WIJ WILLEM-ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van DATUM, houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit in verband met de introductie van toezicht op het stelsel van certificering voor het registreren van de energieprestatie van woningen en gebouwen [KetenID WGK027033]

Op voordracht van Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van DATUM, kenmerk nr. KENMERK;

Gelet op artikel 3, eerste lid, van de Woningwet en de artikelen 4.3, eerste lid, 20.6, eerste lid, onder a, 20.10, eerste lid, 20.14, vijfde lid, en 23.1 van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van DATUM, nr. NUMMER ADVIES RVS);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van DATUM, KENMERK NADER RAPPORT;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1.1a, tweede lid, wordt, onder vervanging van "; en" aan het slot van onderdeel a door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door "; en", een onderdeel [waarvan de letteraanduiding alfabetisch aansluit op het laatste onderdeel] toegevoegd, luidende:

#. artikel 3, eerste lid, van de Woningwet.

B

Artikel 3.73 komt te luiden:

Artikel 3.73 (aanwijzing certificatie-instellingen gasverbrandingsinstallaties)
In deze afdeling wordt verstaan onder:

a. *certificaat*: conformiteitsverklaring als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Woningwet;

b. *certificatie-instelling*: conformiteitsbeoordelingsinstantie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Woningwet;

VOORHANG

c. *certificatieschema*: conformiteitsbeoordelingsdocument als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Woningwet;
d. *certificaathouder*: certificaathouder als bedoeld in artikel 6.44 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

C

In artikel 3.74, tweede lid, onder i, wordt "artikel 11.26" vervangen door "artikel 13.15h van het Omgevingsbesluit".

D

Na afdeling 3.8 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 3.8a Energielabels

Artikel 3.75a (aanwijzing certificatie-instellingen energielabels)
In deze afdeling wordt verstaan onder:
a. certificaat: conformiteitsverklaring als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Woningwet;
b. certificatie-instelling: conformiteitsbeoordelingsinstantie als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Woningwet;
c. certificatieschema: conformiteitsbeoordelingsdocument als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Woningwet;
d. certificaathouder: natuurlijke persoon of rechtspersoon die werkzaamheden verricht als energieadviseur met een certificaat van een certificatie-instelling.

Artikel 3.75b (aanwijzing certificatie-instellingen)
1. Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kan een certificatie-instelling op aanvraag aanwijzen voor het afgeven van certificaten voor een op grond van artikel 3.75d aangewezen certificatieschema. De minister beslist binnen acht weken na ontvangst van een aanvraag.
2. Een certificatie-instelling wordt aangewezen als deze:
   a. is geaccrediteerd volgens NEN-EN-ISO/IEC 17065 en werkzaamheden verricht overeenkomstig een aangewezen certificatieschema;
   b. beschikt over een administratie waarin de gegevens over de uitoefening van haar taken, volgens het aangewezen certificatieschema op een systematische wijze worden vastgelegd;
   c. verzekerd is tegen wettelijke aansprakelijkheid voor risico's die voortvloeien uit de uitoefening van haar taken;
   d. een procedure heeft vastgesteld:
      1°. om te beslissen op bezwaarschriften;
      2°. om te beslissen op een verzoek als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet open overheid;
      3°. om archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen, te bewaren en te vernietigen;
      4°. om klachten van gebouweigenaren en huurders over certificaathouders, energieadviseurs en energielabels in behandeling te nemen; en
      5°. om er bij een gegronde klacht zorg voor te dragen dat het energielabel waar de klacht op ziet wordt ingetrokken; en
   e. in staat is te voldoen aan de rapportage- en informatieverplichtingen op grond van de artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit.
3. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid, kan worden ingetrokken of geschorst als

VOORHANG

de certificatie-instelling:
a. daarom verzoekt;
b. in surseance van betaling verkeert of failliet is verklaard;
c. niet voldoet aan de voorschriften die zijn verbonden aan de aanwijzing of aan de artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit; of
d. bij de aanvraag tot aanwijzing onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de aanvrager niet heeft voldaan aan het verzoek binnen een door de minister gestelde termijn de juiste of volledige gegevens te verstrekken.

4. Een certificatie-instelling waarvan de aanwijzing is geschorst, verleent gedurende de schorsing geen nieuwe certificaten.
5. Een certificaat dat is afgegeven door een certificatie-instelling waarvan de aanwijzing is geschorst of ingetrokken is drie maanden geldig na de datum van schorsing of intrekking. De minister kan een kortere termijn vaststellen als hier zwaarwegende redenen voor zijn.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de aanvraag, de gronden waarop en de voorwaarden waaronder de minister een certificatie-instelling kan aanwijzen, de aanwijzing kan wijzigen, weigeren, schorsen of intrekken, de voorschriften die aan een aanwijzing kunnen worden verbonden, de voorwaarden waaronder de aanwijzing van een certificatie instelling kan worden geschorst of ingetrokken en de termijn waarvoor een aanwijzing geldt of kan worden geschorst.

Artikel 3.75c (toezicht aangewezen certificatie-instellingen)
1. Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kan de certificatie-instelling opdragen een onderzoek te doen bij een vermoeden van een tekortkoming in de naleving van de voorwaarden voor aanwijzing als certificatie-instelling of aan de artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit door de certificatie-instelling. Over de uitkomsten van dit onderzoek wordt door de certificatie-instelling gerapporteerd aan de minister.
2. Van de opdracht tot onderzoek wordt een aantekening gemaakt in het register, bedoeld in artikel 11.66#.
3. De minister kan de certificatie-instelling een waarschuwing geven als de certificatie-instelling niet voldoet aan de voorwaarden aanwijzing als certificatie-instelling of aan de artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit. De waarschuwing vermeldt binnen welke termijn daaraan gevolg moet zijn gegeven.

Artikel 3.75d (aanwijzing certificatieschema)
Bij ministeriële regeling worden certificatieschema's aangewezen, waarbij in ieder geval onderscheid kan worden gemaakt tussen:
a. het certificatieschema voor het opnemen en registreren van de energieprestatie van een woonfunctie, woongebouw of logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw;
b. het certificatieschema voor een gebruiksfunctie of een gebouw, niet zijnde een woonfunctie, woongebouw of logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw; en
c. het certificatieschema voor het te gebruiken rekenprogramma.

E

Artikel 11.26 komt te vervallen.

F

Aan afdeling 11.4 wordt een artikel [waarvan de nummering aansluit op het laatste artikel van die afdeling] toegevoegd, luidende:

VOORHANG

Artikel 11.66# (register certificering energielabels)
1. Er is een landelijk register op het gebied van certificering van werkzaamheden voor de opname en registratie van de energieprestatie van woningen en gebouwen en de vakbekwaamheid van energieadviseurs.
2. Het register wordt beheerd door Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De minister kan een verwerker aanwijzen.
3. Het register is voor eenieder langs elektronische weg toegankelijk.
4. Het register bevat:
   a. naam en contactgegevens van certificatie-instellingen, certificaathouders en energieadviseurs;
   b. waarschuwingen als bedoeld in artikel 3.75c, derde lid;
   c. besluiten tot intrekking of schorsing als bedoeld in artikel 3.75b, eerste lid;
   d. de op grond van artikel 13.15f, tweede lid, onder a, van het Omgevingsbesluit door de certificatie-instellingen aan de minister verstrekte gegevens over certificaathouders en onder de certificaathouder werkzame energieadviseurs; en
   e. gegevens over de vakbekwaamheid van energieadviseurs.
5. Op de gegevens die in het register worden opgenomen zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

ARTIKEL II

Het Omgevingsbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 10.26a wordt "certificatie-instelling en de beslissing op een aanvraag om aanwijzing van een certificatieschema als bedoeld in de artikelen 3.74, eerste lid, en 3.75, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving" vervangen door "certificatie-instelling als bedoeld in de artikelen 3.74, eerste lid, en 3.75a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de beslissing op een aanvraag om aanwijzing van een certificatieschema als bedoeld in 3.75, eerste lid, van dat besluit".

B

In artikel 13.1, eerste lid, onder i, wordt "Binnenlandse Zaken" vervangen door "Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening" en wordt na "afdeling 6.4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving" ingevoegd ", artikel 6.29a van het Besluit kwaliteit leefomgeving".

C

Aan paragraaf 13.2.5 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 13.15f (gegevens en bescheiden certificatie-instelling energielabels)
1. Een certificatie-instelling als bedoeld in artikel 3.75a, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving informeert Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening onverwijld:
   a. over het feit dat de certificatie-instelling in staat van faillissement is komen te verkeren of dat aan die instelling surseance van betaling is verleend; en
   b. over ernstige afwijkingen vastgesteld tijdens een beoordeling door de nationale accreditatie-instantie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing

VOORHANG

nationale accreditatie-instantie.

2. De certificatie-instelling verstrekt aan de minister:
   a. actuele gegevens over certificaathouders bestemd voor het landelijk register, bedoeld in artikel 11.66# van het Besluit kwaliteit leefomgeving; en
   b. een kopie van elke definitieve beoordelingsrapportage van de nationale accreditatie-instantie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie, waarin de certificatie-instelling is beoordeeld op de werkzaamheden van opname en registratie van de energieprestatie van woningen en gebouwen.
3. De certificatie-instelling verstrekt op verzoek kosteloos aan de minister de voor de uitoefening van zijn taken benodigde inlichtingen.
4. Onverminderd het eerste tot en met het derde lid, zendt de certificatie-instelling de minister jaarlijks een verslag waarin wordt ingegaan op de verrichtte werkzaamheden en de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van die werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar.
5. Op de verstrekking van gegevens tussen certificatie-instellingen en de minister en over het verslag, bedoeld in het vierde lid, zijn de bij ministeriële regeling gestelde regels van toepassing.

Artikel 13.15g (gegevensuitwisseling certificatie-instelling en Raad voor Accreditatie)

1. Een certificatie-instelling als bedoeld in artikel 3.75a, onder b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving verstrekt op verzoek van een andere certificatie-instelling voor de naleving van een certificatieschema als bedoeld in artikel 3.75a, onder c, van dat besluit aan de verzoekende certificatie-instelling gegevens over:
   a. rapportages van onderzoeken uitgevoerd door de certificatie-instelling bij certificaathouders, bedoeld in artikel 3.75a, onder d, van het Besluit bouwwerken leefomgeving, en energieadviseurs;
   b. klachten over certificaathouders en energieadviseurs; en
   c. namen van certificaathouders en namen en vakbekwaamheidsnummers van energieadviseurs.
2. De certificatie-instelling informeert de certificaathouders die het aangaat onverwijld over een intrekking of schorsing als bedoeld in artikel 3.75b, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, en de gevolgen daarvan.
3. De nationale accreditatie-instantie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie, informeert Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de intrekking of schorsing van een accreditatie van een certificatie-instelling.
4. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld over de uitwisseling van informatie, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, die nodig is voor de conformiteitsbeoordeling van certificaathouders en energieadviseurs.

D

Na paragraaf 13.2.5 wordt een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 13.2.6. Gegevensverstrekking uitvoering en handhaving gasverbrandingsinstallaties

Artikel 13.15h (gegevensverstrekking uitvoering en handhaving gasverbrandingsinstallaties)

1. Als een certificatie-instelling als bedoeld in artikel 3.73, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving in staat van faillissement komt te verkeren of surseance van

VOORHANG

betaling is verleend, informeert zij Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening onverwijld hierover.
2. De certificatie-instelling verstrekt gegevens over certificaathouders als bedoeld in artikel 6.44 van het Besluit bouwwerken leefomgeving aan de minister ten behoeve van het landelijk register, bedoeld in artikel 11.25 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
3. De certificatie-instelling verstrekt op verzoek kosteloos aan de minister de voor de uitoefening van zijn taken benodigde inlichtingen.
4. De certificatie-instelling zendt de minister jaarlijks een verslag van de verrichte werkzaamheden, de rechtmatigheid en doeltreffendheid van die werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar en de signaleringen, bedoeld in artikel 6.46 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over dit verslag.
5. De nationale accreditatie-instantie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie, meldt aan de minister de intrekking of schorsing van een accreditatie van een certificatie-instelling.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de uitwisseling van informatie tussen certificatie-instellingen onderling en over de uitwisseling van informatie tussen certificatie-instellingen en de minister.

ARTIKEL III

Na artikel 6.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt een artikel ingevoegd luidende:

Artikel 6.29a (opnemen en registreren energieprestatie)
1. Het opnemen en registreren van de energieprestatie gebeurt door een certificaathouder als bedoeld in artikel 3.75a, onderdeel d, van het Besluit kwaliteit leefomgeving en overeenkomstig een certificatieschema als bedoeld in artikel 3.75d van dat besluit waarvoor het certificaat is afgegeven.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op werkzaamheden die worden verricht met een certificaat dat is afgegeven door een certificatie-instelling als bedoeld in artikel 3.75a, onderdeel b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving waarvan de aanwijzing is ingetrokken of geschorst gedurende de termijn, bedoeld in artikel 3.75b, derde lid, van dat besluit.
3. Een energielabel dat is vastgesteld of afgegeven waaraan een energieprestatie ten grondslag ligt kan door Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden ingetrokken indien die energieprestatie is opgenomen of geregistreerd:
   a. door een persoon die geen certificaathouder is; of
   b. in strijd met het certificatieschema.

ARTIKEL IV
Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

VOORHANG

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Bij verkoop, verhuur en oplevering van een gebouw of een gedeelte daarvan moet een energielabel beschikbaar worden gesteld.[1] Dit energielabel dient te voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen die zijn vastgelegd in de Omgevingsregeling en worden gewaarborgd via een systeem van certificering en accreditatie. Dit zorgt ervoor dat alleen vakbekwame adviseurs die werken bij een bedrijf met een certificaat de energieprestatie van woningen en gebouwen mogen registreren. Het energielabel speelt een belangrijke rol in het bevorderen van energiezuinige gebouwen en het behalen van de nationale en Europese klimaatdoelen. Betrouwbare energielabels zijn van belang voor zowel burgers als marktpartijen die afhankelijk zijn van de juiste toepassing ervan. Uit recent onderzoek en monitoringrapportages blijkt echter dat er tekortkomingen zijn in het huidige systeem van kwaliteitsborging. Met deze algemene maatregel van bestuur wordt daarom publiekrechtelijk toezicht toegevoegd aan het kwaliteitsborgingssysteem van energielabels om de kwaliteit van het energielabel en het functioneren van het kwaliteitsborgingsysteem op basis van certificering en accreditatie te verbeteren. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) krijgt met dit wijzigingsbesluit de bevoegdheid om certificerende instellingen (CI's) aan te wijzen, toe te zien op hun functioneren en, indien nodig, handhavend op te treden. Ook krijgt de minister toezichthoudende en handhavende bevoegdheden richting certificaathouders. Deze bevoegdheden zullen in mandaat worden uitgeoefend door de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB). Hierdoor kan handhavend worden opgetreden door de TloKB in naam van de minister in de richting van CI's of certificaathouders bij incidenten. Om de leesbaarheid van deze toelichting te vergroten, zal in het vervolg het begrip toezichthouder worden gebruikt daar waar de TloKB wordt bedoeld in de uitoefening van mandaat namens de Minister van VRO.

2. Hoofdlijnen van het besluit

2.1 Aanleiding

Het energielabel wordt steeds belangrijker in het economische verkeer van gebouwen. Het is mede hierom van belang dat iedereen op de juistheid van het energielabel kan vertrouwen. Zo is er bijvoorbeeld de mogelijkheid voor extra leenruimte bij de koop van een woning met een betere labelklasse. Ook kan een energielabel effect hebben op de

[1] Artikel 6.27, eerste lid, Besluit bouwwerken en leefomgeving.

huurprijs bij huurwoningen, omdat op basis hiervan huurpunten worden toegekend volgens het woningwaarderingsstelsel (WWS). In de toekomst zal daarnaast het energielabel naar aanleiding van de Europese energieprestatie van gebouwen (herschikking)[2] steeds meer ingezet worden als instrument om energiezuinige gebouwen te bevorderen.

Mede op aandringen van de Tweede Kamer, onder andere via de aangenomen motie van de leden Beckerman en Peter de Groot[3], heeft het kabinet besloten om publiekrechtelijk toezicht toe te voegen aan het stelsel van energieprestatie van gebouwen. Dit besluit strekt daartoe. Een nevendoel van dit besluit is om een eerlijke markt te waarborgen door oneerlijke concurrentie onder energieadviseurs tegen te gaan. Met publiekrechtelijk toezicht wordt immers beter en onafhankelijk geborgd dat iedere CI, certificaathouder en energieadviseur zich aan de geldende voorschriften houdt.

2.2 Stelsel energieprestatie gebouwen

Binnen het stelsel energieprestatie gebouwen (stelsel EPG) wordt de energieprestatie van een gebouw opgenomen en geregistreerd door energieadviseurs. Dit stelsel is mede implementatie van Europese richtlijnen (de EPBD I tot en met IV). Sinds 2015 geldt in Nederland dat, op straffe van een bestuurlijke boete, een woning alleen opgeleverd mag worden aan een koper of huurder indien daarbij een energielabel beschikbaar wordt gesteld. Tevens geldt vanaf 1 januari 2021 dat bij het aanbieden van een gebouw voor huur of koop in advertenties daartoe de energieprestatie-indicator van een geldig energielabel wordt vermeld.[4] Het toezicht op deze bepalingen ligt bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die het toezicht in mandaat uitvoert namens de Minister van VRO.[5] De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) beheert de nationale database waarin alle energieprestaties worden geregistreerd (EP-Online). Nationaalrechtelijk is daarnaast de keuze gemaakt voor kantoren om vanaf 1 januari 2023 verplicht te stellen dat bepaalde kantoorgebouwen niet in gebruik mogen zijn zonder een geldig energielabel met minimaal letter C te hebben[6]. Het toezicht op deze verplichting ligt bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente. Opgetreden kan worden via een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

VOORHANG

[2] Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking). Ook wel EPDB genoemd naar de *Energy Performance of Buildings Directive.*
[3] Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1197.
[4] Opgenomen in het huidige Artikel 6.30, eerste lid, van het Bbl.
[5] Artikel 2 van het Besluit mandatering aan ILT van handhavingsbevoegdheden inzake verordening bouwproducten, verordening markttoezicht en richtlijn energieprestatie gebouwen en aanwijzing toezichthouders Woningwet.
[6] Artikelen 3.87 en 3.87 van het Bbl.

Een energielabel komt tot stand doordat de opnamegegevens van een energieadviseur worden ingevoerd in energieprestatiesoftware. Aan de hand van de energieprestatieberekening wordt het afschrift van het energielabel gegenereerd door de RVO in EP-online.[7] Dit afschrift kan de energieadviseur vervolgens aan de opdrachtgever verstrekken. EP-online is tevens het register van RVO waar de energieprestatie van woningen openbaar wordt gemaakt. Een woningeigenaar of huurder kan het afschrift van het energielabel van zijn woning downloaden van MijnOverheid.nl.

Het huidige kwaliteitsborgingssysteem van het energielabel is in de markt ingericht op basis van conformiteitsbeoordeling. Marktpartijen hebben de kwaliteitsborging op basis van zelfregulering georganiseerd door middel van certificatie en accreditatie. Kern van het systeem is dat alleen vakbekwame adviseurs die werken bij een bedrijf met een certificaat de energieprestatie van woningen en gebouwen mogen registreren. Dit volgt uit de Omgevingsregeling.[8] Om het bewijs van vakbekwaamheid te behalen moeten vier examens (voor de basismethode) of vijf examens (voor de detailmethode) met succes worden afgelegd bij een exameninstituut. Daarna moet jaarlijks een bijscholing worden gevolgd. De energieadviseur dient het werk uit te voeren conform aangewezen opnameprotocollen. Het bedrijf waaronder de adviseur werkzaam is (de certificaathouder), wordt door een onafhankelijke partij (de CI), gecontroleerd en gecertificeerd. Er zijn per 31 december 2024 ruim 3.000 energieadviseurs met een bewijs van vakbekwaamheid en die werken onder ongeveer 200 certificaathouders. Zij hebben in 2024 ruim 700.000 energielabels geregistreerd.

