

Vergaderjaar 2017–2018

35 022

Wijziging van de Woningwet in verband met de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

Inhoud	blz.
MEMORIE VAN TOELICHTING	1
I Algemeen	2
1. Inleiding	2
1.1. aanleiding	2
1.2. Achtergrond/context	3
2. Inhoud van het voorstel	5
2.1. Inleiding	5
2.2. Werking van het beoogde stelsel op hoofdlijnen	6
2.3. Afbakening van het beoogde stelsel in de lagere regelgeving	7
2.4. Verbodsbepaling uitvoeren werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties zonder geldig certificaat	8
2.5. Gemaakte keuzes en overwogen alternatieven	12
2.5.1. Gemaakte keuzes	12
2.5.2. Overwogen alternatieven	14
2.5.3. Kritische succesfactor	16
3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving	16
3.1. Verhouding tot nationale regelgeving	16
3.1.1. Woningwet en Omgevingswet	16
3.1.2. Activiteitenbesluit milieubeheer	17
3.2. Gas Appliances Regulation (GAR) en Verordening bouwproducten (CPR)	18
3.3. Dienstenrichtlijn	19
3.4. Richtlijn erkenning beroepskwalificaties	21
4. Gevolgen	21
4.1. Algemeen	21
4.2. Gevolgen voor bedrijven	22
4.3. Gevolgen voor burgers	25
4.4. Gevolgen voor decentrale overheden	26
4.5. Gevolgen voor de rijksoverheid	26

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

5.	Toezicht en handhaving	27
5.1.	Inleiding	27
5.2.	Toezicht en handhaving binnen het stelsel	27
5.3.	Toezicht en handhaving door het bevoegd gezag	28
5.4.	Privaatrechtelijke mogelijkheden	29
5.5.	Strafrechtelijk	30
6.	Informatieverstrekking	30
7.	Overgangsrecht en inwerkingtreding	31
8.	Advies en consultatie	32
8.1.	Algemeen	32
8.2.	Opzet en nadere uitwerking van het certificeringsstelsel	32
8.2.1.	Keuze voor procescertificering	32
8.2.2.	Vakbekwaamheid en opleidingen	34
8.2.3.	Label/beeldmerk	34
8.2.4.	Registratie	34
8.3.	Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving	35
8.4.	Communicatie	35
8.5.	Handhaving, controle en sancties	35
8.6.	Voorstellen voor aanvullingen in het wetsvoorstel	36
8.7.	Advies ATR	38

Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Woningwet ter introductie van een stelsel van certificering met betrekking tot het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Het wetsvoorstel voorziet in een uitwerking van het stelsel bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Met de introductie van dit stelsel wordt beoogd de kwaliteit van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties² te verbeteren, teneinde het aantal koolmonoxideongevallen te reduceren als gevolg van het handelen of nalaten van handelen door installateurs.

1.1. aanleiding

Aanleiding voor dit wetsvoorstel zijn de bevindingen en aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) in haar onderzoeksrapport «Koolmonoxide, onderschat en onbegrepen gevaar»³. Jaarlijks vallen er ongeveer 5 tot 10 doden en 200 gewonden door koolmonoxideongevallen. Per jaar treden er echter (grote) verschillen in deze aantallen op en een eenduidige ontwikkeling (afname) is niet zichtbaar. De OvV acht het waarschijnlijk dat de werkelijke aantallen 3 tot 5 keer hoger liggen. De OvV noemt het probleem van koolmonoxidevergiftiging bij verbrandingsstoestellen onderschat en onbegrepen. Bij koolmonoxidevergiftiging wordt vaak gedacht aan een ouderwets probleem dat alleen voorkomt bij open verbrandingstoestellen, onvoldoende ventilatie of slecht onderhouden verbrandingstoestellen. Uit het onderzoek van de OvV blijkt echter dat bijna de helft van de koolmonoxideongevallen in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden met een centrale verbrandingsinstallatie (centrale verwarming). De OvV concludeert verder dat het gros van de ongevallen veroorzaakt wordt door het handelen of nalaten door installateurs. De aanleg en het onderhoud van verbrandingsinstallaties wordt dus niet altijd goed uitgevoerd, waardoor ongevallen ook regelmatig plaatsvinden bij jonge en periodiek onderhouden gasverbrandingsinstallaties. Volgens

² Daaronder wordt verstaan: gastoestellen, inclusief de bijbehorende luchttoevoer en rookgasafvoer.

³ <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/1079/b4a6d08bb6f4rapport-koolmonoxide-nl-interactief.pdf>.

de OvV zijn er meer risicofactoren, waarbij vooral de vakbekwaamheid van de installateur een grote rol speelt.

De OvV constateert verder dat veel eigenaren, bewoners of gebruikers van gebouwen hun verantwoordelijkheid nemen door regelmatig onderhoud te laten plegen, maar dat zij (doorgaans) niet in staat zijn om de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden of de veiligheid van de installatie te beoordelen. Veelal kiezen consumenten er daarom voor dit onderhoud te laten uitvoeren door installateurs die vrijwillige kwaliteitslabels of keurmerken bezitten, in de veronderstelling dat zij daardoor een goede kwaliteit en veiligheid mogen verwachten. De OvV constateert echter dat de verschillende vrijwillige kwaliteitslabels zoals keurmerken, erkenningen en certificeringen te weinig garantie bieden voor daadwerkelijk vakbekwame aanleg en veilig onderhoud door installateurs, omdat deze labels en regelingen niet of te weinig eisen stellen aan de vakbekwaamheid van de monteurs. De OvV deed daarom de aanbeveling een wettelijk verplichte erkenningsregeling voor installateurs in te stellen, waarin de vakbekwaamheid van zowel het bedrijf als de monteurs wordt geborgd. De regeling moet toezien op de uitgevoerde werkzaamheden en het resultaat daarvan, namelijk een veilige installatie waarbij geen koolmonoxide vrijkomt in het gebouw. Het doel van de wettelijk verplichte erkenningsregeling is dat de vakbekwaamheid van de monteurs beter wordt geborgd en de kwaliteit van de werkzaamheden wordt verbeterd en gecontroleerd alvorens het toestel (opnieuw) in gebruik wordt gesteld. Hierdoor worden minder (gevaarlijke) fouten bij werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties gemaakt of worden ze tijdens de controle voor de ingebruikstelling opgemerkt en zullen er minder koolmonoxideongevallen zijn.

In de brieven van 19 december 2016⁴ en 18 december 2017 aan de Tweede Kamer⁵ heeft het kabinet aangekondigd over te gaan tot het voorbereiden van regelgeving waarbij werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties en bijbehorende luchttoevoer en rookgasafvoer alleen nog mogen worden uitgevoerd door bedrijven die daarvoor gecertificeerd zijn (procescertificering). Binnen de procescertificering dienen eisen te worden gesteld aan de uit te voeren werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties, waaronder een controle voor ingebruikstelling, als ook aan de vakbekwaamheid van de monteur die verantwoordelijk is voor de ingebruikstelling van de gasverbrandingsinstallatie op locatie. Dit geldt zowel bij nieuwbouw, verbouw als bestaande bouw (onderhoud).

Over het beoogde stelsel is overleg gevoerd met verschillende betrokken partijen. Daaruit blijkt dat het draagvlak voor een wettelijke verplichting tot certificering van installateurs van gasverbrandingsinstallaties groot is. Zowel de brancheorganisatie van installateurs (Uneto-VNI), als consumentenpartijen (o.a. VacpuntWonen, Consumentenbond) zijn voorstander van een wettelijke verankering van een certificeringsplicht voor installateurs van gasverbrandingsinstallaties.

1.2. Achtergrond/context

Koolmonoxide ontstaat door onvolledige verbranding van bijvoorbeeld aardgas. Er is dan te weinig zuurstof aanwezig om het verbrandingsproces goed te laten verlopen. Dit kan verschillende oorzaken hebben, zoals een slecht functionerend of verkeerd afgesteld toestel, onvoldoende aanvoer van verse lucht, recirculatie van rookgassen of problemen met het afvoeren van rookgassen.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 28 325, nr. 162.

