

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 gesteld¹. 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 publiekrechtelijk toezicht toegevoegd aan het kwaliteitsborgingssysteem van energielabels om de kwaliteit van het energielabel en het functioneren van het kwaliteitsborgingssysteem op basis van certificering en accreditatie te verbeteren. Middels wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) krijgt de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) de bevoegdheid om certificerende instellingen (CI's) aan te wijzen en 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 via 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. Hoofdpijnen 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 huurprijs bij huurwoningen, omdat op basis hiervan huurpunten worden toegekend conform het woningwaarderingssysteem (WWS). In de toekomst zal daarnaast het energielabel naar aanleiding van de Europese *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD)² steeds meer ingezet worden als instrument om energiezuinige gebouwen te bevorderen.

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

² Richtlijn (EU) 2024/1275 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende de energieprestatie van gebouwen (herschikking).

Mede op aandringen van de Tweede Kamer, onder andere via de aangenomen motie Beckerman/de Groot³, heeft de regering besloten om publiekrechtelijk toezicht toe te voegen aan het stelsel energieprestatie gebouwen. Het doel van dit besluit is om de kwaliteit van het energielabel te verbeteren middels het toevoegen van publiek toezicht op het functioneren van het kwaliteitsborgingssysteem. Een nevendoeel 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 woning opgenomen en geregistreerd door energieadviseurs. De opnamegegevens worden ingevoerd in energieprestatiesoftware. Aan de hand van de energieprestatieberekening wordt het afschrift van het energielabel gegenereerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) in EP-online. 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.

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.⁴ 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 ruim 3.000⁵ energieadviseurs met een bewijs van vakbekwaamheid en die werken onder circa 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. Er zijn op het moment van schrijven drie CI's actief in dit stelsel; SKG-IKOB, KIWA Nederland en EPG Certificering. 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). In het certificatieschema staat bijvoorbeeld hoe vaak er moet worden gecontroleerd en waaraan deze

³ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1197.

⁴ Artikelen 5.11, 5.12 en 5.14 van de Omgevingsregeling.

⁵ Per 31 december 2024.

controles moeten voldoen. Dit schema wordt geschreven en periodiek geactualiseerd door InstallQ, de schemabeheerder. De RvA controleert of het schema voldoet aan de normen voor certificatie en accreditatie volgens ISO/IEC 17065, een norm voor accreditatie en certificatie. In de Omgevingsregeling⁶ is de BRL 9500 aangewezen en daarmee het huidige kwaliteitsborgingssysteem. Hieronder volgt een versimpelde weergave van het huidige kwaliteitsborgingssysteem:



2.3 Probleembeschrijving

Uit de kwaliteitsmonitoring over 2024 blijkt dat 8,3% van de energielabels bij woningen een kritieke afwijking⁷ had en 9,2% bij utiliteitsgebouwen. Er zijn in 2024 circa 525.000 energielabels geregistreerd bij woningen, bij benadering had daarmee circa 44.000 een kritieke afwijking. Er zijn daarnaast verschillende signalen door energieadviseurs afgegeven dat het kwaliteitsborgingssysteem niet voldoende functioneert. Naar aanleiding hiervan is het kwaliteitsborgingssysteem van het energielabel verder onderzocht.⁸ De conclusie van het onderzoek onderstreept dat het kwaliteitsborgingssysteem tekortkomingen bevat. Tijdens het onderzoek is door het werkveld in interviews aangegeven dat de steekproef van CI's gemanipuleerd kan worden, bijvoorbeeld door aan te geven dat een audit niet mogelijk is omdat bewoners niet aanwezig zijn, waardoor het aantal kritieke afwijkingen bij registratie mogelijk hoger ligt.

Omdat het energielabel wordt ingezet als instrument voor verduurzaming van de gebouwde omgeving, kleeft aan onvoldoende betrouwbare energielabels het risico dat de klimaatdoelen niet worden gehaald en dat gebouweigenaren onterecht ongelijk worden behandeld. Zo kunnen gebouweigenaren met een onjuist energielabel onterecht lijken te voldoen aan verschillende (toekomstige) verplichtingen die zijn gebaseerd op de energieprestatie van het gebouw. Ook financiers lopen risico bij het verstrekken van een te hoge hypothecaire lening op basis van een foutief energielabel en een te hoge taxatie. Daarnaast veroorzaken de tekortkomingen oneerlijke concurrentie in de markt van energieadviseurs; energieadviseurs die zich niet aan de kwaliteitsregels houden, kunnen tegen lagere kosten het energielabel aanbieden dan energieadviseurs die dat wel doen omdat het naleven van de kwaliteitsregels uitvoeringskosten met zich brengt.