De kwaliteit van de opgenomen energieprestatie van woningen en gebouwen wordt gecontroleerd middels interne controles door de certificaathouders zelf en middels externe controles door de CI's. Deze CI's worden op hun beurt weer gecontroleerd en geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie (RvA). De regels waaraan deze partijen moeten voldoen zijn vastgelegd in een document, ook wel het certificatieschema genoemd. Het betreft hier de beoordelingsrichtlijnen 9500 (BRL 9500). Er is een certificatieschema voor woningen (BRL 9500 W), voor utiliteitsgebouwen (BRL 9500 U) en voor de energieprestatiesoftware (BRL 9501). Deze zijn in de Omgevingsregeling[9] aangewezen. In het certificatieschema staat bijvoorbeeld hoe vaak er moet worden gecontroleerd en waaraan deze controles moeten voldoen. Dit schema wordt geschreven en periodiek geactualiseerd door InstallQ, de schemabeheerder. Met een schema-evaluatie stelt de RvA vast of de vereisten voor accreditatie en eventuele aanvullende vereisten in het conformiteitsbeoordelingsschema passen bij de voorgeschreven norm ISO/IEC 17065 en conformiteitsbeoordelingsactiviteiten. Norm

[7] Dit gebeurt in mandaat namens de Minister van VRO.
[8] Artikelen 5.11, 5.12 en 5.14 van de Omgevingsregeling.
[9] Artikelen. 5.11 en art. 5.12 van de Omgevingsregeling.

VOORHANG

ISO/IEC 17065 is een norm voor accreditatie. Hieronder volgt een versimpelde weergave van het huidige kwaliteitsborgingsysteem:

2.3 Probleembeschrijving

Kwaliteit labels

InstallQ rapporteert als schemabeheerder de resultaten van de audits door de CI's in de jaarlijkse monitoringsrapportage aan het Ministerie van BZK[10]. Dit geeft inzicht in twee elementen. Ten eerste het type en aantal afwijkingen, uitgesplitst in woningbouw en utiliteit in relatie tot het aantal uitgevoerde controles. De afwijkingen worden niet per woningtype of gebruiksfunctie in de utiliteitsbouw bijgehouden. Ten tweede is het aantal controles en aangetroffen afwijkingen daarin uitgesplitst naar grootte van certificaathouders op basis van het aantal registraties, waarbij de groep met de vijf certificaathouders per CI die het minst presteren is uitgelicht.

De praktijk van het hiervoor beschreven stelsel van certificering laat zien dat het energielabel doorgaans goed en betrouwbaar is. Tegelijk geldt dat uit de kwaliteitsmonitoring over 2024 blijkt dat 8,3% van de energielabels bij woningen een kritieke afwijking[11] had en 9,2% bij utiliteitsgebouwen. Er zijn in 2024 ongeveer 525.000 energielabels geregistreerd bij woningen, bij benadering hadden daarmee ongeveer 44.000 een kritieke afwijking. Het probleem van onvoldoende betrouwbare energielabels heeft verschillende oorzaken. Soms bieden de certificatieschema's[12] geen handvaten voor conformiteitsbeoordeling die in voldoende mate de kwaliteit van het energielabel waarborgt. Immers alles dat niet expliciet wordt opgelegd in de certificatieschema's kan niet leiden tot intrekking van het certificaat van de certificaathouder door de CI. Een andere oorzaak kan zijn dat energieadviseurs slordig werken, het niet nauw nemen met de kwaliteit of vooral sturen op de prijs van het kunnen afgeven van een energielabel wat ten koste gaat van de kwaliteit.

[10] Rapportage resultaten toezicht CI's BRL9500 W en U van InstallQ.
[11] Een energielabel heeft een kritieke afwijking als de energieprestatie 8% afwijkt, er vijf of meer afwijkingen zijn met een effect op de energieprestatie van >1%, of bij een afwijking op bepaalde kwalitatieve criteria (zie BRL9500 onderdeel 3 art. 7.2.6.2). Een kritieke afwijking betekent dus niet in alle gevallen dat de energielabelklasse niet klopt.
[12] BRL 9500-U en BRL 9500-W.

VOORHANG

Moedwillig beter waarderen
Een oorzaak van andere orde is het moedwillig onterecht beter waarderen van de energieprestatie. Een betere labelklasse (bijvoorbeeld B in plaats van C) kan leiden tot een hogere huurprijs op basis van de punten die worden toegekend binnen het WWS. Bij de Huurcommissie hebben zich meerdere huurders gemeld waarbij onterecht een hoge huur werd gerekend op basis van een foutief energielabel. In 2022, 2023 en 2024 is bij 188 zaken onderzoek verricht naar aanleiding van klachten door huurders. Bij een evaluatie is gebleken dat 74% van de zaken gegrond is verklaard, waarbij de huurprijs werd aangepast.[13] Bij een aantal van deze zaken is ook aangifte gedaan. Dit heeft echter niet geleid tot vervolging, omdat het moedwillig verbeteren van de labelklasse in deze zaken niet is bewezen. Het label van de woning is in veel van die gevallen niet gewijzigd omdat de CI hiertoe geen verantwoordelijkheden heeft overeenkomstig het certificatieschema. Hieruit volgt namelijk alleen dat de CI een steekproef moet afnemen om de kwaliteit van labels te controleren. Verder geldt dat een energielabel alleen kan worden aangevraagd door de eigenaar van een woning, die dat niet altijd doet vanwege de bijbehorende kosten en, bij situaties van verhuur, de verwachte huurprijsverlaging. Een energielabel kan niet door de huurder dan wel Huurcommissie worden aangevraagd. Daarnaast zijn er verschillende serieuze incidenten geweest de afgelopen jaren. In Groningen zijn in 2022[14] en 2023[15] verschillende casussen aan het licht gekomen waarbij meer dan 700 woningen, van ten minste twee verschillende verhuurders, een te gunstig energielabel bleken te hebben. Huurders hebben als gevolg daarvan soms tot wel €160 per maand te veel huur betaald. De schade liep op tot meer dan 2,5 miljoen euro. De kwestie vormde de aanleiding voor Kamerleden Beckerman en Peter de Groot om hierover een motie in te dienen die vraagt om tot een onafhankelijke toezichthouder te komen[16]. De enige optie van de Rijksoverheid destijds om in te grijpen was door middel van aangifte en strafrechtelijke onderzoek, aangezien publiekrechtelijke bevoegdheden om in te grijpen ontbraken. Het openbare ministerie heeft uiteindelijk besloten om in deze zaak niet te vervolgen vanwege gebrek aan bewijs voor valsheid van geschrifte. Het heeft veel moeite gekost om deze labels uiteindelijk gecorrigeerd te krijgen omdat eigenaren geen belang hadden bij aanpassing. Tot 2024 stonden de labels nog foutief geregistreerd in EP-online. Volgens het certificatieschema heeft de CI geen taak om onderzoek te doen naar labels die buiten de steekproef vallen of sancties op te leggen en dus te zorgen voor correcte labels. Indien de op grond van dit besluit in te stellen publieke toezichthouder weet krijgt van "een casus Groningen" kan hij wel zelfstandig onderzoek doen. Hij kan de CI bevragen, maar ook andere relevante partijen (op grond van 5:16 en 5:20 Awb). Die partijen moeten hieraan meewerken op grond

[13] Evaluatie pilot energielabel (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 30 196).
[14] 'Foute energielabels in Groningen brengen veel teweeg: huurders krijgen geld terug', te raadplegen op https://pointer.kro-ncrv.nl/foute-energielabels-groningen-huurders-geld-terug.
[15] 'Nog veel meer foute energielabels in Groningen waardoor verhuurders ten onrechte miljoenen incasseren', te raadplegen op: https://sikkom.nl/actueel/Nog-veel-meer-foute-energielabels-in-Groningen-waardoor-verhuurders-ten-onrechte-miljoenen-incasseren-28691938.html.
[16] Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1197.

VOORHANG

van de Algemene wet bestuursrecht. Op basis van deze informatie kan de toezichthouder de stap zetten naar de CI met de boodschap dat zij moeten ingrijpen op grond van de BRL, en dat als ze niet ingrijpen, ze het risico lopen de aanwijzing tot CI te verliezen.

Er zijn tevens verschillende signalen door energieadviseurs en anderen afgegeven dat het kwaliteitsborgingsysteem niet voldoende functioneert. Mediaonderzoek[17], eigen onderzoek[18] en anonieme bronnen geven een beeld van een systeem waarin het mogelijk is om controles te ontwijken door de steekproef te beïnvloeden[19]of door over te stappen naar een andere CI. Hierdoor is het voorstelbaar dat het werkelijke aantal kritieke afwijkingen hoger ligt dan uit de kwaliteitsmonitoring blijkt.

Privaatrechtelijk stelsel onvoldoende

De kwaliteitsborging door de markt via certificering alleen voldoet dus niet, nu het energielabel een steeds belangrijkere functie heeft gekregen. Dit heeft een aantal redenen. Het stelsel is met name gericht op het proces van kwaliteitsborging door middel van het nemen van corrigerende maatregelen. Daarbij kunnen via de privaatrechtelijke weg sancties worden ingezet, zoals het intrekken van een energielabel dat betrokken was in een steekproef of het afnemen van een certificaat door de CI naar aanleiding van een steekproef. Een CI heeft echter niet dezelfde bevoegdheden als een publieke toezichthouder en kan geen sancties opleggen zoals die bij wet aan een toezichthouder kunnen worden toebedeeld zoals een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Verder heeft de CI een klantrelatie met het bedrijf dat energielabels afgeeft, waardoor de motivatie om in te grijpen lager ligt, en hebben CI's per definitie alleen maar een deel van de markt in hun vizier, omdat ze alleen een relatie hebben met de eigen, bij hen aangesloten, certificaathouders. Het huidige systeem kent daarnaast financiële prikkels om niet of minder stringent op te treden. De certificaathouder betaalt de CI immers om de controle uit te voeren. In deze sector veroorzaakt de toegenomen concurrentie en prijsdruk een risico voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van het energielabel. Tevens is de CI afhankelijk van de informatie die de klant ter beschikking stelt, omdat de CI geen (bestuursrechtelijke) bevoegdheden heeft om de overdracht van informatie te vorderen. Een CI kan daarnaast alleen toezicht houden op de certificaathouders die op dat moment klant zijn en kan dan geen

[17] 'Gegoochel met energielabels zet huurders in de kou', te raadplegen op https://radar.avrotros.nl/artikel/gegoochel-met-energielabels-zet-huurders-in-de-kou-54162, 'Falend toezicht op energielabels kost Groningse huurders miljoenen', te raadplegen op: https://pointer.kro-ncrv.nl/falend-toezicht-energielabels-kost-groningse-huurders-miljoenen en 'Position paper Robin Hood Renters Help t.b.v. rondetafelgesprek Verduurzaming van de woningvoorraad en aanpak energiearmoede d.d. 14 september 2023, te raadplegen op : https://app.1848.nl/document/tkapi/320986.

[18] Onderzoek kwaliteitsborgingssysteem stelsel energieprestatie gebouwen (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 824).

[19] Trucs die ze kunnen gebruiken zijn bijvoorbeeld het aangeven dat bepaalde opdrachtgevers niet willen meewerken of niet thuis zijn.

VOORHANG

dwarsverbanden of historie van een bepaalde energieadviseur of certificaathouder laten meewegen. Een certificaathouder die in de problemen komt met een CI kan dus met een schone lei overstappen naar een andere CI.

Belang betere energielabels

Objectieve en vaste waarden voor de kwaliteitsborging van energielabels geven duidelijkheid aan zowel de energieadviseurs als de consument en vergroot daardoor de betrouwbaarheid van het energielabel. Ook op Europees niveau wordt steeds meer waarde gehecht aan het energielabel als instrument voor verduurzaming. Voor rapportage ten behoeve van de EU-taxonomie moet door financiële instellingen voor woningverbeteringen de energieprestatie van het gebouw in primair fossiel energiegebruik gebruikt worden, niet de labelklasse[20]. Daarnaast worden verschillende (toekomstige) verplichtingen, zoals nieuwbouweisen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, gebaseerd op andere onderdelen van de energieprestatie dan alleen de labelklasse van het gebouw, zoals bijvoorbeeld het isolatieniveau. Verder kunnen energieadviseurs die zich niet aan de kwaliteitsregels houden, tegen lagere kosten het energielabel aanbieden wat leidt tot oneerlijke concurrentie.

Gelet op al de hiervoor beschreven problemen, moet de kwaliteitsborging in het stelsel door middel van het energielabel verbeterd worden. Door de jaren heen zijn er meerdere verbeteringen in het private kwaliteitsborgingsysteem aangebracht. De aanpassingen in het stelsel uit het verleden, zoals een verplichte bijscholing voor energieadviseurs, verbeterde opnameprotocollen, een vergrote controlesteekproef en andere aanscherpingen van de regels in de certificatieschema's ten aanzien van de kwaliteitsborging, hebben tot heden echter niet voldoende geleid tot de noodzakelijke verbeteringen in de kwaliteit van de energielabels. Mede hierdoor is overheidsinterventie nodig om onbetrouwbare energielabels tegen te gaan en vervolgschade die daaruit voortvloeit voor burgers of andere betrokken partijen te voorkomen. Het kabinet kiest er daarom voor om publiekrechtelijk toezicht aan dit stelsel toe te voegen. Dit is lijn met het kabinetsstandpunt[21] over accreditatie en certificatie waaruit volgt dat conformiteitsbeoordeling en toezicht elkaar niet kunnen vervangen en een ander doel dienen.[22] Conformiteitsbeoordeling kan bijvoorbeeld niet worden ingezet om overtredingen van de regelgeving op te sporen dan wel om naleving af te dwingen. In andere soortgelijke stelsels die publieke belangen dienen is er daarom al wel een publieke toezichthouder aangewezen om de kwaliteit te waarborgen, zoals het stelsel van kwaliteitsborging voor de bouw of het stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (het CO-stelsel).

[20] Verordening (EU) 2020/852.
[21] Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.
[22] Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, p. 5.

VOORHANG

2.3.1 Probleemaanpak

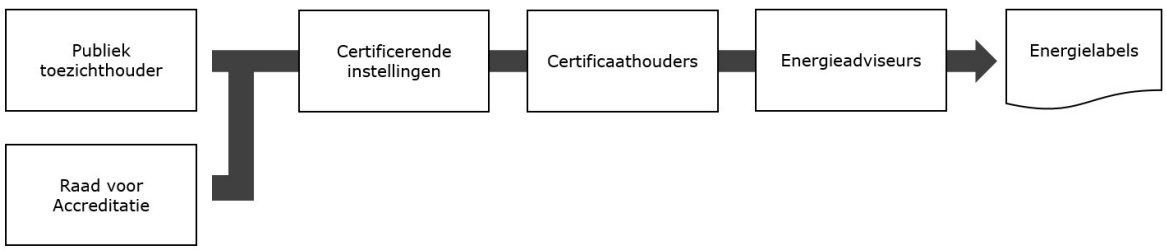
Om de kwaliteit van het energielabel te verbeteren wordt met onderhavig besluit publiekrechtelijk toezicht binnen het stelsel geïntroduceerd op het punt van de kwaliteitseisen waaraan voldaan moet worden. Via een ander, parallel, traject worden daarnaast op drie terreinen opnieuw verbeteringen doorgevoerd in het systeem van conformiteitsbeoordeling middels wijzigingen in de certificatieschema's, en worden de opnameprotocollen en bepalingsmethoden (NTA8800) verbeterd. Dit wijzigingsbesluit heeft echter uitsluitend betrekking op het instellen van publiekrechtelijk toezicht en gaat verder niet in op deze andere onderdelen van de aanpak om de kwaliteit te verbeteren.

Er zijn verschillende opties voor publiek toezicht overwogen. In hoofdlijnen zijn dat de onderstaande, waarbij ook tussenoplossingen zijn verkend:

> (1) Uitbreiden en intensiveren van de huidige conformiteitsbeoordeling procedure met de Raad voor Accreditatie als handhavende instantie;
>
> (2) het toevoegen van een publiek toezichthouder die het door de markt zelf georganiseerde kwaliteitsborging controleert; of
>
> (3) een systeem zonder accreditatie en certificering, maar direct toezicht op de naleving door een publiek toezichthouder die de certificaathouders, CI's en de RvA "vervangt".

De eerste optie is niet geschikt voor de gewenste verbeteringsslag in kwaliteit omdat de handhavingsmogelijkheden van de RvA beperkt zijn. De RvA kan alleen op basis van eigen waarnemingen een afwijking constateren en houdt geen toezicht op de certificaathouders en adviseurs.

Het kabinet kiest voor de tweede optie, zie ook onderstaand schema:



Hiervoor is gekozen omdat dit een aantal voordelen heeft ten opzichte van het verdergaand hervormen van het stelsel (optie 3), te weten:

VOORHANG

- de kwaliteitsborging met interne en externe controles door marktpartijen blijft in stand waarmee de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen wordt aangesproken en de daar aanwezige expertise wordt benut;
- het heeft een veel minder marktverstorende werking;
- de regels van de certificatieschema's zullen beter blijven aansluiten bij de praktijk dan het geval zal zijn bij enkel publiekrechtelijke regelgeving, omdat marktpartijen ook zelf het initiatief kunnen nemen om regels te verbeteren;
- gebruikmaking van certificering en accreditatie biedt mogelijkheden om (schaarse) capaciteit van de overheid effectiever en efficiënter in te zetten, er kan gericht op risico's of bij incidenten toezicht worden gehouden met minder kosten voor de overheid tot gevolg;
- stelseltoezicht kan relatief eenvoudig meegroeien of schuiven met de noodzaak voor toezicht op het stelsel, bijvoorbeeld als op een later moment uit monitoring blijkt dat er nog steeds te veel fouten worden gemaakt.

Een nadeel van deze optie is dat het een extra partij toevoegt aan een nu al complex stelsel en leidt tot een beperkte lastenverzwaring.

2.3.2 Inrichting publiek toezicht

Op grond van onderhavig besluit krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om CI's aan te wijzen en toe te zien op het functioneren van het kwaliteitsborgingsysteem. De minister zal, zoals momenteel ook al het geval is, bij ministeriële regeling de certificatieschema's blijven aanwijzen op grond waarvan de partijen in het stelsel dienen te handelen. Daarnaast wordt er met dit besluit een gebodsbepaling opgenomen voor het opnemen en registeren van de energieprestatie van woningen en gebouwen met certificaat. Hierop kan de toezichthouder toezien en handhaven. Er komt verder een landelijk register dat door de toezichthouder wordt beheerd waarin gegevens van CI's, certificaathouders en energieadviseurs voor iedereen inzichtelijk worden gemaakt en er wordt gegevensuitwisseling tussen enerzijds de CI's en de toezichthouder en anderzijds tussen de CI's onderling verplicht gesteld. Ook wordt gegevensuitwisseling mogelijk gemaakt tussen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland die de energielabeldatabase (EP-online) beheert en de toezichthouder. In het onderstaande zal op deze verschillende onderdelen nader worden ingegaan.

