

Vergaderjaar 2022–2023

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 814

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2023

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het verbeteren van de kwaliteit van het energielabel en de voortgang omtrent een drietal aangenomen moties van de leden Beckerman (SP) en De Groot (VVD) ingediend tijdens het tweeminutendebat van 11 april jongstleden (Handelingen II 2022/23, nr. 72, item 27).

Op 30 november 2022 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd¹ over de kwaliteit van het energielabel en het percentage afwijkingen dat werd geconstateerd bij controles over het jaar 2021. In deze voorgaande brief heb ik aangegeven het aantal kritieke afwijkingen² met 15,7%³ bij woningen en 12,5% bij utiliteitsbouw onder de maat te vinden en dat ik in gesprek was met de markt om het aantal kritieke afwijkingen terug te dringen tot minder dan 10%. Het is belangrijk dat iedereen kan vertrouwen op het energielabel en daarom zit ik hier bovenop.

Inmiddels heb ik samen met de sector een aantal belangrijke stappen gezet om de kwaliteit van het energielabel nog beter te borgen. Dit gaat over het vergroten van de kennis en kunde van de energieadviseurs, het eenduidig maken van de methodiek, het verbeteren van het handelingsperspectief van de woningeigenaar en huurder bij twijfels over de kwaliteit en het aanscherpen van het toezicht.

In deze brief zal ik op al deze punten uitgebreider ingaan. Daarnaast deel ik de resultaten van diverse onderzoeken omtrent de kwaliteit van het

¹ Kamerstuk 30 196, nr. 804 Kamerbrief onderzoeken energielabel.

² Er is sprake van een kritieke afwijking als de indicator voor primair fossiel energiegebruik 8% of meer afwijkt of als er 5 of meer fouten zijn gemaakt die 1% of meer invloed hebben op het primair fossiel energiegebruik. Dit wil niet zeggen dat per definitie de labelclassificatie (labelletter) verkeerd is.

³ Percentages betreffen alleen de basisopname van het energielabel, met de detailmethode meegerekend was het aantal kritieke afwijkingen in 2021 bij de woningbouw 14,2% en bij de utiliteitsbouw 10,8%.

energielabel: de monitoringsrapportage 2022, het onderzoek naar het kwaliteitsborgingssysteem en de evaluatie van de pilot van de Huurcommissie. Vervolgens beschrijf ik op welke wijze invulling wordt gegeven aan de aangenomen moties. Voordat ik deze brief afsluit geef ik u een update over de planning om het energielabel beschikbaar te stellen voor huurders op MijnOverheid.

Diverse onderzoeken naar de kwaliteit

Kwaliteitsmonitoringsrapportage toont daling aantal fouten in 2022

In 2022 zijn circa 540.000 energielabels geregistreerd in de woningbouw en 30.000 in de utiliteitsbouw. Uit bijgevoegde monitoringsrapportage blijkt dat het aantal kritieke afwijkingen over het jaar 2022 in de woningbouw aanzienlijk is gedaald naar 7,2%⁴. Het percentage in de utiliteitsbouw is marginaal gedaald naar 10,7%. De certificerende instellingen (CI's)⁵ geven in de rapportage aan dat er steeds minder fouten worden gemaakt door energieadviseurs. Bij drie certificaathouders (CH's)⁶ waar afwijkingen werden geconstateerd is het certificaat ingetrokken vanwege het niet oplossen van de afwijking.

Ik ben positief over de door de markt behaalde verbeteringen en zie dat genomen maatregelen hebben bijgedragen aan de continue verbetering van de kwaliteit. Energieadviseurs hebben expertise opgebouwd en zijn in 2022 meer ervaren met de opnameprotocollen, beoordelingsrichtlijn en bepalingmethode van het energielabel die per 1 januari 2021 zijn vernieuwd. Bijscholing, verduidelijking en uitleg van de opnameprotocollen en het vereenvoudigen van de methodiek hebben hieraan bijgedragen.