⁶ Artikelen 5.11 en art. 5.12 van de Omgevingsregeling.

⁷ 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.

⁸ Onderzoek kwaliteitsborgingssysteem stelsel energieprestatie gebouwen (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 824).

De kwaliteitsborging door de markt 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 of afnemen van een certificaat door de CI. Er is echter geen publiekrechtelijk toezicht ingeregeld. Het kabinetsstandpunt⁹ over accreditatie en certificatie geeft aan dat conformiteitsbeoordeling en toezicht elkaar niet kunnen vervangen en een ander doel dienen.¹⁰ Conformiteitsbeoordeling kan bijvoorbeeld niet worden ingezet om overtredingen van de regelgeving op te sporen dan wel om naleving af te dwingen. Een CI heeft niet dezelfde bevoegdheden als een publieke toezichthouder en kan geen sancties opleggen zoals die bij wet aan een toezichthouder zijn toegekend. De CI heeft een klantrelatie met het bedrijf en is om die reden ook niet geschikt voor inzet van verdergaande bevoegdheden. In het stelsel energieprestatie gebouwen is geen publieke toezichthouder aanwezig die het publieke belang waarborgt en bestuursrechtelijk kan optreden. In andere soortgelijke stelsels die publieke belangen dienen is er al wel een toezichthouder aangewezen, zoals het stelsel van kwaliteitsborging in de bouw of het stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties (het CO-stelsel). Met die reden is het volgens het kabinetsstandpunt omtrent certificatie en accreditatie van belang dat de minister de CI's aanwijst en bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden krijgt.

Het probleem van onvoldoende betrouwbare energielabels heeft verschillende oorzaken. Soms bieden de certificatieschema's¹¹ geen handvaten voor adequate conformiteitsbeoordeling. 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 prijs wat ten koste gaat van de kwaliteit.

Een oorzaak van andere orde is het moedwillig onterecht beter waarderen van de energieprestatie. Een betere labelklasse (bijvoorbeeld B in plaats van E) 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.¹² Bij een aantal van deze zaken is tevens aangifte gedaan, dit heeft echter niet geleid tot vervolging, omdat het moedwillig verbeteren van de labelklasse in deze zaken niet is bewezen.

Het huidige systeem kent daarnaast financiële prikkels om niet of minder stringent op te treden. De certificaathouder betaalt de CI om de controle uit te voeren. Deze partijen hebben dus een klantrelatie en een financiële relatie. In deze sector veroorzaakt ook de toegenomen concurrentie prijsdruk, hetgeen een risico vormt voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van het energielabel.

⁹ Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6, p. 5.

¹¹ BRL 9500-U en BRL 9500-W.

¹² Evaluatie pilot energielabel (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 30 196, nr. 30 196).

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.

Gelet op al deze problemen is overheidsinterventie nodig om onbetrouwbare energielabels tegen te gaan en vervolgschade die daaruit voortvloeit voor burgers of andere betrokken partijen te voorkomen. Bij niet ingrijpen zullen marktpartijen in het stelsel zelf het initiatief moeten nemen om de kwaliteit te verbeteren. De kwaliteit is door de jaren heen verbeterd en het kwaliteitsborgingsstelsel is structureel aangescherpt. 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.