⁵ Kamerstukken II 2017/18, 28 325, nr. 168.

Koolmonoxide wordt snel in het bloed opgenomen en blokkeert de opname van zuurstof in het bloed. Er ontstaat dan een zuurstofgebrek in het lichaam. De symptomen lijken op die van een griepje: lichte hoofdpijn, misselijkheid, overgeven en vermoeidheid. Bij een hoge concentratie koolmonoxide kunnen er ernstige symptomen optreden zoals bewusteloosheid, coma, blijvende hersenschade en zelfs overlijden. Koolmonoxide is reukloos, smaakloos en niet door menselijke zintuigen waar te nemen. Door de vage symptomen en het niet zelf kunnen waarnemen van de aanwezigheid, wordt koolmonoxidevergiftiging niet snel herkend.

Koolmonoxide is een gevaar dat in de samenleving als bekend wordt verondersteld. Dat er jaarlijks toch nog redelijk veel slachtoffers vallen, deed de OvV vermoeden dat de mogelijke gevaren van koolmonoxide toch onvoldoende worden onderkend, dat adviezen onvoldoende effectief zijn en/of dat het gevaar zich blijkbaar in uiteenlopende en onverwachte situaties kan voordoen.

Bij de keuze voor een installatiebedrijf is het voor de klant lastig om de kwaliteit van de installateur in te schatten. Ook is de consument (doorgaans) niet in staat om bij oplevering van werk de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden of de veiligheid van de installatie te beoordelen. Eventuele (online) reviews van installatiebedrijven beperken zich vaak tot vriendelijkheid, klantgerichtheid en prijs van de werkzaamheden. Dit zegt echter niets over de vakbekwaamheid van de monteur, over de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden of over de veiligheid van de opgeleverde installatie. Zoals hiervoor uiteengezet, constateert de OvV echter dat in de huidige (vrijwillige) erkenningsregelingen geen of weinig eisen aan de vakbekwaamheid van de individuele monteurs worden gesteld. Bovendien vinden er binnen de huidige private erkenningsregelingen geen of nauwelijks controles plaats op uitgevoerde werkzaamheden en wordt er zelden tot nooit gesanctioneerd. Dit gecombineerd met het feit dat bewoners de veiligheid van hun installatie niet zelf kunnen beoordelen en koolmonoxide niet zintuiglijk is waar te nemen, leidt ertoe dat fouten vaak onopgemerkt blijven, terwijl de gevolgen groot kunnen zijn. In sommige gevallen worden niet alleen de bewoners van de woning waarin de betreffende verbrandingsinstallatie staat geconfronteerd met de gevolgen van koolmonoxideongevallen, maar ook hun burens en omwonenden. Dit kan het geval zijn in flats waar sprake is van collectieve rookgasafvoeren of collectieve ventilatievoorzieningen en het giftige koolmonoxide via die voorzieningen wordt verspreid naar meerdere appartementen.

Thans is het overgrote deel van de bestaande gebouwenvoorraad in Nederland voorzien van gasverbrandingstoestellen als de voorziening voor ruimteverwarming. In Nederland zijn ongeveer 6,2 miljoen cv-ketels in gebruik in gebouwen. Anno 2017 worden jaarlijks ongeveer 430.000 nieuwe huishoudelijke cv-ketels geplaatst (zowel nieuwbouw als vervanging in bestaande gebouwen). In Nederland krijgen ongeveer 4 miljoen cv-ketels een tweejaarlijkse onderhoudsbeurt. Jaarlijks worden dus circa 2 miljoen onderhoudsbeurten uitgevoerd. Deze aantallen zullen naar verwachting in de komende decennia gaan afnemen doordat er in de toekomst meer duurzame, gasloze (all-electric) woningen zullen worden gebouwd. In het regeerakkoord «Vertrouwen in de Toekomst»⁶ staat hierover dat het doel is, om voor het einde van de kabinetsperiode 30.000-50.000 woningen aardgasvrij of aardgasvrij-ready te maken, als eerste stap richting 200.000 huizen/jaar. Voor nieuwbouw wordt gekozen voor het zoveel mogelijk niet meer aansluiten van nieuwbouwwoningen op aardgas (in 2021 ca. 50.000 woningen/jaar aardgasvrij). Op 1 juli 2018 is de

⁶ www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst.

wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie) deels in werking getreden. Met deze wet wordt beoogd de transitie naar een duurzame energievoorziening verder te faciliteren en wijzigt, conform het regeerakkoord, onder meer de gasaansluitplicht van netbeheerders voor kleinverbruikers op het gastransportnet. Als gevolg hiervan zullen steeds minder nieuwbouwwijken op aardgas worden aangesloten. De verwachting is echter dat Nederland pas in 2050 een volledig gasloze gebouwenvoorraad zal hebben. De komende 3 decennia zullen er dus nog onderhoudsbeurten en werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen moeten worden uitgevoerd en neemt de noodzaak om maatregelen teneinde het aantal koolmonoxideongevallen te reduceren, niet af.

2. Inhoud van het voorstel

2.1. Inleiding

Met de onderhavige wijzigingen van de Woningwet wordt voorgesteld een grondslag in de wet op te nemen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften te geven, inhoudende een verbod tot het uitvoeren of te laten uitvoeren van daarbij aan te wijzen werkzaamheden indien men voor het uitvoeren van die werkzaamheden niet beschikt over een geldige conformiteitsverklaring (hierna: certificaat). Tevens wordt voorgesteld om de mogelijkheid op te nemen voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) om conformiteitsbeoordelingsinstanties (hierna: CBI's) en door marktpartijen opgestelde conformiteitsbeoordelingsdocumenten (hierna: certificatieschema's) aan te wijzen, indien deze voldoen aan de daartoe gestelde eisen.

De Woningwet, nader uitgewerkt in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit 2012 (hierna: lagere regelgeving), bevat voorschriften waaraan bij het bouwen, het in gebruik nemen en gebruiken van bouwwerken dient te worden voldaan vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu. Installaties die onderdeel uitmaken van het bouwwerk, vallen hier ook onder. De met dit wetsvoorstel beoogde doelstelling het aantal koolmonoxidegevallen te reduceren door voorschriften te stellen aan de werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties, sluit hierbij aan. In dit wetsvoorstel is aangesloten bij de systematiek van de Woningwet en de lagere regelgeving waarbij de Woningwet algemene regels bevat en de lagere regelgeving een nadere uitwerking van de specifieke voorschriften bevat. Daarom is in het wetsvoorstel een algemene grondslag opgenomen om in de lagere regelgeving het stelsel van certificering van installateurs van gasverbrandingsinstallaties nader uit te werken. Na invoering van dit stelsel mogen werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties alleen nog worden uitgevoerd door (installatie)bedrijven die gecertificeerd zijn door CBI's die door de Minister van BZK zijn aangewezen op basis van certificatieschema's die eveneens door de Minister van BZK zijn aangewezen. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het hier geen bouwtechnische eisen of producteisen aan het gastoestel of de bijbehorende voorzieningen zelf betreft. De productveiligheid van gastoestellen is geregeld in de Europese Verordening voor gastoestellen (Gas Appliances Regulation (GAR))⁷ en het Warenwetbesluit gastoestellen en, voor zover van toepassing, in de Verordening bouwproducten (CPR) waarop in paragraaf 3.2 nader wordt ingegaan.

⁷ Verordening (EU) 2016/426 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende gasverbrandingstoestellen en tot intrekking van Richtlijn 2009/142/EG.

De algemene grondslag maakt het tevens mogelijk in toekomstige gevallen, indien de noodzaak daartoe wordt vastgesteld, andere werkzaamheden onder een stelsel van certificering te laten vallen.

Gasverbrandingsinstallaties vormen op dit moment de grootste risicogroep voor incidenten met koolmonoxide. De algemene grondslag sluit evenwel niet uit dat in de toekomst ook andere typen installaties, die onderdeel uitmaken van een bouwwerk als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet, onder het stelsel kunnen komen te vallen, indien deze eveneens tot grote risico's op koolmonoxide-incidenten leiden. In dat kader zal worden bezien dit stelsel per 1 januari 2022 ook van toepassing te verklaren op biomassa gestookte ketels en kachels.

