

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw E.F. Boekholt-O'Sullivan
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4080/2026-U074

Datum

13 mei 2026

Onderwerp

Aanvullende zienswijze inzake publiek toezicht energielabels

Geachte mevrouw Boekholt-O'Sullivan,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 15 september 2025 advies uitgebracht over de voorgenomen *wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling*.¹ Het voorstel regelt de introductie van een publiek toezichthouder, de Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB), voor de controle op de kwaliteit van het energielabel van woningen en andere gebouwen.

Het advies van ATR was om het concept-besluit niet in te indienen (dictum 4). Belangrijke redenen hiervoor waren dat nut en noodzaak van de maatregelen onvoldoende onderbouwd waren, onduidelijkheid bestond over mogelijk minder belastende alternatieven en er onvoldoende aandacht was voor de werkbaarheid en de effecten van de wijzigingen.

Na het uitbrengen van het advies is het voorstel aangepast via wijzigingen en aanvullingen in de toelichting. De gewijzigde versie van het voorstel is op 28 april 2026 aan ATR voorgelegd. Met deze aanvullende zienswijze reageert het college op de wijzigingen en de verwerking van de ATR-adviespunten.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ [Adviescollege toetsing regeldruk | publiek toezicht energielabels onvoldoende onderbouwd](#)

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

1. Nut en noodzaak

Het voorstel heeft tot doel de kwaliteit en betrouwbaarheid van energielabels te verbeteren. Aanleiding hiervoor is dat bij een deel van de energielabels "kritieke afwijkingen" bestaan die ten onrechte kunnen leiden tot een hogere huur. Ook kan een onjuist label gevolgen hebben voor bijvoorbeeld de hypotheekverstrekking. Het college onderkent vanwege deze negatieve effecten het maatschappelijke belang van de kwaliteit van het energielabel en een goede kwaliteitsborging hierbij. Het college constateerde in zijn oorspronkelijke advies dat het voorstel niet goed aannemelijk maakte dat het de oorzaken van onjuiste labels wegneemt.

Adviespunt 1.1

"Het college adviseert duidelijk te maken hoeveel onjuiste energielabels de afgelopen jaren zijn afgegeven en de omvang van de maatschappelijke problematiek als gevolg van onjuiste labels toe te lichten."

De probleembeschrijving bij het voorstel is naar aanleiding van dit adviespunt aangevuld. Zo is informatie toegevoegd over het aantal zaken die bij de Huurcommissie aanhangig zijn gemaakt over foutieve energielabels (188 zaken in 2022, 2023 en 2024). Daarnaast is een beschrijving opgenomen over de energielabel-problematiek in Groningen, waarbij meer dan 700 woningen een te gunstig energielabel kregen, met soms tot wel 160 euro per maand te veel huur. De schade daarbij liep op tot meer dan 2,5 miljoen euro.

Het college concludeert dat het adviespunt deels is opgevolgd. De aangevulde toelichting geeft een indicatie van het aantal onjuiste energielabels en de maatschappelijke gevolgen daarvan. Voor een goed beeld van de problematiek is van belang om ook zicht te hebben op hoe de cijfers over onjuiste labels zich verhouden tot het totaal aantal aangevraagde energielabels.²

Adviespunt 1.2

"Het college adviseert de definitie en afbakening van (niet-)kritieke afwijkingen te herzien en deze te richten op hun gevolgen voor het energielabel."

Het gewijzigde voorstel bevat een aanvullende motivering voor de huidige definitie en afbakening van de kritieke afwijking. Volgens deze aanvulling kan een (kritieke) afwijking ook aan de orde zijn zonder dat deze resulteert in een andere energielabelletter. Dit komt door andere scores in het energielabel die van belang zijn voor gebruikers, bijvoorbeeld voor een rentekorreling of om te voldoen aan nieuwbouweisen.

Het college concludeert dat het voorstel gemotiveerd geen opvolging geeft aan het adviespunt. Het geeft in overweging om de toelichting op dit punt nader aan te vullen, bijvoorbeeld door te verduidelijken welke scores in het energielabel soms afwijken, zonder dat een energielabel wijzigt, maar waarbij toch sprake is van een kritieke afwijking. Ook enige kwantitatieve duiding bij hoe vaak deze (groep van) kritieke afwijkingen aan de orde is zijn, acht het college van belang.

Adviespunt 1.3

"Het college adviseert de probleemanalyse aan te vullen door inzicht te bieden in a) welke type afwijkingen hoe vaak voorkomt en bij welk type woning en gebouw en b) de mate waarin afwijkingen zich voordoen bij alle energie-adviseurs of certificaathouders danwel bij een beperkte groep."