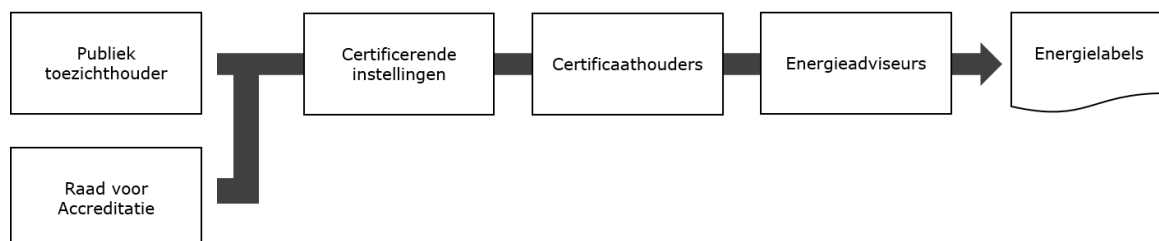
2.3.1 Probleemaanpak

Om de kwaliteit van het energielabel te verbeteren wordt met onderhavig besluit publiekrechtelijk toezicht binnen het stelsel geïntroduceerd. Parallel hieraan worden opnieuw verbeteringen doorgevoerd in het systeem van conformiteitsbeoordeling middels wijzigingen in de certificatieschema's. Ook de opnameprotocollen en bepalingsmethode worden periodiek 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) het toevoegen van een publiek toezichthouder die het door de markt zelf georganiseerde kwaliteitsborging controleert; of
- (2) een systeem zonder accreditatie en certificering, maar direct toezicht op naleving en een publiek toezichthouder die de certificaathouders, CI's en de RvA "vervangt".

De regering kiest voor de eerste optie, zie ook onderstaand schema:



Hiervoor is gekozen omdat dit een aantal voordelen heeft ten opzichte van het verdergaand hervormen van het stelsel (optie 2), te weten:

- 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.

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 reeds 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 in dit besluit een verbodsbepaling opgenomen voor het opnemen en registreren van de energieprestatie van woningen en gebouwen zonder 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 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 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 gezag¹³ omdat de CI certificaten kan afgeven waarmee energieadviseurs rechtsgeldig energielabels kunnen opnemen en registreren. Gevolg hiervan is dat de CI zich voor die taken zal moeten houden aan onder meer de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet open overheid (Woo) 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.¹⁴

Aanwijzen certificatieschema's

De Minister van VRO wijst de certificatieschema's aan bij ministeriële regeling. De grondslag hiervoor is opgenomen in onderhavig besluit. 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. Middels dit besluit wordt aanvullend geregeld dat de toezichthouder kan toezien op de correcte toepassing van de certificatieschema's door CI's en certificaathouders.¹⁵

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. Middels dit register krijgen consumenten, gebouweigenaren en huurders een betrouwbaar overzicht van partijen die energielabels mogen opnemen en registreren. Eventuele waarschuwingen, schorsingen en intrekkingen die betrekking hebben op de CI's zullen ook zichtbaar zijn in dit register. Indien een CI, certificaathouder of energieadviseur constateert dat zijn gegevens onjuist zijn genoteerd in het register kan er een correctieverzoek worden gedaan.¹⁶ Dit betreft een ander register dan de energielabeldatabase (EP-online.nl); in EP-online worden energielabels geregistreerd 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

Een ander probleem in het stelsel is dat 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

¹³ Artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht.

¹⁴ Artikel 3, tweede lid, van de Woningwet.

¹⁵ Via de verbodsbepaling in artikel 6.29a Bkl.

¹⁶ Dit volgt uit artikel 16 van de AVG.

energieadviseurs verplicht wordt, zodat de nieuwe CI op de hoogte is van het verleden en daarop kan toezien. In dit besluit worden hiervoor de grondslagen opgenomen.

Een andere gegevensuitwisseling die mogelijk gemaakt wordt middels dit besluit is tussen RVO en de toezichthouder. RVO zal een data-analyse uitvoeren op de energielabeldatabase (EP-online). In deze data-analyse zal enkel worden gekeken naar gegevens van gebouwen, niet naar de eigenaren of huurders van deze gebouwen. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar onwaarschijnlijke waarden in het registratiebestand, zoals een uitzonderlijk hoge energieprestatie. Op basis van deze analyse kan de TloKB de toezichtsactiviteiten effectiever en efficiënter inrichten door te prioriteren.

2.3.3 Verbodsbepaling

Dit besluit bevat een verbodsbepaling 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 kwaliteitsborgingsstelsel te benutten en te verbeteren en geen dubbele taken uitvoeren of de functie van het private stelsel doorkruisen. In specifieke gevallen waarbij de private kwaliteitsborgingsstelsel onvoldoende effect heeft of mogelijkheden biedt om de overtreding op te lossen, zal de toezichthouder optreden op basis van deze verbodsbepaling. Indien energielabels worden aangeboden door personen zonder certificaat aan opdrachtgevers die in de veronderstelling zijn een geldige energielabel te ontvangen, kan bovendien sprake zijn van valsheid in geschrifte en kan ook het strafrecht worden ingezet.