In de volgende paragraaf (2.2) wordt de werking van het beoogde stelsel op hoofdlijnen uiteengezet. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de afbakening van het beoogde stelsel in lagere regelgeving. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de verbodsbepaling en op hoofdlijnen welke verplichtingen de certificering met zich mee zal brengen. Daarbij wordt ook ingegaan op certificatieschema's binnen het beoogde stelsel en welke rol/taken de CBI zal vervullen. In paragraaf 2.5 worden de gemaakte keuzes en overwogen alternatieven voor het beoogde stelsel uiteengezet.

2.2. Werking van het beoogde stelsel op hoofdlijnen

In het beoogde stelsel is het verboden om werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties die onder het stelsel vallen, uit te voeren of te laten uitvoeren indien degenen die die werkzaamheden uitvoeren, daarvoor niet zijn gecertificeerd. Dit betekent dat ook particulieren geen werkzaamheden aan die gasverbrandingsinstallaties mogen uitvoeren. Conformiteitsbeoordeling betreft een privaat instrument en is een vorm van zelfregulering. Certificering van producten, processen en diensten is een vorm van conformiteitsbeoordeling waarbij wordt beoordeeld of een product, proces of dienst voldoet aan de daarvoor vooraf vastgestelde (certificatie-)eisen. De vooraf gestelde eisen worden vastgelegd in zogenaamde conformiteitsbeoordelingsdocumenten. In dit geval gaat het om procescertificering waarbij eisen worden vastgelegd in zogenaamde certificatieschema's. Hiermee kunnen procedures en werkzaamheden in een proces inzichtelijk gemaakt worden en kan de kwaliteit ervan worden geborgd. In dit geval betreft het proces «het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen en bijbehorende luchttoevoer en rookgasafvoer, inclusief het controleren en in gebruikstellen van de gasverbrandingsinstallatie na de uitgevoerde werkzaamheden». Binnen de procescertificering worden daarnaast eisen gesteld aan de vakbekwaamheid van de monteur die verantwoordelijk is voor de in gebruikstelling van de gasverbrandingsinstallatie op locatie. Dit geldt zowel bij nieuwbouw, verbouw als bij bestaande bouw (onderhoud).

Bij de aanwijzing van een certificeringstelsel in de betrokken wet- en regelgeving, moet duidelijk worden bepaald wat de gestelde eisen zijn op basis waarvan de conformiteitsbeoordeling dient te worden uitgevoerd, door de betrokken conformiteitsbeoordelingsinstanties. Overeenkomstig het kabinetsbeleid voor conformiteitsbeoordeling en accreditatie⁸ regelt dit wetsvoorstel dat CBI's worden aangewezen door de verantwoordelijke Minister, in dit geval de Minister van BZK. Met aanwijzing door de Minister wordt duidelijkheid verschaft welke CBI's en certificatieschema's voldoen aan de gestelde eisen. Via de aanwijzing kan de Minister zo nodig ingrijpen als een CBI of een certificatieschema niet langer voldoet aan de gestelde eisen of als een CBI zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 29 304 nr. 6.

voor aanwijzing. Door de aanwijzing vervult de CBI immers een wettelijke taak binnen een stelsel waarvoor de Minister van BZK een verantwoordelijkheid draagt. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om de eisen aan CBI's en certificatieschema's in lagere regelgeving te stellen. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de beoogde rol en taken van CBI's.

In het beoogde stelsel moeten bedrijven die werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties willen (blijven) uitvoeren zich dus laten certificeren. Als bewijs dat zij gecertificeerd zijn, zullen zij over een geldig certificaat moeten beschikken. Voor de verstrekking van het certificaat wordt de aanvrager getoetst aan een aantal eisen, die zijn opgenomen in een certificatieschema dat door de Minister van BZK is aangewezen. Het is aan de marktpartijen om verdere invulling te geven aan wat die vakbekwame uitvoering exact inhoudt en dit op te nemen in de certificatieschema's. Bij marktpartijen is de meeste kennis aanwezig over hoe werkzaamheden op vakbekwame wijze moeten worden uitgevoerd. Bovendien kan op die manier eenvoudiger worden ingespeeld op ontwikkelingen en zal er meer draagvlak zijn en daarmee een betere naleving van de uitgewerkte norm.

In lijn met de in de eerdergenoemde brieven van 19 december 2016 en 18 december 2017 aan de Tweede Kamer beschreven uitwerking, regelt het wetsvoorstel dat de Minister van BZK meerdere certificatieschema's kan aanwijzen. Daarbij zullen in de regelgeving zelf geen private instrumenten voor conformiteitbeoordeling worden aangewezen, maar zal de Minister van BZK op basis van het wettelijk kader toetsen of certificatieschema's inhoudelijk aansluiten bij de beoogde doelstellingen. Alle certificatieschema's die aan de gestelde regels voldoen, kunnen vervolgens op aanvraag worden aangewezen. Dit sluit aan bij de huidige praktijk in de installatiesector waarbij meerdere erkenningsregelingen voorkomen en biedt hiermee de mogelijkheid dat bestaande erkenningsregelingen worden aangewezen, indien deze voldoen aan de gestelde regels.

2.3. Afbakening van het beoogde stelsel in de lagere regelgeving

In de lagere regelgeving zal de reikwijdte van het beoogde stelsel nader worden uitgewerkt. Dit stelsel zal toezien op werkzaamheden aan gebouwgebonden gasverbrandingsinstallaties voor ruimteverwarming en warm tapwater. Dit betreft werkzaamheden aan (moderne) gas-cv-installaties, maar ook geisers, gasmoederhaarden en gassfeerhaarden. Gasfornuizen of andere gaskooktoestellen zullen hier niet onder vallen. Dit geldt ook voor werkzaamheden aan niet-gebouwgebonden (verwarmings)voorzieningen zoals heteluchtkanonnen en terraskachels.

Verder zullen ook gasverbrandingsinstallaties waarop het keuringsregime van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is, worden uitgezonderd van het beoogde stelsel. Dit betreft gasgestookte stookinstallaties met een nominaal vermogen van meer dan 100 kilowatt. Aangezien bij die keuringen ook gekeken wordt naar de veiligheid en koolmonoxide, is er geen noodzaak deze installaties onder het nieuwe stelsel te laten vallen. Gasverbrandingsinstallaties met een (gezamenlijk) vermogen tot 100kW vallen buiten de reikwijdte van het Activiteitenbesluit milieubeheer en worden daarom meegenomen in het nieuwe stelsel. In paragraaf 3.1 wordt nader ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel met het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Voor de afbakening van het wettelijke stelsel worden ook de aandachtspunten uit het nationale actieplan geregementeerde beroepen opgevolgd⁹. Op grond van dit actieplan dient beroepsreglementering (gereserveerde activiteit) zo beperkt mogelijk te worden vormgegeven. Het risico op koolmonoxidevergiftiging door gemaakte fouten van installateurs doet zich voor bij werkzaamheden aan verbrandingstoestellen, inclusief luchttoevoer en rookgasafvoer. Overige werkzaamheden aan gasleidingen, warmteafgifte-systemen etc. leiden niet tot een risico op koolmonoxidevergiftiging en behoren daarmee niet tot de gereserveerde activiteit. Ook het inschakelen van het toestel na een stroomstoring, het gebruiken van de aan/uitknop of het toestel resetten vallen niet onder de bedoelde werkzaamheden aan de gasverbrandingsinstallatie. Werkzaamheden aan de voorzieningen voor luchttoevoer en rookgasafvoer maken expliciet wél onderdeel uit van de beroepsreglementering. De OvV constateerde namelijk dat een veel voorkomende oorzaak van koolmonoxideongevallen is dat de installateur bij onderhoudswerkzaamheden alleen kijkt naar het toestel en niet naar de installatie inclusief bijbehorende luchttoevoer en rookgasafvoer. Bij niet-adequate luchttoevoer bestaat het risico op onvolledige verbranding en daarmee het vrijkomen van koolmonoxide. Als de voorziening voor rookgasafvoer niet goed is aangebracht bestaat het risico op recirculatie van verbrandingslucht en/of op het vrijkomen van rookgassen in de gebouwen. Deze twee onderdelen zijn dus essentieel bij het voorkomen van koolmonoxideongevallen en maken daarom onderdeel uit van de gereserveerde activiteit.