Het voorstel geeft aan dat op dit moment de wetgever slechts beperkt zicht heeft op de typen afwijkingen en bij welk type gebouwen deze zich voordoen. Doel van het voorstel is onder andere

² Zie <https://www.rvo.nl/onderwerpen/wetten-en-regels-gebouwen/informatie-epa/aantallen-nieuwe-energielabels-jaar>. In de jaren 2022 t/m 2024 lag het aantal tussen de 600.000 en 700.000.

om deze extra monitorinformatie te verkrijgen. De certificerende instellingen zullen deze informatie in de toekomst moeten aanleveren.

Het college concludeert dat met deze toevoeging deels opvolging wordt gegeven aan het adviespunt, in de zin dat in de toekomst mogelijk meer inzicht zal ontstaan in de aard en omvang van bepaalde type afwijkingen. Dat kan de kwaliteitsborging binnen het systeem ten goede komen en ook bijdragen aan (mogelijke) gerichte interventies. Verder merkt de toelichting bij het gewijzigde voorstel op dat foutieve energielabels vooral voorkomen bij *een beperkte groep* certificaathouders. Een publiek toezichthouder kan volgens de toelichting in de toekomst bijdragen aan de aanpak van deze groep certificaathouders. Niet duidelijk is echter waarom de huidige belanghebbende (keten)partners, waaronder de (Rijks)overheid, de RvA, en de certificerende instellingen, er op dit moment onvoldoende in slagen om deze beperkte groep certificaathouders te weren uit het stelsel.

Adviespunt 1.4

"Het college adviseert de oorzaken van de afwijkingen nader toe te lichten en te verduidelijken waarom het huidige toezicht via de RvA onvoldoende effectief is en waarom het niet effectief gemaakt kan worden."

Het voorstel verduidelijkt dat de RvA geen toezichthoudende rol vervult ten aanzien van de kwaliteit van energielabels, maar gericht is op de beoordeling van de certificerende instellingen. Ook voert de RvA geen analyses uit om de oorzaak van afwijkingen vast te stellen, maar oordeelt zij of certificerende instellingen doeltreffende corrigerende maatregelen nemen om afwijkingen op te lossen. De toelichting geeft aan dat het uitbreiden van de huidige taken en activiteiten van de RvA geen geschikt alternatief is voor een publiek toezichthouder.

Verder motiveert het voorstel dat de RvA niet over publiekrechtelijke (sanctie)mogelijkheden beschikt richting bijvoorbeeld energieadviseurs. Gegeven het kabinetsbeleid kunnen conformiteitsbeoordelingen op basis van zelfregulering en publiek toezicht elkaar ook niet vervangen. Tegen deze achtergrond acht het kabinet het niet mogelijk het toezicht via de RvA aan te scherpen of effectiever te maken.

Het college concludeert dat het adviespunt deels is opgevolgd. Het onderkent dat de RvA niet dezelfde juridische mogelijkheden heeft als de voorgestelde publiek toezichthouder. Tegelijkertijd merkt het college op dat in 2024 de toezegging was de Tweede Kamer te informeren over het opschroeven en aanscherpen van de inspecties van de RvA bij certificerende instellingen (via een zogenaamd Specifiek Accreditatie Protocol). Onduidelijk is in hoeverre deze aanscherping en intensivering heeft plaatsgevonden danwel waarom hiervoor uiteindelijk niet is gekozen.

Adviespunt 1.5

"Het college adviseert te verduidelijken op welke wijze en in welke mate publiek toezicht (door de TloKB) de oorzaken van afwijkingen en onjuiste energielabels wegneemt."

Het voortel is aangevuld met informatie over de rol en mogelijkheden van de publiek toezichthouders bij incidenten en fouten met energielabels. Zo kan de publieke toezichthouder gerichte controles bij certificerende instellingen uitvoeren en kan in het geval bepaalde vereisten niet worden opgevolgd een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd. Ook kan de toezichthouder een energielabel intrekken indien is gebleken dat de energieprestatie van de woning of het gebouw in strijd met de gebodsbepaling is opgenomen of geregistreerd. Deze mogelijkheid bestaat binnen het huidige (primair privaatrechtelijk georganiseerde) stelsel niet voor de overheid.

Het college concludeert dat het gewijzigde voorstel verduidelijkt hoe de publieke toezichthouder kan interveniëren bij kritieke afwijkingen en bij onjuiste energielabels. Het voorstel maakt (nog) niet duidelijk in welke mate dit de oorzaken van afwijkingen of onjuiste labels wegneemt.