Er is gekozen om het bevoegd gezag op deze verbodsbepaling 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, ligt deze taak wel bij het college. 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 Raad voor Accreditatie

De RvA treedt op wanneer een daartoe geaccrediteerde CI het certificatieschema of de eisen uit de ISO/IEC 17065 niet naleeft. 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

toezichthouder ziet erop toe dat certificering ook daadwerkelijk tot betrouwbare energielabels leidt en certificering dus ook doet waarvoor het is bedoeld. 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. Indien dit te wijten is aan niet-nalevingsgedrag bij een CI, zal de toezichthouder deze bevinding met de RvA delen.

2.3.5. Rol van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

De ILT heeft ook een rol als toezichthouder omtrent energielabels. De ILT controleert, namens de Minister van VRO¹⁷, of een energielabel aanwezig is bij verhuur, verkoop of oplevering van een woning of gebouw. De ILT heeft geen rol in het controleren van het functioneren van het kwaliteitsborgingsysteem en de kwaliteit van het energielabel. Er is gekozen om deze rol bij TloKB te beleggen, omdat zij reeds 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 hoger en ander nationaal 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

¹⁷ Zie Besluit mandatering aan ILT van handhavingsbevoegdheden inzake verordening bouwproducten, verordening markttoezicht en richtlijn energieprestatie gebouwen en aanwijzing toezichthouders Woningwet.

De verbodsbepaling 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 verbodsbepaling 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 Minister van VRO bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang¹⁸ en een last onder dwangsom wegens overtreding van de verbodsbepaling. Deze taak zal worden gemandateerd aan de TloKB.

3.3. 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.

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.¹⁹ 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 kwaliteitsborgingsstelsel 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

¹⁸ Artikel 18.4 Omgevingswet.

¹⁹ Artikel 16, derde lid, van de Dienstenrichtlijn.

verbeterstappen mogelijk zijn om de woning naar een hoger label 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 ontleenen 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 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 uitvoeren.

3.4. 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 Algemene wet bestuursrecht. 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 Algemene wet bestuursrecht 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 de regering is hier sprake van een dringende reden van algemeen belang hetgeen rechtvaardigt dat een uitzondering wordt gemaakt op de *lex silencio positivo*. De voorschriften met betrekking tot het opnemen en registreren 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.

3.5 Beroepskwalificatierichtlijn

Met Richtlijn 2013/55 i/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 i betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt wordt beoogd om de werking van de richtlijn 2005/36 i 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 gereguleerde beroepen geeft invulling aan de Europese verplichting volgend uit de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties om de eisen aan

gereguleerde 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 gereguleerde 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 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.²⁰

3.6 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. Tevens 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

²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 824.

het in dit artikel 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 indien 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 indien 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 uitvoeren.

Tot slot stelt het tweede lid van artikel 8 van het EVRM dat een inmenging op het recht op privacy alleen te rechtvaardigen is indien 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*). De regering acht de verwerking van persoonsgegevens binnen het landelijk register noodzakelijk. Tevens 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 kwaliteitsborging daadwerkelijk versterken. Tevens 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 de regering de inbreuk op het recht op privacy daarmee noodzakelijk.

AVG en DPIA

Het recht op privacy wordt tevens 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. De toezichthouder verwerkt persoonsgegevens op grond van artikel 6, eerste lid, onderdeel e, van de AVG, namelijk de persoonsgegevens worden verwerkt ter uitvoering van ene publieke taak. Een rechtmatige persoonsgegevensverwerking dient verder noodzakelijk te zijn voor het uitvoeren van de taak en niet verder te gaan dan noodzakelijk. 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 gegevens openbaar worden gemaakt in het landelijk register. 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.²¹ 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.

3.7 Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)

De Europese richtlijn EPBD schrijft voor dat lidstaten van de Europese Unie het energielabel verplicht stellen bij de bouw, verkoop en verhuur van woningen en gebouwen. In de recente wijziging van de EPBD 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. Volgens de EPBD moet 25% van de steekproef bij energielabels gecontroleerd door private instanties (de CI's) worden geverifieerd door een derde partij. De toezichthouder kan invulling geven aan deze eis van de EPBD.

Certificatieschema's BRL9500

In de Omgevingsregeling artikelen 5.11 en 5.12 worden de certificatieschema's aangewezen. Middels 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 punten²²; er wordt onder andere

²¹ Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de AVG.

