

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Publiek toezicht energielabels

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

De belanghebbenden bij het aanwijzen van de publiek toezichthouder in het stelsel energieprestatie gebouwen zijn de certificerende instellingen. Ook de andere partijen in het stelsel zullen te maken krijgen met de toezichthouder, voornamelijk de certificaathouders en energieadviseurs. Daarnaast de schemabeheerder InstallQ, Nederlands Normalisatie Instituut (NEN) als regievoerder van het stelsel en ISSO als auteur van de opnameprotocollen. En tenslotte de Raad voor Accreditatie (RvA). Indirecte belanghebbenden zijn gebouweigenaren die het energielabel aanvragen.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Naast bovengenoemde partijen. De Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB), de Inspectie leefomgeving en Transport (ILT), FEDEC en AvEPA de brancheorganisaties van energieadviseurs, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Ministerie van Economische Zaken (EZ) omtrent certificering en accreditatie, de Nederlandse Vereniging Certificerende instellingen (NCVi).

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Met verschillende belanghebbenden is in het voortraject van deze consultaties afstemming geweest. Te beginnen met de ILT en TLoKB als publiek toezichthouders. De partijen binnen het stelsel zijn betrokken bij een preconsultatie van het wijzigingsbesluit, dit zijn de certificerende instellingen, FEDEC, AvEPA, InstallQ, ISSO en NEN. De certificerende instellingen zijn geconsulteerd en 5 certificaathouders. Er is bilateraal afstemming geweest met de NVCi en RvA. Daarnaast is het voorstel voorgelegd in de juridisch technische commissie (JTC) en Overlegplatform Bouwen (OPB) en alle partijen die daarin vertegenwoordigd zijn.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Uit de kwaliteitsmonitoring over 2023 blijkt dat 7,8%¹ van de energielabels een kritieke afwijking had. Er zijn daarnaast verschillende signalen van energieadviseurs afgegeven dat het kwaliteitsborgingsysteem niet voldoende functioneert. Naar aanleiding hiervan is het kwaliteitsborgingsysteem van het energielabel verder onderzocht², de conclusie van het onderzoek onderstreept dat het kwaliteitsborgingsysteem tekortkomingen bevat.

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 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 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.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

¹ Rapportage resultaten toezicht CI's BRL9500 W en U (basis- en detailmethode) over 2023. Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 303 196, 831.

² Onderzoek kwaliteitsborgingssysteem stelsel energieprestatie gebouwen. Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 30 196, nr. 824.

Het probleem van onvoldoende betrouwbare energielabels heeft verschillende oorzaken. Soms bieden de certificatieschema's (BRL 9500-U en BRL 9500-W) geen handvaten voor adequate conformiteitsbeoordeling. Immers alles wat niet expliciet wordt opgelegd in de certificatieschema's kan niet leiden tot intrekking van het certificaat van de certificaathouder. Een andere oorzaak kan zijn dat adviseurs slordig werken, het niet nauw nemen met de kwaliteit of vooral sturen op prijs wat ten koste gaat van de kwaliteit. Dit kan resulteren in oneerlijke concurrentie; een label dat niet aan de eisen voldoet kan tegen een lagere prijs worden aangeboden.

Een oorzaak van andere orde is fraude met energielabels; een hoger energielabel (bijvoorbeeld B in plaats van E) kan bijvoorbeeld leiden tot een hogere huurprijs op basis van de huurpunten die worden toegekend binnen het woningwaarderingstelsel. Bij de Huurcommissie hebben zich meerdere huurders gemeld waarbij onterecht te hoge huur werd gerekend op basis van een foutief energielabel.

Het systeem kent daarnaast financiële prikkels om niet of minder hard op te treden. De certificaathouder betaalt de CI om de controle uit te voeren. Deze partijen hebben dus een klantrelatie. Tevens is de CI afhankelijk van de informatie die de klant haar ter beschikking stelt, omdat hij bijvoorbeeld geen bestuursrechtelijke bevoegdheden heeft om informatie op te vragen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Er worden jaarlijks circa 525.000 energielabels geregistreerd voor woning waarvan volgens de kwaliteitsmonitoringsrapportage bij benadering 44.000 een kritieke afwijking had. In 2024. Tijdens onderzoek is in interviews aangegeven door het werkveld dat de steekproef van certificerende instellingen gestuurd kan worden, waardoor het aantal kritieke afwijkingen bij registratie mogelijk hoger ligt.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het huidige kwaliteitsborgingssysteem van het energielabel is privaat ingericht op basis van conformiteitsbeoordeling. Marktpartijen hebben de kwaliteitsborging op basis van zelfregulering georganiseerd door middel van certificatie en accreditatie volgens de ISO/IEC 17065. Er is geen publiekrechtelijk toezicht geregeld. Bovengenoemd onderzoek toont dat het huidige systeem tekortkomingen bevat.