Aanwijzen en toezicht op CI's

Met dit wijzigingsbesluit krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om CI's aan te wijzen op aanvraag. De aanvraag tot aanwijzing door de CI wordt beoordeeld naar de eisen opgenomen in dit besluit. Op basis van deze aanwijzing kan worden toegezien of de CI voldoet aan de gestelde eisen en door het toezicht op de CI's ontstaat meer grip op het

VOORHANG

aanvankelijk private stelsel van kwaliteitsborging. Hiermee kunnen er namelijk gericht controles bij de CI worden uitgevoerd op het kwaliteitsborgingsysteem om daarmee de kwaliteit van geregistreerde energielabels te verbeteren. De beslissing op aanvraag tot aanwijzing van een CI is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen bezwaar en beroep open staat. Verder heeft de aanwijzing tot CI tot gevolg dat de CI voor de taken binnen het stelsel energieprestatie gebouwen zal worden aangemerkt als bestuursorgaan. Met de aanwijzing wordt de CI immers bekleed met openbaar gezag[23] omdat de CI certificaten kan afgeven waarmee energieadviseurs namens een certificaathouder rechtsgeldig energielabels kunnen opnemen en registreren. Gevolg hiervan is dat de CI zich voor die taken zal moeten houden aan onder meer de Awb, de Wet open overheid en de Archiefwet 1995. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat uit de Woningwet volgt dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is op CI's die door de minister worden aangewezen.[24]

Aanwijzen certificatieschema's

De Minister van VRO wijst de certificatieschema's aan bij ministeriële regeling. De grondslag hiervoor is met dit wijzigingsbesluit opgenomen in het Bkl. Momenteel zijn de certificatieschema's de BRL9500 Woningbouw, de BRL9500 Utiliteitsbouw, en de BRL9501 voor het berekenen van de energieprestatie door software. In de certificatieschema's staan de eisen waaraan de marktpartijen moeten voldoen voor het behalen en behouden van een certificaat. Dit blijft met dit besluit onveranderd. Met dit besluit wordt wel aanvullend geregeld dat de toezichthouder kan toezien op de correcte toepassing van de certificatieschema's door CI's en certificaathouders.[25]

Landelijk register en gegevensuitwisseling

De toezichthouder zal een openbaar register bijhouden. In dit register staan de CI's, certificaathouders en energieadviseurs met een bewijs van vakbekwaamheid. Met dit register krijgen consumenten, gebouweigenaren en huurders een betrouwbaar overzicht van partijen die energielabels mogen opnemen en registeren. Eventuele waarschuwingen, schorsingen en intrekkingen die betrekking hebben op de CI's zullen ook zichtbaar zijn in dit register. Als een CI, certificaathouder of energieadviseur constateert dat zijn gegevens onjuist zijn genoteerd in het register kan er een correctieverzoek worden gedaan.[26] Dit register voor certificering van werkzaamheden voor de opname en registratie van de energieprestatie betreft een ander register dan de energielabeldatabase (EP-online.nl). In EP-online worden energielabels geregistreerd

[23] Artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht.
[24] Artikel 3, tweede lid, van de Woningwet.
[25] Via de gebodsbepaling in artikel 6.29a Bkl.
[26] Dit volgt uit artikel 16 van de AVG.

VOORHANG

door de minister en onder andere de labelklasse van gebouwen openbaar gemaakt. In het landelijk register is informatie te vinden over of partijen rechtmatig binnen het stelsel werken. Omdat beide registers een nader doel hebben is het noodzakelijk om deze registers los van elkaar op te zetten. Wel zal in de nadere implementatie van onderhavig besluit worden bezien waar dataminimalisatie mogelijk is tussen beide registers.

Gegevensuitwisseling

Zoals eerder in deze toelichting is beschreven bestaat er een probleem binnen het stelsel doordat energieadviseurs kunnen wisselen tussen certificaathouders (en daarmee CI's) om te ontkomen aan (vervolg)controles of opgelegde sancties. Ook certificaathouders kunnen nadat hun certificaat is ingetrokken zich opnieuw laten certificeren bij een andere CI en daarbij ingetrokken energielabels opnieuw registreren. Gelet hierop is het wenselijk dat gegevensuitwisseling tussen CI's over certificaathouders en energieadviseurs verplicht wordt, zodat de nieuwe CI op de hoogte is van het verleden en daarop kan toezien door bijvoorbeeld extra controles uit te voeren als in het verleden veel foutieve labels zijn geconstateerd. In dit besluit worden hiervoor de grondslagen opgenomen.

2.3.3 Gebodsbepaling

Dit besluit bevat een gebodsbepaling op grond waarvan alleen (rechts)personen die beschikken over een certificaat de energieprestatie van woningen en gebouwen mogen opnemen en registreren indien wordt gewerkt conform de aangewezen certificatieschema's. De toezichthouder kan hiermee toezien of de energieprestatie van woningen en gebouwen volgens de bepalingen van het certificatieschema zijn opgenomen en geregistreerd. In beginsel zal de toezichthouder echter de controle van energielabels aan de CI laten om de werking van het private kwaliteitsborgingsysteem te benutten en te verbeteren en geen dubbele taken uitvoeren of de functie van het private stelsel doorkruisen. In specifieke gevallen waarbij het private kwaliteitsborgingsysteem onvoldoende effect heeft of mogelijkheden biedt om de overtreding op te lossen, zal de toezichthouder optreden op basis van deze gebodsbepaling. Als energielabels worden aangeboden door personen zonder certificaat aan opdrachtgevers die in de veronderstelling zijn een geldig energielabel te ontvangen, kan bovendien sprake zijn van valsheid in geschrifte en kan ook het strafrecht worden ingezet.

Er is gekozen om het toezicht op deze gebodsbepaling bij de Minister van VRO te beleggen en niet bij het college van burgemeester en wethouders (het college) van de gemeente. In soortgelijke stelsels, bijvoorbeeld het CO-stelsel, is deze taak wel bij het

VOORHANG

college belegd. Hiervoor is gekozen om de taak van toezicht op de kwaliteit van energielabels centraal bij één partij te beleggen (de TloKB) en de colleges van de verschillende gemeenten niet allemaal te belasten met een relatief kleine taak waarvoor een grote mate van expertise benodigd is. De capaciteit, kennis en expertise zou dan namelijk versnipperd worden over de verschillende gemeenten. Dit zou praktisch slecht uitvoerbaar zijn en meer lastendruk met zich meenemen. Bovendien werken certificaathouders en energieadviseurs niet alleen lokaal, maar regionaal en kan de gemeente dus niet toezien op alle activiteiten van de certificaathouder.

2.3.4. Rol van de RvA

De RvA beoordeelt jaarlijks of een CI aan de eisen uit de ISO/IEC 17065 en het certificatieschema voldoet. Als er afwijkingen worden geconstateerd (niet voldaan wordt aan eisen) wordt er een afwijking geschreven welke de CI moet oplossen. De ISO/IEC 17065 is een norm voor conformiteitsbeoordeling met eisen voor CI's die certificaten toekennen aan producten, processen en diensten. Deze norm bevat onder andere eisen ten aanzien van onpartijdigheid, consistente bedrijfsvoering en deskundigheid van CI's. De RvA controleert daarmee het proces van certificering binnen het stelsel. De beoogde toezichthouder ziet er vervolgens op toe dat certificering ook daadwerkelijk tot betrouwbare energielabels leidt en certificering daadwerkelijk het beoogde doel bereikt. Op basis van informatie die de toezichthouder in het stelsel verzamelt, stelt de toezichthouder vast of het stelsel als geheel en de individuele CI's het beoogde niveau van betrouwbaarheid realiseren. Zo nodig vordert de toezichthouder inlichtingen bij de certificaathouder of de energieadviseurs zodat de oorzaak van het achterblijven van de kwaliteit van energielabels kan worden onderzocht. Als dit te wijten is aan niet-nalevingsgedrag bij een CI, zal de toezichthouder deze bevinding ook met de RvA delen.

2.3.5. Bestaande rol van de ILT

Naast het publiekrechtelijk toezicht dat met dit wijzigingsbesluit wordt geïntroduceerd, heeft de ILT reeds ook een rol als toezichthouder omtrent energielabels. De ILT controleert, namens de Minister van VRO[27], of een energielabel aanwezig is bij verhuur, verkoop of oplevering van een woning of gebouw en opgenomen staat in de verkoopadvertentie ervan. De ILT heeft geen rol in het controleren van het functioneren van het kwaliteitsborgingsysteem en de kwaliteit van het energielabel. Er is gekozen om

[27] Zie Besluit mandatering aan ILT van handhavingsbevoegdheden inzake verordening bouwproducten, verordening markttoezicht en richtlijn energieprestatie gebouwen en aanwijzing toezichthouders Woningwet.

VOORHANG

deze laatste rol in mandaat bij TloKB te beleggen, omdat zij al ervaring en kennis en expertise hebben als toezichthouder in andere stelsels in een soortgelijke rol, namelijk het stelsel kwaliteitsborging bouw, het stelsel voor erkende kwaliteitsverklaringen en het koolmonoxide (CO) stelsel.

3. Verhouding tot nationaal recht en hoger recht

3.1. Woningwet

De grondslag voor de regels die in onderhavig besluit worden gesteld zijn terug te vinden in de Woningwet. Artikel 3 van de Woningwet biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur werkzaamheden aan te wijzen die alleen met een certificaat mogen worden uitgevoerd. Dit artikel bevat de grondslag voor de regels die aan het Bbl worden toegevoegd over de CI's, de certificatieschema's en het register.

De handhaving van de regels die zijn gestoeld op grond van artikel 3 Woningwet kunnen door de Minister van VRO worden gehandhaafd op grond van artikel 92, tweede lid, van de Woningwet. In dat artikel is bepaald dat de Minister van VRO bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk II van de Woningwet. Dit is het hoofdstuk waarin artikel 3 van de Woningwet is opgenomen. Uit artikel 5:32 van de Awb volgt vervolgens dat de minister ook bevoegd is tot het opleggen van een last onder dwangsom. Het opleggen van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom zal worden gemandateerd aan de TloKB.

3.2. Omgevingswet en Omgevingsbesluit

De gebodsbepaling uit dit besluit, zoals opgenomen in artikel 6.29a van het Bbl, is gestoeld op artikel 4.3, eerste lid, onderdeel a, van de Omgevingswet. Dit artikel maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en het in stand houden van bouwwerken. De bepalingen over de handhaving van deze gebodsbepaling volgen ook uit de Omgevingswet. In artikel 18.1 van die wet is geregeld dat de bestuursrechtelijke handhavingstaak (onder andere) het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuurlijke sanctie vanwege enig handelen of nalaten in strijd met het bepaalde bij of krachtens de Omgevingswet omvat. De bestuursrechtelijke handhavingstaak van regels over het energielabel, gesteld in afdeling 6.4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving of bij ministeriële regeling, is in artikel 13.1, eerste lid, onderdeel i, van het Omgevingsbesluit bij de Minister van VRO neergelegd. Dit alles betekent concreet dat de

VOORHANG

Minister van VRO bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang[28] en een last onder dwangsom wegens overtreding van de gebodsbepaling. Deze taak zal worden gemandateerd aan de TloKB.

3.3 Strafrecht

Wanneer een energieadviseur een energielabel valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, kan op grond van artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht als schuldig worden bevonden aan valsheid in geschrifte. Hierop ligt een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie. Voorts zou sprake kunnen zijn van bedrog op grond van artikel 326 Wetboek van Strafrecht wanneer bijvoorbeeld een verhuurder of verkoper van een woning is misleid door een energieadviseur. Voor bedrog is de maximale straf gevangenisstraf van vier jaren of geldboete van de vijfde categorie. De vervolging van deze delicten kan op verzoek van het slachtoffer dan wel ambtshalve door het Openbaar Ministerie gebeuren.

3.4 Algemene wet bestuursrecht

Het publiekrechtelijk toezicht en de handhaving op het stelsel energieprestatie gebouwen wordt nader ingevuld door het de bepalingen uit hoofdstuk 5 van de Awb. De toezichthouder dient zijn bevoegdheden uit te oefenen onder de voorwaarden uit dit hoofdstuk waarmee wordt geborgd dat de handhaving geschiedt volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

3.5. Dienstenrichtlijn

Onderhavig besluit valt onder de reikwijdte van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) (de Dienstenrichtlijn), zoals in Nederland onder andere is geïmplementeerd door middel van de Dienstenwet. De aanwijzing van de CI's door de toezichthouder, moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 1 van de Dienstenwet. Immers zonder aanwijzing vallen marktpartijen niet onder het stelsel.

[28] Artikel 18.4 Omgevingswet.

VOORHANG

De Dienstenrichtlijn brengt met zich mee dat de gestelde voorschriften non-discriminatoir moeten zijn, doordat ze geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Verder moeten deze voorschriften noodzakelijk zijn vanwege dwingende redenen van algemeen belang. Ook moeten de voorschriften evenredig zijn, doordat ze geschikt zijn voor hun doel, niet verder gaan dan noodzakelijk om dat doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende, maatregelen kan worden bereikt.

De verplichting om voor het opnemen en registreren van energielabels te beschikken over een certificaat wordt noodzakelijk geacht in verband met de bescherming van het milieu.[29] Deze verplichting vloeit tevens voort uit artikel 12 van de Richtlijn energieprestatie van gebouwen (EPBD). Met de certificeringsverplichting kan worden beoordeeld of certificaathouder aan de gestelde voorwaarden van het kwaliteitsborgingsysteem voldoet om de energieprestatie van gebouwen op te nemen en vervolgens te registreren. Volgens deze regels mogen uitsluitend energieadviseurs die beschikken over een bewijs van vakbekwaamheid energielabels opnemen en registreren namens deze certificaathouder, daarbij dienen zij de geldende opnameprotocollen te volgen. Hiermee wordt het risico op onjuiste energielabels beperkt. Dit is noodzakelijk voor het milieu omdat daarmee inzichtelijk wordt gemaakt hoe energiezuinig een woning is en welke verbeterstappen mogelijk zijn om de woning naar een beter energieprestatie te kunnen tillen. Daarbij is tevens noodzakelijk dat het certificaat is afgegeven door een door de toezichthouder aangewezen CI op basis van de aangewezen certificatieschema's. Met aanwijzing van de CI's wordt duidelijkheid verschaft welke CI's voldoen aan de gestelde eisen. Aan een afgegeven certificaat kunnen de opdrachtgever (doorgaans de eigenaar van het gebouw), maar ook derde-belanghebbenden (doorgaans huurders) en de toezichthouder een gerechtvaardigd vertrouwen ontlenen dat de werkzaamheden worden uitgevoerd door een energieadviseur die in staat is de werkzaamheden op een kwalitatief goede manier uit te voeren. Hiermee wordt het risico op een onbetrouwbaar energielabel zoveel mogelijk beperkt. Daarmee is het beoogde wettelijke stelsel geschikt voor het beoogde doel. Verder is de beoogde uitwerking van het stelsel proportioneel. Een aanwijzing van een CI gebeurt eenmalig. Op grond van een aanwijzing kan de CI aan verschillende (rechts)personen certificaten afgeven. Deze certificaathouders kunnen hun certificaat vervolgens gebruiken voor meerdere opdrachten. Verder is gekeken naar alternatieven, deze zijn in paragraaf 2.3.1 uiteengezet. Het voorgestelde stelsel wordt echter als meest doelmatig en effectief beschouwd.

De eisen die worden gesteld aan de aanwijzing van CI's zijn non-discriminatoir. Ook CI's uit andere lidstaten of staten kunnen worden aangewezen als zij voldoen aan de gestelde eisen. CI's voeren de in de certificatieschema's opgenomen

[29]Artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

VOORHANG

conformiteitsbeoordeling uit en dienen daarom onpartijdig en deskundig te zijn. Dit wordt geborgd door de gestelde eisen, zoals de verplichte accreditatie en eisen over het hebben van een verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid. De voorschriften in de aangewezen certificatieschema's betreffen onder andere eisen met betrekking tot de werkzaamheden van CI's, certificaathouders en energieadviseurs. Deze eisen verzekeren dat het opnemen en registreren van energielabels op een kwalitatief goede manier wordt uitgevoerd waardoor zij betrouwbaar zijn. Hiermee zijn deze voorwaarden geschikt voor het beoogde doel; het reduceren van het risico op onbetrouwbare energielabels.

Tot slot is hier geen sprake van een eis met een verzwaarde motivatieplicht als bedoeld in artikel 16, tweede lid, onderdeel b, van de Dienstenrichtlijn. Hoewel er een register wordt bijgehouden met daarin de energieadviseurs, hoeft een CI daaromtrent niet het initiatief te nemen om zich in te schrijven. Het register wordt bijgehouden door de toezichthouder. Het is tevens geen voorwaarde om aangewezen te kunnen worden als CI. Doel van het register is om burgers en andere belangstellenden een overzicht te geven welke energieadviseurs werkzaam zijn en onder welke certificaathouder zij werkzaamheden verrichten.

3.6. Dienstenwet

Voor het nemen van een besluit op aanvraag tot aanwijzing als CI is paragraaf 5.1 (vergunningen op aanvraag) van de Dienstenwet van toepassing. Hoofdstuk 5 van de Dienstenwet stelt regels ten aanzien van onder meer behandeltermijnen en ontvangstbevestigingen wat betreft vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Daarbij wordt op verschillende aspecten afgeweken van de Awb. Op grond van artikel 28 van de Dienstenwet is de zogenoemde *lex silencio positivo* van toepassing op een aanvraag om erkenning. In dat geval leidt overschrijding van de beslistermijn door een bestuursorgaan tot een positieve beschikking op de aanvraag, tenzij hiervan bij wettelijk voorschrift wordt afgeweken. Daarnaast verplicht artikel 8 van de Dienstenwet het langs elektronische weg toegankelijk stellen van de eisen of vergunningstelsels.

Een besluit tot aanwijzing van een CI is een beschikking in de zin van de Awb waartegen bezwaar en vervolgens beroep bij de rechter openstaat. Voor het behandelen van aanvragen is de termijn van acht weken gesteld. Er wordt daarnaast een uitzondering gemaakt op de *lex silencio positivo*. Gezien de publieke belangen die met het energielabel gemoeid zijn, dient buiten twijfel te staan dat een certificaat is afgegeven door een CI onder de daartoe gestelde voorwaarden. Het is daarom van belang dat de toezichthouder expliciet een besluit neemt tot aanwijzing van een CI. Naar het oordeel van het kabinet is hier sprake van een dringende reden van algemeen belang hetgeen

VOORHANG

rechtvaardigt dat een uitzondering wordt gemaakt op de *lex silencio positivo*. De voorschriften met betrekking tot het opnemen en registeren van energielabels worden gesteld uit oogpunt van de bescherming van het milieu en consumentenbescherming. In het stelsel dient men ervan uit te gaan dat geregistreerde energielabels voldoen aan de gestelde eisen. Een aangewezen CI kan aan verschillende (rechts)personen certificaten afgeven op basis van de certificatieschema's. Deze certificaathouders kunnen deze vervolgens gebruiken voor meerdere opdrachten. De aanwijzingsprocedure is daarmee een cruciaal onderdeel in het beoogde stelsel. Dit brengt met zich mee dat erop moet kunnen worden vertrouwd dat de beoordeling of een CI voldoet aan de gestelde voorwaarden daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De toepassing van de *lex silencio positivo* zou veronderstellen dat deze beoordeling in sommige gevallen niet heeft plaatsgevonden. Hierdoor kan het vertrouwen in het stelsel worden geschaad. Verder zou daarmee het risico bestaan dat er onbedoeld een aanwijzing van rechtswege wordt verleend, die nadelige effecten met zich brengt voor de opdrachtgever van de energieadviseur. Tot slot rechtvaardigen de belangen van derden, zoals gebouweigenaren en huurders, dat de toezichthouder een expliciet besluit neemt op de aanvraag om aanwijzing.

3.7 Beroepskwalificatierichtlijn

Met Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (de IMI-verordening) wordt beoogd om de werking van de richtlijn 2005/36/EG te verbeteren door een aantal maatregelen te introduceren waardoor het voor beroepsbeoefenaren in de EU gemakkelijker wordt hun beroep in andere lidstaten uit te oefenen.