²² De wijziging Omgevingsregeling ivm 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>.

een klachtenprocedure uitgewerkt voor huurders en eigenaren, de onafhankelijkheid van partijen in het kwaliteitsborgingsstelsel wordt beter gewaarborgd en er wordt uitgewerkt wanneer het bewijs van vakbekwaamheid van slecht presterende energieadviseurs ingetrokken wordt. Deze aanscherpingen van het private kwaliteitsborgingsstelsel 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

Met deze wijziging wordt toezicht door een onafhankelijke publieke organisatie toegevoegd aan het stelsel. Hiermee wordt het kwaliteitsborgingsstelsel verbeterd en 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 in dienst nemen voor het verkrijgen 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. Tevens 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 indien zij klachten hebben over een energielabel. De CI zal deze klacht behandelen en, indien 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 Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (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 geval er vermoedens zijn van misdaden of fraude rond energielabels aangifte kunnen doen bij de Inlichtingen en Opsporingsdienst van de ILT of het Openbaar Ministerie.

6. Toezicht en handhaving

De taak om toezicht te houden op het kwaliteitsborgingssysteem binnen het stelsel energieprestatie gebouwen zal in mandaat worden uitgevoerd door de TloKB voor de minister. Dit 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 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. 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. Indien 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 rapporteren aan de toezichthouder. De toezichthouder zal indien nodig ook zelf onderzoek verrichten bij de CI, certificaathouder of energieadviseur.²³

Handhaving op de CI's

Indien de toezichthouder tekortkomingen heeft aangetroffen dient de CI aan te geven hoe deze tekortkomingen worden hersteld. Indien 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 de afhandeling van de zaak in beginsel oppakt. 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

²³ Via het opvragen van informatie op grond van de artikelen 5:16 en 5:20 Awb.

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 indien de CI niet handelt in overeenstemming met de voorwaarden tot aanwijzing of de regels uit dit besluit die zien op informatieuitwisseling.²⁴ 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 indien de CI niet meer voldoet aan de voorwaarden om aangewezen te worden of aan de voorwaarden uit dit besluit die zien op informatieuitwisseling. De toezichthouder zal de aanwijzing van een CI schorsen of intrekken indien deze niet (langer) voldoet aan de voorwaarden voor aanwijzing of de verplichting tot informatieverstrekking op grond van de artikelen 11.66b en 11.66c Bkl. 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. Indien 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 financiële verplichtingen ook haar taken van conformiteitsbeoordeling onvoldoende kan uitvoeren.

De toezichthouder kan de aanwijzing van een CI ook intrekken of schorsen indien 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. Indien 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. 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

²⁴ Artikelen 11.66b en 11.66c.

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 verbodsbepaling 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 verbodsbepaling.

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. Tevens kan de toezichthouder een energielabel intrekken indien is gebleken dat de energieprestatie van de woning of het gebouw in strijd met de verbodsbepaling 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.²⁵ 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.²⁶ Bij de inzet van deze bevoegdheden is de toezichthouder gebonden aan het proportionaliteitsbeginsel.²⁷

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

²⁵ Rechtbank Rotterdam 22 juni 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BW9478.

²⁶ Artikel 5:20 Awb en artikel 184 Wetboek van Strafrecht.

²⁷ Artikel 5:13 Awb.

te beschikken over deze informatie om zijn taak uit te kunnen voeren. Middels 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 11.66b, tweede lid, onder a, 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. De regering denkt momenteel aan onder andere de bedrijfsnaam en plaats van vestiging en het nummer 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 indien 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.

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

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 kwaliteitsborgingsstelsel. 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.

Jaarlijkse kosten TloKB (gebaseerd op HOT-tarief 2025)

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 ²⁸ 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,		4.490	143	642.070

²⁸ De verwachting is dat in 2027 er vijf CI's in het stelsel zullen zijn aangewezen.

meldingen en klachten: inschatting maximaal 140 dossiers van energielabels bij 70 certificaathouders.				
Bijhouden register via een <i>API</i> : - 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 (incluseif aanbevelingen)		340	127	43.180
Totaal (€)				882.955

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 zaaksysteem en register (inclusief ontwikkeling <i>API</i> koppeling zaaksysteem TloKB en CI's voor uitwisseling informatie certificaathouders)				750.000
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.