Dit wil niet zeggen dat het kwaliteitsborgingssysteem hiermee af is. Gegeven de steeds belangrijkere rol die het energielabel speelt in het economisch verkeer en in de toekomst bij normering van gebouwen en woningen is het van belang dat de stijgende lijn doorgezet wordt. Zo is het ook nodig dat het kwaliteitsborgingssysteem voldoende waarborgen heeft om fraude tegen te gaan. Hiertoe heb ik onderzoek laten uitvoeren door een onafhankelijke partij.

Onafhankelijk onderzoek toont knelpunten in het kwaliteitsborgingssysteem

Er is door Royal HaskoningDHV onderzocht of er elementen zijn die onder de radar blijven van het kwaliteitsborgingssysteem. Kan men kwaad doen als men kwaad wil of is het systeem in staat dit te ondervangen? Om deze vraag te onderzoeken zijn interviews gehouden met 14 energieadviseurs, 3 certificerende instellingen, de Raad voor Accreditatie en de schemabeheerder van de BRL 9500⁷ InstallQ. Het bijgevoegde onafhankelijk onderzoek brengt verschillende hiaten en knelpunten naar voren, en doet enkele scherpe aanbevelingen. Er wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de commerciële prijs en concurrentie in de markt op gespannen voet staan

⁴ Percentage van 7,2% in de woningbouw betreft energielabels opgenomen met de basismethode (8% kritieke afwijkingen) en de detailmethode (5% kritieke afwijkingen) samen.

⁵ De certificerende instelling controleert het kwaliteitssysteem van de certificaathouder en geregistreerde energielabels op basis van een steekproef.

⁶ Certificaathouders zijn organisaties waaronder vakbekwame energieadviseurs werkzaam zijn, deze worden gecertificeerd en gecontroleerd door certificerende instellingen.

⁷ De beoordelingsrichtlijn BRL 9500 bevat de geldende «spelregels», het beschrijft het kwaliteitsborgingssysteem en de eisen die aan de certificaathouder en de energieadviseur worden gesteld.

met de kwaliteit en de toegenomen economische waarde van het energielabel. Onder andere de volgende aanbevelingen worden gegeven:

- Governance en regie: «Zorg voor een strakke en zuivere inrichting van de governance. Maak de rollen en taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden expliciet helder. Kijk daarbij ook in breder verband naar het functioneren van publiek-private certificeringsstelsels.»
- Steekproef: «Geadviseerd wordt nader onderzoek uit te voeren naar de inrichting, omvang en gerichtheid van de steekproef.»
- Auditproces: «Aanbevolen wordt het auditproces nader onder de loep te nemen en daarbij in ieder geval aandacht te besteden aan belangenverstrengeling, diepgang van de audit, manipulatie van de steekproef, opvolging van geconstateerde afwijkingen.»
- Professionalisering: «Zorg voor een vaste haalbare jaarcyclus in de verbetervoorstellen.» Ofwel draag zorg voor voorspelbare en continue verbetering, waarbij alle partijen kunnen anticiperen op wijzigingen en maatregelen daardoor effectief kunnen implementeren.

Het onderzoek onderstreept dat er aanvullende maatregelen nodig zijn bovenop de maatregelen die ik al had genomen als gevolg van de monitoringrapportage over 2021. De aanbevelingen neem ik ter harte en hierbij zal ik mij met name richten op het vastleggen van de governance en regierol, het vergroten van de pakkans van slecht presenterende energieadviseurs, het scherper en sneller sanctioneren bij afwijkingen en in het bijzonder fraude, en het bieden van meer handelingsperspectief aan huurders en woningeigenaren bij twijfel over de kwaliteit van het energielabel.

Ik ben in gesprek met de partijen in het stelsel om de nodige wijzigingen in het stelsel aan te brengen en deze in de BRL 9500 op te nemen. De maatregelen zullen per 1 juli 2024 in werking treden in de BRL 9500. Naast deze aanvullende maatregelen word ik ondersteund door de drie aangenomen moties van Kamerleden Beckerman en De Groot waarvan ik de invulling hieronder verder toelicht. Maar eerst ga ik in op de pilot van de Huurcommissie.