De richtlijnen zijn geïmplementeerd in de Algemene wet erkenning beroepskwalificaties waarin algemene regels zijn gesteld over de erkenning van beroepskwalificaties. Een aantal onderdelen is geïmplementeerd in wetten die zien op de reglementering van specifieke beroepen, zoals beroepen in de gezondheidszorg. Het nationaal actieplan gereglementeerde beroepen geeft invulling aan de Europese verplichting volgend uit de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties om de eisen aan gereglementeerde beroepen te screenen, evalueren en moderniseren. Tevens wordt met het actieplan invulling gegeven aan de ambitie uit de "*Werken-aan-groeibrief*" waarin het kabinet heeft aangegeven de eisen aan gereglementeerde beroepen en activiteiten in Nederland te vereenvoudigen en waar mogelijk af te schaffen. Op het moment dat nieuwe beroepsreglementering wordt overwogen, dient op basis van het in het actieplan opgenomen afwegingskader te worden beoordeeld of beroepsreglementering opportuun en proportioneel. Verwezen

VOORHANG

wordt naar paragraaf 2.3.1 en de bijlage bij de brief van 14 december 2024 aan de Tweede Kamer waar deze afweging is gemaakt voor het voorgestelde stelsel van certificering van CI's.[30]

3.8 Privacy

Grondwet en EVRM

Binnen het landelijk register op het gebied van certificeren van werkzaamheden voor de opname en registratie van de energieprestatie van woningen en gebouwen worden persoonsgegevens van de CI, certificaathouder en energieadviseur verwerkt door de toezichthouder. Ook bevat dit besluit een aantal verplichtingen tot het delen van persoonsgegevens tussen CI's en de toezichthouder en tussen CI's onderling. De toezichthouder zal bij de uitvoering van zijn taak deze persoonsgegevens moeten verwerken. Dit zijn persoonsgegevens van energieadviseurs, zoals de naam en contactgegevens. Daarnaast kan de toezichthouder het energielabel en het achterliggende dossier inzien als dat nodig is voor het uitvoeren van het toezicht, hier kunnen mogelijk persoonsgegevens in staan van de aanvrager van het energielabel, zoals naam, adres en foto's van de woning. Verder worden verschillende gegevens openbaar gemaakt in een openbaar register. Dit zijn gegevens als de adresgegevens, contactgegevens en bedrijfsnaam van CI's en certificaathouders en de naam van energieadviseurs met een bewijs van vakbekwaamheid. Tenslotte worden de CI's verplicht om in bepaalde gevallen gegevens over certificaathouders en energieadviseurs uit te wisselen bijvoorbeeld bij een overstap van een certificaathouder of energieadviseur naar een andere CI, ook hierbij zullen de naam van energieadviseurs en informatie over openstaande zaken worden uitgewisseld.

Het recht op privacy (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 10 Grondwet) wordt daarmee beperkt. In het onderstaande wordt uiteengezet waarom deze beperking noodzakelijk en toelaatbaar is gelet op de drie voorwaarden die daaraan worden gesteld.

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat eenieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is daarmee niet absoluut. Een inperking daarop is toegestaan, mits dit bij of krachtens een wet in formele zin gebeurt. Met onderhavig besluit wordt voldaan aan deze eis. Artikel 8, eerste lid, van het EVRM bepaalt dat eenieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie heeft. Ook het in dit artikel

[30] Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 824.

VOORHANG

opgenomen recht op eerbieding van het privéleven (privacy) is niet absoluut. Het tweede lid van artikel 8 bevat de voorwaarden voor een rechtvaardige inmenging. Eén van deze voorwaarden is dat inmenging in het recht op privacy alleen is toegestaan als dit bij wet is voorzien.

Een inmenging op het recht op privacy is op grond van het tweede lid van artikel 8 van het EVRM verder alleen toegestaan als daarvoor een legitiem doel bestaat. Artikel 10 van de Grondwet stelt geen expliciete voorwaarden ten aanzien van een legitiem doel. Legitieme doelen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van het EVRM zijn de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het verwerken van persoonsgegevens binnen het landelijk register zodat iedereen inzicht kan verkrijgen in de aangewezen CI's, de afgegeven certificaten, de bewijzen van vakbekwaamheid van energieadviseurs, de intrekkingen en schorsingen alsmede waarschuwingen die aan CI's zijn gegeven, is van belang om de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Ditzelfde geldt voor de verplichtingen om informatie te delen die ligt op CI's. Deze gegevens zijn niet openbaar toegankelijk. Deze gegevensdeling wordt verplicht gesteld om het publiekrechtelijk toezicht op het stelsel slagkracht te geven met een hogere kwaliteit van energielabels tot gevolg. Dit alles verzekert dat opdrachtgevers en derden die belanghebbende zijn kunnen verifiëren of de partijen of energieadviseurs binnen het stelsel waarmee zij in aanraking komen wel volgens de regels van het stelsel werkzaamheden verrichten.

Tot slot stelt het tweede lid van artikel 8 van het EVRM dat een inmenging op het recht op privacy alleen te rechtvaardigen is als de inmenging in een democratische samenleving noodzakelijk is. De inmenging dient te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het gaat hier om de belangenafweging tussen enerzijds het recht van de burger om zijn persoonsgegevens niet verwerkt en verstrekt te zien worden binnen het landelijk register en tussen partijen en anderzijds het belang om inzicht te kunnen krijgen in de partijen binnen het stelsel alsmede de handhaving van het stelsel. De lidstaten hebben hierin een zekere beoordelingsruimte (*margin of appreciation*). Het kabinet acht de verwerking van persoonsgegevens binnen het landelijk register noodzakelijk. De TloKB heeft verdere persoonsgegevens nodig voor het uitvoeren van haar taak, waaronder waarschuwingen vanuit de CI's. Deze gegevens zullen tussen CI's onderling en met de TloKB gedeeld worden. Ook zijn deze verwerkingen proportioneel omdat ze niet verder gaan dan noodzakelijk. Bij ministeriële regeling zal immers een lijst worden vastgesteld van de gegevens die binnen het landelijk register worden verwerkt die noodzakelijk is voor de uitvoering van de kwaliteitsborging. In de technische vormgeving van het landelijk register zal rekening worden gehouden met het openbaren van alleen die persoonsgegevens die

VOORHANG

kwaliteitsborging daadwerkelijk versterken. Ook zijn niet alle persoonsgegevens die CI's met de toezichthouder of met elkaar dienen te delen openbaar; de persoonsgegevens die CI's delen in het kader van het toezicht en de handhaving van het stelsel zijn dit niet. Tot slot wordt bij ministeriële regeling een bewaartermijn vastgesteld voor de gegevens in het openbaar register, waarvoor gelet dat na afloop ervan de persoonsgegevens vernietigd worden. Minder vergaande middelen (subsidiariteit) zijn niet voorhanden. De gegevensdeling tussen CI's en andere CI's en tussen CI's en de toezichthouder is nodig om een solide systeem van toezicht en handhaving in te kunnen richten. Een openbaarregister is nodig zodat burgers zich goed kunnen informeren bij het in dienst nemen van een energieadviseur opdat de kwaliteit van de energielabels gewaarborgd blijft. Een andere manier van inrichten dan de voorgestelde wijze, met minder persoonsgegevensverwerking zou de kwaliteitsborging niet voldoende effectief kunnen vormgeven. Alles afwegende acht het kabinet de inbreuk op het recht op privacy daarmee noodzakelijk.

AVG en DPIA

Het recht op privacy wordt ook beschermd door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Deze verordening is rechtstreeks van toepassing in Nederland. In het onderstaande zal worden ingegaan op de verschillende beginselen van de AVG waaraan een wetsvoorstel dient te voldoen.

Bij de totstandkoming van dit besluit is een Data protection impact assessment (DPIA) uitgevoerd. Met een DPIA wordt de grondslag voor de gegevensverwerking beschreven en worden risico´s met betrekking tot privacy en informatiebeveiliging in kaart gebracht. Een DPIA bevat ook een beschrijving van passende maatregelen. Belangrijk is dat de medewerkers van de toezichthouder en de CI's zich er bewust van zijn dat het gaat om de verwerking van persoonsgegevens en welke waarborgen daarbij in acht genomen dienen te worden.

Persoonsgegevens moeten onder de AVG verwerkt worden op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig en behoorlijk is. Dit betekent (onder meer) dat de verwerking plaats dient te vinden op basis van een van de grondslagen die hiervoor zijn opgenomen in de AVG. De gegevens die worden verwerkt betreffen 'normale' persoonsgegevens. Er worden geen bijzondere persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard verwerkt. Artikel 6 AVG bevat de grondslagen voor rechtmatige persoonsverwerkingen. De verplichting tot persoonsgegevensdeling door de CI's met de toezichthouder en de CI's onderling vindt haar grondslag in artikel 6, eerste lid, onderdeel c, aangezien de verwerking noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke verplichting die is opgenomen met dit besluit. Hiermee wordt ook voldaan aan artikel 6, vierde lid, van de AVG. De toezichthouder verwerkt persoonsgegevens op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG, namelijk ter uitvoering van een publieke

VOORHANG

taak. Hierboven is al uiteengezet waarom het noodzakelijk is om de betreffende persoonsgegevensverwerking uit te voeren in het kader van de kwaliteitsborging van energielabels.

Daarnaast dienen persoonsgegevensverwerkingen op grond van de AVG voor burgers transparant te zijn. Dit betekent dat zij ervan op de hoogte moeten zijn dat hun persoonsgegevens worden verwerkt en op welke wijze deze verwerking vervolgens plaatsvindt. In dit besluit is expliciet opgenomen welke organisaties persoonsgegevens mogen verwerken en delen en welke categorieën gegevens openbaar worden gemaakt in het landelijk register. Deze categorieën zullen in onderliggende regelgeving nader worden uitgewerkt. Ook is opgenomen voor welke doeleinden de gegevensverwerking gebeurt. Hiermee wordt enerzijds transparantie geboden over de verwerkingen en wordt anderzijds een beperking aangebracht in de persoonsgegevens die mogen worden verwerkt.

Verwerking van persoonsgegevens moet tevens voldoen aan de beginselen van doelbinding en gegevensminimalisering. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt. Het beginsel van minimale gegevensverwerking vereist dat persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. De doelen van de verwerking van persoonsgegevens staan expliciet in dit besluit. Enkel voor zover het voor de uitvoering van deze taken noodzakelijk is, verwerken of verstrekken de toezichthouder of de CI's persoonsgegevens.

Persoonsgegevens mogen door de CI of de toezichthouder niet oneindig worden bewaard. De AVG kent het beginsel dat persoonsgegevens niet langer dan noodzakelijk mogen worden bewaard.[31] Voor de gegevens in het openbaar register is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling een bewaartermijn vast te stellen.

Onderhavig besluit sluit de rechten die personen onder de AVG hebben niet uit. Dit betekent dat het recht op informatie, inzage, rectificatie, het verwijderen van gegevens, beperking van de verwerking en een menselijk blik bij besluiten allen van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens.

Gelet op het vorenstaande voldoet dit wetsvoorstel aan de beginselen die de AVG stelt aan de verwerking van persoonsgegevens.

VOORHANG

[31] Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de AVG.

3.9 Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)

De EPBD schrijft voor dat lidstaten van de Europese Unie het energielabel verplicht stellen bij de bouw, verkoop en verhuur van woningen en gebouwen. De EPBD geeft kaders en eisen aan voor lidstaten waarbinnen zij regels over het maken en waarderen van energielabels moeten ontwikkelen. De EPBD stelt ook eisen aan de kwaliteit en kwaliteitsborging van energielabels. Het huidige stelsel is ontwikkeld als implementatie van vorige versies deze richtlijn. In de recente wijziging van de EPBD (hierna: EPBD IV)[32] wordt het energielabel een prominenter instrument bij het verduurzamen naar emissievrije gebouwen in 2050. Het energielabel kan bijvoorbeeld ingezet worden om minimale energieprestatie eisen vorm te geven. In bijlage VI van deze richtlijn worden eisen gesteld aan het kwaliteitssysteem van energielabels. Zo moet het kwaliteitssysteem zorgen voor correcte energielabels in 90% van de gevallen. Met de voorgenomen wijzigingen in dit besluit kan beter worden gestuurd op dit doel om het aantal fouten te verminderen. De eerste tranche van de implementatie als gevolg van het EPBD IV is in de zomer 2025 in internetconsultatie gegaan.[33] Onderhavig besluit kent een andere doorlooptijd en traject en betreft geen implementatie van de EPBD IV. Het is daardoor niet onderdeel van dat pakket.

Certificatieschema's BRL9500

In de artikelen 5.11 en 5.12 van de Omgevingsregeling worden de certificatieschema's aangewezen. Met de wijzigingen in dit besluit kan de toezichthouder toezien op de juiste toepassing van het certificatieschema door certificerende instellingen, certificaathouders en energieadviseurs. Het certificatieschema wordt in 2026 aangescherpt op verschillende punten[34]; er wordt onder andere een klachtenprocedure uitgewerkt voor huurders en eigenaren, de onafhankelijkheid van partijen in het kwaliteitsborgingsysteem wordt beter gewaarborgd en er wordt uitgewerkt wanneer het bewijs van vakbekwaamheid van slecht presterende energieadviseurs ingetrokken wordt. Deze aanscherpingen van het private kwaliteitsborgingsysteem zijn van belang voor de toezichthouder, omdat zonder voldoende normerend kader in het certificatieschema de toezichthouder niet of onvoldoende handhavend kan optreden bij problemen of incidenten.

4. Gevolgen

[32] Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen.
[33] Wijziging Besluit bouwwerken leefomgeving en enkele andere besluiten i.v.m. de implementatie van de Richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD IV) (eerste tranche), te raadplegen op: https://www.internetconsultatie.nl/epbd_tranche1/b1.
[34] De wijziging Omgevingsregeling in verband met nieuwe versies NTA 8800, BRL 9500-U/W en BRL 9501 die in consultatie is gebracht. Te raadplegen op: https://www.internetconsultatie.nl/epg2026/b1.

VOORHANG

Met deze wijziging wordt toezicht door een onafhankelijke publieke organisatie toegevoegd aan het stelsel. Hiermee wordt het kwaliteitsborgingsysteem verbeterd en de onafhankelijkheid van CI's, certificaathouders en energieadviseurs beter geborgd. Tenslotte moet dit leiden tot een verbetering van de betrouwbaarheid en kwaliteit van geregistreerde energielabels en een goed werkende markt van energieadviseurs met eerlijke concurrentie. Direct gevolg van het toevoegen van toezicht is dat de regeldruk zal verhogen voor de marktpartijen werkzaam in het stelsel. De aanvullende lasten zullen naar verwachting door de marktpartijen grotendeels doorberekend worden in de prijs van het energielabel en dus aan de consument.

Doenvermogen
Voor burgers verhoogt deze wijziging het doenvermogen. Zij kunnen straks alvorens zij een energieadviseur de opdracht geven tot het verstrekken van een energielabel eenvoudig het register van de toezichthouder raadplegen. In dit register is opgenomen welke partijen in het stelsel actief zijn en of zij voldoen aan de eisen. Ook is één van de voorwaarden om als CI aangewezen te kunnen worden dat de CI een klachtenprocedure heeft. Hiermee kunnen burgers eenvoudig en laagdrempelig terecht bij de CI als zij klachten hebben over een energielabel. De CI zal deze klacht behandelen en, als de klacht terecht is, in het uiterste geval de conclusie kunnen trekken dat het energielabel opnieuw dient te worden vastgesteld.

5. Uitvoering

De uitvoering van de wijzigingen uit dit besluit wordt gedaan door de TloKB en de marktpartijen in het stelsel energieprestatie gebouwen die te maken krijgen met de toezichthouder. Dit zijn voornamelijk de CI's, maar ook de certificaathouders en energieadviseurs die werkzaam zijn onder de certificaathouders. In het volgende hoofdstuk is verder toegelicht welke taken de toezichthouder zal uitvoeren.

Een beperkt deel van de uitvoering ligt ook bij andere (overheids)organisaties die informatie verstrekken en periodiek zullen afstemmen met de toezichthouder, zoals de schemabeheerder, de RvA en de RVO. Tenslotte zal de TloKB in het geval dat er vermoedens zijn van misdaden of fraude rond energielabels aangifte kunnen doen bij de Inlichtingen en Opsporingsdienst van de ILT of het Openbaar Ministerie.

Met onderhavig wijzigingsvoorstel krijgt de minister een taak om een register te maken waarin alle stelselpartijen zijn opgenomen (CI's, certificaathouders en vakbekwaam energieadviseurs). Het Centraal Register Techniek (CRT) houdt nu een register bij met certificaathouders en vakbekwaam adviseurs. Het is niet de bedoeling om een tweede

VOORHANG

register te maken. Er lopen gesprekken met het CRT om deze uit te breiden met CI's en in mandaat van de minister bij te houden.

6. Toezicht en handhaving

De taak om toezicht te houden op het kwaliteitsborgingsysteem binnen het stelsel energieprestatie gebouwen zal in mandaat worden uitgevoerd door de TloKB namens de Minister van VRO. De TloKB is een zelfstandig bestuursorgaan dat momenteel (al dan niet in mandaat) ook toezicht houdt op kwaliteitsborging in de bouw, kwaliteit van bouwproducten erkent en certificaten registreert voor het werken aan gasverbrandingsinstallaties. Het TloKB is hierdoor uniek in de zin dat het beschikt over kennis van bestuursrechtelijk toezicht en handhaving en tevens over vakinhoudelijk kennis en ervaring binnen het stelsel. Het toezicht en de handhaving omtrent het kwaliteitsborgingssysteem van energielabels bestaat uit verschillende elementen.

Aanwijzen CI's

Met dit wijzigingsbesluit krijgt de toezichthouder de bevoegdheid om CI's aan te wijzen. Voorwaarde om een aanvraag om aanwijzing te doen is dat de CI door de RvA geaccrediteerd is conform IEC/ISO 17065 en voor de aangewezen schema's. Vervolgens wordt de CI beoordeeld op de eisen opgenomen in het besluit.

Toezicht op de CI's

Op basis van een aanwijzing van een CI kan toezicht worden gehouden op de CI. Als de CI zich niet houdt aan de eisen om te worden aangewezen of de voorschriften uit het aanwijzingsbesluit, kan de toezichthouder interveniëren. De toezichthouder ziet toe op basis van signalen en informatie van de CI's, certificaathouders en energieadviseurs. Bij het toezicht wordt het private stelsel van certificering en accreditatie zoveel mogelijk benut. Er worden geen taken overgenomen van de partijen in het stelsel om dubbel werk te voorkomen; er wordt toegezien of de taken van deze partijen op juiste wijze worden uitgevoerd.

De eerste stap die de toezichthouder kan zetten is de CI opdragen om onderzoek te doen in geval van een vermoeden van tekortkomingen in de uitoefening van zijn werkzaamheden. De CI dient dit onderzoek uit te voeren en de uitkomsten daarvan te

VOORHANG

rapporteren aan de toezichthouder. De toezichthouder zal indien nodig ook zelf onderzoek verrichten bij de CI, certificaathouder of energieadviseur.[35]

Handhaving op de CI's

Als de toezichthouder tekortkomingen heeft aangetroffen dient de CI aan te geven hoe deze tekortkomingen worden hersteld. Als de tekortkomingen volgen uit de eisen voor accreditatie conform IEC/ISO 17065 of het certificatieschema wordt de zaak onder de aandacht gebracht bij de RvA die een extra beoordeling zal uitvoeren. De toezichthouder is bevoegd om aanvullende bestuursrechtelijke sancties in te zetten, bijvoorbeeld als de privaatrechtelijke route via de RvA onvoldoende effect blijkt te sorteren om de tekortkomingen op te heffen. Mochten de tekortkoming volgen uit de overige eisen van dit besluit dan wordt de handhaving door de toezichthouder opgepakt via informatieverstrekking aan de toezichthouder en de behandeling van klachten. Primair zal dit gebeuren met een last onder dwangsom. In de last beschrijft de toezichthouder welke onrechtmatige situatie de CI voor welke datum dient te beëindigen en beëindigd dient te houden. Doet de CI dat niet, dan dient deze een dwangsom te betalen. De toezichthouder kan verder, in aanloop naar schorsing, een waarschuwing geven als de CI niet handelt in overeenstemming met de voorwaarden tot aanwijzing of de regels uit dit besluit die zien op informatie-uitwisseling.[36] Bij de waarschuwing worden verbetermaatregelen vereist. De waarschuwing bevat tevens een termijn waarbinnen de CI opvolging dient te geven aan de verbetermaatregelen. Ook wordt de waarschuwing gepubliceerd in het openbare register.