Jaarlijkse lasten CI's, certificaathouders en energieadviseurs

Activiteit	Vaste kosten (€)	Uren personeel	Uurtarief (€)	Totaal (€)
Informatieverstrekking aan 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
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 lasten die door de marktpartijen in het stelsel worden gemaakt zullen naar verwachting worden doorberekend in de prijs van het energielabel. 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).²⁹

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 systeemprofijs, de partijen in het stelsel hebben profijt bij het toezicht op het stelsel 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. De marktpartijen bekostigen bovendien reeds 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. De eenmalige kosten voor de marktpartijen bedragen naar schatting €1.400 + € 22.860 = €24.260. De jaarlijkse kosten voor marktpartijen bedragen naar schatting €79.520. De kosten die marktpartijen maken worden doorberekend in de prijs van het energielabel aan de consument. 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.

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.

²⁹ Maat houden : rapport van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat houden (11 april 2014), Stcrt 2014, 16734.

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

10.1. Adviezen

Op grond van artikel 36, vierde lid, van de AVG is de Autoriteit Persoonsgegevens gevraagd advies uit te brengen op een concept van onderhavig besluit.

PM advies Autoriteit Persoonsgegevens.

10.2 Consultatie en 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 men is in de gelegenheid gesteld om schriftelijk te reageren op de stukken. Hiermee is tevens een MKB-toets georganiseerd.

Het voorstel voor de introductie van een onafhankelijk 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. De certificaathouders geven aan dat zij het belang zien van de toezichthouder. 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 TloKB 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 aselechte 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 achter blijven. Mede gezien deze opmerkingen is in het wijzigingsbesluit een verbodsbepaling toegevoegd op basis waarvan de toezichthouder controles kan uitvoeren en sancties kan opleggen aan certificaathouders als de energiestaat niet wordt opgesteld conform de bepalingen in het certificatieschema. Dit is toegelicht in paragraaf 2.3.3. 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 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 *Energy Performance of Buildings Directive* (EPBD).

De schemabeheerder geeft aan dat er reeds 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. Ook wordt tijdens de consultatie gekeken naar de mogelijkheden om het register te integreren met de energielabeldatabase (EP-online), zodat er één register is over zaken omtrent het energielabel.

CI's geven verder aan terughoudend te zijn om de opbouw van hun tarieven te delen met de toezichthouder. In reactie hierop wordt door de regering onderstreept dat de tarieven en opbouw van individuele CI's niet openbaar zullen worden gemaakt via bijvoorbeeld het register. Het is echter wel noodzakelijk om de opbouw van de tarieven te delen met de toezichthouder zodat de toezichthouder sectorbreed een beeld kan vormen van de gehanteerde tarieven en of die marktconform zijn binnen een markt met weinig aanbieders.

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 de regering juist de kwaliteit van het stelsel verbeteren. Dat is de reden waarom de regering gekozen heeft om publiek rechtelijk toezicht te organiseren.

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 tevens in de aanpassingen van het certificatieschema opgenomen. Het aangepaste certificatieschema zal middels een wijziging van de Omgevingsregeling worden aangewezen.

CI's hebben bezwaar tegen de eis voor aanwijzing van de CI om een klachtenprocedure te hebben omtrent energielabels van woningeigenaren en huurders gedurende de gehele geldigheidsduur van het energielabel van 10 jaar. Het praktische bezwaar is dat de software om de energieprestatie te berekenen maximaal 3 jaar wordt geüpdatet. 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.

10.3. Internetconsultatie

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

PM internetconsultatie

10.3. Notificatie

De normen betreffende 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 Marrakech 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

Op grond 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.³⁰

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

Onderdeel B

Artikel 3.89

In dit artikel wordt de bevoegdheid voor de toezichthouder in het Bkl opgenomen om CI's aan te wijzen. De voorwaarden om tot aanwijzing te kunnen komen zijn opgenomen in het tweede lid

³⁰ Artikel 23.5, eerste lid, Omgevingswet.

Indien 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 (derde lid). Deze kosten zullen worden vastgesteld in de Omgevingsregeling. Het vierde lid biedt hiervoor de delegatiegrondslag.