Pilot Huurcommissie wordt gecontinueerd – huurders kunnen terecht voor ondersteuning

Om huurders met twijfels over de correctheid van het energielabel, waarbij dit invloed kan hebben op de huurprijs, beter te ondersteunen, heb ik samen met de Huurcommissie een pilot doorlopen van februari 2022 tot en met februari 2023. Zoals Kamerlid Beckerman in het commissiedebat van 8 juni 2023 benoemde moesten huurders vóór deze pilot met twijfel over het energielabel zelf met contra-expertise van een energieadviseur gereede twijfel aantonen. Via deze pilot is deze drempel weggenomen en wordt een energieadviseur door de Huurcommissie ingeschakeld. In de afgelopen periode is deze pilot geëvalueerd, de evaluatie is bijgevoegd. In de pilot zijn 124 zaken behandeld door de Huurcommissie. Opvallend is dat de aangemelde zaken in de pilot voornamelijk afkomstig zijn uit drie appartementencomplexen in Groningen, 103 van de 124. Van de 124 zaken was er bij 110 sprake van gereede twijfel en in 92 gevallen leidde de toetsing van de Huurcommissie tot een andere labelletter en huurprijs. Op basis van de zaken in de pilot zijn de betrokken CI's geïnformeerd en zijn de certificaathouders bij alle 92 woningen, aangevuld met alle woningen in de drie appartementencomplexen, de labels aan het controleren en corrigeren of intrekken.

De Huurcommissie komt tot de conclusie dat met de pilot huurders nu beter en sneller geholpen worden. Op aanbeveling van de Huurcommissie heb ik daarom besloten de ingerichte werkwijze te continueren. Het

vervolg van de pilot wordt gedaan in nauwe afstemming met de betrokken CI's en certificaathouders, zodat er betere gegevensuitwisseling is en zodat de foutieve energielabels gecorrigeerd of ingetrokken kunnen worden door de certificaathouder of CI.

Bij voorkeur wordt de kwaliteit van energielabels gecontroleerd door de bevoegde instanties: de CI's, zonder gebruik van contra-expertise. Daarom ben ik met de partijen in het stelsel in gesprek om de positie van de huurder in het kwaliteitsborgingssysteem te versterken. Zolang dit nog onvoldoende is geregeld wil ik echter de huidige werkwijze voortzetten. Hierover zal ik in overleg treden met de Huurcommissie.

Tijdens het commissiedebat van 22 maart 2023 (Kamerstukken 32 813 en 32 847, nr. 1211) kwam het onderzoek van 2020 over Groningen ter sprake. Dit betrof 22 woningen waarover de afspraak is gemaakt dat deze opnieuw zouden worden opgenomen en een energielabel geregistreerd zou worden. In de pilot van de Huurcommissie zijn een drietal adressen teruggekomen die overeenkomen met deze afspraak uit juli 2020. Hierdoor heb ik geconstateerd dat voor een groot deel van deze 22 woningen de gemaakte afspraken niet zijn nagekomen. Vervolgens is direct hierover het gesprek met de CI's aangegaan en zijn de certificaathouders door de CI aangesproken. Inmiddels is voor een beperkt deel van de woningen een nieuw energielabel geregistreerd. Voor het deel waar niet aan de afspraken is voldaan heb ik een brief aan de CI's gestuurd waarin ik met klem verzoek de afspraken na te komen en de fouten uit 2020 te laten herstellen met een nieuwe opname en registratie van het energielabel. Ik heb er bij de certificerende instelling op aangedrongen om de schorsingsprocedure op te starten wanneer de certificaathouder in gebreke blijft.

Moties ter verbetering van de kwaliteit van het energielabel

Compensatie van gedupeerde huurders mogelijk via het civiel recht

Ten gevolge van de motie van de leden Beckerman en Peter de Groot⁸ ben ik nagegaan op welke manier huurders gecompenseerd kunnen worden als zij zijn geconfronteerd met een te hoge huurprijs en te hoge energiekosten vanwege een foutief energielabel. Daarbij ben ik nagegaan op welke wijze toezichthouders daarin een rol kunnen spelen.