2.4. Verbodsbepaling uitvoeren werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties zonder geldig certificaat

In deze paragraaf wordt ingegaan op de beoogde uitwerking van de verbodsbepaling in lagere regelgeving en wat dit zal inhouden voor betrokkenen.

Gecertificeerde (installatie)bedrijven

Als bewijs dat bedrijven gecertificeerd zijn voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties zullen zij over een geldig certificaat moeten beschikken. Voor de verstrekking van het certificaat wordt de aanvrager door de CBI getoetst aan een aantal eisen dat is opgenomen in een certificatieschema dat door de Minister van BZK is aangewezen. Gecertificeerde bedrijven moeten hun werkzaamheden conform het certificatieschema uitvoeren. Een van de beoogde randvoorwaarden voor aanwijzing van certificatieschema's is dat deze voorschrijven dat na de uitgevoerde werkzaamheden ter plekke op adequate wijze moet worden gecontroleerd of de betreffende gasverbrandingsinstallatie voldoende veilig is. Hij zal zich volgens een voorgeschreven protocol ervan moeten vergewissen dat er geen risico bestaat op het vrijkomen van koolmonoxide. Bij die controle moet ook de rookgasafvoer en luchttoevoer worden gezien, ook als hier geen werkzaamheden aan zijn uitgevoerd. Pas daarna mag de installatie (weer) in gebruik worden gesteld. Daarbij zal moeten worden voorgeschreven dat deze controle en ingebruikstelling alleen worden uitgevoerd door een monteur die voldoet aan de gestelde minimumopleidings- en vakbekwaamheidseisen. Met name aantoonbaar vakmanschap met betrekking tot beroepscompetenties voor koolmonoxidepreventie zijn daarbij belangrijk. Hiervoor kan gedacht worden aan kennis over de oorzaken van koolmonoxideongevallen, het kunnen beoordelen en proberen van rookgasafvoerkanalen en het kunnen interpreteren en uitvoeren van rookgasmetingen. Over de exacte invulling en aanpak met betrekking tot de vakbekwaamheidseisen en beroepscompetenties van de

⁹ Kamerstukken II2014/15, 24 036, nr. 409.

monteurs die de controle en in bedrijfstelling mogen uitvoeren, vindt overleg met de sector plaats. Op dit moment wordt een voorstel voor bijscholing tot het juiste vakbekwaamheidsniveau uitgewerkt door de sector. Omdat een controle door een vakbekwame monteur een verplicht onderdeel van de eisen van een certificatieschema is, kan een bedrijf dus alleen gecertificeerd worden als er ook (minimaal) een vakbekwame persoon werkzaam is.

Verder zal in het certificatieschema moeten worden voorgeschreven dat het bedrijf de afgeronde werkzaamheden en inbedrijfstelling meldt bij de certificerende instelling, zodat deze steekproefsgewijs controles kan uitvoeren op de uitgevoerde werkzaamheden van het gecertificeerde bedrijf.

Daarnaast wordt gedacht aan de verplichting voor (installatie)bedrijven om een in de regelgeving voorgeschreven beeldmerk te gebruiken. Hiermee is het voor consumenten duidelijk dat zij te maken hebben met een gecertificeerd bedrijf dat voldoet aan de gestelde eisen.

Gebouweigenaren en bewoners

De beoogde verbodsbepaling ziet ook op het «laten uitvoeren» van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Dit betekent dat ook eigenaren en bewoners als opdrachtgevers voor de betreffende werkzaamheden verantwoordelijk zijn voor de naleving van de verbodsbepaling. Om inzichtelijk te maken welke bedrijven voldoen aan de gestelde eisen, zal een (landelijk) (online)register van gecertificeerde bedrijven worden ingericht, waarop eenieder eenvoudig na kan gaan welke bedrijven gecertificeerd zijn. Te zijner tijd zal met communicatie- en bewustwordingscampagnes aandacht worden besteed aan de gevolgen van deze verbodsbepaling en om particulieren en opdrachtgevers te wijzen op het (online)register als dé website om een (nieuw) (installatie)bedrijf uit te kiezen, of om te controleren of hun vaste (installatie)bedrijf is gecertificeerd.

Daarnaast ziet de verbodsbepaling ook op het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties door bewoners zelf. Ook bewoners mogen na inwerkingtreding van het beoogde stelsel zelf geen werkzaamheden meer verrichten aan hun gasverbrandingsinstallatie als zij niet daartoe zijn gecertificeerd. Zij zullen daar dus altijd een gecertificeerde installateur voor dienen in te schakelen. Zoals in paragraaf 2.3 is uiteengezet vallen werkzaamheden aan warmteafgifte-systemen en het bijvullen van het cv-water etc. niet onder de beoogde verbodsbepaling en mogen dus wel door bewoners worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor het inschakelen van het toestel na een stroomstoring, het gebruiken van de aan/uitknop of het toestel resetten

Certificatieschema's en schemabeheerders

Het is aan de marktpartijen om certificatieschema(«s) uit te werken die voldoen aan het wettelijke kader, en deze voor aanwijzing voor te leggen aan de Minister van BZK. In het beroepsveld is de meeste kennis aanwezig over hoe werkzaamheden op vakbekwame wijze moeten worden uitgevoerd. Bovendien kan op die manier eenvoudiger worden ingespeeld op ontwikkelingen en zal er meer draagvlak zijn en daarmee een betere naleving van de uitgewerkte regels. Ten behoeve van de verstrekking van certificaten werkt een Centraal College van Deskundigen (CCvD), waarin alle geledingen van een beroepsgroep zijn vertegenwoordigd de norm uit in een certificatieschema. Het betreffende CCvD zal na het opstellen van het certificatieschema de beheerder daarvan worden en zorg dragen voor

noodzakelijke aanpassingen. De Raad voor Accreditatie dient dit certificatieschema vervolgens te evalueren om vast te stellen of CBI's op basis van het schema geaccrediteerd kunnen worden (in dit geval op basis van NEN-EN-ISO/IEC 17065).

Omdat er verschillende soorten werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties bestaan in verschillende levensfasen van de verbrandingsinstallatie (aanleg of onderhoud) en verschillende levensfasen van gebouwen (nieuwbouw, verbouw, bestaande bouw), is te verwachten dat er verschillende certificatieschema's geïntroduceerd worden die specifiek gericht zijn op bepaalde werkzaamheden en fasen. Zo is het denkbaar dat er aparte certificatieschema's worden opgesteld voor de eerste aanleg van een gasverbrandingsinstallatie bij nieuwbouw, werkzaamheden bij onderhoud en reparatie of bijvoorbeeld werkzaamheden aan collectieve rookgasafvoeren.

Conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's)

De beoordeling of een (installatie)bedrijf in aanmerking komt voor een certificaat en het op basis daarvan verstrekken van certificaten wordt uitgevoerd door een onafhankelijke en deskundige instantie, een zogenoemde conformiteitbeoordelingsinstantie (CBI). CBI's hebben daarmee een belangrijke rol bij het waarborgen van de kwaliteit van de werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. CBI's die in de regelgeving opgenomen conformiteitsbeoordeling uitvoeren dienen onafhankelijk, onpartijdig en deskundig te zijn. Accreditatie is de aangewezen methode waarmee CBI's hun deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid aantonen om in aanmerking te komen om een bepaalde wettelijk voorgeschreven conformiteitsbeoordeling uit te mogen voeren. Daarom wordt beoogd in de lagere regelgeving in ieder geval te regelen dat de CBI geaccrediteerd dient te zijn door de Raad voor Accreditatie (hierna: RvA) om in aanmerking te kunnen komen voor aanwijzing door de Minister van BZK. Ook is accreditatie de methode om te waarborgen dat de CBI goed blijft functioneren en daarmee in de meeste gevallen voldoende basis om een CBI aan te wijzen. De geharmoniseerde norm voor de accreditatie van CBI's die producten, processen en diensten certificeren is NEN-EN-ISO/IEC 17065. Op de maatregelen die de RvA kan treffen indien de CBI zich niet houdt aan de voorwaarden voor accreditatie en het stelseltoezicht door de Minister wordt in paragraaf 5.2 ingegaan.

