**€ 22.266**
Totaal			**€ 22.266**

Structurele regeldrukkosten

Meerkosten voor gebouweigenaren zijn naar schatting € 750 per gebouw, in totaal **€ 1.136.250** per jaar gedurende twee jaren (2028 en 2029).

Tabel 37. Totale structurele regeldrukkosten gebouweigenaren*

Type kosten	Kosten per gebouw	Aantal gebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Meerkosten per gebouw agv rekening adviseurs	€ 750	1.515	**€ 1.136.250**
Totaal			**€ 1.136.250**

Deze structurele kosten betreffen de jaarlijkse kosten in 2028 en 2029.

Samenvattend tranche 2

De regeldrukeffecten van tranche 2 vatten we samen in de onderstaande tabel.

Tabel 38. Samenvatting regeldrukkosten tranche 2

Aanpassing	Eenmalige regeldruk	Structurele regeldruk
Artikel 6 (maximaal effect)	Niet van toepassing	€ 86.246.212
Artikel 7	€ 595.962	€ 1.136.250*

Deze structurele kosten betreffen de jaarlijkse kosten in 2028 en 2029.

6.3 Tranche 3

Tranche 3 omvat de implementatie van artikel 9 (MEPS), artikel 11 (Emissievrije gebouwen) en artikel 22 (Nationale databank) van de EPBD IV. Voor artikel 11 en 22 is vastgesteld dat zij op dit moment niet resulteren in concrete verplichtingen voor burgers en bedrijven, en daarom geen regeldrukgevolgen hebben. Voor de verplichtingen omtrent MEPS (artikel 9) zijn zowel eenmalige als structurele regeldrukgevolgen in kaart gebracht.

Artikel 9 Minimale energieprestatie-eisen (MEPS)

Eenmalige regeldruk

De MEPS-verplichting resulteert in eenmalige regeldrukkosten omdat een gedeelte van de bestaande utiliteitsgebouwen maatregelen zal moeten nemen om de energieprestatie te verbeteren, en een ander gedeelte kosten zal moeten maken om aan te tonen dat sprake is van een ongunstige kosten-batenanalyse. In onderstaande tabel is de berekening van de totale eenmalige regeldrukkosten weergegeven.

Tabel 39. Artikel 9 (MEPS): totale eenmalige regeldrukkosten

Type kosten	Kosten per utiliteitsgebouw (P)	Aantal utiliteitsgebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Verbeteren energieprestatie	€ 14.000	38.000 tot 39.600	€ 532.000.000 tot € 554.400.000
Uitvoeren kosten-batenanalyse	€ 1.000	400 – 2.000	€ 400.000 tot € 2.000.000
Totaal			**€ 532.400.000 tot € 556.400.000**

Structurele regeldruk

Gebouweigenaren moeten daarnaast de energieprestatie van hun gebouwen kunnen aantonen bij het bevoegd gezag. Voor de berekening van de regeldruk gaan wij er van uit dat zij dit zullen doen met behulp van het werkelijke energieverbruik, dat om de drie jaar vastgesteld moet worden. Onderstaande tabel geeft de berekening van de totale structurele regeldrukkosten weer.

Tabel 40. Artikel 9 (MEPS): totale structurele regeldrukkosten

Type kosten	Jaarlijkse kosten tijdbesteding (P)	Aantal utiliteitsgebouwen (Q)	Totale kosten (P*Q)
Aantonen energieprestatie	€ 3	118.000	**€ 354.000**

6.4 Kennisname

Diverse bedrijven moeten[67] op de hoogte zijn van de nieuwe regelgeving. Het gaat dan met name om: projectontwikkelaars, woningbouwverenigingen en verhuurders van beheerders van onroerend goed.

De nieuwe regelgeving die tot stand komt met de EPBD IV is te beoordelen als complex: de regelgeving is technisch van aard en daarnaast dienen bedrijven veelal kennis te nemen van meer dan één wijziging. Zodoende wordt een tijdsbesteding van 60 minuten gehanteerd voor kennisname.

Conform het Handboek Meting Regeldrukkosten gaan wij uit van een uurtarief van € 73 voor de economische sector *Bouwnijverheid* en een uurtarief voor de sector *Verhuur en handel van onroerend goed* van € 72.

Op basis van bovenstaande aannames en data komen wij tot de inschatting dat de eenmalige regeldrukkosten als gevolg van kennisname € 1.197.155 bedragen (zie onderstaande tabel).

Tabel 41. Eenmalige regeldrukkosten ten gevolge van kennisname

	Tijdsbesteding	Uurtarief	Kosten voor kennisname (P)	Aantal handelingen (Q)	Kosten (P*Q)
Projectontwikkelaars: <20 medewerkers	60 minuten	€ 73	€ 73	4.055	€ 296.015
Projectontwikkelaars: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 73	€ 73	60	€ 4.380
Woningbouwverenigingen: < 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	185	€ 13.320
Woningbouwverenigingen: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	420	€ 30.240
Verhuurders en beheerders van onroerend goed: < 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	11.650	€ 838.800
Verhuurders en beheerders van onroerend goed: ≥ 20 medewerkers	60 minuten	€ 72	€ 72	200	€ 14.400
Totale eenmalige kosten voor kennisname					**€ 1.197.155**

[67] Hoewel bepaalde bedrijven kennis moeten nemen van de nieuwe regelgeving om aan de nieuwe verplichtingen te kunnen voldoen, zal een bredere groep, zoals installateurs en energieadviseurs, zich over de nieuwe regelgeving willen informeren vanuit hun bedrijfsvoering. Deze bedrijven zijn niet zelf verplicht om aan de regelgeving te voldoen, maar kunnen hun dienstverlening en aanbod afstemmen op de nieuwe eisen die volgen uit de regelgeving.

Samen werken aan maatschappelijke vooruitgang

Het vooruitstrevende team van Sira Consulting bestaat uit een diversiteit van gekwalificeerde adviseurs met hooggespecialiseerde sectorkennis en procesmatige deskundigheid.

In nauwe samenwerking met onze opdrachtgevers bereiden we politiek-bestuurlijke besluitvorming en de implementatie hiervan in de praktijk voor.

Gedurende projecten vertalen we complexe beleidsvraagstukken naar concrete oplossingen, door middel van onafhankelijk kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Daarnaast ondersteunen, adviseren en evalueren wij bij het optimaliseren van de uitvoering en de implementatie van beleid op een efficiënte en effectieve manier in de praktijk.

Met robuust sociaalwetenschappelijk en bedrijfseconomisch onderzoek dragen we zo bij aan slimmere overheidsprocessen, betere dienstverlening en lagere kosten.

Vanuit deze samenwerking met onze opdrachtgevers en stakeholders streven we onze missie na: werken aan maatschappelijke vooruitgang, een bijdrage leveren aan het realiseren van een gunstig economisch klimaat, het bevorderen van burgerparticipatie en goed openbaar bestuur.

Sira Consulting

Vandaag. Voor de overheid van morgen.

Herculesplein 88
3584 AA Utrecht

KvK nr. 30182559
+31 (0)30 602 49 00

info@siraconsulting.nl
www.siraconsulting.nl