De kwaliteit van het energielabel wordt geborgd door middel van externe controles door certificerende instellingen en interne controles door de certificaathouder zelf. De CI kan het energielabel laten corrigeren of intrekken en kan vervolgens het certificaat van de certificaathouder schorsen of intrekken volgens de BRL 9500. Het door de markt georganiseerde systeem van kwaliteitsborging zoals dat nu is ingericht biedt geen mogelijkheid om compensatie te verstrekken aan huurders, omdat de sancties van CI's zich richten op het corrigeren van het energielabel en niet kunnen doorwerken in de richting van de gebouw eigenaar of huurder.

et energielabel en de huurprijs zijn onderdeel van de verhouding tussen verhuurder en huurder. Via het huurrecht is het voor de huurder mogelijk om binnen de eerste zes maanden van het huurcontract de aanvangshuurprijs te laten controleren bij de Huurcommissie. Daarbij geldt er recht op terugbetaling. Na en binnen deze zes maanden kan de huurder ook gebruikmaken van de mogelijkheden die het (civiele) aansprakelijkheids-

⁸ Kamerstuk 32 813, nr. 1196 Motie van de leden Beckerman en Peter de Groot over in gesprek gaan met toezichthouders over maximale compensatie voor huurders bij fraude met energielabels.

recht voor het verkrijgen van compensatie biedt. Een gedupeerde huurder kan via de (kanton)rechter, mogelijk gebruikmakend van rechtsbijstand, een zaak tegen de verhuurder starten om te veel betaalde huur en energiekosten te verhalen.

Onafhankelijk publiek toezichthouder kan balans aanbrengen in een privaat stelsel

De leden Beckerman en Peter de Groot⁹ hebben een tweede motie ingediend die verzoekt om de versnippering van toezicht tegen te gaan door met één onafhankelijk toezichthouder te komen.

Het huidige kwaliteitsborgingssysteem 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. Uitgangspunt daarbij is dat marktpartijen zelf zorgdragen voor betrouwbare en valide energielabels. Daarbij is de kwaliteitsborging met name gericht op het proces van kwaliteitsverbetering door middel van het nemen van corrigerende maatregelen. Binnen het stelsel is echter geen publieke toezichthouder die de balans tussen het commerciële en publieke belang waarborgt. Zo brengt het onderzoek van Royal HaskoningDHV naar voren dat er een klantrelatie is tussen de certificerende instelling en certificaathouder. Een certificerende instelling is om die reden afhankelijk van de informatie die de klant haar ter beschikking stelt en heeft geen bestuursrechtelijke bevoegdheden tot haar beschikking.

De knelpunten uit het onderzoek laten zien dat er een plek is weggelegd voor een publiek toezichthouder om verdieping aan te brengen in het toezicht, om meer vat te krijgen op de kwaliteit en regie op de partijen in het kwaliteitsborgingssysteem middels stelseltoezicht. In het Kabinetsstandpunt met betrekking tot certificatie en accreditatie uit 2016¹⁰ is aangegeven dat conformiteitsbeoordeling op basis van zelfregulering en (publiek) toezicht elkaar niet kunnen vervangen. Het ontbreken van dit toezicht heeft mij doen besluiten om publiekrechtelijk toezicht te introduceren in het stelsel. Daarbij zal worden gezien welke rollen, taken en verantwoordelijkheden zodanig in wet- en regelgeving kunnen worden vormgegeven dat daarmee gericht toegezien kan worden op de kwaliteit van de afgegeven energielabels en zal worden gezien welke handhavingsinstrumenten kunnen worden ingezet om de kwaliteit te waarborgen.