Een verdergaande stap is het schorsen of intrekken van een aanwijzing. Hiertoe kan de toezichthouder overgaan als de CI niet meer voldoet aan de voorwaarden om aangewezen te worden of aan de voorwaarden uit dit besluit die zien op informatie-uitwisseling. De toezichthouder zal de aanwijzing van een CI schorsen of intrekken als deze niet (langer) voldoet aan de voorwaarden voor aanwijzing of de verplichting tot informatieverstrekking op grond van de 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit. De schorsing of intrekking betekent dat de CI geen nieuwe certificaten mag verlenen. Bij schorsing en intrekking van de aanwijzing blijven de afgegeven certificaten aan de certificaathouders in beginsel gedurende drie maanden geldig, tenzij de toezichthouder aanleiding ziet een kortere termijn te stellen. Als de schorsing wordt opgeheven, hoeft de CI geen nieuwe aanvraag te doen met bijbehorende kosten voor de behandeling van de aanvraag.

Ook wanneer de CI in surseance van betaling verkeert zal de toezichthouder de aanwijzing intrekken of schorsen, omdat de CI door het niet kunnen nakomen van

[35] Via het opvragen van informatie op grond van de artikelen 5:16 en 5:20 Awb.
[36] Artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit.

VOORHANG

financiële verplichtingen ook haar taken van conformiteitsbeoordeling onvoldoende kan uitvoeren.

De toezichthouder kan de aanwijzing van een CI ook intrekken of schorsen als de CI bij de aanvraag tot aanwijzing onjuist of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Als naar het oordeel van de toezichthouder dit ervoor zorgt dat op de aanvraag om aanwijzing een andere beslissing zou zijn genomen, indien bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest, zal over worden gegaan tot schorsing of intrekking. Daarnaast zal de toezichthouder de aanwijzing van een CI intrekken als de CI failliet is verklaard of schorsen of intrekken als de CI daarom verzoekt. Als een aanwijzing is ingetrokken is sprake van dusdanige onvolkomenheden in de bedrijfsvoering dat verwacht mag worden dat ook de accreditatie van de RvA wordt verloren. De RvA zal dus op basis van eigen waarnemingen een accreditatie schorsen en vervolgens intrekken als afwijkingen niet worden opgelost of indien een CI vraagt om schorsing of intrekking. De RvA zal de toezichthouder informeren als een schorsing of intrekking plaatsvindt. Het niet hebben van een accreditatie betekent dat een CI wiens aanwijzing is ingetrokken niet simpelweg een nieuwe aanvraag tot aanwijzing kan doen. Deze aanvraag zal immers worden afgewezen wegens gebrek aan een accreditatie van de RvA.

Het schorsen of intrekken van een aanwijzing zal alle certificaathouders van de desbetreffende CI treffen en kan voor betrokken partijen een grote (financiële impact) hebben. Het kunnen opleggen van deze handhavingsmiddelen is echter noodzakelijk om de geloofwaardigheid van het functioneren van een CI, en uiteindelijk het stelsel, niet in het geding te brengen. Welk handhavingsmiddel de toezichthouder inzet, hangt af van de concrete situatie. De ernst, de omstandigheden, het optreden van de CI, of andere overheidsinstanties al handhaven of gehandhaafd hebben is daarbij van belang. Dit zal door de TloKB verder uitgewerkt worden in een handhavingskader.

Toezicht op certificaathouders en energieadviseurs

Op basis van de gebodsbepaling in dit besluit mag de energieprestatie van woningen en gebouwen alleen worden opgenomen en geregistreerd onder certificaat conform het aangewezen certificatieschema. In beginsel zal de toezichthouder de toets van het kwaliteitssysteem van certificaathouders en het voldoen aan de eisen uit het certificatieschema door de certificaathouder aan de CI laten. Ook de controle van de opgenomen en geregistreerde energieprestatie door de energieadviseur wordt in beginsel bij de certificaathouder en CI gelaten. In specifieke gevallen waarbij het private kwaliteitsborgingsysteem bijvoorbeeld onvoldoende effect heeft of mogelijkheden biedt om de overtreding op te lossen kan de toezichthouder optreden op basis van deze gebodsbepaling.

VOORHANG

Handhaving op certificaathouders en energieadviseurs

Bij constatering van een overtreding zal de toezichthouder zoals hierboven al benoemd eerst het spoor volgen van het private kwaliteitsborgingsysteem en de CI opdragen om de afwijking te laten herstellen. Mocht de taak van de CI daartoe onvoldoende mogelijkheden bieden of de ernst of omvang van de overtreding dermate groot zijn dat sanctioneren via het private kwaliteitsborgingsysteem onvoldoende effect zal sorteren, kan de toezichthouder handhavend optreden. De toezichthouder kan de certificaathouder opdragen om de overtreding te herstellen via het opleggen van een last onder dwangsom, waarbij binnen een termijn de overtreding dient te worden verholpen. Ook kan de toezichthouder een energielabel intrekken indien is gebleken dat de energieprestatie van de woning of het gebouw in strijd met de gebodsbepaling is opgenomen of geregistreerd.

Inlichtingen opvragen

De toezichthouder kan voor de uitvoering van de taak inlichtingen opvragen. Dit volgt uit artikel 5:16 van de Awb. Onder inlichtingen moet tevens worden verstaan het opvragen van gegevens.[37] Tevens is de toezichthouder bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en hiervan kopieën te maken op grond van artikel 5:17 Awb. Aan een verzoek dient opvolging te worden gegeven.[38] Bij de inzet van deze bevoegdheden is de toezichthouder gebonden aan het proportionaliteitsbeginsel.[39]

Register van CI's, certificaathouders en energieadviseurs.

De toezichthouder zal een register bijhouden waarin de CI's, certificaathouders en energieadviseurs met een bewijs van vakbekwaamheid zijn opgenomen. De toezichthouder dient te beschikken over deze informatie om zijn taak uit te kunnen voeren. Met het openbaar maken van deze gegevens worden burgers geïnformeerd over de energieadviseurs en certificaathouders die bevoegd zijn om de energieprestatie van woningen of gebouwen op te nemen en registreren. Ook worden certificaathouders geïnformeerd over welke CI's er zijn in het stelsel. Het register bevat de CI's, de waarschuwingen die de toezichthouder heeft gegeven, besluiten tot intrekking of schorsing en de overeenkomstig artikel 13.15f, tweede lid, onder a, van het Omgevingsbesluit door de CI's aan de toezichthouder verstrekte gegevens over certificaathouders en onder de certificaathouder werkzame energieadviseurs. Het betreft hier bijvoorbeeld namen en e-mailadressen. In de Omgevingsregeling zullen de exacte gegevens nader worden uitgewerkt via een limitatieve lijst. Het kabinet denkt momenteel aan onder andere de bedrijfsnaam en plaats van vestiging en het nummer

[37] Rechtbank Rotterdam 22 juni 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW9478.
[38] Artikel 5:20 Awb en artikel 184 Wetboek van Strafrecht.
[39] Artikel 5:13 Awb.

VOORHANG

van inschrijving van de certificaathouder, het schema waarvoor het certificaat is verleend en de datum waarop een certificaat is verleend, geschorst of ingetrokken, de geldigheidsduur van het certificaat en, in het geval van schorsing, de termijn van de schorsing.

Gegevensuitwisseling

Dit besluit bevat een aantal verplichtingen voor CI's om gegevens uit te wisselen.

Ten eerste dient de CI de toezichthouder te informeren als de CI in staat van faillissement komt te verkeren of surseance van betaling is verleend. Dit is noodzakelijk omdat de toezichthouder met deze informatie bepaalt of deze de aanwijzing van de CI intrekt of schorst. Ook dient de CI de toezichthouder te informeren over ernstige afwijkingen die zijn vastgesteld tijdens een beoordeling door de RvA. Met deze informatie kan de toezichthouder bepalen of de bevindingen van de RvA effect hebben op de betrouwbaarheid van labels en of per direct (publiekrechtelijke) maatregelen nodig zijn.

Ten tweede geldt voor de CI de verplichting om de toezichthouder een aantal gegevens te verstrekken. Het gaat hier om de actuele gegevens over certificaathouders. Deze gegevens gebruikt de toezichthouder om het hiervoor beschreven register actueel te houden. Verder gaat het om een kopie van iedere definitieve beoordelingsrapportage van de RvA. Deze gegevens zijn nodig omdat de toezichthouder kan bepalen of de bevindingen van de RvA effect hebben op de betrouwbaarheid van labels en of (publiekrechtelijke) maatregelen nodig zijn.

Naast bovenstaande gegevens die de CI aan de toezichthouder dient te verstrekken, bevat dit besluit ook een verplichting tot het delen van gegevens door een CI op verzoek van een andere CI. Het gaat hier om rapportages van onderzoeken uitgevoerd door de CI bij certificaathouders en energieadviseurs, klachten over certificaathouders en energieadviseurs en namen van certificaathouders en vakbekwaamheidsnummers van energieadviseurs. Deze uitwisseling van gegevens tussen CI's onderling is noodzakelijk omdat hiermee wordt voorkomen dat adviseurs en certificaathouder (her)controles en sancties ontkomen door van CI of certificaathouder te wisselen. Deze gegevensuitwisseling is nodig om de conformiteitsbeoordeling door de CI op adequate manier uit te kunnen voeren. Verder dient een CI wiens aanwijzing is ingetrokken of geschorst haar certificaathouders hierover te informeren. Dit is noodzakelijk omdat de schorsing of intrekking gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van de certificaathouders. In het geval van een intrekking zullen certificaathouders naar een andere CI moeten overstappen om de energieprestatie van woningen en gebouwen te mogen blijven opnemen en registreren.

VOORHANG

Overzicht verschillende vormen van toezicht en handhaving binnen het stelsel

Naast het publiekrechtelijk toezicht dat met dit wijzigingsbesluit wordt toegevoegd, bestaat op het onderwerp energielabels reeds toezicht en handhaving op andere bepalingen. Dit is reeds aangestipt in paragraaf 2.2 van deze toelichting. In het onderstaande wordt het een en ander nog eens schematisch uiteengezet ter verduidelijking:

Verplichting	**Bepaling**	**Inhoud**	**Toezicht en handhaving**
Label C voor kantoren (bestaand recht)	Artikel 3.87 Bbl	Het is verboden een kantoorgebouw in gebruik te nemen of te gebruiken zonder een geldig energielabel met een maximumwaarde voor primair fossiel energiegebruik van 225 kWh/m2.jr, bepaald volgens NTA 8800, of met een in een letter of lettercombinatie uitgedrukte weergave van de energieprestatie van C of beter.	College van burgemeester en wethouders
Beschikbaarheid label (bestaand recht)	Artikel 6.27 Bbl	Bij oplevering van een gebouw of gedeelte daarvan stelt de verkoper daarvan een geldig energielabel beschikbaar aan de koper.	ILT (in mandaat namens de Minister van VRO)

VOORHANG

Zichtbaarheid label (bestaand recht)	Artikel 6.30 Bbl	Degene die een gebouw of gedeelte daarvan te koop of te huur aanbiedt door middel van advertenties in commerciële media, vermeldt in die advertenties de energieprestatie-indicator van een geldig energielabel.	ILT (in mandaat namens de Minister van VRO)
Werkzaamheden uitvoeren als CI (nieuw in dit wijzigingsbesluit)	Artikel 3.75b Bkl	Alleen aangewezen partijen kunnen werkzaamheden als CI uitvoeren.	TloKB (in mandaat namens de Minister van VRO)
Gegevensuitwisseling (nieuw in dit wijzigingsbesluit)	Artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit	CI's zijn verplicht gegevens te delen met de TloKB, met de RvA en tussen CI's onderling	TloKB (in mandaat namens de Minister van VRO)
Gebodsbepaling (nieuw in dit wijzigingsbesluit)	Artikel 6.29a Bbl	Het opnemen en registreren van de energieprestatie gebeurt door een certificaathouder.	TloKB (in mandaat namens de Minister van VRO)

VOORHANG

7. Financiële gevolgen

Dit voorstel heeft financiële gevolgen voor de burger, bedrijven werkzaam binnen het stelsel, de toezichthouder en de Rijksoverheid. In deze paragraaf worden de financiële gevolgen van het voorstel ingeschat. Genoemde bedragen zijn exclusief btw.

Lasten TloKB

Activiteit	**Vaste kosten (€)**	**Uren personeel**	**Uurtarief (€)**	**Totaal (€)**
Informatieverzameling en onderzoek in het kader van monitoring en evaluatie van het EPG-stelsel inclusief analyse meldingen en klachten		1.015	127	128.905
Toezicht op vijf[40] CI's: - kantooraudit bij CI inclusief mogelijk nader onderzoek en de beoordeling van verbeterplannen van CI's - beoordeling onderzoek CI kwaliteitssysteem van een certificaathouder - toetsing geregistreerde energielabels naar aanleiding van signalen, meldingen en klachten: inschatting maximaal 140 dossiers van energielabels bij 70 certificaathouders.		4.490	143	642.070
Bijhouden register via een *API*: - openbaar register met certificaathouders - verificatie vakbekwaamheidsnummers	50.000 beheer/onderhoud systeem	200	94	68.800
Jaarlijkse rapportage op basis van jaarlijkse rapportages CI's en eigen waarnemingen en bevindingen (inclusief aanbevelingen)		340	127	43.180

VOORHANG

Totaal (€)				**882.955**

De TloKB kan in zijn toezicht gebruik maken van het systeem van accreditatie en certificering, met die reden kan het toezicht beperkt blijven op het functioneren van dit kwaliteitsborgingsysteem. De toezichthouder zal in beginsel geen taken over doen van

de partijen in het stelsel. Van de activiteiten die zijn beschreven in de vorige hoofdstukken zijn de kosten ingeschat in de onderstaande tabellen. Het betreft een raming op basis van aannames en tarieven gehanteerd in 2025. De activiteiten kunnen jaarlijks worden opgeschaald of afgeschaald op basis van de resultaten uit de kwaliteitsmonitoring. Er wordt onderscheid gemaakt tussen eenmalige kosten en jaarlijkse kosten.

De vaste taken van de toezichthouder TloKB worden beperkt tot het toezicht op de CI's, inclusief het aanwijzen van nieuwe CI's, het uitvoeren van audits op bestaande CI's, jaarlijkse rapportage en het bijhouden van het register. Daarnaast zijn er variabele kosten afhankelijk van externe signalen. Hiervoor is een post opgenomen voor het toetsen van geregistreerde labels en het reageren op meldingen en klachten.

De kosten voor het opstarten van het stelsel betreffen het inrichten van het toetsingskader om CI's aan te wijzen en het beoordelen van functioneren van CI's. Daarnaast bestaan deze kosten uit het inrichten van een *service level agreement* met CRT voor beheer van het register inclusief het inbouwen van nieuwe functies in het register.

Jaarlijkse kosten TloKB (gebaseerd op HOT-tarief 2025)

Eenmalige kosten TloKB (gebaseerd op HOT-tarief 2025)

Activiteit	**Vaste kosten (€)**	**Uren personeel**	**Uurtarief (€)**	**Totaal (€)**
Aanwijzing CI's (5x)		180	127	22.860
Opstartkosten: - werving, opleiding en instructie personeel, communicatie. - Opzet en inrichten				750.000

[40] De verwachting is dat in 2027 er vijf CI's in het stelsel zullen zijn aangewezen.

VOORHANG

zaaksysteem en register (inclusief ontwikkeling *API* koppeling zaaksysteem TloKB en CI's voor uitwisseling informatie certificaathouders)				
Totaal (€)				**772.860**

Lasten CI's, certificaathouders en energieadviseurs

De activiteiten van de toezichthouder zullen ook de lasten verhogen aan de kant van de CI's, certificaathouders en energieadviseurs. In de onderstaande tabellen is daar een inschatting voor gemaakt. Daarin zijn niet de lasten meegenomen die al reeds worden gemaakt om te voldoen aan het certificatieschema en de accreditatienormen, maar uitsluitend de lasten die aanvullend worden gemaakt voor de uitvoering van de taak van de toezichthouder. Lasten afkomstig uit opgelegde sancties en handhaving zijn tevens niet in meegenomen in de inschatting van de lasten, die zijn geheel afhankelijk van het nalevingsgedrag.

CI's zullen eenmalig kosten moeten maken voor het aanvragen van een aanwijzing. Dit bestaat onder andere uit het beschrijven van procedures waaronder een klachtenregeling. Jaarlijks zullen CI's aan de toezichthouder moeten rapporteren en meewerken aan verschillende audits en informatieverzoeken van de toezichthouder.

<u>Jaarlijkse lasten CI's, certificaathouders en energieadviseurs</u>

Activiteit	**Vaste kosten (€)**	**Uren personeel**	**Uurtarief (€)**	**Totaal (€)**
Informatieverstrekking aan de publiek toezichthouder		Jaarlijks verslag aan de TloKB: 40 uur x 5 CI's = 200 uur Separate collectieve informatieverzoeken: 2 x 5 CI's x 24 uur = 240 uur	140	61.600

VOORHANG

Toezicht van TloKB op 5 CI's		8 uur op locatie + 8 uur voorbereiding + 8 uur opvolging en wederhoor x 5 CI's = 120 uur.	140	16.800
Doorgeven wijzigingen register via API		80 wijzigingen per jaar x 6 minuten = 8 uur	140	1.120
Totaal (€)				**79.520**

Eenmalige lasten CI's, certificaathouders en energieadviseurs

Activiteit	**Vaste kosten (€)**	**Uren personeel**	**Uurtarief (€)**	**Totaal (€)**
Aanwijzing CI's		2 uur x 5 CI's = 10 uur	140	1.400
Totaal (€)				**1.400**

Lasten burgers en Rijksoverheid

De kosten die door de toezichthouder worden gemaakt zullen deels doorberekend worden aan de marktpartijen in de vorm van de kosten die worden gerekend voor de behandeling voor het verzoek tot aanwijzing. De keuze om kosten van toezicht door te berekenen aan de markt is getoetst conform het beleidskader Maat houden (2014).[41]

Volgens Maat houden worden kosten van toezicht en handhaving in beginsel vanuit de algemene middelen bekostigd. Daarop zijn echter uitzonderingen mogelijk, bijvoorbeeld als sprake is van aanwijsbaar profijt bij een groep of individu. In het geval van de aanwijzing van CI's is sprake van individueel profijt, de CI heeft namelijk profijt bij de aanwijzing omdat die daarmee zijn activiteiten in de markt kan uitvoeren. Voor wat betreft de kosten voor het toezicht op de CI's kan worden onderbouwd dat sprake is van systeemprofijt, de partijen in het stelsel hebben profijt bij het toezicht op het stelsel

[41] Maat houden: rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden (11 april 2014), Stcrt 2014, 16734.

VOORHANG

omdat daarmee het vertrouwen in het energielabel wordt verhoogd. Echter hebben de partijen in het stelsel reeds lastendruk door de verplichtstelling van accreditatie en certificatie, dat ook het doel heeft om voor een betrouwbare marktstandaard te zorgen. Het daarbovenop in rekening brengen van kosten voor het toezicht op het stelsel zou dubbelop zijn en de lastendruk onevenredig verhogen. Om de lastendruk te beperken is gekozen om de kosten voor toezicht vanuit de algemene middelen te bekostigen. De kosten voor het onderhouden van het register van certificaathouders en energieadviseurs wordt ook vanuit algemene middelen bekostigd, omdat het register nodig is voor het toezicht op het stelsel. Deze kosten komen ten laste van de departementale begroting. De marktpartijen bekostigen bovendien al een eigen register van certificaathouders en energieadviseurs, het doorberekenen van kosten zou daarmee tevens dubbelop zijn.

De eenmalige kosten voor de Rijksoverheid bedragen naar verwachting €750.000. De jaarlijkse kosten bedragen naar schatting €882.955. Deze kosten worden gedekt binnen de begroting van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De eenmalige kosten voor de marktpartijen bedragen naar schatting €1.400 + € 22.860 = €24.260. Daarnaast zullen er kosten worden gemaakt voor het reageren op verzoeken van de toezichthouder naar aanleiding van signalen. De lasten die door de marktpartijen in het stelsel worden gemaakt zullen naar verwachting worden doorberekend in de prijs van het energielabel. Er worden jaarlijks zo'n 700.000 energielabels geregistreerd. De jaarlijkse vaste kosten voor CI's zijn ongeveer €80.000. Verspreid over de energielabels is dit € 0,11 per label. Daarnaast zullen certificaathouders en energieadviseurs moeten meewerken aan extra onderzoeken als gevolg van marktsignalen. Deze kostenpost is lastiger te voorspellen, maar op basis van bovenstaande begroting van uren door de toezichthouder, en ervan uit gaande dat sectorpartijen een gespiegeld aantal uren zullen moeten inzetten om aan de verzoeken van de toezichthouder te voldoen, zou dit ongeveer €330.000 kunnen zijn, of een stijging van € 0,47 per energielabel.