Het kabinetsstandpunt³ over accreditatie en certificatie geeft aan dat conformiteitsbeoordeling en toezicht elkaar niet kunnen vervangen en een ander doel dienen. In het stelsel energieprestatie gebouwen is geen toezichthouder aanwezig die het publieke belang waarborgt. 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 CO-stelsel.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

³ Te raadplegen op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29304-6.html>.

Overheidsinterventie is nodig om het publieke belang te beschermen door onbetrouwbare energielabels tegen te gaan en vervolgschade die daaruit voortvloeit voor burgers te voorkomen. In deze markt veroorzaakt ook de toegenomen concurrentie prijsdruk, wat een risico vormt voor de kwaliteit van het energielabel. Bij niet ingrijpen zullen marktpartijen in het stelsel zelf het initiatief moeten nemen om de kwaliteit te verbeteren, dit heeft in het verleden echter niet geleid tot aanzienlijke verbeteringen van de kwaliteit.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het doel van het besluit is om de kwaliteit en betrouwbaarheid van energielabels te verbeteren middels stelseltoezicht. Stelseltoezicht heeft als doel om de schade ten gevolg van foutieve energielabels te voorkomen.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Dit wijzigingsbesluit heeft invloed op de volgende SDG's:

Gezondheid (SDG3): met dit besluit wordt gestreefd om milieuschade tegen te gaan middels het verminderen van de uitstoot van CO₂.

Consumptie en inkopen (SDG 8): het draagt bij aan kwalitatief goed werk van energieadviseurs, certificaathouders en certificerende instellingen.

Ruimtelijke samenhang en kwaliteit (SDG 11): het draagt bij aan gezonde steden en dorpen en toegang tot adequate woningen middels het verbeteren van de kwaliteit van woningen en gebouwen.

Economisch kapitaal (SDG 7, 8 en 9): het draagt bij aan duurzame innovatie, duurzame groei, en betaalbare energie.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Er zijn verschillende aangrijpingspunten om de kwaliteit van energielabels te verbeteren. Ten eerste is en wordt op aangeven van het ministerie gewerkt aan verbeteringen van het huidige private kwaliteitsborgingsstelsel van certificatie en accreditatie. In het recente verleden is onder andere ingezet op: het verduidelijken van taken en rollen van de partijen, het verduidelijken van de opnameprotocollen, de ontwikkeling van een praktijkhandboek, verminderen van de invoerparameters in de bepalingmethode, het vergroten van de controlestreekproef, een verplichte bijscholingscursus en de toevoeging van de sanctie om de vakbekwaamheid van energieadviseurs in te trekken. Aanpassingen in het verleden hebben tot op heden niet geleid tot aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van energielabels. Er wordt nog verder gewerkt aan o.a. een verbeterde klachtenprocedure en eisen omtrent de onafhankelijkheid van de partijen in het stelsel.

Daarnaast kan publiek toezicht worden toegevoegd om het stelsel in lijn te brengen met het kabinetsstandpunt omtrent accreditatie en certificatie en om meer grip te krijgen op het stelsel, het functioneren van het kwaliteitsborgingsstelsel en daarmee de betrouwbaarheid van energielabels.

b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Constaterende dat sinds de totstandkoming van het stelsel wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit in het private stelsel en het aantal fouten bij energielabels de afgelopen jaren geen aanzienlijke verbetering heeft laten zien wordt gekozen om naast de wijzigingen die momenteel nog worden doorgevoerd ook publiekrechtelijk toezicht door te voeren. Daarmee wordt het stelsel in lijn gebracht met het kabinetsstandpunt over het gebruik van certificatie en accreditatie.

Er zijn verschillende opties voor publiekrechtelijk toezicht overwogen. In hoofdlijnen de onderstaande, waarbij ook verschillende tussenopties 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 en een publiek toezichthouder die de certificaathouders, CI's en de Raad voor Accreditatie "vervangt".

c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Voor beide opties kan dezelfde doelenboom in hoofdlijnen worden gehanteerd.

Strategisch doel:

Verbeteren van de kwaliteit van energielabels en voorkomen van vervolgschade.

Operationeel doel:

Vermindering van het aantal kritieke afwijkingen bij en klachten over energielabels.

Resultaten:

Oprichting van publiek toezichthouder en bijbehorende bevoegdheid in de regelgeving.

Activiteiten:

Wetgevingsprocedure doorlopen, implementatietraject doorlopen.