Publiek toezicht kan toegevoegd worden aan het stelsel en helpen bij het verbeteren van de werking van het kwaliteitsborgingssysteem op basis van zelfregulering. Een andere mogelijkheid is om het stelsel vergaand te hervormen en het systeem van zelfregulering (gedeeltelijk) te vervangen door publiek toezicht.

Middels consultatie van marktpartijen en publieke toezichthouders zullen de komende tijd de gevolgen en effecten van de opties inzichtelijk worden gemaakt, waarmee een wel overwogen keuze gemaakt kan worden over de inrichting van het publieke toezicht. In het vierde kwartaal van 2023 verwacht ik de Kamer hier nader over te kunnen informeren.

⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 1197 Motie van de leden Beckerman en Peter de Groot over één onafhankelijke toezichthouder voor energielabels.

¹⁰ Kamerstuk 29 304, nr. 6, Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid.

Inzetten van nieuwe technologie voor een accuraat inzicht in de energieprestatie van woningen

Om invulling te geven aan de derde motie van de leden Peter de Groot en Beckerman¹¹ wil ik met de technologiesector komen tot een stappenplan voor het inzetten van nieuwe technologieën om accuraat inzicht te krijgen in de energieprestatie van de woning en deze te benutten voor het energielabel. Deze wil ik voor het eind van 2023 afronden.

Ik kijk daarbij naar de aangedragen oplossingen uit de marktconsultatie¹² van 2021 en nieuwe ontwikkelingen/tools die destijds nog niet in beeld waren. In de uitwerking zal ik onderscheid maken in beschikbare technologieën die behulpzaam zijn bij enerzijds de opname zelf en anderzijds bij de verificatie van de opname. Hierbij zal ik beschouwen in hoeverre dit soort technologische oplossingen daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan een betrouwbaar en nauwkeurig energielabel, alvorens deze ingezet kunnen worden of hier een impuls aan gegeven kan worden.

Daarnaast is nader onderzoek nodig naar het gebruik van gemeten data binnen de huidige berekende bepalingsmethode. Hierbij dient onder andere te worden onderzocht of het betrouwbaar is om (mede) op basis van meetdata de energieprestatie van het gebouw te bepalen. De relevante ontwikkelingen bij andere lidstaten van de EU worden in dit onderzoek meegenomen. De resultaten kunnen meegenomen worden bij een herziening van de bepalingsmethode bij de implementatie van de herziene EPBD. Dit zal echter niet eerder zijn dan 2026.

Energielabel voor huurders beschikbaar via MijnOverheid zo snel mogelijk na 1 juli 2023

In de brief van 4 mei jongstleden informeerde¹³ ik uw Kamer over de stappen om het energielabel afschrift voor ingeschrevenen (waaronder huurders) rechtmatig beschikbaar te stellen op MijnOverheid. Ten tijde van deze brief was mijn verwachting dat dit per 1 juli 2023 gereed zou zijn. De doorlooptijd van het wijzigen van de regelgeving duurt langer dan eerder voorzien en wil ik zorgvuldig doorlopen, waardoor de inwerking-treding later dan, maar zo snel mogelijk na, 1 juli zal zijn. De aangekondigde, aangevulde en verbeterde «DPIA energielabel op MijnOverheid» zal op Rijksoverheid.nl gepubliceerd worden.

Tot slot

Met de in deze brief genoemde acties en de uitvoering van de ingediende moties werk ik toe naar een betrouwbaar en nauwkeurig energielabel waarop woningeigenaren, huurders en andere (markt)partijen kunnen vertrouwen. Ik blijf nauwlettend sturen in het stelsel om de kwaliteit te verbeteren en zal u in het laatste kwartaal van 2023 informeren over de stand van zaken.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge

¹¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1203, Motie van de leden Peter de Groot en Beckerman over het inzetten van nieuwe technologie voor een accuraat inzicht in de energieprestatie van woningen.

¹² Kamerstuk 30 196, nr. 759, Marktconsultatie Digitaal Aanvragen van het Nieuwe Energielabel voor woningen.

¹³ Kamerstuk 30 196, nr. 809, Kamerbrief over energielabel op MijnOverheid.