Adviespunt 1.6

"Het college adviseert de nieuw voorgestelde grondslag voor het vaststellen van certificatieschema's (artikel 3.92 Bkl) te schrappen danwel nut en noodzaak voor dit artikel te onderbouwen in de toelichting."

De toelichting bij het voorstel verduidelijkt dat de nieuwe grondslag noodzakelijk is vanuit wetgevingstechniek, aangezien de huidige grondslagen op dit moment onvoldoende toereikend zijn voor het vaststellen van certificatieschema's. Het college concludeert dat daarmee opvolging is gegeven aan het adviespunt.

2. Minder belastende alternatieven

Adviespunt 2.1

"Het college adviseert uitbreiding van instrumenten voor of intensivering van het toezicht door de RvA te overwegen als (minder belastend) alternatief voor additioneel publiek toezicht."

Het gewijzigde voorstel geeft aan dat uit een verkenning is gebleken dat het uitbreiden van de huidige taak van de RvA geen geschikt alternatief is voor een publiek toezichthouder. Zoals al aangegeven bij adviespunt 1.4 onderkent het college dat de RvA niet dezelfde juridische mogelijkheden heeft als de voorgestelde publieke toezichthouder. Ook hier is de vraag relevant hoe dit zich verhoudt tot het Specifiek Accrediatie Protocol (zie hierboven).

Adviespunt 2.2

"Het college adviseert de complexiteit en de bijbehorende regeldruk van de bepalingmethode, de beoordelingsrichtlijnen en opnameprotocollen voor een energielabel te verminderen en de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken bij de door-ontwikkeling van de certificatieschema's."

De EPBD IV (Energy Performance of Buildings Directive) verplicht lidstaten een aantal wijzigingen in de bepalingmethode en de labelklasseindeling door te voeren in 2030. Mede hierom wordt een grote moderniseringsinslag voorzien voor het gehele stelsel van energielabels in 2030. Hierbij wordt nadrukkelijk ook gekeken naar versimpeling, met behoud van betrouwbaarheid en het beter laten aansluiten bij het gemiddeld werkelijk energieverbruik van gebouwen. Het college concludeert dat met deze toelichting opvolging wordt gegeven aan het adviespunt.

Adviespunt 2.3

"Het college adviseert de verplichting tot het opnieuw moeten opstellen van een energieprestatierapport bij een kritieke afwijking te herzien. Het adviseert te onderzoeken of een risicogerichte benadering mogelijk is door alleen een nieuw rapport te eisen als aannemelijk is dat dit tot een gewijzigd energielabel leidt."

Volgens de gewijzigde toelichting gaat dit adviespunt voorbij aan het feit dat ook andere indicatoren van belang zijn voor gebruikers. Ook als die niet per sé resulteren in een ander label, kunnen ze negatieve gevolgen hebben. Verder stelt de toelichting dat opvolging van het adviespunt kan leiden tot extra regeldruk, omdat er situaties zijn met een kleine fout in het grensgebied tussen labels waarbij nu geen nieuw energieprestatierapport hoeft te worden opgemaakt. Het college merkt op dat deze extra regeldruk mogelijk proportioneel is als een nieuw rapport resulteert in een ander energielabel. Belangrijker is echter dat voor onderbouwde besluitvorming hierover inzicht nodig is in enerzijds de lasten als gevolg van het moeten opstellen van een nieuw energieprestatierapport en anderzijds de baten van het vernieuwde c.q. juiste energielabel dat daaruit zal volgen. Het college geeft in overweging deze analyse alsnog te maken en op basis daarvan te besluiten over de plicht tot het moeten opstellen van een vernieuwd energieprestatierapport. Het college geeft daarbij in overweging om op basis van data over onjuiste

energielabels te besluiten bij welk type afwijkingen of fouten het moeten opstellen van een nieuw energieprestatie-rapport passend en proportioneel is.

Adviespunt 2.4

"Het college adviseert de effecten van de eerder aangekondigde maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het energielabel te evalueren, alvorens publieke toezicht (inclusief extra regeldruklasten) toe te voegen aan het stelsel."