Middelen:

Implementatiebudget en jaarlijkse bijdrage. Aantrekken en opleiden personeel. ICT inrichten.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Met deze wijziging wordt toezicht door een onafhankelijke publieke organisatie toegevoegd aan het stelsel. Het verwachte gevolg hiervan is dat het kwaliteitsborgingsstelsel en onafhankelijkheid van certificerende instellingen, certificaathouders en energieadviseurs beter wordt gewaarborgd.

Tenslotte moet dit leiden tot een verbetering van de betrouwbaarheid en kwaliteit van geregistreerde energielabels en een 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 grotendeels doorberekend worden in de prijs van het energielabel en dus aan de consument.

De twee genoemde opties verschillen op een aantal punten. De eerste optie heeft een minder marktversturende werking. Bij de tweede optie wordt namelijk afscheid genomen van partijen in het stelsel wat een grote verschuiving van taken met zich meebrengt. De basis van kwaliteitsborging middels certificatie en accreditatie komt dan te vervallen wat een risico vormt voor de kwaliteit. Bij optie 1 blijft de kwaliteitsborging met interne en externe controles door marktpartijen in stand waarmee de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen wordt aangesproken en de daar aanwezige expertise benut blijft. Daarnaast is de praktische implementatie bij optie 2 veel omvattender, een publieke organisatie zal alle taken moeten overnemen die momenteel worden uitgevoerd door marktpartijen. Er is momenteel geen organisatie die deze taak op zich wil en kan nemen, implementatie hiervan zal daarom langere tijd duren of niet haalbaar zijn. Daarnaast is het over het algemeen zo dat regels van certificatieschema's beter blijven aansluiten bij de ontwikkelingen in de praktijk dan bij publiekrechtelijke regelgeving, omdat marktpartijen ook zelf het initiatief kunnen nemen om regels te verbeteren met de nodige procedurele snelheid. Gebruikmaking van certificering en accreditatie biedt daarnaast de 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. Tenslotte kan stelseltoezicht (optie 1) relatief eenvoudig meegroeien of schuiven met de noodzaak voor toezicht op het stelsel, bijvoorbeeld als uit monitoring blijkt dat er nog steeds te veel fouten worden gemaakt.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Een toets van de regeldruk (ATR).

Een toets ten aanzien van de gegevensverwerking (Autoriteit Persoonsgegevens).

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

De regering kiest voor de eerste optie, namelijk het toevoegen van een publiek toezichthouder die het door de markt zelf georganiseerde kwaliteitsborging controleert. Dit is een vorm van stelseltoezicht.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen;
- brede maatschappelijke impact?

Er wordt aangenomen dat deze optie de meest doeltreffende en doelmatige optie is. Er worden geen taken overgenomen en het systeem van zelfregulering middels certificering en accreditatie blijft in stand. Hierdoor kan toezicht doelgericht worden ingezet waar dat nodig is. Deze optie is tevens het best uitvoerbaar, omdat er nu geen toezichthoudende instantie is met de personele capaciteit of expertise om het toezicht in zijn geheel over te nemen zoals in optie 2. Daarnaast heeft deze variant minder een marktversturende werking. De regeldruk zal vanwege het aanvullende toezicht wel toenemen en de kosten van het energielabel zullen iets hoger worden. Daartegenover staat dat er betrouwbaardere energielabels worden geregistreerd.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Er kan onduidelijkheid ontstaan over de rol van de toezichthouder, de certificerende instelling is de primair onder toezicht gestelde en de toezichthouder heeft dus geen mogelijkheid om de certificaathouders of energieadviseurs direct te sanctioneren, dit is aan de certificerende instellingen. Daarnaast heeft deze een soortgelijke rol als de Raad voor Accreditatie. Het is van belang dat de taken en rollen duidelijk worden vastgelegd en gecommuniceerd.

Een ander risico is dat de toezichthouder niet voldoende personeel of expertise opgebouwd krijgt om de taak voldoende invulling te geven. Er is een ruime implementatieperiode waarin de toezichthouder personeel kan werven en kan opleiden. Aangezien het systeem van zelfregulering bij de gekozen optie in stand blijft zal dit niet direct gevolgen hebben.

Ook kan het dat de kwaliteit van energielabels onvoldoende verbeterd. Daarvoor wordt er jaarlijks gerapporteerd over de activiteiten en resultaten van de toezichthouder en kan jaarlijks worden bijgestuurd.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Jaarlijks rapporteert de toezichthouder aan het ministerie over de voortgang. Op dat moment worden de resultaten gemonitord en de activiteiten van de toezichthouder geëvalueerd.