De aanwijzing van een CBI voor de vervulling van voornoemde wettelijk taak brengt met zich mee dat de CBI voor de vervulling van die taak met openbaar gezag wordt bekleed en daarvoor wordt aangemerkt als een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Een CBI voert zowel bij de aanvraag van het certificaat als bij steekproeven van uitgevoerde werkzaamheden en (administratieve) audits van gecertificeerde organisaties, een inhoudelijke beoordeling uit en geeft op basis daarvan al dan niet een certificaat af. Na invoering van de verbodsbepaling mag een installateur geen werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties uitvoeren indien hij niet beschikt over een geldig certificaat. De CBI bepaalt daarmee rechten en verplichtingen van rechtssubjecten en wordt voor die taak geacht te zijn bekleed met openbaar gezag. Dat betekent dat het al dan niet verlenen van een certificaat een besluit is de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep open staat. Bij het verstrekken van certificaten en de daarmee verband houdende handelingen dient de CBI rekening te houden met alle bepalingen die gelden voor bestuursorganen. Zo zal de CBI zich bij vervulling van die taak onder meer moeten houden aan de Algemene wet bestuursrecht en de daarin opgenomen algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet

1995. Nagaan of de CBI een goede toepassing geeft aan deze wetten behoort overigens niet tot de accreditatie door de RvA. De CBI kan hier echter in het kader van de met dit wetsvoorstel beoogde aanwijzing door de Minister op worden aangesproken en zo nodig kan de Minister besluiten de aanwijzing te schorsen of in te trekken.

In overeenstemming met de Staatssecretaris van BZK in verband met zijn verantwoordelijkheid voor het verzelfstandigingsbeleid, is in dit wetsvoorstel expliciet opgenomen dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen niet van toepassing is op CBI's die door de Minister worden aangemeld of aangewezen. Dit is overeenkomstig het kabinetsstandpunt om dergelijke instanties niet onder de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen¹⁰. Ten tijde van de invoering van die wet is besloten dat deze wet niet van toepassing behoort te zijn op CBI's die aan bepaalde voorwaarden voldoen¹¹. Deze voorwaarden zijn dat de certificerende instellingen zelf kiezen om de taak uit te voeren door zich te laten aanwijzen, zij marktpartijen zijn en ook andere activiteiten uitvoeren, zij voor hun diensten worden betaald door de partijen die een certificaat vragen en niet uit de rijksbegroting worden bekostigd en tot slot dat het een open systeem betreft waarbij meerdere certificerende instellingen de taak kunnen verrichten en dus in concurrentie kunnen treden. De CBI's in het hier voorgestelde stelsel van certificering voldoen aan deze voorwaarden.

Verder moet een CBI die onderdeel uitmaakt van een wettelijk stelsel conform het kabinetsstandpunt voor conformiteitsbeoordeling en accreditatie door de verantwoordelijke Minister zijn aangewezen voor het verstrekken van certificaten. In dit wetsvoorstel is bepaald dat de Minister van BZK de CBI's kan aanwijzen. Indien een CBI zich niet houdt aan de gestelde voorwaarden, kan de Minister ingrijpen door bijvoorbeeld een waarschuwing aan de CBI te geven, de aanwijzing te schorsen of en in het uiterste geval de aanwijzing in te trekken. Dit zal in de lagere regelgeving worden uitgewerkt.

Ook wordt beoogd om in de lagere regelgeving eisen te stellen aan CBI's, zoals met betrekking tot de behandeling van een aanvraag van een certificaat, het handelen volgens de aan de aanwijzing verbonden voorschriften, het verstrekken van inlichtingen aan de Minister over de uitvoering van hun taken en het houden van steekproeven. Certificatie is structureel en periodiek van aard. Op gezette tijden dient de CBI vast te stellen of wordt voldaan aan de voorwaarden van certificatie. Tijdens de geldigheidsduur van het certificaat, zal de CBI regelmatig onderzoeken of de certificaathouder nog steeds in staat is om volgens de vastgestelde normen te werken. Daartoe dient het certificatieschema controle- en sanctierichtlijnen te bevatten die CBI's dienen te volgen. Ook wordt gedacht aan regels omtrent de geldigheid van certificaten, de schorsing of intrekking van certificaten en faillissement van CBI's.

De CBI's zijn marktpartijen. Hun activiteiten worden niet vergoed uit overheidsmiddelen. Dit betekent dat de CBI kosten in rekening zal brengen bij de aanvrager van een certificaat. De certificaathouder kan deze kosten vervolgens terugverdienen door het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. De verwachting is dat installatiebedrijven deze kosten (deels) zullen doorberekenen aan hun klanten. Gedacht wordt aan het stellen van regels over de tarieven die CBI's mogen hanteren. In beginsel is dit niet voorzien, maar mocht het aantal CBI's beperkt zijn en er

¹⁰ Zie onder meer Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 63, p. 1 en de aldaar in noot 4 genoemde Kamerstukken.

¹¹ ZBO's binnen kaders, Kamerstukken II 2007/08, 29 362, nr. 46.

geen concurrentie optreden, dan zou een maximumtarief kunnen worden ingesteld. Om te bezien of hier een noodzaak toe is, zal in de eerste jaren van de inwerkingtreding van het certificeringstelsel de prijsontwikkeling worden gemonitord.

Voorts is op het voorstel tot aanwijzing van CBI's voor het afgeven van certificaten het besliskader ten behoeve van toekomstige besluitvorming over privatiseringen en verzelfstandigingen toegepast. Het besliskader biedt een overzicht van inhoudelijke aandachtspunten en procesmatige richtlijnen voor elke fase van een traject tot privatisering of verzelfstandiging, gericht op het tijdig en adequaat informeren van het parlement over de voortgang van trajecten tot privatisering en verzelfstandiging en op de wijze waarop de in het geding zijnde publieke belangen worden geborgd.¹² Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet is de Tweede Kamer over de beoogde uitwerking van het wettelijk kader en de voortgang daarvan geïnformeerd. Ook is dit aan de orde geweest in het Algemeen Overleg Bouwregelgeving op 14 februari 2017. In die brieven is de noodzaak tot invoering van een wettelijk stelsel van certificering van installateurs van gasverbrandingsinstallaties aan de orde geweest als ook de wijze waarop dit stelsel publiekrechtelijk geborgd wordt. De overheid is daarbij verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling, het wettelijk kader en het overheidstoezicht op de goede werking van het stelsel. De bouwsector ontwikkelt zelf certificatieschema's die voldoen aan de bij of krachtens dit wetsvoorstel gestelde regels en de Minister van BZK houdt toezicht op de werking van het stelsel en toetst of CBI's en certificatieschema's voldoen aan de gestelde regels. Het bevoegd gezag houdt verder toezicht op de naleving van het verbod tot het uitvoeren of te laten uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties indien men voor die werkzaamheden niet beschikt over een geldig certificaat. Het publieke belang van reductie van koolmonoxideongevallen, is daarmee geborgd.

2.5. Gemaakte keuzes en overwogen alternatieven

2.5.1. Gemaakte keuzes

Hierna wordt ingegaan op de gemaakte keuzes voor de uitwerking van het beoogde stelsel met betrekking tot beroepsreglementering, procescertificering en een wettelijk uniform kader waarbinnen meerdere certificatieschema's kunnen worden toegelaten.