Artikel 3.90

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 11.66b en 11.66c, of 4) de CI onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt bij de aanvraag om aangewezen te worden. Intrekking op verzoek zal bijvoorbeeld plaats vinden indien 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. Indien dit niet wordt gedaan, kunnen immers geen energieprestaties voor woningen en gebouwen worden opgenomen of geregisterd gelet op de verbodsbepaling 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. Indien 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 langere periode van drie maanden nieuwe energielabels worden afgegeven door certificaathouders. Tot slot bevat dit artikel een delegatiegrondslag om de in de Omgevingsregeling nadere voorschriften te kunnen stellen over de gronden waarop en de voorwaarden waaronder de aanwijzing van een certificatie instelling kan worden geschorst of ingetrokken.

Artikel 3.91

Dit artikel bevat enkele bepalingen 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 indien 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 verplichtingen die volgen uit de aanwijzing of 2) een tekortkoming in de naleving van de verplichtingen om de toezichthouder te informeren en gegevens te delen op grond van de artikelen 11.66b en 11.66c. 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 verplichtingen die zijn verbonden aan de aanwijzing (artikel 3.89, tweede lid, Bkl) of de verplichting om bepaalde gegevens en informatie aan de toezichthouder te verstrekken. Deze verplichtingen zijn opgenomen in de artikelen 11.66b en 11.66c Bkl. In de waarschuwing wordt door de toezichthouder een termijn gemeld waarbinnen gevolg moet worden gegeven aan deze waarschuwing. Indien de waarschuwing niet tot verbetering leidt, kan de toezichthouder een zwaarder middel toepassen zoals een last onder dwangsom. 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.³¹

Ten derde geldt dat de toezichthouder een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang kan opleggen indien de CI zich niet houdt aan regels uit dit besluit. 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 3.92

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 C

Artikel 11.66a

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. 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 (tweede 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 vierde lid is een delegatiegrondslag opgenomen om nadere regels vast te stellen welke gegevens precies in het register worden bijgehouden en de bewaartermijnen daarvan.

³¹ Artikel 11.66a, vierde lid, onderdeel b.

Artikelen 11.66b en 11.66c

Deze artikelen bevatten een aantal verplichtingen voor CI's om gegevens en bescheiden te delen met 1) toezichthouder, 2) andere CI's en 3) certificaathouders. In paragraaf 6 is inzichtelijk gemaakt welke gegevens de CI moet delen met welke partij. Daarnaast dient de RvA op grond van artikel 11.66c, vijfde lid, een intrekking of schorsing van een accreditatie van een CI te melden aan de toezichthouder. Dit zodat gezien kan worden of schorsing of intrekking van de aanwijzing op ook op zijn plaats is.

Het vierde lid van artikel 11.66b bepaalt dat CI's jaarlijks een verslag dienen te overleggen aan de toezichthouder. 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 11.66b.

Artikel II

Onderdeel A

Met dit onderdeel wordt een verbodsbepaling geïntroduceerd in het Bbl. Het wordt verboden om de energieprestatie van een woning of gebouw op te nemen of te registreren zonder het hebben van een certificaat. Tevens moeten bij het opnemen en registreren de regels uit het certificatieschema worden gevolgd waarvoor het certificaat is afgegeven. Op dit verbod is een uitzondering opgenomen in het tweede lid. Werkzaamheden die worden uitgevoerd met een certificaat dat is afgegeven door een CI waarvan de aanwijzing tot CI is ingetrokken of geschorst mogen worden voortgezet gedurende de termijn die overeenkomstig artikel 3.89, vijfde lid, van het Bkl geldt. In beginsel is deze termijn drie maanden, maar in zwaarwegende gevallen kan deze termijn worden verkort door de toezichthouder. De reden voor deze uitzondering op het verbod is dat de certificaathouders voldoende tijd hebben om een nieuw certificaat te behalen bij een CI met een geldige aanwijzing.

Tevens is een bepaling opgenomen op grond waarvan de Minister van VRO een energielabel kan intrekken waarvan de energieprestatie is opgenomen of geregistreerd door een persoon die geen certificaathouder is of indien de energieprestatie in strijd met de regels van het certificaat is opgenomen. Indien de Minister besluit tot intrekking wordt de eigenaar van het gebouw waar het ingetrokken energielabel betrekking op heeft daarover geïnformeerd.

Onderdelen B en C

Deze onderdelen bevatten het herstel van een aantal foutieve verwijzing in het Bbl naar het Bkl. Er zijn geen beleidsmatige gevolgen mee bedoeld.

Artikel III

Met dit artikel 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. Verder wordt, op vergelijkbare wijze als de onderdelen A en B van artikel II, een omissie hersteld.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

CONCEPT TER CONSULTATIE