Als deze kosten worden afgezet tegen het aantal energielabels dat is geregistreerd in 2024, ruim 700.000, kan worden gesteld dat het toezicht naar verwachting slechts een marginaal effect op de prijs van het energielabel en de lastendruk voor de marktpartijen.

VOORHANG

8. Caribisch Nederland

Onderhavig besluit is niet van toepassing in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De reden hiervoor is dat aldaar geen stelsel bestaat waarin het hebben van een energielabel verplicht wordt gesteld.

9. Evaluatie

In het besluit is vastgelegd dat de CI eens in het kalenderjaar informatie aan de toezichthouder verstrekt. Het betreft een verslag van de verrichtte werkzaamheden en de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van die werkzaamheden. In de Omgevingsregeling zal verder worden uitgewerkt welke informatie de CI dient aan te leveren voor dit verslag. Dit is onder andere informatie over de onderzoeken van CI's bij certificaathouders en energieadviseurs, de resultaten van die onderzoeken en informatie over ingediende klachten en bezwaren.

Daarnaast zal de toezichthouder ook informatie verzamelen vanuit andere bronnen, bijvoorbeeld de data-analyse van de energielabeldatabase, de binnengekomen meldingen bij de Huurcommissie, de accreditatiebeoordelingen van de RvA of signalen die op andere wijze bij de toezichthouder komen, bijvoorbeeld door meldingen of berichten in de media.

Op basis van al deze informatie vormt de toezichthouder een beeld van het functioneren van het kwaliteitsborgingsysteem en kan de toezichthouder reactief optreden om deze te verbeteren en de geconstateerde fouten te verhelpen. Mocht de fout niet direct in het kwaliteitsborgingsysteem verholpen kunnen worden vanwege een tekortkoming bijvoorbeeld in de opnamesoftware of de opnameprotocollen dan wordt dit met de verantwoordelijke partij besproken. Op basis van de verzamelde informatie en de toetsing bij certificaathouders, energieadviseurs en energielabels zal de toezichthouder de minister kunnen adviseren over de aanwijzing van de certificatieschema's en verbetervoorstellen doen als het kwaliteitsborgingsysteem onvoldoende functioneert om betrouwbare energielabels te waarborgen. Bovendien blijft de toezichthouder kritisch kijken of certificatie en accreditatie wel het juiste instrument is om betrouwbare energielabels te realiseren en adviseert de TloKB de minister jaarlijks over het functioneren van het stelsel. De toezichthouder zal tevens jaarlijks op basis van de informatie de eigen werkzaamheden evalueren en op basis van die informatie ook het toezicht herinrichten, opschalen of afschalen.

Jaarlijks worden de resultaten van het toezicht gemonitord. De toezichthouder stelt deze informatie beschikbaar aan de Minister van VRO om een evaluatie uit te voeren. Daarbij wordt bekeken of de toezichtactiviteiten een volgend jaar moeten worden vergroot of verkleind of dat een andere invulling van het toezicht nodig is om tot betere kwaliteit van energielabel te komen.

10. Advies, consultatie en notificatie

VOORHANG

10.1 MKB toets

Vooraf aan de internetconsultatie zijn de RvA, de schemabeheerder, de drie actieve CI's, de brancheverenigingen voor energieadviseurs (FedEC en AvEPA) en vijf grotere en kleinere certificaathouders in de gelegenheid gesteld om hun visie te geven op een concept van dit besluit en de bijbehorende nota van toelichting. Iedere partij is apart in de gelegenheid gesteld mondeling input te leveren op de voorgenomen wijzigingen en om schriftelijk te reageren. Hiermee is tevens een MKB-toets georganiseerd.

Het voorstel voor de introductie van een onafhankelijke toezichthouder op de kwaliteit van het energielabel werd door de geconsulteerde partijen breed gedragen. Zij zien het nut en noodzaak van het toezicht gezien de toegenomen waarde van het energielabel. Zij staan ook achter de keuze om het toezicht naast het private stelsel te organiseren in de vorm van stelseltoezicht en kunnen zich vinden in de onderbouwing die daarvoor is gegeven. Dit vanwege de klantrelatie tussen CI en certificaathouders en om juist de kleine groep energieadviseurs aan te pakken die slecht presteren of moedwillig in overtreding zijn. Deze groep doet immers afbreuk aan het vertrouwen in de sector. Door de CI's werd opgemerkt dat zij goede ervaringen hebben met de TIoKB als toezichthouder in andere stelsels.

Door certificaathouders werd aangegeven dat zij graag meer controles door de toezichthouder willen dan in eerste instantie voorzien om de sector en de concurrentiepositie van certificaathouders die zich wel netjes aan de regels houden te beschermen. Certificaathouders pleiten voor meer controles die zijn gestuurd op basis van data-analyse, iets wat nu slechts in geringe mate mogelijk is in het huidige certificatiesysteem waarbij alleen een aselecte steekproef wordt getrokken door CI's. Dit zou het toezicht efficiënter en doelmatiger kunnen maken. Een van de CI's geeft daarnaast aan dat de focus van het toezicht in het wijzigingsbesluit ligt op de prestaties van de CI en niet op die van energieadviseurs en ziet daarin het risico dat de prestaties van energieadviseurs alsnog achterblijven. Mede gezien deze opmerkingen wordt met dit wijzigingsbesluit een gebodsbepaling toegevoegd op basis waarvan de toezichthouder controles kan uitvoeren en sancties kan opleggen aan certificaathouders als de energieprestatie niet wordt opgesteld conform de bepalingen in het certificatieschema. Dit is toegelicht in paragraaf 2.3.3 van deze nota van toelichting. Daarnaast wordt in het vervolg een aanpak uitgewerkt waarbij op basis van data-analyse en signalen controles kunnen worden uitgevoerd.

Certificaathouders merken op dat het toevoegen van een publiek toezichthouder het risico heeft dat het stelsel complexer wordt dan het nu al is en moeilijk uit te leggen is aan burgers. Ook kan de kwaliteit lijden onder de complexiteit van de opnameprotocollen en bepalingsmethode. De toezichthouder krijgt een brede adviserende taak over de kwaliteit van energielabels, waarbij ook advies uitgebracht kan

VOORHANG

worden over aanpassing van de regelgeving, het certificatieschema en de opnameprotocollen. Om de complexiteit te beperken is het van belang dat de toezichthouder geen taken overneemt die al uitgevoerd worden door de partijen in het stelsel en het private kwaliteitsborgingsysteem te benutten. Naar een vereenvoudiging van de structuur van het stelsel zal opnieuw worden gekeken bij de modernisering van de bepalingsmethode en de grotere wijziging van het energielabel in 2030 ingegeven door de actualisatie van de EPBD. Deze modernisering kan echter niet worden afgewacht wat betreft introductie van publiekrechtelijke toezicht gelet op de problemen beschreven in paragraaf 2.3.

De schemabeheerder geeft aan dat er al een openbaar register van certificaathouders en energieadviseurs met een bewijs van vakbekwaamheid is bij stichting Centraal Register Techniek. Bij de uitwerking van het publieke register wordt gekeken of gebruik gemaakt kan worden van de reeds beschikbare gegevens.

CI's geven verder aan terughoudend te zijn om de opbouw van hun tarieven te delen met de toezichthouder. In reactie hierop wordt door het kabinet benadrukt dat het opvragen van de tarieven en de opbouw daarvan van individuele CI's geen onderdeel zijn van onderhavig besluit.

CI's zijn bezorgd over nieuwe toetredende CI's die mogelijk minder scherp controleren op de kwaliteit ten gunste van de prijs en maken zich zorgen over de achtergrond waarom certificaathouders wisselen naar deze nieuwe toetreders. Samen met de CI's wil het kabinet juist de kwaliteit van het stelsel verbeteren. Dat is de reden waarom het kabinet gekozen heeft om publiekrechtelijk toezicht te organiseren waar ook de nieuw toetredende CI's onder zullen vallen.

De RvA merkt op dat de accreditatienorm ISO/IEC 17065 weinig eisen stelt aan de onafhankelijkheid van de partijen in het stelsel. In de aanpassingen van het certificatieschema worden om de onafhankelijkheid van CI's, alsmede certificaathouders en energieadviseurs beter te waarborgen aanvullende eisen opgenomen. Dit gebeurt echter niet met onderhavig besluit maar zal met een wijziging van de BRL plaatsvinden. Certificaathouders stellen daarnaast vraagtekens bij de onafhankelijkheid van auditoren van CI's. Eisen hieromtrent worden ook in de aanpassingen van het certificatieschema opgenomen. Het aangepaste certificatieschema zal met een wijziging van de Omgevingsregeling worden aangewezen.

CI's hebben bezwaar tegen de eis voor aanwijzing van de CI om een klachtenprocedure te hebben voor energielabels van woningeigenaren en huurders gedurende de gehele geldigheidsduur van het energielabel van 10 jaar. Het praktische bezwaar is dat de bewaartermijn van softwareversies om de energieprestatie te berekenen drie jaar bedraagt, waardoor een energielabel van meer dan drie jaar oud mogelijk niet met

VOORHANG

dezelfde softwareversie kan worden berekend, wat tot een andere uitkomst kan leiden. Het is bij klachten die na die 3 jaar worden kenbaar gemaakt niet in alle gevallen mogelijk om te controleren of een energielabel een kritieke afwijking bevat. In dit besluit is daarom geen termijn genoemd waarbinnen klachten in behandeling genomen moeten worden. De verdere uitwerking van de klachtenprocedure en de gehanteerde termijnen wordt in het certificatieschema gedaan.

10.2 Adviezen en internetconsultatie

10.2.1 Autoriteit Persoonsgegevens

Op grond van artikel 36, vierde lid, van de AVG is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) gevraagd advies uit te brengen op een concept van onderhavig besluit. De AP heeft op 18 november 2025 advies uitgebracht. In dit advies heeft de AP aangegeven geen aanmerkingen te hebben op het concept.

10.2.2. Advies Adviescollege Toetsing Regeldruk
Een concept van onderhavig besluit is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR heeft op 15 september 2025 een advies uitgebracht. ATR komt tot het eindoordeel om het besluit niet in te dienen. Het advies wordt in het onderstaande puntsgewijs besproken en van een reactie voorzien.

Nut en noodzaak
Het college adviseert duidelijk te maken hoeveel onjuiste energielabels de afgelopen jaren zijn afgegeven en de omvang van de maatschappelijke problematiek als gevolg van onjuiste labels toe te lichten. Ook adviseert ATR de probleemanalyse aan te vullen door inzicht te bieden in a) welke type afwijkingen hoe vaak voorkomen en bij welk type woning en gebouw en b) de mate waarin afwijkingen zich voordoen bij alle energie-adviseurs of certificaathouders dan wel bij een beperkte groep. De jaarlijkse kwaliteitsmonitoringsrapportages van de schemabeheerder geven hier een beperkt beeld van. Hier is te zien dat bijvoorbeeld het bepalen van thermische zones een veelvoorkomende fout is, maar dit kan vele oorzaken hebben. Een verdere uitsplitsing van de analyse op het niveau van type afwijking in welk type woning is nu niet mogelijk. Dit omdat het Ministerie van BZK niet over deze informatie beschikt. Onderdeel van dit wijzigingsbesluit is nu juist een uitbreiding in de monitoringsinformatie die de CI’s zullen moeten aanleveren zodat de toezichthouder in de toekomst betere analyses kan maken. Uit de monitoringsrapportages valt te lezen dat foutief energielabels vooral voorkomen bij een beperkte groep certificaathouders. Maar ook naast de kwaliteitsmonitoringsrapportages worden fouten in het energielabel vaak door de mediaonderzoek of belangenorganisaties aan het licht gebracht. Dit is nader toegelicht in

VOORHANG

paragraaf 2.3 onder het kopje *moedwillig beter waarderen*. De verschillende manieren waarop het mis kan gaan in het stelsel daar laten zien dat het aanpakken van fouten niet gericht kan zijn op een specifieke, van tevoren gedefinieerde, afwijking of aan een klein groep certificaathouders.

Herzien definitie en afbakening van (niet-)kritieke afwijkingen
Het college adviseert de definitie en afbakening van (niet-)kritieke afwijkingen te herzien en deze te richten op hun gevolgen voor het energielabel. Een energielabel heeft een kritieke afwijking als de energieprestatie 8% afwijkt, er vijf of meer afwijkingen zijn met een effect op de energieprestatie van >1% of bij een afwijking op bepaalde kwalitatieve criteria[42]. Een kritieke afwijking betekent dus niet in alle gevallen dat de energielabelklasse niet klopt omdat een kritieke afwijking kan liggen binnen het bereik van één energielabelklasse. ATR vraagt verder of de kritieke afwijking beperkt kan worden tot afwijkingen die leiden tot een andere label*letter*. Een dergelijke beperking is echter niet mogelijk. Naast de labelletter zijn andere scores in het energielabel ook van groeiend belang voor de gebruikers omdat deze onderdeel zijn van beleid of regelgeving, bijvoorbeeld voor rentekorting op hypotheek of om te voldoen aan nieuwbouweisen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.3 van deze toelichting.

Nader toelichten oorzaken afwijkingen
ATR adviseert ook de oorzaken van de afwijkingen nader toe te lichten en te verduidelijken waarom het huidige toezicht via de RvA onvoldoende effectief is en waarom het niet effectief gemaakt kan worden. Naar aanleiding van dit advies zijn de paragrafen 2.2 en 2.3 aangevuld.
Er bestaat in de breedte een privaat stelsel van kwaliteitsborging in de bouw. Daarin oefent de RvA geen toezichthoudende rol op de kwaliteit, ook niet voor energielabels. De RvA beoordeelt de certificerende instellingen. Ze houdt geen toezicht op de certificaathouders of de energielabels die worden uitgegeven. De RvA voert geen analyses uit om de oorzaak van afwijkingen vast te stellen, maar beoordeelt of CI's doeltreffende corrigerende maatregelen nemen om afwijkingen op te lossen. De RvA maakt geen trendanalyses over de geconstateerde afwijkingen tussen CI's. Dit is ook geen onderdeel van haar wettelijke taak.

Anders dan de RvA houden CI's wel toezicht op de kwaliteit van energielabels, maar zij hebben per definitie alleen een deel van de markt in hun vizier. Daarnaast kent het huidige systeem (financiële) prikkels om niet of minder stringent op te treden. Dit is niet het onafhankelijk toezicht waar de Tweede Kamer om vraagt.[43] Een CI kan daarnaast alleen toezicht houden op de certificaathouders die op dat moment klant zijn en kan

[42] Zie BRL9500 onderdeel 3 art. 7.2.6.2.
[43] Motie van de leden Beckerman en Peter de Groot (Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1197).

VOORHANG

daarbij geen dwarsverbanden of historie van een bepaalde certificaathouder laten meewegen. Daarbij is van belang op te merken dat naar aanleiding van de tekortkomingen in het EP-stelsel gesprekken zijn gevoerd met de RvA om te verkennen of een aangescherpt speciaal accreditatie protocol als tijdelijke oplossing zou kunnen worden ingevoerd. Vanwege capaciteitsgebrek bij de RvA is het echter niet mogelijk gebleken om dit in te voeren.

Zoals in de toelichting is aangegeven is een publiek toezichthouder met publiekrechtelijke bevoegdheden noodzakelijk om in te kunnen grijpen bij ernstige misstanden in de kwaliteit van energielabels. Een dergelijk rol voor de RvA is niet mogelijk omdat conformiteitsbeoordeling niet gebruikt kan worden om misstanden op te sporen of toezicht te houden. De RvA kan alleen op basis van eigen waarnemingen een afwijking constateren en houdt geen toezicht op de certificaathouders en adviseurs. Daarnaast zijn de handhavingsmogelijkheden van de RvA beperkt.

Verduidelijken rol toezichthouder
Het ATR adviseert te verduidelijken op welke wijze en in welke mate publiek toezicht de oorzaken van afwijkingen en onjuiste energielabels wegneemt. De probleemanalyse (paragraaf 2.3) en het eerdergenoemde kabinetsstandpunt met betrekking tot certificatie en accreditatie uit 2016 laten zien dat er een rol is weggelegd voor een publieke toezichthouder om versteviging aan te brengen in het toezicht en om meer vat te krijgen op de kwaliteit en regie op de partijen in het kwaliteitsborgingsysteem middels stelseltoezicht. De probleemanalyse is aangevuld met voorbeelden van acties die de toezichthouder kan nemen in geval van (groot) incident.

Het kabinetsstandpunt maakt duidelijk dat conformiteitsbeoordeling op basis van zelfregulering en publiek toezicht elkaar niet kunnen vervangen. In de kern komt het neer op het feit dat certificatie en accreditatie publiekrechtelijk toezicht niet kunnen vervangen. Een CI heeft namelijk geen taak om op basis van marksignalen onderzoek uit te voeren naar instanties die buiten hun steekproef vallen. Een publieke toezichthouder kan die rol wel op zich nemen. Zij hebben ook de capaciteit en de middelen om grootschalig onderzoek uit te voeren, welke de CI niet heeft.

Delegatiegrondslag
Het college adviseert de nieuw voorgestelde grondslag voor het vaststellen van certificatieschema's te schrappen dan wel nut en noodzaak voor dit artikel te onderbouwen in de toelichting. De genoemde grondslag is nodig vanuit wetgevingstechniek. Momenteel wordt in de artikelen 5.11 en 5.12 van de Omgevingsregeling de BRL 9500-W, de BRL-9500U en de BRL 9501 voorgeschreven voor het opnemen van de energieprestatie. Het gaat hier om een technische eis voor het gebruik en in stand houden van een bouwwerk. De delegatiegrondslag hiervoor is artikel

VOORHANG

4.3, vierde lid, van de Omgevingswet. Het vaststellen van de BRL als certificatie-schema vindt echter plaats op grond de delegatiegrondslag uit artikel 3, eerste lid, van de Woningwet dat ziet op het stellen van regels met betrekking tot de gevallen waarin de minister conformiteitsbeoordelingsinstanties en conformiteitsbeoordelingsdocumenten kan aanwijzen. Het betreft hier twee verschillende onderwerpen waardoor het noodzakelijk is om in het onderhavige besluit een separate delegatiegrondslag vast te stellen op grond waarvan het certificatieschema in de Omgevingsregeling kan worden vastgesteld.

Uitbreiden instrumenten RvA
ATR adviseert uitbreiding van instrumenten voor, of intensivering van het toezicht door, de RvA te overwegen als (minder belastend) alternatief voor additioneel publiektoezicht. Bij het onderzoeken van de uitwerking van extra kwaliteitsborging is de optie onderzocht waarbij de RvA de conformiteitsbeoordeling zou uitbreiden. Deze uitbreiding zou een intensivering van de accreditatie-beoordelingen en het formuleren en beoordelen van specifieke aandachtspunten betreffen. Uit deze verkenning is gebleken dat het uitbreiden van de huidig taak van de RvA geen geschikt alternatief is voor een publieke toezichthouder. Het kabinetsstandpunt over certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid uit 2016 geeft aan wanneer een privaat stelsel gebaseerd op conformiteitsbeoordeling voldoende is en wanneer een publieke toezichthouder nodig is.[44]

Als het stelsel een publieke functie dient en is aangewezen in wetgeving dan is er vaak een publieke toezichthouder nodig. Het huidige stelsel stamt uit een tijd waarin geen aanpalend beleid aan het energielabel was gelinkt. Ook het economisch belang ervan was zeer beperkt omdat het destijds geen invloed had op de waarde van vastgoed. In de afgelopen jaren is de situatie veranderd en neemt het economisch belang van een "goede" energielabel toe omdat het label directe implicaties heeft voor onder meer huurprijsbepaling, hypotheekverstrekking en de marktwaarde van vastgoed. Naarmate het (economisch) belang toeneemt, stijgt ook de gevoeligheid voor fraude. Het toevoegen van een publieke toezichthouder brengt het EP-stelsel in lijn met het kabinetsstandpunt en ook met andere vergelijkbare stelsels in de bouw.