Beroepsreglementering

Op het moment dat nieuwe beroepsreglementering wordt overwogen, dient te worden bekeken of beroepsreglementering opportuun en proportioneel is aan de hand van het Nationaal actieplan gereglementeerde beroepen¹³ met het daarin opgenomen afwegingskader. Het stellen van beroepseisen alvorens iemand bepaalde diensten mag verrichten of het reserveren van een titel is gerechtvaardigd als er redenen zijn om aan te nemen dat bij gebrek aan zulke reglementering publieke belangen in het geding zijn en deze niet op een andere wijze efficiënt te borgen zijn. Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet is de opdrachtgever in het geval van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties vaak niet in staat om de vakbekwaamheid van de monteur te beoordelen en de kwaliteit van de werkzaamheden of de veiligheid van de opgeleverde installatie te beoordelen. Zoals de OvV constateerde bieden de verschillende vrijwillige kwaliteitslabels zoals keurmerken, erkenningen en certificeringen op dit moment te weinig garantie voor daadwerkelijk professionele aanleg en veilig onderhoud door installateurs. Hierdoor kunnen bewoners zelf

¹² Kamerstukken I 2014/15, C, Y.

¹³ Kamerstukken II 2014/15, 24 036, nr. 409.

weinig doen om de veiligheid van hun installatie te waarborgen. Dit in combinatie met het feit dat koolmonoxide niet zintuiglijk is waar te nemen, leidt ertoe dat fouten vaak onopgemerkt blijven, terwijl de gevolgen groot kunnen zijn. Daarbij kunnen ook omwonenden risico lopen, bijvoorbeeld door verspreiding via collectieve rookgasafvoeren of ventilatiesystemen in gestapelde appartementencomplexen.

Op basis van deze omstandigheden dient te worden geconcludeerd dat het proportioneel is om van werkzaamheden aan verbrandingstoestellen inclusief de luchttoevoer en rookgasafvoer een *gereserveerde activiteit* te maken. In de bijlage bij de brief van 19 december 2016 aan de Tweede Kamer is deze afweging inzichtelijk gemaakt op basis van het «schema proportionaliteit gereguleerde beroepen». Dit betekent dat de werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties die onder de reikwijdte van het stelsel vallen, alleen mogen worden uitgevoerd als de beoefenaar aan bepaalde eisen voldoet.

Procescertificering

De OvV beveelt de overheid aan om samen met betrokken partijen zorg te dragen voor een stelsel waarin koolmonoxideongevallen worden gereduceerd. De betrokkenheid van de sector en beroepsorganisaties is wenselijk, gezien de bij hen aanwezige kennis, de reeds aanwezige (organisatie)structuren en bestaande private regelingen en hun voeling met beroepsbeoefenaars. Het gebruik van conformiteitsbeoordeling (zoals erkenningsregelingen) is daarom een passende oplossing.

In de brief van 19 december 2016 is aangegeven dat een stelsel van certificering wordt uitgewerkt, waarbij het certificatieschema een schema voor procescertificering moet betreffen. Bij procescertificering moeten werkzaamheden voldoen aan bepaalde specificaties. Met een procescertificaat wordt verklaard dat het eindresultaat van een proces in overeenstemming is met de vooraf vastgelegde kwaliteitseisen.

Daarnaast kunnen binnen een schema voor procescertificatie vakbekwaamheidseisen worden gesteld aan de medewerkers die de werkzaamheden onder het procescertificaat mogen uitvoeren. De combinatie van eisen aan het uitvoeren van werkzaamheden als aan het eindresultaat van dat proces (een veilige gasverbrandingsinstallatie) als aan de vakbekwaamheid van de medewerkers past goed bij de beoogde doelstelling: minder fouten bij het uitvoeren van werkzaamheden en een controle daarop door een vakbekwame medewerker, waardoor de opgeleverde installatie koolmonoxideveilig is.

Een andere reden om te kiezen voor procescertificering is dat procescertificering, anders dan bij persoonscertificering, betrekking heeft op het bedrijf als geheel. Daarmee wordt dus ook verantwoordelijkheid bij het bedrijf neergelegd in plaats van de verantwoordelijkheid alleen bij de individuele monteur te leggen. Dit is noodzakelijk omdat het bedrijf de opdrachten voor werkzaamheden aanneemt, verdeelt over het personeel en daarbij doorgaans ook een tijdschema meegeeft aan de monteur. Naast onbekwaamheid van monteurs, stipt de OvV ook tijdsdruk aan als mogelijke medeoorzaak van het maken van fouten door installateurs. Het is dus belangrijk om de gedeelde verantwoordelijkheid van het bedrijf en de monteur te benadrukken. Daarvoor is procescertificering geschikter dan persoonscertificering. Bovendien maakt de klant meestal de keuze voor een bedrijf en niet voor een individuele monteur bij het geven van een opdracht tot het uitvoeren van werkzaamheden aan een gasverbran-

dingsinstallatie. Bij het inschakelen van een installatiebedrijf moet de klant ervan uit kunnen gaan dat het bedrijf een vakbekwame monteur langs stuurt.

Wettelijk uniform kader

Het kabinet heeft in de brief van 19 december 2016 ook aangegeven te kiezen voor een wettelijk uniform kader, waarbij meerdere certificatieschema's kunnen worden toegelaten. Alle certificatieschema's die aan dezelfde objectieve eisen uit het wettelijke kader voldoen kunnen worden toegelaten. Dit sluit aan bij de huidige praktijk met meerdere erkenningsregelingen en geeft bestaande (verbeterde) erkenningsregelingen de mogelijkheid om toegelaten te worden, mits voldaan wordt aan de gestelde eisen van het wettelijke kader.

Uitgangspunt voor de invulling van het wettelijk kader is dat dit kader de publieke belangen moet borgen en tot een verbetering moet leiden van de door de OvV geconstateerde hiaten: bij werkzaamheden dient ook aandacht te worden besteed aan luchttoevoer en rookgasafvoer, het regelen van de vakbekwaamheid van de individuele installatiemonteurs, (steekproef)controles van uitgevoerd werk en mogelijkheden voor ingrijpen bij geconstateerde tekortkomingen. De basis wordt daarmee wettelijk geregeld, maar er bestaat de mogelijkheid voor certificatieschema's om in te zetten op onderscheidend vermogen ten opzichte van elkaar. Dit komt de innovatiekracht ten goede en kan bijvoorbeeld zorgen voor een evenwichtige weerspiegeling van het beroepsveld (veel eenmansbedrijven). Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een certificatieschema zich specifiek gaat richten op ZZP'ers. Daarnaast is het bijvoorbeeld denkbaar dat een certificatieschema zich specifiek gaat richten op het uitvoeren van onderhoud of juist het aanbrengen van nieuwe gasverbrandingsinstallaties. Zo kunnen bedrijven kiezen voor een schema dat het beste aansluit bij hun bedrijfs- en verdienmodel.

2.5.2. Overwogen alternatieven

Onderstaand wordt ingegaan op de overwogen alternatieven voor certificering.

Failsafe gasverbrandingstoestellen

De OvV concludeerde dat verbrandingsinstallaties niet failsafe zijn. Daarmee wordt bedoeld dat het toestel zichzelf niet uitschakelt of een signaal aan de bewoner geeft op het moment dat er koolmonoxide vrijkomt. De OvV deed de aanbeveling om wettelijke eisen te formuleren om verbrandingsinstallaties failsafe te maken. Het failsafe maken van verbrandingstoestellen is technisch in principe mogelijk. Bijvoorbeeld door middel van een koolmonoxide-sensor in het verbrandingstoestel die het toestel uitschakelt op het moment dat deze sensor koolmonoxide detecteert. Als het gaat om eisen aan het gastoestel zelf, is de GAR van toepassing. De GAR heeft als doel een geharmoniseerde Europees interne markt voor producten die onder deze verordening vallen, te bewerkstelligen. Het stellen van aanvullende nationale eisen aan de gastoestellen zoals het dwingend voorschrijven van een koolmonoxide-sensor als onderdeel van het gastoestel is dan ook niet mogelijk. Het verplichtstellen van een koolmonoxide-sensor in het toestel, vraagt daarom om een Europees afstemmingstraject. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft dit traject gestart, maar dit is een langdurig traject. Zo is er op dit moment nog geen consensus over hoe koolmonoxidemelders en sensoren technisch het beste kunnen worden toegepast in gasverbrandingstoestellen. Het blijkt bijvoorbeeld moeilijk om te controleren of een ingebouwde sensor (nog steeds) werkt. Ook is er nog onduidelijkheid over hoe de sensor moet worden afgesteld. Op korte en

middellange termijn zal dit alternatief dus geen oplossing bieden om het aantal koolmonoxideongevallen te reduceren.