In reactie op dit adviespunt geeft de toelichting bij het voorstel aan dat de huidige accreditatie (ook met wijzigingen) de rol en functie van publiekrechtelijk toezicht niet kan vervangen. Om die reden wordt niet de uitkomst afgewacht van de evaluatie over de aanscherpingen in de Beoordelingsrichtlijnen: deze aanscherpingen kunnen volgens de toelichting geen oplossing vormen voor het gebrek aan publiekrechtelijk toezicht. Het college concludeert dat het voorstel daarmee geen opvolging geeft aan het adviespunt. De reactie lijkt de inhoud van het adviespunt te miskennen. Het college merkt in dit verband op dat het doel van het voorstel onder andere is om de kwaliteit en betrouwbaarheid van energielabels te verbeteren. Dat doel kan mogelijk ook worden bereikt door maatregelen binnen het huidige stelsel. Tegen die achtergrond zijn in 2025 ook maatregelen aangekondigd, zoals aanvullende eisen om de onafhankelijkheid van partijen te borgen en om het intrekken van de vakbekwaamheid van de energieprestatie-adviseur aan te scherpen. Het college constateert dat de reactie hier niet op ingaat. Het acht het adviespunt daarom nog steeds relevant.

3. Werkbaarheid

Adviespunt 3.1

"Het college adviseert maatregelen te treffen zodat voor burgers en bedrijven duidelijk is waar zij terecht kunnen met vragen over het energielabel en bij vragen over de uitvoering."

Het voorstel geeft aan dat in voorbereiding op het besluit versimpeling van het stelsel is onderzocht, maar dat hier nu niet voor is gekozen, ook om marktpartijen en klanten niet te veel te belasten. In aanloop naar de herziening van het energielabel richting 2030 worden de vereenvoudigingsmogelijkheden opnieuw bezien. Daarnaast wordt een (klachten-)checklist geïntroduceerd en wordt de helpdesk energielabel bij RVO uitgebreid. De checklist en helpdesk zijn erop gericht om mensen te helpen bij klachten of vragen over het energielabel. Informatie hierover wordt vanaf juni 2026 ook verstrekt aan aanvragers van een nieuw energielabel. Het college concludeert dat hiermee opvolging wordt gegeven aan het adviespunt.

4. Gevolgen regeldruk

Adviespunt 4.1

"Het college adviseert de regeldrukanalyse aan te vullen met een indicatie van de kosten van extra toezichtactiviteiten en van de kostenstijging voor het aanvragen en verstrekken van energielabels."

De regeldrukanalyse is naar aanleiding van het adviespunt aangevuld. Verduidelijkt is dat de kostenstijging als gevolg van het introduceren van een publiek toezichthouder ongeveer 60 eurocent per energielabel bedraagt. Bij circa 700.000 energielabels per jaar gaat het daarmee om een structurele kostenstijging van zo'n 420.000 euro. De toelichting bij het voorstel geeft daarmee meer inzicht in de te verwachten impact. Het college merkt daarbij op dat de reactie op dit adviespunt geen aandacht besteedt aan partijen die veel energielabels per jaar aanvragen, waaronder woningcorporaties. Het voorstel maakt niet inzichtelijk om hoeveel partijen het hierbij gaat en in welke mate deze partijen als gevolg van het voorstel met noemenswaardige meerkosten te maken krijgen. Het college geeft in overweging deze informatie alsnog op te nemen.

De toelichting bevat een beschrijving van de verwachte extra activiteiten en bijbehorende toezichtslasten voor marktpartijen. Hierbij wordt uitgegaan van beperkte extra informatie-uitvraag en handelingen voor marktpartijen. In de praktijk zal blijken in hoeverre deze activiteiten en lasteneffecten beperkt blijven. Het college geeft daarom in overweging om de lasteneffecten als gevolg van de eventuele nieuwe publieke toezichthouder actief te monitoren en waar nodig bij te sturen.

Samenvattend

Het college constateert dat het wetsvoorstel op onderdelen is aangevuld naar aanleiding van het ATR-advies. Tegelijkertijd concludeert het dat een deel van de informatie die nodig is voor onderbouwde besluitvorming, nog lijkt te ontbreken. Daarbij gaat het zowel om informatie in het kader van de probleemanalyse (aard, omvang en oorzaken van onjuiste energielabels) als informatie over de doeltreffendheid van de maatregelen (hoe en in welke mate kan publiek toezicht de oorzaken van onjuiste labels wegnemen danwel zorgen voor minder onjuiste labels).

Het college onderkent dat het niet mogelijk is een precies en integraal totaalbeeld te geven van de voorgenoemde informatie. Daarnaast kan een publieke toezichthouder ook (positieve) schaduwwerking hebben op de kwaliteitsborging bij certificerende instellingen en energie-adviseurs. Die effecten zijn op voorhand niet precies te analyseren. Desalniettemin kan de toelichting op onderdelen worden aangevuld om aannemelijk te maken dat de publieke toezichthouder daadwerkelijk zal bijdragen aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van energielabels.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het college gaat ervan uit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met de punten uit deze aanvullende zienswijze rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris