



Rapport

Datum: 29 november 2010
Rapportnummer: 2010/334

Klacht

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Beoordeling

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Conclusie

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

AANBEVELING

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Onderzoek

Zie onder *bevindingen* of *volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.

Bevindingen

Klacht

Verzoeker (een comité dat gedupeerden van het EPA- en energielabelbeleid

vertegenwoordigt) klaagt erover dat het Ministerie van VROM/ de minister van WWI:

in de periode rond de invoering van het energielabel een verkeerde voorstelling van zaken heeft gegeven over de toekomst van het energielabel;

onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de participanten van verzoeker bij de invoering van het energielabel en vervolgens bij (de uitvoering van) het beleid rond het energielabel.

Bevindingen

Algemeen

Sinds 1999 heeft de Nederlandse overheid het Energieprestatieadvies (hierna: EPA) ingevoerd als vrijwillig instrument om eigenaren van bestaande woningen te stimuleren tot energiebesparende maatregelen. Een EPA is een maatwerkadvies voor eigenaren van

bestaande woningen over hoe energie te besparen.

In 2002 is de Europese richtlijn Energieprestatie van gebouwen (2002/91/EC) gepubliceerd (hierna: EPBD). De richtlijn heeft tot doel, te stimuleren tot verbeterde energieprestatie van gebouwen in de Europese gemeenschap, teneinde te voldoen aan het Kyoto-protocol en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen. De EPBD is geïnspireerd op het Nederlandse EPA en uit de EPBD vloeit het energielabel voort. De implementatietermijn was uiterlijk 4 januari 2006.

Het EPA en het energielabel vallen onder het beleidsterrein 'energiebeleid gebouwde omgeving' van de rijksoverheid. Dit beleidsterrein behoorde tot de portefeuille van achtereenvolgens de staatssecretaris en de minister van VROM, en vanaf 22 februari 2007 tot de portefeuille van de minister voor WWI. In dit rapport zal daarom steeds gesproken worden over VROM/WWI.

De EPBD is na ingebrekestelling van de Europese Commissie geïmplementeerd. De richtlijn is omgezet in Nederlandse regelgeving door vaststelling en publicatie van het Besluit energieprestatie gebouwen (hierna: Beg) en de op dat besluit gebaseerde Regeling energieprestatie gebouwen (hierna: Reg). Het Beg en de Reg traden in werking op 1 januari 2008. Vanaf die datum bestond de verplichting tot het hebben respectievelijk verstrekken van een energielabel. Eigenaren van woningen en andere gebouwen moeten vanaf die datum bij verkoop of verhuur een energielabel overhandigen aan de koper/huurder.

Het energielabel voor gebouwen geeft informatie over de energiezuinigheid van gebouwen. Alleen een gecertificeerd adviseur kan een energielabel opstellen. Daarvoor komt hij langs en doet hij een onderzoek in de woning.

Op 3 oktober 2007 heeft VROM een openbare MG-circulaire uitgebracht over de implementatie van de EPBD, te weten MG circulaire 2007/05 (hierna: de circulaire). MG's zijn circulaire's die het Ministerie van VROM onder meer stuurt aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders.

In de Nota van toelichting bij het Beg staat vermeld dat ervoor is gekozen in het Beg geen expliciete bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingssancties op te nemen ter voorkoming van verdere verzwaring van de bestaande werklust van overheid en rechterlijke macht. In de toelichting staat verder vermeld dat het toezicht op naleving beperkt van aard en omvang zal zijn. Toezicht op de naleving zou in voorkomende gevallen van de gemeente moeten komen, aldus het Beg. Ook staat in het Beg vermeld dat indien uit praktijkervaringen met de voorschriften van het Beg naar voren mocht komen dat verdergaande bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhavingssancties toch noodzakelijk blijken voor een goede werking van het besluit, alsnog zal worden nagegaan op welke wijze de regelgeving dient te worden aangepast. Dit staat tevens vermeld in de

circulaire.

De kwaliteitseisen waaraan een labelaar moet voldoen om energielabels af te geven zijn opgenomen in een nationale beoordelingsrichtlijn (BRL 9500) en een tweetal ISSO publicaties (ISSO 75 en 82). De labelaar moest om een energielabel te kunnen opstellen beschikken over geattesteerde software en moest zich laten certificeren door een certificerende instelling.

Na de introductie van het energielabel zag VROM/WWI aanleiding tot aanpassing van het label. Per 1 januari 2010 is er een vernieuwd energielabel geïntroduceerd.

Aanleiding voor onderzoek

Individuele adviseurs en labelaars hebben door de jaren heen schadeclaims ingediend bij VROM/WWI. Dit omdat zij van mening waren dat zij gedupeerd zijn door het Nederlandse overheidsbeleid inzake energiebesparing, EPA en energielabels. Deze claims werden afgewezen, nu VROM/WWI van mening was dat er sprake was van normaal bedrijfsrisico.

Vele adviseurs en labelaars zijn inmiddels participant van verzoeker. Verzoeker streeft naar compensatie en gerechtigheid voor mensen en bedrijven die volgens hem de dupe zijn van het overheidsbeleid. De huidige voorzitter van verzoeker was voorheen voorzitter van de Associatie van Energie Prestatie Adviseurs (hierna: AvEPA), de brancheorganisatie van en voor Energie Prestatie Adviesbureau's en is thans nog erelid.

Begin 2009 werd een mediationovereenkomst gesloten tussen een stichting waar verzoeker zijn activiteiten tijdelijk had ondergebracht en VROM. De kosten van de mediator zijn betaald door VROM/WWI. Partijen hadden het op zich genomen om het tussen hen ontstane geschil op te lossen. Dit geschil heeft betrekking op: "de vermeende schade van (rechts)personen in het kader van het energiebesparingsbeleid van de Nederlandse staat inzake het invoeren/inzetten van het energieprestatieadvies, maatwerkadvies en/of energielabel sinds 2002". De mediation tussen verzoeker en VROM is afgebroken, omdat het niet gelukt was het geschil op te lossen.

Na de mediation heeft er op 9 september 2009 een gesprek plaatsgevonden tussen VROM/WWI en verzoeker. Dit gesprek heeft niet geleid tot een herziening van het standpunt van VROM/WWI.

Verzoeker diende hierop op 24 september 2009 een klacht in bij de Nationale ombudsman, onder meer omdat hij van mening is dat VROM/WWI een verkeerde voorstelling van zaken heeft gegeven over de toekomst van het energielabel. Dit omdat VROM/WWI volgens verzoeker onvoldoende kenbaar heeft gemaakt dat er geen handhaving door de Nederlandse overheid zou plaatsvinden op de verplichting een energielabel te verstrekken. Verder klaagt verzoeker erover dat er onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van zijn participanten bij de in- en uitvoering van het energielabel. Dit uitte zich volgens

verzoeker onder meer in het feit dat nadat er langdurige investeringen zijn gedaan op basis van de verwachtingen die waren geschapen en die niet waren nageleefd, VROM/WWI wijzigingen doorvoerde waaronder een vernieuwd label wat veel tijd en geld kostte om door te voeren in de participerende bedrijven. Het falen van het energielabel werd volgens verzoeker in de schoenen van zijn participanten geschoven, terwijl zij toch duidelijk alarmerende signalen hadden gegeven vanuit de branche waar niets mee is gedaan. De verplichtingen voor de labelaars namen toe, terwijl de Nederlandse overheid ervoor zorgde dat de markt onderuit werd gehaald, aldus verzoeker. Verder zouden de belangen zijn geschaad door de komst van Meer Met Minder, waardoor bepaalde bedrijven bevoordeeld werden in de energiebesparingsmarkt.

Het Meer Met Minder-convenant is een gezamenlijk initiatief van de Ministeries van Economische Zaken, VROM/WWI, woningcorporaties (Aedes), bouwbedrijven (Bouwend Nederland), de installatiesector (UNETO-VNI) en de energiebedrijven (EnergieNed en VME). Het convenant is op 23 januari 2008 ondertekend. Meer Met Minder is een nationale aanpak van energiebesparing in bestaande woningen en andere gebouwen.

Vanuit de markt kwamen na enige tijd signalen over Meer Met Minder, namelijk dat Meer Met Minder van bedrijven van de brancheorganisaties een veel lagere bijdrage vroeg voor de vereiste introductie cursus voor aansluiting bij Meer Met Minder dan van andere bedrijven. Verder zouden bedrijven die zelf niet willen aansluiten bij Meer Met Minder, klandizie verliezen doordat klanten alleen gebruik zouden kunnen maken van de subsidiemogelijkheden wanneer ze hun opdracht verlenen aan bedrijven die aangesloten zijn bij Meer Met Minder. Ook kwam als signaal dat bedrijven die niet bij Meer Met Minder zijn aangesloten worden benadeeld doordat de overheid alle klanten naar Meer Met Minder lokt met reclamecampagnes. Ook stelde VROM volgens verzoeker informatie over subsidies niet op de website van VROM of SenterNovem beschikbaar, maar alleen op de website van Meer Met Minder.

Visie VROM/WWI

VROM/WWI gaf in reactie op de bij de Nationale ombudsman ingediende klacht aan, dat de klacht niet gegrond werd geacht. Ter onderbouwing werd onder meer het volgende meegedeeld.

Verwachtingen energielabel

Bij de implementatie van de EPBD heeft de vermindering van de administratieve lasten een belangrijke rol gespeeld om te komen tot beleidskeuzen over de invoering van het label en is er derhalve door het toenmalige kabinet niet gekozen voor handhaving van overheidswege. VROM/WWI geeft daarbij aan dat de economische belangen van de adviseurs geen rol hebben gespeeld.

In reactie op het verslag van bevindingen gaf VROM/WWI aan dat de voorgaande zin misverstanden kan oproepen en geeft nog een nadere toelichting. VROM/WWI geeft aan dat de economische belangen van de adviseurs ondergeschikt zijn gesteld aan de noodzaak om te voldoen aan Europese regelgeving, de extra administratieve lasten beperkt te houden en reductie van de CO₂-uitstoot te bewerkstelligen. In algemene zin heeft VROM/WWI bij de invoering van het label waar mogelijk wel degelijk rekening gehouden met deze belangen. Zo is bijvoorbeeld het EPA in de lucht gehouden tot inwerkingtreding van het Besluit energieprestatie gebouwen en is in een vroegtijdig stadium aangegeven dat de tot 2008 afgegeven EPA's van gecertificeerde adviseurs in plaats mogen treden van het label.

VROM/WWI meent dat partijen via diverse wegen konden beschikken over de nodige informatie dat het toenmalige kabinet had gekozen om niet te handhaven en dat zij op basis daarvan de risico's van de marktgang konden afwegen.

Novem (een voormalig agentschap van het Ministerie van Economische Zaken) heeft in opdracht van VROM/WWI in 2006 en 2007 diverse informatiebijeenkomsten georganiseerd voor adviseurs. Hier werden alle vragen van adviseurs over het beleid beantwoord. Novem heeft op 15 juni 2007 in opdracht van VROM/WWI de toenmalige EPA-adviseurs en andere belangstellenden per brief en via een speciale website geïnformeerd en uitgenodigd om in de energielabelmarkt actief te worden.

VROM/WWI geeft aan dat het aan het begin van het invoeringsproces van het label een klankbordgroep heeft ingesteld, waarin alle betrokken partijen vertegenwoordigd waren, waaronder de AvEPA als brancheorganisatie. VROM/WWI stelt dat het de AvEPA in deze klankbordgroep en in informatiebijeenkomsten heeft gewezen op de marktkansen van de invoering van het energielabel. VROM/WWI verwacht van dergelijke brancheorganisaties dat zij hun achterban voldoende op de hoogte houden van de ontwikkelingen en de benodigde informatie. Bedrijven die zich niet bij de brancheorganisatie hadden aangesloten, konden beschikken over de gebruikelijke openbare informatie, aldus VROM/WWI.

Zowel de Reg als het Beg waren volgens VROM/WWI vanaf de officiële publicatiedatum openbaar toegankelijk via de websites van VROM/WWI en Novem. VROM/WWI wijst erop dat op de sites van VROM/WWI en Novem en bij bijeenkomsten en via andere communicatiemiddelen stelselmatig is gewezen op het Beg en de Reg. De circulaire was en is ook digitaal beschikbaar via de site van VROM/WWI. Op deze circulaire is destijds ook gewezen op de websites van VROM/WWI en Novem. De beleidskeuzen ten aanzien van handhaving van het energielabel zijn ook verwoord in diverse brieven aan de Tweede Kamer en aan de orde geweest tijdens diverse algemene overleggen. Verder veronderstelt VROM/WWI dat adviseurs op de hoogte waren van de uitvoerige discussie die is gevoerd over de wijze van invoering van het energielabel in Nederland. Partijen konden derhalve over de informatie beschikken dat het toenmalige kabinet had gekozen om niet te

handhaven. VROM/WWI verwachtte overigens dat de vraag naar het label snel zou groeien, zonder dat er sprake behoefde te zijn van vergaande handhaving. De invulling van de handhaving voldoet volgens VROM/WWI volledig aan de eisen van de EPBD, nu deze de lidstaten vrij laat in de wijze van handhaving. VROM/WWI merkt op nooit enige garantie te hebben gegeven voor de afname van labels.

Belangen

VROM/WWI meent verder dat het voldoende rekening heeft gehouden met de belangen van verzoeker.

Zo geeft VROM/WWI ten eerste aan dat de deelnemende partijen via de ingestelde klankbordgroep hun (niet-bindende) advies konden uitbrengen over de beleidskeuzen die VROM/WWI ter sprake bracht.

VROM/WWI bevestigt signalen te hebben gekregen over een tegenvallende (particuliere) markt. Deze signalen heeft VROM/WWI, voor zover daarom werd gevraagd, altijd van een reactie voorzien. VROM/WWI heeft van diverse bedrijven claims ontvangen wegens investeringen en/of gederfde inkomsten en andere vermeende schade. VROM/WWI heeft deze claims niet alleen op juridische gronden afgewezen, maar ook vanwege het feit dat er naar de mening van VROM/WWI geen sprake is geweest van onbehoorlijk overheidsbeleid. VROM/WWI geeft desgevraagd aan dat het zich bij de beoordeling van deze schadeclaims rekenschap heeft gegeven van de spelregels die zijn opgenomen in het rapport van de Nationale ombudsman 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims'.

VROM/WWI meent uitgebreid aandacht te hebben besteed aan de problematiek die de adviseurs hebben aangekaart en heeft getracht de gemaakte keuzen in het dossier 'energielabel' zo duidelijk mogelijk te motiveren. De claims zijn niet onmiddellijk naar de rechter verwezen, maar door middel van mediation en gesprekken is geprobeerd een oplossing te vinden. Het mediationtraject is volgens VROM/WWI geïnitieerd door verzoeker en geëindigd op voorstel van verzoeker. VROM/WWI verwacht weinig heil van een nieuwe bemiddelingspoging.

VROM/WWI stelt verder het energielabel stelselmatig onder de aandacht van consumenten te hebben gebracht, onder meer twee keer in een grootschalige Postbus 51-campagne in najaar 2007 en voorjaar 2008. Hierbij merkt VROM/WWI op dat er nog steeds adviseurs zijn die goed hun brood verdienen in de energielabelmarkt, vooral in de corporatiesector. Alleen in de particuliere sector heeft VROM/WWI geconstateerd dat de vraag enige tijd na de invoering van het label sterk is teruggevallen.

Omtrent de signalen over Meer Met Minder merkt VROM/WWI op dat het richting de uitvoeringsorganisatie Meer Met Minder aangegeven heeft dat er geen sprake mag zijn van een voorkeursbehandeling voor bedrijven die zijn aangesloten bij de betrokken

brancheorganisaties. De uitvoeringsorganisatie heeft vervolgens haar dienstverlening en communicatie op dit punt aangepast. De desbetreffende subsidies gelden ook voor klanten die bedrijven inschakelen die geen zogenaamde Meer Met Minder-aanbieder zijn. De stimuleringspremie die Meer Met Minder biedt voor het bereiken van een forse besparing, staat hier buiten. Overigens is de keuze om zich al dan niet aan te sluiten bij Meer Met Minder, geheel aan de betrokken bedrijven.

De overheid heeft daarnaast de afgelopen jaren diverse instrumenten ingezet om energiebesparing te stimuleren. Deze instrumenten stimuleren gebouw eigenaren tot energiebesparing en betekenen direct of indirect ook een marktstimulus voor bedrijven, werkzaam in advies en uitvoering op het gebied van energiebesparing.

Ook bij de vernieuwing van het label meent VROM/WWI rekening te hebben gehouden met de belangen van verzoeker. Via de klankbordgroep heeft VROM/WWI de diverse partijen, waaronder de AvEPA, geïnformeerd over de vernieuwing van het label. Ook via de websites van VROM/WWI en SenterNovem is informatie verspreid. De adviseurs konden volgens VROM/WWI dus ruimschoots op tijd op de hoogte zijn van de ontwikkelingen.

Verder heeft VROM/WWI eind 2008 de mening van een grote groep professionals en consumenten gepeild over de vernieuwing van het label. Bij de uiteindelijke keuzen voor de vormgeving van het vernieuwde energielabel hebben de voorkeuren van consumenten de doorslag gegeven. Dit omdat VROM/WWI van mening was dat juist de branche gebaat was bij aansluiting op de wensen van gebouw eigenaren bij het vernieuwde label.

VROM/WWI en SenterNovem hebben de vraagzijde via allerlei communicatiemiddelen geïnformeerd over het vernieuwde label en stimuleren evenals voorheen tot het 'aanschaffen' van het label. Daarnaast is een persoonlijke brief van de minister van WWI gezonden aan makelaars, notarissen, hypotheekverstrekkers en gemeenten. Tot slot is/wordt de helpdesk van SenterNovem/Agentschap NL ingezet voor beantwoording van vragen.

Hoewel er sprake is van een vernieuwd label, behoeft de dienstverlening van de adviseurs geen grote aanpassing volgens VROM/WWI. Daarbij merkt VROM/WWI op dat het tot op heden de afmeldkosten, de rapportagekosten en de registratiekosten van het label heeft betaald, evenals de ontwikkeling en vormgeving van het vernieuwde label. Verder heeft VROM/WWI richting ISSO, als kennisinstituut en uitgever van onder meer verplichte handleidingen voor labeling, de wens geuit dat deze handleidingen tegen redelijke prijs beschikbaar zouden komen, om de kosten voor met name kleine adviesbedrijven te beperken.

Op basis van een toezegging aan de Tweede Kamer en in het licht van de komende herziening van de EPBD worden nu de mogelijkheden van sanctionering bij niet-voldoen

aan de energielabelplicht bij verkoop van gebouwen door VROM/WWI bestudeerd. Hiervoor is onder meer vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de keuzen die andere Europese lidstaten hebben gemaakt. Op basis hiervan worden voorstellen voor mogelijke toekomstige handhaving en sanctionering uitgewerkt.

Visie verzoeker

Voorgeschiedenis

Verzoeker merkt op dat in 1999 door VROM/WWI en EZ werd aangekondigd dat vier miljoen woningen een gratis energieadvies zouden krijgen. Hiervoor zouden 2900 EPA-adviseurs nodig zijn. Novem en VROM/WWI stimuleerden mensen en bedrijven om EPA-adviseurs te worden. EPA zou gestimuleerd worden door de overheid voor minstens 10 jaar. Volgens VROM/WWI was EPA 'de hoeksteen van het klimaatbeleid in de gebouwde omgeving'.

In 2002 moesten bedrijven zich volgens verzoeker laten certificeren, aangezien alleen klanten van gecertificeerde bedrijven in aanmerking kwamen voor subsidies voor EPA en energiebesparende maatregelen. De subsidies zouden tot 2006 bestaan. Daarna zou de EPBD ingevoerd worden die een soort van EPA verplicht stelde. De EPA-sector vertrouwde er derhalve op dat de overheid serieus was.

Verwachtingen energielabel

Verzoeker meent dat VROM/WWI een verkeerde voorstelling van zaken heeft gegeven over de toekomst van het energielabel.

Zo geeft verzoeker aan dat VROM/WWI een wervingscampagne heeft gevoerd om mensen aan te moedigen om zich op de energielabelmarkt te begeven. VROM/WWI heeft inderdaad tijdens de informatiebijeenkomsten gewezen op de marktkansen. VROM/WWI heeft echter tijdens de informatiebijeenkomsten nagelaten actief te informeren dat de verplichting niet gehandhaafd zou worden. Tijdens de wervingscampagne werden alleen maar uitdrukkingen gebruikt als "vanaf 1 januari 2008 moeten gebouweigenaren bij verkoop en verhuur een energielabel overhandigen". Ook de informatie die aan consumenten werd verzonden sprak alleen maar in termen als 'moet'

en 'verplicht'. Zo ook in de ISSO-publicatie 82.1 die in opdracht van VROM/WWI is geschreven. Verder wordt in de ISSO-publicatie de indruk gewekt dat de overheid gaat handhaven met behulp van gegevens van het Kadaster. Bovendien was de verplichting in Europees verband, wat de indruk van betrouwbaarheid voor ondernemers versterkte. VROM/WWI communiceerde niets waardoor je zou gaan twifelen aan de verplichting die eraan zat te komen. Ook tijdens de opleiding is niet verteld dat de energielabelverplichting niet gehandhaafd zou gaan worden. Enkel is aan de AvEPA soms gecommuniceerd dat er geen handhaving van de verplichting zou zijn.

Daarbij merkt verzoeker op dat VROM/WWI door middel van de klankbordgroep lang niet alle adviseurs bereikte, nu lang niet alle adviseurs aangesloten waren bij AvEPA. De AvEPA had in het laatste halfjaar van 2007 maar 30-40 leden, terwijl er begin 2008 350 bedrijven gecertificeerd waren. Verreweg het grootste deel van die bedrijven is volgens verzoeker er met name via de media pas in maart 2008 achter gekomen dat er eigenlijk geen echte verplichting was om een energielabel aan te schaffen bij verkoop van de woning. Toen hadden ze hun investeringen al gedaan en waren verplichtingen aangegaan op basis van de verwachtingen die waren geschapen over het energielabel. Het had volgens verzoeker de taak van VROM/WWI moeten zijn om de (potentiële) adviseurs goed in te lichten en niet de taak van de AvEPA.

Verzoeker heeft bepaalde verwachtingen van de overheid. Eén daarvan is dat de overheid, die verplichtingen oplegt om een bepaald beleidsdoel te bereiken, ook streeft naar naleving van die verplichtingen en daarvoor een controlesysteem opzet. Anders heeft het instellen van die verplichting volgens verzoeker geen zin. De adviseurs hadden geen reden tot wantrouwen en hadden dan ook geen reden om de Nota van toelichting bij het Beg te lezen. Ditzelfde gold voor de brieven aan de Tweede Kamer en voor de circulaire. Hierbij merkt verzoeker op dat de circulaire bedoeld was voor gemeenten, nog afgezien van de vraag of de circulaire makkelijk te vinden was. Verder is het voor verzoeker onduidelijk welke discussie VROM/WWI bedoelt. Hierbij merkt verzoeker op dat als VROM de discussie in maart 2008 in Nederland bedoelde, deze informatie te laat was voor de adviseurs.

Ook merkt verzoeker op dat bij de voorbereiding van nieuwe wet/regelgeving, de verplichte voorafgaande toetsing van handhaafbaarheid achterwege is gelaten. Verzoeker meent dat deze toets nodig is om te voorkomen dat er wetgeving wordt opgesteld waarin een verplichting wordt opgelegd die men niet wil handhaven.

De adviseurs zijn volgens verzoeker ook verkeerd voorgelicht in de ISSO-publicatie. Uit deze publicatie bleek dat woningen onderling op hun energetische prestaties vergelijkbaar zouden zijn, wat je als adviseur kan aanvoeren als belangrijk voordeel van het energielabel. Medio 2008 bleek dit echter niet te kloppen. Het vernieuwde label heeft deze functie verloren en nu wordt het moeilijk voor een adviseur om het nut van een label aan de consument te verdedigen. Daarbij vraagt verzoeker zich af of het bewust misleidend is in de ISSO-publicatie.

Belangen

Verzoeker meent verder dat zijn participanten in hun belangen zijn geschaad en dat VROM/WWI dit bewust heeft gedaan. Verzoeker benadrukt dat VROM/WWI in zijn reactie erkent geen rekening te hebben gehouden met de belangen van de adviseurs. Dit terwijl volgens verzoeker andere bedrijfstakken juist werden bevoordeeld.

Verzoeker deelt niet de opvatting van VROM/WWI dat het voldoet aan de eisen van de EPBD. Verder is er pas veel later wat met de uitgesproken zorgen en voorstellen van de AvEPA tijdens de bijeenkomsten gedaan. De overheid heeft zich volgens verzoeker vergaand bemoeid met het product en de markt. VROM/WWI stelde volgens verzoeker vele regels en procedures op, die allerlei eigenaardigheden hadden waardoor er discussie ontstond over de kwaliteit van het label. Toen de energielabelaars er eenmaal achter kwamen dat de marktvraag tegenviel en de gewekte verwachtingen niet uitkwamen, hadden zij al vele contractuele verplichtingen waaraan zij moesten voldoen. VROM/WWI deed er volgens verzoeker niets aan om de maatschappelijke weerstand te verkleinen, maar speelde juist de zwarte piet toe aan de energielabelmarkt door bijvoorbeeld een verplicht examen voor de labelaars in te stellen. Hierdoor werden hun kansen op verdere inkomsten verder verlaagd.

Terwijl de overheid dus steeds benadrukte dat het energielabel goedkoop moest, kregen de bedrijven er extra verplichtingen en kosten bij die alleen maar stegen door verdere aanpassingen van de regels en procedures. Door de constante onduidelijkheden over het label, vertragingen om het label te verbeteren en het uitblijven van handhaving, is de markt platgelegd, wat zorgde voor grote financiële schade. VROM/WWI bleef daarbij vooral de nadruk leggen op de lasten voor de burger, maar niet op de baten. Volgens verzoeker hebben EPA-bedrijven/adviseurs wanhopige brieven gestuurd naar VROM/WWI. Zij kregen hierop een afwijzende reactie waarin de verantwoordelijkheid werd afgeschoven. VROM/WWI heeft volgens verzoeker op geen enkele manier iets gedaan met de signalen.

Volgens verzoeker is het mediationtraject geïnitieerd door VROM/WWI. Verzoeker merkt verder op dat het mediationtraject niet door verzoeker is geëindigd. Verzoeker kan dit antwoord niet verder toelichten omdat de partijen elkaar hebben beloofd, middels een mediationovereenkomst, aan derden geen mededelingen te zullen doen over het verloop van de mediation. VROM/WWI had om diezelfde reden, ook niet mogen beweren dat de mediation op voorstel van verzoeker beëindigd zou zijn. Verder meent verzoeker dat het feit dat VROM/WWI aan mediation begon, betekent dat verzoeker toch een punt had.

Omtrent Meer Met Minder merkt verzoeker op dat toen er geprotesteerd werd tegen het feit dat de overheid voor de subsidie over isolatieglas verwees naar de website van Meer Met Minder, er een kleine wijziging is aangebracht. Er kwam weliswaar een pagina op de website van SenterNovem waar de subsidie voor isolatieglas aangevraagd kon worden, maar het bestaan van deze pagina werd nergens bekend gemaakt. Verder meent

verzoeker dat de stimuleringspremie er niet buiten staat, zoals VROM/WWI aangeeft. Meer Met Minder zorgt via een oneigenlijke weg voor energielabels door het hebben van een stimuleringspremie voor enkel klanten van Meer Met Minder-aanbieders. Het feit dat

Meer Met Minder een wijziging aanbracht op verzoek van VROM/WWI, ziet verzoeker bovendien als een bevestiging dat de overheid invloed heeft op Meer Met Minder. Meer

met Minder is volgens verzoeker bovenop de bestaande markt geplaatst.

Over de instrumenten die zijn ingezet om direct dan wel indirect de markt te stimuleren, merkt verzoeker op dat de subsidie op het maatwerkadvies inderdaad enig positief effect op de vraag naar maatwerkadviezen heeft gehad. Daarbij merkte verzoeker wel op dat er ook hier verkeerde verwachtingen zijn geschapen doordat in de publiciteit hierover gezegd is dat een maatwerkadvies 200 tot 250 euro kost en dat je hem nu dus (bijna) gratis krijgt. In hoeverre de andere subsidies een positief effect hebben voor de adviseurs, is voor verzoeker niet duidelijk. Stimulering bleef vaak uit of was van tijdelijke en/of regionale aard, wat niet wenselijk was voor de markt. In ieder geval doen deze instrumenten volgens verzoeker helemaal niets voor de afzet van energielabels.

Voorts is verzoeker van mening dat zijn belangen worden geschaad bij de vernieuwing van het label. Verzoeker deelt niet de visie van VROM/WWI als het aangeeft dat het vernieuwde label niet vraagt om een grote aanpassing in de dienstverlening van de adviseurs. Verzoeker somt een tiental punten op waarop de adviseurs hun dienstverlening moeten aanpassen. De aanpassingen zorgen weer voor investeringen zowel tijd als geld. VROM/WWI heeft volgens verzoeker niets gedaan om de adviseurs tegemoet te komen bij de nieuwe veranderingen. Dat VROM/WWI de wens heeft geuit bij ISSO dat de nieuwe ISSO-publicatie 82.1 tegen een redelijke prijs beschikbaar wordt gesteld, komt volgens verzoeker helemaal niet tegemoet aan de gevoelens die er leefden over het feit dat er weer een nieuwe ISSO-publicatie aangeschaft moest worden. Ook het uitstel van de komst van het vernieuwde label, heeft bijgedragen aan het verder stilleggen van de markt.

Verzoeker heeft weinig gemerkt van de publiciteit voor het vernieuwde label. Bovendien heeft de Postbus 51-campagne volgens verzoeker alleen maar geleid tot verdere verwarring rond het energielabel. Wel merkt verzoeker op dat vooral de organisatie Meer Met Minder steeds meer door de overheid werd gepromoot.

Dat VROM/WWI in de toekomst mogelijk gaat handhaven, is volgens verzoeker te laat voor vele bedrijven.

Beoordeling

1. Ten aanzien van het eerste klachtonderdeel

Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers en organisaties jegens overheidsinstanties door die overheidsinstanties worden gehonoreerd. Dit vereiste brengt met zich mee dat een overheidsinstantie personen of instanties die direct belanghebbend zijn bij een bepaald beleid, tijdig actief informeert over de te verwachten consequenties van dat beleid.

Verzoeker klaagt erover dat VROM/WWI in de periode rond de invoering van het energielabel een verkeerde voorstelling van zaken heeft gegeven over de toekomst van het energielabel. Verzoeker merkt hierbij op dat VROM/WWI altijd gesproken heeft over een verplichting van het energielabel en onvoldoende te kennen heeft gegeven dat de verplichting niet gesanctioneerd dan wel gehandhaafd zou worden. Nadat dit in de praktijk niet het geval is gebleken, werden er veel minder energielabels aangevraagd dan (ook door VROM/WWI) was verwacht.

VROM/WWI meent dat partijen via diverse wegen konden beschikken over de nodige informatie dat het toenmalige kabinet had gekozen om niet te handhaven en derhalve de risico's van de marktgang konden afwegen op basis van die informatie. VROM/WWI merkt op nooit enige garantie te hebben gegeven voor de afname van labels.

VROM/WWI verwijst weliswaar naar de beschikbare (wettelijke) informatie, maar ontkent niet dat het tijdens de informatiebijeenkomsten en in informatiemateriaal anderszins richting adviseurs en labelaars niet expliciet gesproken heeft over het uitblijven van handhaving van de verplichting tot het hebben van het energielabel. Dat zij de AvEPA wel heeft geïnformeerd, doet hier niet aan af, nu aangenomen mag worden dat VROM/WWI wist dat AvEPA slechts een deel van de EPA-adviseurs en labelaars vertegenwoordigde. De Nationale ombudsman is van oordeel dat dergelijke informatie noodzakelijk is voor het hebben van een juist beeld over de toekomstverwachtingen van het energielabel. De participanten van verzoeker hebben redelijkerwijs op basis van de informatie die zij ontvingen, de overtuiging gekregen dat de verplichting van het hebben van een energielabel met zich meebrengt dat het energielabel niet vrijblijvend is en dat de Nederlandse overheid de burger houdt aan een dergelijke verplichting. De Nationale ombudsman is daarom van oordeel dat VROM/WWI verkeerde verwachtingen heeft gewekt bij de participanten van verzoeker.

De Nationale ombudsman is dan ook van oordeel dat VROM/WWI op dit onderdeel heeft gehandeld in strijd met het vereiste van rechtszekerheid.

De onderzochte gedraging is daarom op dit onderdeel niet behoorlijk.

2. Ten aanzien van het tweede klachtonderdeel

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is.

Verzoeker klaagt erover dat VROM/WWI onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de participanten van verzoeker bij de invoering van het energielabel en vervolgens bij (de uitvoering van) het beleid rond het energielabel.

VROM/WWI is daarentegen van mening voldoende rekening te hebben gehouden met de belangen van verzoeker. Zo geeft VROM/WWI aan dat via de klankbordgroep alle

deelnemende partijen hun (niet-bindende) advies konden uitbrengen over de beleidskeuzen die VROM/WWI ter sprake bracht. VROM/WWI heeft verder de signalen altijd van een antwoord voorzien en zegt met de signalen over Meer Met Minder iets gedaan te hebben. Ook heeft VROM/WWI de partijen geïnformeerd over de vernieuwing van het label via de klankbordgroep en via informatie op de website. VROM/WWI meent uitgebreid aandacht te hebben besteed aan de problematiek die de adviseurs hebben aangekaart en heeft getracht de gemaakte keuzen in het dossier 'energielabel' zo duidelijk mogelijk te motiveren. Verder stelt VROM/WWI het energielabel via de diverse externe uitingen stelselmatig onder de aandacht van consumenten te hebben gebracht en bij de vormgeving van het label juist ten bate van de branche te hebben gehandeld. Ook heeft de overheid de afgelopen jaren diverse instrumenten ingezet om energiebesparing te stimuleren en bovendien wordt nu de mogelijkheid van sanctionering bij niet-voldoen aan de energielabelplicht bij verkoop van gebouwen door VROM/WWI bestudeerd.

Het energielabel is ingevoerd nadat Nederland in gebreke is gesteld bij het implementeren van de EPBD. Vervolgens heeft VROM/WWI gekozen voor twee uitgangspunten die op gespannen voet met elkaar staan. Enerzijds de verplichting van eigenaren van woningen en andere gebouwen om vanaf 1 januari 2008 bij verkoop of verhuur een energielabel te overhandigen aan de koper/huurder. En anderzijds het bestuursrechtelijk noch strafrechtelijk sanctioneren van deze verplichting. In dit spanningsveld is VROM/WWI met maatschappelijke partijen in contact getreden om een infrastructuur voor het energielabel te creëren. In feite ging het om private uitvoering van publieke belangen. Het is evident dat voor VROM/WWI de medewerking van maatschappelijke partijen onmisbaar was om uitvoering te kunnen geven aan de Europese richtlijn Energieprestatie van gebouwen en dat VROM/WWI die partijen ook actief benaderd heeft om tot uitvoering van het beleid te komen. Deze verwevenheid tussen de belangen van de overheid enerzijds en van de maatschappelijke partijen anderzijds, stelt in redelijkheid eisen aan de wijze waarop VROM/WWI omgaat met alle betrokken belangen.

Het energielabel zoals dat destijds door de overheid is geïntroduceerd, is in de huidige tijd geen vitaal beleidsinstrument. Dit in tegenstelling tot het beeld dat bij de introductie ervan door de overheid is geschapen. De grote afstand tussen beide gegevens vraagt om een zeer grondige zelfreflectie van VROM/WWI. Dit enerzijds als het gaat om de geloofwaardigheid van de overheid, anderzijds als het gaat om de belangen van partijen in het maatschappelijk veld die ingespeeld hebben op het door de overheid gevormde beleid. De Nationale ombudsman is van oordeel dat VROM/WWI onvoldoende blijk heeft gegeven van die zelfreflectie en dat het onvoldoende recht heeft gedaan aan de ernst van de door VROM/WWI in het leven geroepen situatie. Dat blijkt al uit het feit dat VROM/WWI onvoldoende duidelijk heeft gemaakt dat de energielabelplicht niet gehandhaafd zou worden en dat VROM/WWI kennelijk heeft miskend dat op die wijze valse verwachtingen zijn geschapen waardoor de belangen van spelers in het maatschappelijk veld zijn geschaad. Tekenend is dat maatschappelijke partijen op grote schaal zijn gaan investeren

in voorzieningen die noodzakelijk waren voor de invoering van het energielabel. De Nationale ombudsman is daarom van oordeel dat VROM/WWI onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de maatschappelijke partijen waar verzoeker voor optreedt.

Daarmee handelde VROM/WWI in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is ook op dit onderdeel niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedragingen van VROM/WWI is gegrond:

ten aanzien van de geschetste toekomstverwachtingen van het energielabel, wegens schending van het vereiste van rechtszekerheid;

ten aanzien van het onvoldoende rekening houden met de belangen van de participanten van verzoeker bij de invoering van het energielabel en vervolgens bij (de uitvoering van) het beleid rond het energielabel, wegens schending van het vereiste van redelijkheid.

Slotbeschouwing

Bij de invoering van het energielabel zijn problemen bij de praktische invoering ontstaan.

Het is niet aan de Nationale ombudsman om een oordeel te geven over het gevoerde energiebeleid, maar in deze zaak komt duidelijk naar voren dat beleidskeuzes consequenties kunnen hebben voor diverse partijen. Deze consequenties zijn vooral belangrijk omdat voor de overheid de medewerking van maatschappelijke partijen onmisbaar was voor de uitvoering van de EPBD en de vertaling ervan in het energielabel. Het is dan ook noodzakelijk voor een overheidsinstantie als VROM/WWI om serieus met de betrokken belangen om te gaan. Dit temeer als er grote financiële belangen spelen.

Tussen partijen heeft eerder zonder succes mediation plaatsgevonden. Doel van de mediation was om te bespreken of er reden was voor een schadevergoeding voor de participanten van verzoeker op basis van het gevoerde beleid. De Nationale ombudsman spreekt zich niet uit over de aansprakelijkheid van VROM/WWI. In het kader van de behoorlijkheid meent de Nationale ombudsman echter dat het aanbevelenswaardig is als de minister naar aanleiding van dit rapport de gerede partijen uitnodigt om al dan niet in het kader van een mediation op basis van open overleg een helder gemeenschappelijk beeld te scheppen van ieders aandeel in de ontstane situatie. Het herstel van het gebrek aan behoorlijkheid (het geschonden vertrouwen) dient daarbij centraal te staan.

Dit geeft reden tot een aanbeveling.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman doet aan de minister de aanbeveling om met de gerede partijen op basis van open overleg een helder gemeenschappelijk beeld te scheppen van ieders aandeel in de ontstane situatie en om te bespreken op welke wijze het mogelijk is het gebrek aan behoorlijkheid en daarmee het geschonden vertrouwen te herstellen.

Onderzoek

In 2009 ontving de Nationale ombudsman van diverse personen een verzoekschrift. Deze personen zijn participanten van comité EnergyClaim te Meppel. Comité EnergyClaim heeft op 24 september 2009 een verzoekschrift ingediend met een klacht over gedragingen van VROM c.q. WWI. Naar deze gedragingen werd een onderzoek ingesteld. In het kader van het onderzoek werd de minister van VROM en de minister van WWI verzocht in samenspraak op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben. Daarnaast werden hen een aantal vragen gesteld. Verzoeker kreeg de gelegenheid hierop te reageren.

De reacties van VROM/WWI en verzoeker gaven aanleiding het verslag op een enkel punt te wijzigen.

Informatieoverzicht

Verzoekschrift van verzoeker met bijbehorende bijlagen en zijn vervolgcorrespondentie;

standpunt van VROM/WWI bij brief van 4 februari 2010 met bijbehorende bijlagen;

reactie van verzoeker van 17 maart 2010;

reactie op verslag van bevindingen door VROM/WWI van 14 september 2010;

reactie op verslag van bevindingen door verzoeker van 21 september 2010.

Achtergrond

Besluit energieprestatie gebouwen, besluit van 24 november 2006 tot implementatie van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen.

Artikel 2.1

"1. Bij de bouw van een gebouw heeft de eigenaar een energieprestatiecertificaat voor dat gebouw.

2. Bij de verhuur van een gebouw verstrekt de eigenaar afschrift van een energieprestatiecertificaat voor dat gebouw aan de huurder.
3. Bij de verkoop van een gebouw verstrekt de eigenaar een energieprestatiecertificaat voor dat gebouw aan de koper.
4. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing op de verkoop van een deelnemings- of lidmaatschapsrecht dat recht geeft op het gebruik van een gebouw."

In de Nota van toelichting bij het Besluit energieprestatie gebouwen staat onder andere vermeld:

"Behalve voor de direct betrokkenen is op de momenten dat een energieprestatiecertificaat moet worden verstrekt een belangrijke rol weggelegd voor de leden van diverse brancheorganisaties. Met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie is overleg gevoerd over de rol van de notaris bij de handhaving van de certificatieplicht. In de diverse modelaktes van de notariële beroepsorganisatie zal de certificatieverplichting als aandachtspunt opgenomen worden. Op deze wijze zal in het contact met de notaris het certificaat altijd ter sprake komen. Ook met de diverse organisaties van makelaars en van verhuurders zijn soortgelijke afspraken gemaakt of zullen nog gemaakt worden.

Het Ministerie van VROM zal de praktische toepassing van de verplichting tot certificering en de resultaten van de stimulering tot het periodiek uitvoeren van installatiekeuringen in de praktijk volgen. In dat verband wordt overigens opgemerkt dat momenteel de mogelijkheden worden onderzocht om het woningwaarderingssysteem in die zin aan te passen dat energiebesparende maatregelen worden gestimuleerd.

Ter voorkoming van verdere verzwaring van de bestaande werklust van overheid en rechterlijke macht is ervoor gekozen in dit besluit geen expliciete bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingssancties op te nemen. Wanneer zich tussen partijen (eigenaar, huurder dan wel koper) een geschil over het verstrekken van een energieprestatiecertificaat voordoet, zal dat geschil door hen zo nodig aan de burgerlijke rechter kunnen worden voorgelegd. Hoewel het in eerste instantie voor de hand lag de verplichting tot certificering in het Burgerlijk Wetboek op te nemen is er - gelet op het specifieke karakter van de betreffende voorschriften - in overleg met het ministerie van Justitie voor gekozen om die voorschriften niet in het Burgerlijk Wetboek op te nemen maar in dit besluit, gebaseerd op de Woningwet. De in dit besluit vervatte systematiek, die op privaatrechtelijke doorwerking is geënt, brengt met zich dat het publiekrechtelijk toezicht op de naleving van de voorschriften van dit besluit in de praktijk beperkt van aard en omvang is. In voorkomende gevallen kan de gemeente in het kader van het eerstelijnstoezicht ex artikel 100, eerste lid, van de Woningwet de overtreder erop wijzen dat hij in strijd met de voorschriften heeft gehandeld. Voorts kan de gemeente een eventuele derde-belanghebbende, zoals de huurder of koper die ten onrechte geen

energieprestatiecertificaat van de gebouweigenaar heeft ontvangen, informeren over de (privaatrechtelijke) mogelijkheden die voor hem openstaan. Het toepassen van bestuursdwang bij overtreding van het voorschrift een energieprestatiecertificaat te verstrekken is op praktische gronden moeilijk voorstelbaar. Mutatis mutandis geldt in dit verband hetzelfde voor de uitoefening van het tweedelijns toezicht door het Rijk; ook dat is in dit geval naar aard en omvang beperkt.

Indien uit de praktijkervaringen met de voorschriften van dit besluit naar voren mocht komen dat verdergaande bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhavingssancties toch noodzakelijk blijken voor een goede werking van dit besluit, dan zal alsnog worden nagegaan op welke wijze de regelgeving dient te worden aangepast."

Achtergrond

Zie onder *bevindingen of volledige tekst* voor de volledige tekst van het rapport.