Verminderen regeldruk
ATR adviseert de complexiteit en de bijbehorende regeldruk van de bepalingsmethode, de beoordelingsrichtlijnen en opnameprotocollen voor een energielabel te verminderen en de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken bij de door-ontwikkeling van de certificatieschema's.

[44] Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6.

VOORHANG

Het kabinet is zich bewust van de beperkingen in het certificatieschema en de bepalingsmethode. De EPBD IV verplicht lidstaten een aantal belangrijke wijzigingen in de bepalingsmethode en de labelklasseindeling door te voeren in 2030. Mede hierom wordt een grote moderniseringsslag voorzien voor het gehele stelsel van energielabels in 2030. Hierbij wordt nadrukkelijk ook gekeken naar versimpeling en transparantie, met behoud van betrouwbaarheid en het beter laten aansluiten bij het gemiddeld werkelijk energieverbruik van gebouwen.

Het ATR adviseert verder de verplichting tot het opnieuw moeten opstellen van een energieprestatierapport bij een kritieke afwijking te herzien. Het adviseert te onderzoeken of een risicogerichte benadering mogelijk is door alleen een nieuw rapport te eisen als aannemelijk is dat dit tot een gewijzigd energielabel leidt. Zoals hierboven is uitgelegd, is niet alleen de energieprestatieklasse (de labelletter) van belang voor gebruikers. Ook fouten bij andere indicatoren die niet per se leiden tot een andere labelletter kunnen negatieve gevolgen hebben. Daarnaast kan een nieuw energielabel laten maken als aannemelijk is dat het labelletter verandert juist leiden tot extra regeldruk. Dan zou namelijk ook bij een kleinere fout in het grensgebied tussen labels een nieuwe label moeten worden opgesteld, terwijl dit bij de wijze zoals het nu is ingericht niet het geval is omdat het maken van een energielabel veel ingewikkelde en foutgevoelige handelingen omvat. Daarom is er een redelijke foutmarge ingebouwd.
Ook adviseert het ATR de effecten van de eerder aangekondigde maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het energielabel te evalueren, alvorens publiekrechtelijke toezicht (inclusief extra regeldruklasten) toe te voegen aan het stelsel. In deze toelichting is reeds uitgebreid ingegaan op de verhouding tussen accreditatie en publiekrechtelijk toezicht waarbij de conclusie luidt dat accreditatie publiekrechtelijk toezicht niet kan vervangen. Dit is in lijn met het kabinetsstandpunt over accreditatie. Dit betekent dat het afwachten van een eventuele evaluatie over de aanscherpingen in de BRL geen oplossing kan vormen voor het gebrek aan publiekrechtelijke toezicht binnen het stelsel.

Het college adviseert de regeldrukanalyse aan te vullen met een indicatie van de kosten van extra toezichtactiviteiten en van de kostenstijging voor het aanvragen en verstrekken van energielabels. De regeldrukanalyse is naar aanleiding van dit advies aangevuld met de kostenstijging voor energielabels als gevolg van het introduceren van een publiek toezichthouder. Uit de analyse blijkt dat de kostenstijging als gevolg van het introduceren van een publiek toezichthouder is ongeveer €0.60 per energielabel.

Werkbaarheid
Het ATR adviseert maatregelen te treffen zodat voor burgers en bedrijven duidelijk is waar zij terecht kunnen met vragen over het energielabel en bij vragen over de uitvoering. Het kabinet is zich bewust van de complexiteit van het stelsel en de veelheid

VOORHANG

aan partijen die elk een eigen rol hebben. Het versimpelen van het stelsel is onderzocht bij het ontwikkelen van onderhavig besluit. Dit is toegelicht in paragraaf 2.3.1. Er is besloten om op dit moment geen grootschalige wijzigingen in het stelsel in te voeren omdat dit de marktpartijen en klanten nu te veel zou belasten. In het kader van de aankomende grondige herziening van het energielabel richting 2030, zal het kabinet dit punt opnieuw in ogenschouw nemen.

Om gebouweigenaren en consumenten op weg te helpen met vragen of klachten over hun energielabel wordt met de voorgenomen wijziging in de BRL een klachten-checklist geïntroduceerd. Deze checklist geeft belanghebbenden meer uitleg over hoe zijn of haar energielabel wordt berekend, welke waarden worden getoond en naar welke partij zij kunnen gaan met klachten of vragen. Om mensen hierbij beter te helpen, wordt de bestaande helpdesk energielabel van RVO uitgebreid. In de toekomst kunnen mensen hier zo nodig worden ondersteund bij het gebruiken van de checklist. Informatie hierover en een link naar de checklist worden toegevoegd aan het nieuwe energielabel afschrift dat per juni 2026 in gebruik wordt genomen.

10.2.2 Internetconsultatie

Een concept van onderhavig besluit is gedurende zeven weken in consultatie gegeven op www.internetconsultatie.nl.

Zoals uit de mkb toets te lezen valt, zijn veel partijen in de sector overwegend positief over het voorstel om een publieke toezichthouder toe te voegen aan het stelsel. Tijdens de internetconsultatie is een breed scala aan reacties ontvangen (17 reacties). Deelnemende partijen omvatten brancheorganisaties uit de bouw- en vastgoedsector (Bouwend Nederland, NEPROM, Vastgoed Belang, HISWA-RECRON), de financiële sector (Energy Efficient Mortgages NL Hub (hierna: EEM NL Hub)), uitvoerende professionals (EP-adviseurs, kwaliteitsborgers) en individuele burgers en woningeigenaren.

Uit de reacties komt een eenduidig beeld naar voren. Het doel van het voorstel, het versterken van de kwaliteit en betrouwbaarheid van het energielabel, wordt breed onderschreven. Het energielabel wordt erkend als een steeds belangrijker instrument in de verduurzaming van de gebouwde omgeving, met directe implicaties voor onder meer huurprijsbepaling, hypotheekverstrekking en de marktwaarde van vastgoed. Tegelijkertijd bestaat er twijfel over het gekozen instrument. In de consultatie komen vragen naar voren over de noodzaak, proportionaliteit en effectiviteit van publiekrechtelijke toezicht. Vrijwel alle respondenten uiten de zorg dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot dubbel toezicht, hogere kosten en een toename van de administratieve lasten waarbij de vraag is of de onderliggende oorzaken van kwaliteitsgebreken in energielabels effectief worden aangepakt. De inbreng wordt in het onderstaande per onderwerp uiteengezet en van een reactie voorzien.

VOORHANG

Noodzaak van publiekrechtelijk toezicht

In meerdere reacties wordt de noodzaak van een aanvullend publiek toezichtstelsel in twijfel getrokken, omdat de onderliggende probleemanalyse als onvoldoende wordt beschouwd. Een belangrijk punt van kritiek is dat de geconstateerde afwijkingspercentages mogelijk een vertekend beeld geven, omdat deze deels gebaseerd kunnen zijn op energielabels die zijn afgegeven onder het oude, vereenvoudigde stelsel. Deze labels waren tot tien jaar geldig en werden vaak zonder fysieke opname vastgesteld. De steekproeven die CI's uitvoeren, en die samengevat worden in de kwaliteitsmonitoringsrapportages, hebben betrekking op energielabels die in het voorgaande jaar zijn geregistreerd. De laatste rapportage gaat over 2024 en bevat dus energielabels die maximaal twee jaar oud zijn. Gezien het feit dat de huidige bepalingsmethode sinds 1 januari 2021 verplicht is, is het niet mogelijk dat oude labels een vertekend beeld geven van de problematiek.

Daarnaast wordt ingebracht dat het huidige, private kwaliteitsborgingsstelsel recentelijk al aanzienlijk is aangescherpt. De opleidingseisen voor adviseurs zijn verzwaard en de controles door CI's zijn geïntensiveerd. Volgens partijen als NEPROM en diverse EP-adviseurs is de kwaliteit de afgelopen jaren al significant verbeterd. De vrees bestaat dat de voorgestelde wetgeving een reactie is op problemen uit het verleden en geen recht doet aan de huidige, verbeterde situatie. Dit roept de vraag op of de geconstateerde problemen niet al met de bestaande instrumenten worden of kunnen worden ondervangen. De recente aanscherping van de kwaliteitsborging in het privaatrechtelijke stelsel waren noodzakelijk maar de aanscherpingen vervangen niet het belang van een publiek toezichthouder. Het huidig stelsel met CI's die kwaliteitscontroles uitvoeren op certificaathouders kent een aantal kwetsbaarheden die niet op te lossen zijn via het privaatrechtelijke systeem van certificatie en accreditatie. Dit is in paragraaf 2.3 van deze toelichting uitgebreid beschreven. Belangrijkste kwetsbaarheden daarvan zijn de commerciële aard van een CI en het beperkte zicht dat een CI heeft op de markt.

Proportionaliteit van de maatregelen

Een bezwaar dat naar voren is gekomen in de consultatiereacties is dat de voorgestelde maatregelen niet proportioneel zijn. Het voorstel wordt gezien als een generieke aanpak die een lastenverzwaring voor alle marktpartijen introduceert. Dit terwijl de problemen zich volgens respondenten concentreren bij een beperkt aantal partijen die de bestaande regels willens en wetens niet volgen. Zowel NEPROM als HISWA-RECRON pleiten daarom voor een risicogestuurde en gerichte aanpak. Toezicht zou zich moeten concentreren op situaties waar daadwerkelijk sprake is van slordigheden of vermoedens van fraude, waarbij gebruik kan worden gemaakt van data-analyse van de EP-Online database en marktsignalen. Een dergelijke aanpak zou de effectiviteit vergroten zonder de goed functionerende meerderheid van de markt onnodig te belasten. De gekozen variant van

VOORHANG

publiek toezicht is juist risicogestuurd door het huidige systeem van kwaliteitsborging van de CI's te handhaven en verder alleen vraag of incident gericht op te treden. De kwaliteitscontrole van energielabels zoals ingericht in voorliggend besluit zal hoofdzakelijk blijven liggen bij de certificerende instellingen via het systeem van accreditatie en certificatie. De toezichthouder zal het toezicht niet generiek inrichten, maar op basis van data, meldingen en marktsignalen toezicht houden waar dat nodig is. Zo blijft de lastendruk ten opzichte van verdergaande maatregelen relatief beperkt, terwijl met deze maatregel tegelijkertijd de kwaliteit van het energielabel beter kan worden gewaarborgd en daarmee woningeigenaren en huurders beter worden beschermd en oneerlijke concurrentie binnen de markt wordt tegengegaan.

Daarnaast wordt de proportionaliteit van de definitie van een 'kritieke afwijking' in de BRL ter discussie gesteld door Vastgoed Belang. Binnen de huidige systematiek kan een afwijking in de berekende energieprestatie van meer dan 8% als kritiek worden bestempeld, wat leidt tot een verplichte en kostbare correctie. Echter, een dergelijke numerieke afwijking leidt niet per definitie tot een andere labelklasse (bijvoorbeeld van label A naar B). Het verplicht corrigeren van afwijkingen die de uiteindelijke labelklasse niet beïnvloeden, wordt gezien als een bureaucratische exercitie die kosten veroorzaakt zonder materiële meerwaarde te bieden. Hoewel een kritieke afwijking niet altijd leidt tot een verkeerde labelklasse, is het van belang om objectieve en vaste waarden te hanteren die over alle labelklassen gelden om de betrouwbaarheid van de energielabelsystematiek te waarborgen. Daarnaast zijn andere indicatoren op het label ook van belang voor verschillende beleid en regelgeving (zie paragraaf 2.3 en de reactie op het advies van het ATR hierboven).

Samenhang en overlap met bestaande stelsels

In veel reacties wordt het risico op het creëren van een inefficiënte en dubbele toezichtstructuur gesignaleerd. Respondenten, waaronder Vastgoed Belang en HISWA-RECRON, wijzen erop dat CI's al onderworpen zijn aan toezicht door de RvA. Het voorstel om een additionele toezichthoudende en handhavende instantie in te richten wordt gezien als onnodig en kostenverhogend. De RvA toetst echter op conformiteit en houdt dus geen toezicht en dit past ook niet bij haar wettelijke taak als nationale accreditatie-instantie. Conformiteitsbeoordeling kan niet worden ingezet om overtredingen van de regelgeving op te sporen dan wel om naleving af te dwingen; fraude kan hierdoor niet goed bestreden worden met het huidige stelsel.

Er bestaat bij partijen die hebben gereageerd op de internetconsultatie onduidelijkheid over de precieze afbakening en samenwerking tussen de toezichthouder en de RvA. Ook leven vragen over hoe dit nieuwe publieke toezicht zich verhoudt tot andere kwaliteitsborgingssystemen, zoals de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). De vrees is dat sprake is van overlap wat zal leiden tot verwarring, tegenstrijdige eisen en

VOORHANG

een toename van de administratieve lasten door dubbele controles. Ieder stelsel in de ontwerp-, bouw- en techniekssector heeft een eigen kwaliteitsborgingssysteem. Daarbij wordt publiek toezicht veelal ingevuld door de TloKB (onder andere het CO-stelsel). Het kabinet streeft ernaar deze stelsels zoveel mogelijk met elkaar te harmoniseren, in samenwerking met de TloKB als toezichthouder. Doordat het toezicht door dezelfde instantie wordt gehouden, kan snel worden geacteerd op signalen van overlap of tegenstrijdige eisen. Tevens zal afstemming plaatsvinden tussen de RvA en TloKB.

Alternatieven

Vanuit diverse hoeken worden alternatieven aangedragen. Zo benadrukt de EEM NL Hub dat de betrouwbaarheid van het stelsel staat of valt met de kwaliteit van de data in de centrale database EP-Online. Om de datakwaliteit bij de bron te verbeteren stelt deze organisatie automatische invoercontroles en validatie op logische consistentie voor, het invoeren van een mutatiegeschiedenis om wijzigingen transparant te maken en het uitbreiden van de beschikbare dataset. Onder andere Vastgoed Belang pleit voor het verduidelijken en vereenvoudigen van de BRL 9500 die nu vaak tot discussies leidt. Daarnaast wordt aangedrongen op het verbeteren van de software die energieadviseurs gebruiken om menselijke fouten te minimaliseren en op het omvormen van audits van een bestraffend instrument naar een middel voor kennisverbetering. In één reactie wordt gepleit voor een meldpunt waar individuele energieadviseurs zich (anoniem) kunnen melden over misstanden in de sector. Het kabinet onderschrijft de punten in de reacties over datakwaliteit, verbeteren van het BRL en de software. Daarom wordt voortdurend gewerkt aan deze punten. De nieuwe versie van de BRL9500 en de NTA 8800 worden in mei 2026 van kracht. Dit staat echter los van toezicht op de kwaliteit van energielabels, wat onverminderd van belang blijft. Een CI houdt enkel het eigen deel van de markt in de gaten, en kan dus niet acteren buiten zijn invloedssfeer. Een publiek toezichthouder staat daarentegen als onafhankelijke partij voor het maatschappelijk belang en de kwaliteit van het gehele stelsel en vult de gaten die in het stelsel in de loop der jaren zijn geconstateerd. Hierdoor kan de toezichthouder zaken oppakken die tot nu toe tussen de wal en het schip vielen. Daaronder valt ook het zijn van een instantie waar energieadviseurs zich kunnen melden met signalen van misstanden, binnen of buiten de eigen CI.

Gebrekkige handhaving bestaande regels

Uit de reacties van burgers en professionals komt een beeld naar voren van een gebrekkige handhaving van de bestaande regels. Er worden concrete voorbeelden gegeven van duidelijke fraudesignalen die bij RVO en ILT worden gemeld, waarna deze instanties geen actie ondernemen en naar elkaar wijzen. Ook wordt gewezen op het wijdverbreide gebrek aan handhaving op de verplichting voor kantoren om een energielabel C te hebben en voor nieuwbouwwoningen om bij oplevering over een label

VOORHANG

te beschikken. Op dit moment heeft de ILT geen rol in het controleren van de kwaliteit van het energielabel; zij ziet enkel toe op het nakomen van de verplichtingen met betrekking tot het energielabel omtrent verkoop en verhuur zoals vastgelegd in het Bbl, met uitzondering van de label C verplichting voor kantoren waar het college van B&W toezicht op houdt. RVO heeft in het geheel geen toezichthoudende en handhavende rol in relatie tot energielabels. De TloKB krijgt met dit wijzigingsbesluit daarin wel een rol. De toezichthouder zal de CI's aanspreken op hun verantwoordelijkheden en controleren op de correcte uitvoering van hun taken. Bij constatering van fraude zal door de toezichthouder melding worden gemaakt bij het openbaar ministerie of de inlichtingen en opsporingsdienst van ILT.

Financiële gevolgen

Een aantal brancheorganisaties verwachten dat het voorstel zal leiden tot een aanzienlijke stijging van de kosten voor het verkrijgen van een energielabel. De kosten die gepaard gaan met de aanwijzing tot CI zullen onvermijdelijk worden doorberekend in de keten. Dit drukt de betaalbaarheid en haalbaarheid van de verduurzamingsopgave. Met name voor het midden- en kleinbedrijf kunnen deze extra kosten een aanzienlijke barrière vormen. Bouwend Nederland pleit voor alternatieve financieringsmechanismen. Het risico wordt gesignaleerd dat het voorstel een remmende werking kan hebben op de investeringsbereidheid van een cruciale groep vastgoedeigenaren. Naast de financiële impact wordt een toename van de administratieve lasten gevreesd, in het bijzonder voor het mkb. De introductie van een nieuwe toezichthouder, nieuwe procedures en mogelijk dubbele controles zal leiden tot extra administratieve verplichtingen voor alle partijen in de keten. Tegelijkertijd wordt in één reactie gepleit om de frequentie van het jaarlijks informatie verstrekken door de CI aan de toezichthouder te verhogen naar tweemaal per jaar. Verder wordt de toegevoegde waarde van een nieuw publiek register voor erkende adviseurs betwijfeld, aangezien er al registers bestaan (zoals het Centraal Register Techniek) en de toegang tot het afmeldsysteem EP-Online al beperkt is tot gecertificeerde adviseurs die via een erkende CI werken. Met een publiek toezichthouder wordt een onafhankelijk partij aan het stelsel toegevoegd die voor het gehele stelsel staat en het maatschappelijk belang borgt. De taak van de publieke toezichthouder is in beginsel om te zorgen dat CI's naar behoren functioneren. Een certificaathouder die het niet eens is met het oordeel van een CI, heeft op dit moment weinig mogelijkheid om zijn bezwaren te uiten, maar kan zich straks wel wenden tot de publieke toezichthouder die vervolgens richting de CI kan optreden. Als het stelsel goed functioneert, dan zal de toezichthouder weinig opgemerkt worden door andere partijen in de sector. Buiten het algemene toezicht op de CI's zal de toezichthouder alleen reageren op externe signalen. Hierdoor blijft de lastenverzwaring voor de markt beperkt, volgens de lastenberekening is dit ongeveer €0,60 per energielabel. Het register van CRT en koppeling met EP-online wordt niet door een ander register vervangen. Het vastleggen van een register in de wet

VOORHANG

leidt hierdoor niet tot verdubbeling van registratie van gegevens, maar zorgt er juist voor dat de betrouwbaarheid en bestaanszekerheid van het huidige register geborgd worden.

Looptijd aanwijzing tot CI
De RvA vraagt zich af of een aanwijzing tot CI niet moet worden afgegeven voor een bepaalde tijd waarna er een verlenging dient te worden aangevraagd. De RvA verwijst hiervoor naar Europese wetgeving. Indien Verordening (EG) nr. 765/2008 wordt bedoeld door de RvA, moet worden benadrukt dat deze verordening ziet op certificering en accreditatie. De aanwijzing tot CI is echter geen certificatie of accreditatie. Verder geldt een aanwijzing binnen het soortgelijke CO-stelsel ook voor onbepaalde tijd. Tot slot is het aantal CI's niet in aantal beperkt. Er is hier dus niet sprake van de problematiek van schaarse rechten waarvoor een vorm van periodieke mededinging dient te worden georganiseerd waarvoor het noodzakelijk is dat de aanwijzing tot CI wordt beperkt in de tijd.
Wetstechnische verbeterpunten

Er zijn door diverse instanties vragen over specifieke bepalingen gesteld die hebben geleid tot wetstechnische verbeteringen en verduidelijking van de bepalingen.

10.3 HUF-Toets TloKB
De TloKB voert de in dit besluit beschreven toezichthoudende taken in mandaat uit namens de Minister van VRO. Voordat een uitvoeringsorganisatie een nieuwe taak aanneemt wordt er meestal een handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd. Dit heeft de TloKB ook gedaan.
De TloKB is in het algemeen positief over onderhavige besluit en over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid ervan, maar geeft wel een aantal aandachtspunten mee voor de verdere invulling van de taak. Deze worden hieronder uiteengezet, gevolgd door een reactie daarop.
De ILT is momenteel verantwoordelijk voor handhaving op aanwezigheid van een energielabel bij transactiemomenten. De TloKB ziet al het toezicht op het energielabel bij voorkeur bij één partij belegd en adviseert de minister ook deze taak bij de TloKB te beleggen. Momenteel wordt deze voorgestelde wijziging in het stelsel niet als noodzakelijk gezien; Het zoual mogelijk zelfs verstorend kunnen werken. In een later stadium zal worden bezien of het uitbreiden van de toezichtstaken van de TloKB in de rede liggen. De TloKB brengt in de HUF-toets verder enkele aandachtspunten in die zien op de beoordelingsrichtlijn (BRL 9500). Deze opmerkingen zien niet op onderhavig besluit. Deze punten zullen wel worden meegenomen bij een volgend wijzigingsmoment van de BRL 9500. Daarnaast zal de TloKB nauw betrokken worden bij verdere ontwikkelingen daarvan en van het stelsel als geheel. De HUF-toets geeft ook als aandachtspunt mee dat er een centraal informatiepunt dient te komen voor het

VOORHANG

energielabelstelsel en er wordt aangeboden dit binnen de bij de TloKB te beleggen. Het kabinet onderschrijft de noodzaak van heldere communicatie en informatie over het stelsel van energielabels. Op dit moment wordt gekeken naar de rolverdeling met betrekking tot communicatie en informatievoorziening naar burgers en andere belanghebbenden in de sector. De TloKB wordt uitgenodigd om hierover mee te denken. De TloKB geeft verder aan de toezichtstaken uit onderhavig besluit weliswaar in mandaat te willen uitvoeren, maar het heeft de voorkeur op termijn deze toezichtstaken uit zowel het EPG-stelsel, het CO-stelsel als het EKV-stelsel allen bij wet aan de TloKB toe te bedelen. Dit zou echter een uitgebreid wetgevingstraject vragen, met een langere doorlooptijd dan onderhavige besluit. Gelet daarom is voor nu gekozen voor de constructie van mandaat. Daarbij wordt benadrukt dat het bedoeld is als een tijdelijke situatie. Uiteindelijk wil het kabinet toewerken naar de situatie waarin de TloKB deze taak bij wet krijgt toebedeeld zodat zij deze als zelfstandig bestuursorgaan volledig zelfstandig kan uitvoeren. Er zal worden toegewerkt naar een wetswijziging hiervoor, waarbij tevens de verhouding tot het EKV- en het CO-stelsel wordt bezien. Het in mandaat geven van de taak betekent ook dat in veel artikelen in onderhavig besluit de formulering 'de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening of 'de minister' wordt gebruikt en niet de TloKB. De TloKB heeft verzocht te verduidelijken dat het in die gevallen gaat om toezicht dat in mandaat wordt uitgevoerd. Dit is in het algemeen het geval en zal op een later moment in een mandaatbesluit worden uitgewerkt.

10.4. Notificatie

De normen over de aanwijzing door de toezichthouder moeten worden beschouwd als vergunningstelsel in de zin van artikel 1 van de Dienstenwet. In dit kader dient het onderhavige besluit op grond van de Dienstenrichtlijn onverwijld na vaststelling te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Deze notificatie kent geen *standstill* periode.

Melding aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie ingevolge artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakesh tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) heeft niet plaatsgevonden nu in casu geen sprake is van significante gevolgen voor de handel.

11. Voorhang

VOORHANG

Op grond van artikel 23.5, eerste lid, van de Omgevingswet zal dit besluit worden voorgehangen bij beide kamers der Staten-Generaal gedurende vier weken alvorens advies van de Raad van State wordt gevraagd.[45]

PM uitkomsten van de voorhang.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Onderhavig besluit zal in werking treden op een bij koninklijk besluit vast te stellen datum waarbij rekening zal worden gehouden met de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Dit om de sector voldoende voorbereidingstijd te geven op de inwerkingtreding.

II. Artikelsgewijs deel

Artikel I – wijzigingen Bkl

Onderdeel A

De grondslag uit artikel 3, eerste lid, van de Woningwet ontbreekt in artikel 1.1a van het Bkl. Omdat op basis van deze grondslag met dit wijzigingsbesluit regels worden toegevoegd aan het Bkl wordt deze grondslag toegevoegd aan artikel 1.1a van het Bkl. Gekozen is voor de vormgeving waarbij gebruik wordt gemaakt van het symbool '#' omdat voorzienbaar is dat hetzelfde artikel van het Bkl ook met het Besluit versterking regie volkshuisvesting en het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie wordt gewijzigd. De gekozen vormgeving maakt dat een samenloopbepaling niet noodzakelijk is.[46]

Onderdeel B

Gekozen is om de formulering van het huidige artikel 3.73 te moderniseren. Met deze wijziging wordt geen beleidsinhoudelijke wijziging beoogd. Het gaat hier om een wetstechnische verbetering waarmee de bepalingen uit het reeds bestaande CO-stelsel zo dicht mogelijk aansluiten bij de bepalingen uit het nieuwe stelsel voor energielabels die met dit wijzigingsbesluit worden geïntroduceerd.

Onderdelen C en E

[45] Artikel 23.5, eerste lid, Omgevingswet.
[46] Aanwijzingen voor de Regelgeving, aanwijzing 5.69.

VOORHANG

Met onderdeel E komt artikel 11.26 van het Besluit kwaliteit leefomgeving te vervallen. De reden hiervoor is dat het artikel wordt verplaatst naar het Omgevingsbesluit in het hoofdstuk dat ziet handhaving en uitvoering. Dit past beter van het stelsel van de Omgevingswet en onderliggende regelgeving. Met deze verplaatsing worden geen inhoudelijke wijzigingen in beleid beoogt. In onderdeel C wordt voorzien in een correcte verwijzing naar het nieuwe artikel 13.15h Omgevingsbesluit.

Onderdeel D

Artikel 3.75b Bkl

In dit artikel wordt de bevoegdheid voor de toezichthouder in het Bkl opgenomen om CI's aan te wijzen. De delegatiegrondslag voor het vaststellen van deze regels is gestoeld op artikel 3 Woningwet. De voorwaarden om tot aanwijzing te kunnen komen zijn opgenomen in het tweede lid Als aan al deze voorwaarden wordt voldaan, zal de CI worden aangewezen. Voor het behandelen van een aanvraag om als CI te worden aangewezen zijn kosten verschuldigd. Deze kosten zullen worden vastgesteld in de Omgevingsregeling. De grondslag die hiervoor zal worden gebruikt is artikel 13.1 van de Omgevingswet.

In het derde lid is geregeld dat een aanwijzing van een CI kan worden geschorst of ingetrokken indien 1) de CI daarom verzoekt, 2) de CI in surseance van betaling verkeert of failliet is verklaard, 3) de CI niet voldoet aan de voorschriften die zijn verbonden aan de aanwijzing (waaronder het certificatieschema waarvoor de CI is aangewezen) of aan de regels in de artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit, of 4) de CI onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt bij de aanvraag om aangewezen te worden en deze gegevens ook niet alsnog zijn verstrekt na een verzoek daartoe door de toezichthouder. Intrekking op verzoek zal bijvoorbeeld plaats vinden als de CI de certificerende werkzaamheden heeft gestaakt. Een CI die is geschorst, is gedurende de schorsing niet bevoegd om nieuwe certificaten uit te geven. Certificaten die reeds zijn afgegeven vóór schorsing of intrekking zijn na het moment van schorsing of intrekking nog drie maanden geldig. Na deze periode zijn de afgegeven certificaten ongeldig. Dit betekent dat certificaathouders een nieuw certificaat dienen te halen bij een CI die wel is aangewezen en niet is geschorst. Als dit niet wordt gedaan, kunnen er geen energieprestaties voor woningen en gebouwen worden opgenomen of geregisterd gelet op de gebodsbepaling uit artikel 6.29a Bbl. Gekozen is voor de termijn van drie maanden omdat dit de certificaathouders voldoende tijd geeft om een nieuw certificaat te verkrijgen bij een andere CI. Als er zwaarwegende redenen bestaan, heeft de toezichthouder de bevoegdheid om deze termijn te beperken. Reden hiervoor kan bijvoorbeeld zijn dat de kwaliteit van de energielabels die zijn afgegeven onder de CI van dusdanige slechte kwaliteit zijn dat voorkomen moet worden dat gedurende een

VOORHANG

langere periode van drie maanden nieuwe energielabels worden afgegeven door certificaathouders.

Tot slot bevat dit artikel een brede delegatiegrondslag om de in de Omgevingsregeling nadere voorschriften te kunnen stellen over de aanvraag, de gronden waarop en de voorwaarden waaronder de minister een certificatie instelling kan aanwijzen, de aanwijzing kan wijzigen, weigeren, schorsen of intrekken, de voorschriften die aan een aanwijzing kunnen worden verbonden, de voorwaarden waaronder de aanwijzing van een certificatie instelling kan worden geschorst of ingetrokken en de termijn waarvoor een aanwijzing geldt of kan worden geschorst.

Artikel 3.75c Bkl

Dit artikel bevat enkele bepalen die zien op het toezicht op de CI door de toezichthouder. Er kan door de toezichthouder op een aantal manieren worden opgetreden tegen een aangewezen CI als de CI niet overeenkomstig de aanwijzing en de regelgeving handelt.

Ten eerste kan de toezichthouder een CI opdragen om een onderzoek uit te voeren. Dit kan worden gedaan indien de toezichthouder een vermoeden heeft van 1) een tekortkoming in de naleving van de voorwaarden voor aanwijzing als CI of 2) een tekortkoming in de naleving van de verplichtingen om de toezichthouder te informeren en gegevens te delen op grond van de artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit. In de opdracht tot het uitvoeren van onderzoek motiveert de toezichthouder waar het vermoeden op ziet. De CI is verplicht de uitkomsten van het onderzoek te rapporteren aan de toezichthouder.

Ten tweede kan de toezichthouder de CI een waarschuwing geven indien de CI niet voldoet aan de voorwaarden om te worden aangewezen als CI (artikel 3.75b, tweede lid, Bkl) of de verplichting om bepaalde gegevens en informatie aan de toezichthouder te verstrekken. Deze verplichtingen zijn opgenomen in de artikelen 13.15f en 13.15g van het Omgevingsbesluit. In de waarschuwing wordt door de toezichthouder een termijn gemeld waarbinnen gevolg moet worden gegeven aan deze waarschuwing. De waarschuwing heeft geen rechtsgevolgen; een CI die een waarschuwing heeft gekregen blijft aangewezen en blijft bevoegd om certificaten af te geven, overeenkomstig de aangewezen schema's. Wel wordt de waarschuwing gepubliceerd in het landelijk register.[47]

Als de waarschuwing niet tot verbetering leidt, kan de toezichthouder een zwaarder middel toepassen zoals een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Als de CI zich niet houdt aan regels uit dit besluit komt toepassing van bestuursrechtelijke

[47] Artikel 11.66#, vierde lid, onderdeel b.

VOORHANG

handhaving in beeld. De grondslag voor dit handhavend instrumentarium is gestoeld op artikel 92, tweede lid, van de Woningwet. Dit betekent bijvoorbeeld dat als een CI zich niet houdt aan de regels uit het certificatieschema waarvoor is aangewezen of de verplichtingen om gegevens informatie te delen met de toezichthouder of met andere CI's dat daarop kan worden gehandhaafd door de toezichthouder.

Artikel 3.75d Bkl

Dit artikel bevat een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling de certificatieschema's aan te wijzen. Overeenkomstig momenteel ook al gebeurt in de artikelen 5.11 en 5.12 van de Omgevingsregeling, zal de Minister van VRO een certificatieschema aanwijzen voor – samengevat - woongebouwen, utiliteitsgebouwen en voor het te gebruiken rekenprogramma. Dit zal de respectievelijk de BRL 9500-W, de BRL 9500-U en de BRL 9501 worden.

Onderdeel F

Artikel 11.66# Bkl

Dit artikel regelt dat er een landelijk register op het gebied van certificering van werkzaamheden voor de opname en registratie van een energielabel en de vakbekwaamheid van energieadviseurs bestaat. Dit register wordt beheerd door de Minister van VRO. Feitelijk zal het worden belegd bij de toezichthouder (TloKB). Hiervoor is opgenomen dat de minister een verwerker kan aanwijzen. Deze bepaling is noodzakelijk omdat bij mandatering niet per definitie sprake is van overgang van verwerkingsverantwoordelijkheid naar de gemandateerde. Inzage in het register is voor iedereen toegankelijk (derde lid). De reden hiervoor is dat het register een manier is voor burgers om na te gaan of de energieadviseur die zij willen inhuren wel gecertificeerd is binnen het stelsel. Het derde lid bepaalt welke gegevens in het register worden bijgehouden. Al deze gegevens zijn noodzakelijk voor burgers om zich te kunnen oriënteren bij het inhuren van een energieadviseur. In het vijfde lid is een serviceverwijzing opgenomen waarmee duidelijk wordt dat op de gegevens in het register de regels daaromtrent in de Omgevingsregeling ook van toepassing zijn. Dit omdat de grondslag om regels te stellen over register wordt gevonden in artikel 20.10, derde lid, van de Omgevingswet. Gekozen is tot slot voor de vormgeving waarbij gebruik wordt gemaakt van het symbool '#' omdat voorzienbaar is dat met het Besluit gemeentelijke instrumenten warmtetransitie eveneens artikelen aan afdeling 11.4 worden toegevoegd. De gekozen vormgeving maakt een samenloopbepaling onnodig.[48]

[48] Aanwijzingen voor de Regelgeving, aanwijzing 5.69.

VOORHANG

Artikel II – Wijzigingen Omgevingsbesluit

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt de *lex silencio positivo* uitgesloten op de aanvraag tot aanwijzing tot CI. In paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting is de redevoering hiertoe uitvoerig uiteengezet.

Onderdeel B

Met dit onderdeel wordt ten eerste een wetstechnische verbetering doorgevoerd. De Minister van BZK wordt vervangen door de Minister van VRO. Verder wordt artikel 6.29a van het Bkl ingevoegd in artikel 13.1, eerste lid, onder i, van het Omgevingsbesluit. Gevolg hiervan is dat de Minister van VRO verantwoordelijk wordt voor de handhaving van dit artikel. Deze handhaving zal ik praktijk in mandaat worden uitgevoerd door de TloKB.

Onderdeel C

Artikel 13.15f Omgevingsbesluit

Dit artikel bevat een aantal verplichtingen voor CI's om gegevens en bescheiden te delen met de toezichthouder bij verschillende gebeurtennissen. Delegatiegrondslag hiervoor vormt artikel 20.6 van de Omgevingswet gelezen in samenhang met artikel 3 van de Woningwet. In paragraaf 6 van deze toelichting is uitgewerkt om welke gegevens en bescheiden het gaat en waarom dit gedeeld dient te worden. Het vierde lid van artikel 13.15f Omgevingsbesluit bepaalt dat CI's jaarlijks een verslag dienen te overleggen aan de toezichthouder. Delegatiegrondslag hiervoor vormt artikel 20.14 van de Omgevingswet. In dit verslag dient de CI in te gaan op de verrichtte werkzaamheden en de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van die werkzaamheden in het afgelopen kalenderjaar. Het jaarlijks toezenden van dit verslag doet niet af aan de overige informatieverplichtingen uit het eerste tot en met derde lid. Bij ministeriële regeling zal een formulier hiervoor worden vastgesteld om de administratieve lasten van CI's te verminderen en de uniformiteit te vergroten. De grondslag hiervoor is te vinden het in vijfde lid van artikel 13.15f Omgevingsbesluit.

Artikel 13.15g Omgevingsbesluit

Naast de verplichtingen om gegevens en bescheiden te delen met de toezichthouder die zijn opgenomen in artikel 13.15f dienen CI's en ook de RvA gegevens uit te wisselen. Delegatiegrondslag hiervoor vormt artikel 20.6 van de Omgevingswet gelezen in samenhang met artikel 3 van de Woningwet. Deze bepalingen zijn opgenomen in artikel 13.15g van het Omgevingsbesluit. Het betreft de verplichting voor CI's om gegevens uit

VOORHANG

te wisselen met andere CI's (eerste lid) en de verplichting om certificaathouders te informeren in geval van een intrekking of een schorsing van de aanwijzing tot CI (tweede lid). Daarnaast dient de RvA op grond van het derde lid een intrekking of schorsing van een accreditatie van een CI te melden aan de toezichthouder. Dit zodat bezien kan worden of schorsing of intrekking van de aanwijzing op ook op zijn plaats is. Tot slot is in het vierde lid een delegatiegrondslag opgenomen om in de Omgevingsregeling regels te kunnen stellen over de uitwisseling van informatie die nodig is voor de conformiteitsbeoordeling van certificaathouders en energieadviseurs.

Onderdeel D

Zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel D, is beschreven is artikel 11.26 van het Bkl komen te verplaatsen. Dit met de reden de inhoud van dit artikel te verplaatsen naar het Omgevingsbesluit. Deze verplaatsing vindt plaats met dit onderdeel. Inhoudelijk worden geen wijzigingen van beleid beoogd.

Artikel III – Wijzigingen Bbl

Met dit artikel wordt een gebodsbepaling geïntroduceerd in het Bbl. Een energieprestatie van een woning of gebouw op te nemen of te registreren mag enkel gebeuren als de persoon die de werkzaamheden verricht in het bezit is van een certificaat. Ook moeten bij het opnemen en registreren de regels uit het certificatieschema worden gevolgd waarvoor het certificaat is afgegeven. Uit artikel 3.75b, vijfde lid, van het Bkl volgt dat de werkzaamheden ook nog gedurende drie maanden mogen worden uitgevoerd als de aanwijzing van een CI is geschorst of ingetrokken. Bij zwaarwegende redenen kan de toezichthouder deze termijn verkorten. Toezicht en handhaving van deze bepaling gebeurt door de toezichthouder, in mandaat namens de Minister van VRO.[49] Grondslag voor deze bepaling wordt gevonden in artikel 23.1 van de Omgevingswet nu het hier een wijziging in implementatie van de EPBD betreft.[50] De EPBD verplicht lidstaten ervoor te zorgen dat de energieprestatiecertificering op onafhankelijke wijze wordt uitgevoerd door gekwalificeerde of erkende deskundigen. Zoals in paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze toelichting uitvoerig is beschreven, is de huidige implementatie van deze verplichting met enkel certificering onvoldoende gebleken. Daarom wordt aan dit stelsel publiekrechtelijk toezicht toegevoegd.

Ook is een bepaling opgenomen op grond waarvan de Minister van VRO een energielabel kan intrekken waarvan de energieprestatie is opgenomen of geregistreerd door een

[49] Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel B.
[50] Artikel 17 van Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen (EPBD II).

VOORHANG

persoon die geen certificaathouder is of indien de energieprestatie in strijd met de regels van het certificaat is opgenomen. Als de Minister besluit tot intrekking wordt de eigenaar van het gebouw waar het ingetrokken energielabel betrekking op heeft daarover geïnformeerd. Dit volgt uit artikel 3:41, eerste lid, van de Awb en hiervoor hoeft daarom geen expliciete bepaling te worden opgenomen in het Bbl.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

VOORHANG