Aanvullende technische voorschriften in het Bouwbesluit 2012

Ook is bekeken of er aanvullende technische voorschriften in het Bouwbesluit 2012 kunnen worden opgenomen. Het Bouwbesluit 2012 bevat al technische voorschriften voor gasverbrandingsinstallaties, zoals eisen aan de verbrandingsluchttoevoer en rookgasafvoer als in een bouwwerk een verbrandingstoestel aanwezig is, of aan de opstelplaats van een open verbrandingstoestel. Uitgangspunt bij deze eisen is dat het verbrandingstoestel zelf veilig is conform de GAR. Op basis van de voorschriften in het Bouwbesluit 2012 in combinatie met de GAR, kan een veilige installatie worden geïnstalleerd die geen gevaar voor de gezondheid oplevert, indien deze installatie voldoet aan de installatievoorschriften van de producent. Dit voorkomt echter geen fouten in de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden door de monteur. Zo worden er bijvoorbeeld fouten gemaakt bij de installatie doordat monteurs de installatie van het toestel niet in samenhang met het gebouw en andere gebouwonderdelen, zoals de luchttoevoer, rookgasafvoer of in geval van open verbrandingstoestellen met de ventilatievoorzieningen, beschouwen. Binnen het stelsel van certificering wordt ook gekeken naar de wijze waarop monteurs hun werkzaamheden uitvoeren. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de specifieke situatie waarin de gasverbrandingsinstallatie zich bevindt en dient ook gekeken te worden naar de samenhang met het gebouw en andere gebouwonderdelen.

Koolmonoxidemelders

Een specifiek voorbeeld van een aanvullend technisch voorschrift in het Bouwbesluit 2012, zou een verplichting tot het aanbrengen van koolmonoxidemelders kunnen zijn. Koolmonoxidemelders kunnen een aanvulling zijn op de voorgenomen wettelijke verplichting voor installateurs, maar kunnen niet worden gezien als vervanging daarvan. Een koolmonoxidemelder gaat immers pas af als er al koolmonoxide in de ruimte is vrijgekomen. Het voorkomen dat koolmonoxide vrijkomt in een ruimte is beter dan signaleren dat het is vrijgekomen. Bovendien zijn melders niet altijd betrouwbaar, bijvoorbeeld bij een slecht functionerende sensor of lege batterijen. Ook blijken gebruikers regelmatig koolmonoxidemelders niet op de juiste manier te gebruiken en weten ze vaak niet hoe ze op een alarm moeten reageren. De overheid zet in op het stimuleren van het vrijwillig gebruik van koolmonoxide-melders, in combinatie met voorlichting over het juiste gebruik en het correct reageren op een eventueel alarm. De OvV concludeerde ook dat de veiligheid van koolmonoxidemelders in het geding was en gaf als aanbeveling om de testresultaten van de koolmonoxidemelders openbaar te maken. Op last van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zijn onveilige koolmonoxidemelders uit de handel genomen en zijn publiekswaarschuwings uitgegaan. Testresultaten zijn openbaar gemaakt op de site van de NVWA.¹⁴

Hoewel koolmonoxidemelders niet als vervanging kunnen worden gezien van het beoogde stelsel, maar hooguit als een aanvulling daarop, zal de regering naar aanleiding van de motie van de leden Krol, Beckerman en Kroger van 5 april 2018 wel nader onderzoek uitvoeren naar het verplicht stellen van koolmonoxidemelders bij nieuwbouw en renovatie van woningen¹⁵.

¹⁴ <https://www.inspectieresultaten.nvwa.nl/productonderzoek/co-melders>.

¹⁵ Kamerstukken II 2017/18, 32 847, nr. 357.

Verplichte periodieke keuring

De OvV geeft in haar rapport aan een aanbeveling tot verplichte periodieke keuringen te hebben overwogen. Gezien de grote praktische implicaties heeft de OvV die aanbeveling (vooralsnog) echter niet gedaan en is zij van mening dat een wettelijk verplichte erkenningsregeling voor installateurs de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties al sterk zou moeten verbeteren.

Het invoeren van een verplichte periodieke keuring zou een aanzienlijke lastenverzwaring met zich meebrengen. Bovendien constateert de OvV dat veel bewoners en eigenaren hun verantwoordelijkheid vrijwillig nemen en regelmatig onderhoud laten plegen aan hun gasverbrandingsinstallatie. Het verbeteren van de kwaliteit van die onderhoudsbeurt en bij die werkzaamheden waarborgen voor een veiligere installatie inbouwen, ligt dus meer voor de hand

2.5.3. Kritische succesfactor

Communicatie en bewustwording

In de kabinetsreactie van 17 juni 2016¹⁶ op het rapport van de OvV heeft het kabinet aangegeven onderzoek te doen naar de mogelijke invoering van een certificeringsverplichting. In het onderzoek naar een wettelijke verplichting is onder andere gekeken naar de wetgeving in andere landen¹⁷, omdat de OvV constateerde dat in de ons omringende landen meer regelgeving bestaat om koolmonoxide ongevallen te voorkomen. Hieruit kwam naar voren dat in Engeland en Wales mogelijk sprake is van een positief effect op het aantal dodelijke slachtoffers ten opzichte van de huidige situatie in Nederland. Dit lijkt echter niet te gelden voor Duitsland en België. Een van de punten waarop Engeland zich onderscheidt van de andere landen is dat er veel aandacht is besteed aan de bewustwording en communicatie rondom de wettelijke verplichting om erkende gasinstallateurs in te huren. Er is ingezet op een brede publieke bewustwordingscampagne van koolmonoxide gevaren en het belang van het inhuren van gekwalificeerde partijen. Het wordt eigenaren van gebouwen zo gemakkelijk mogelijk gemaakt om gecertificeerde partijen te vinden en iedereen is bekend met de term «Gassafe Register». Op die website kan eenvoudig gezocht worden naar gecertificeerde installateurs. Deze aanvulling op de wettelijke verplichting, lijkt een kritische succesfactor te zijn. Daarom is een openbaar register van gecertificeerde installatiebedrijven ook voorzien in het beoogde stelsel. Daarnaast wordt voorzien in een communicatiecampagne om mensen bewust te maken van de nieuwe wettelijke verplichting en bekendheid te geven aan het openbaar register. Essentieel onderdeel daarvan zal moeten zijn dat mensen in Nederland ook direct weten op welke naam ze moeten zoeken om dé website te vinden waarop gecertificeerde installatiebedrijven te vinden zijn. Daarmee wordt het voor opdrachtgevers zo gemakkelijk mogelijk gemaakt om te beoordelen voor welke installatiebedrijf zij kunnen kiezen.

3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

3.1. Verhouding tot nationale regelgeving

3.1.1. Woningwet en Omgevingswet

In artikel 2 van de Woningwet is reeds een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur onder meer voorschriften te geven aan het bouwen, het gebruiken en het in gebruik nemen van

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16, 32 757, nr. 136.

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/03/02/regelgeving-ter-voorkoming-van-koolmonoxide-ongevallen-in-belgie-denemarken-duitsland-en-engeland>.

bouwwerken vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu. Dit geldt ook voor installaties die onderdeel uitmaken van een bouwwerk. Op grond van artikel 1b van de Woningwet is het verboden om een bouwwerk te bouwen, te gebruiken of in gebruik te nemen indien niet wordt voldaan aan de gestelde voorschriften. Op grond van artikel 3 van de Woningwet kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden verwezen naar normen of kwaliteitsverklaringen. Aanvullend hierop biedt het wetsvoorstel de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de Minister van BZK CBI's en conformiteitsbeoordelingsdocumenten kan aanwijzen.

De voorschriften zijn vervolgens in het Bouwbesluit 2012 en de daarop gebaseerde Regeling bouwbesluit 2012 uitgewerkt. Het Bouwbesluit kent thans technische voorschriften met betrekking tot voorzieningen voor de toevoer van verbrandingslucht en voorzieningen voor rookgasafvoer, en opstelplaatsen voor open verbrandingstoestellen. Verder is hierin voorgeschreven aan welke normen te installeren voorzieningen voor gas dienen te voldoen. Op basis van de in het wetsvoorstel voorgestelde grondslag voor een verbodsbepaling, zal aan die technische voorschriften worden toegevoegd dat werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties alleen mogen worden uitgevoerd door installateurs die daartoe gecertificeerd zijn.

Binnen de systematiek van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 is gekozen voor een ruime delegatiegrondslag, waarbij niet reeds op wetsniveau voorschriften worden gesteld aan de specifieke werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties.

Op 22 maart 2016 is het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (hierna: Omgevingswet) door de Eerste Kamer aangenomen. In het kader van deze wet is een aantal wetten op het terrein van de fysieke leefomgeving samengevoegd. Zo gaat de bouwregelgeving uit de Woningwet op in deze wet. Bekeken zal worden of en op welke wijze de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de artikelen 2 en 3 van de Woningwet in de Omgevingswet zullen worden opgenomen. Het Bouwbesluit 2012 zal opgaan in het beoogde Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

3.1.2. Activiteitenbesluit milieubeheer

Op grond van artikel 3.7 in samenhang met artikel 3.10p van het Activiteitenbesluit milieubeheer dienen bepaalde stookinstallaties ten behoeve van het veilig functioneren, een optimale verbranding en energiezuinigheid van deze stookinstallatie te voldoen aan de bij ministeriële regeling inzake keuring en onderhoud gestelde eisen. Dit geldt niet voor stookinstallaties die ingevolge bijlage I, onderdeel C, categorie 1.4, onder a, van het Besluit omgevingsrecht ertoe leiden, dat een inrichting vergunningplichtig is. Dat betreft voor zover hier van belang stookinstallaties met een nominaal vermogen groter dan 20 kilowatt, waarin een andere stof wordt verstoekt dan aardgas.

De eisen inzake keuring en onderhoud zijn vervolgens in de artikelen 3.7m tot en met 3.7p van de Activiteitenregeling nader uitgewerkt. Kort gezegd komen deze eisen erop neer dat een gasgestookte installatie met een nominaal vermogen van meer dan 100 kilowatt ten minste eenmaal per vier jaar wordt gekeurd op veilig functioneren, optimale verbranding en energiezuinigheid. Een keuring moet binnen zes weken na ingebruikname worden uitgevoerd en dient mede de afstelling voor de verbranding van het systeem voor de toevoer van brandstof en verbrandingslucht en de afvoer van verbrandingsgassen te omvatten. Verder moet een keuring worden verricht door een bedrijf dat beschikt over een geldig certificaat dat is afgegeven door een instantie die door een accreditatie-instantie is geaccrediteerd teneinde uitvoering te kunnen geven aan de van de «Certificatieregeling voor inspectie en onderhoud stookinstallaties»

onderdeel uitmakende «Beoordelingsrichtlijn voor het uitvoeren van onderhoud en inspecties aan stookinstallaties» van de Stichting SCIOS. Indien uit een keuring blijkt dat de stookinstallatie onderhoud behoeft, vindt dat onderhoud binnen twee weken na de keuring plaats. Degene die de inrichting drijft vraagt van degene die een keuring verricht een door hem opgesteld en ondertekend verslag van die keuring, waaruit ten minste blijkt wanneer en door wie de keuring is verricht en de resultaten van de keuring.

Aanvullend hierop beoogt dit wetsvoorstel een certificeringverplichting voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties die niet onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht vallen. Dit betreft dus gasverbrandingsinstallaties met een (gezamenlijk) vermogen tot 100kW

3.2. Gas Appliances Regulation (GAR) en Verordening bouwproducten (CPR)

Op grond van Verordening (EU) 2016/426 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende gasverbrandingstoestellen en tot intrekking van Richtlijn 2009/142/EG (GAR) moeten de lidstaten alle nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat gastoestellen alleen in de handel gebracht en in bedrijf gesteld worden indien zij bij normaal gebruik geen risico vertonen voor de gezondheid en voor de veiligheid van personen, huisdieren of eigendommen. Van normaal gebruik is volgens de verordening sprake indien het gastoestel op de juiste wijze geïnstalleerd is en regelmatig onderhouden wordt overeenkomstig de aanwijzingen van de fabrikant, het gastoestel gebruikt wordt met een normale schommeling van gaskwaliteit en de gasdruk, en het gastoestel in overeenstemming met zijn gebruiksdoel of op een in redelijkheid te verwachten manier gebruikt wordt. Ter uitvoering van de verordening is het Warenwetbesluit gastoestellen 2018 vastgesteld.

Voorheen werden deze voorwaarden gesteld in Richtlijn 2009/142/EG, die in het (inmiddels ingetrokken) Warenwetbesluit gastoestellen waren geïmplementeerd. Volgens de overwegingen bij de verordening is deze richtlijn vervangen door een verordening, teneinde het wettelijk kader te vereenvoudigen waardoor duidelijke en gedetailleerde regels worden opgelegd die geen ruimte laten voor uiteenlopende omzetting door de lidstaten, en een uniforme uitvoering in de gehele Unie wordt gewaarborgd. Verder wordt overwogen dat de bepalingen van deze verordening geen beperking mogen inhouden van het recht van de lidstaten om regels vast te stellen betreffende het bestellen of periodiek inspecteren van gastoestellen, of andere maatregelen zoals opleiding of certificering van installateurs, om te waarborgen dat gastoestellen correct worden geïnstalleerd, gebruikt en onderhouden, met inbegrip van voorzorgs- en veiligheidsmaatregelen. Die regels en maatregelen zijn van cruciaal belang voor het voorkomen van gasvergiftiging, bijvoorbeeld door koolmonoxide, en van lekkages van stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid en de veiligheid, aldus die overwegingen. Ook wordt overwogen dat deze verordening niet van toepassing is op de door gastoestellen veroorzaakte risico's bij incorrecte installatie, incorrect onderhoud of incorrect gebruik, zodat de lidstaten met klem worden aangemoedigd om het publiek bewust te maken van de gezondheids- en veiligheidsrisico's in verband met producten die werken volgens het verbrandingsprincipe en van de noodzaak van passende voorzorgs- en veiligheidsmaatregelen, met name in verband met koolmonoxide-emissies. Dit wetsvoorstel sluit aan bij de doelstelling van de verordening.

Verordening nr. 305/2011/EU van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad (CPR) bepaalt voor welke bouwproducten en productgroepen een geharmoniseerde norm is of moet worden ontwikkeld. Bouwproducten die vallen onder een geharmoniseerde norm waarvan een overgangperiode (co-existentieperiode) is verstreken, moeten een CE-markering hebben. Dit merkteken geeft aan dat het product is getest volgens Europese testmethoden op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu.

3.3. Dienstenrichtlijn

Dit wetsvoorstel valt onder de reikwijdte van de richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) (hierna: de Dienstenrichtlijn), zoals in Nederland onder andere is geïmplementeerd door middel van de Dienstenwet. Het verbod om werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties uit te voeren of te laten uitvoeren zonder dat men daarvoor beschikt over een conformiteitsverklaring die afgegeven is door een daartoe aangewezen conformiteitsbeoordelingsinstantie op basis van een aangewezen conformiteitsbeoordelingsdocument, moet worden beschouwd als een vergunningstelsel in de zin van artikel 1 van de Dienstenwet. Dit geldt ook voor de aanwijzing van de CBI's en certificatieschema's door de Minister. Immers, zonder aanwijzing vallen marktpartijen niet onder het stelsel.

De betreffende voorschriften moeten non-discriminatoir zijn, doordat ze geen direct of indirect onderscheid maken naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel. Verder moeten deze noodzakelijk zijn vanwege de openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of de bescherming van het milieu. Ook moeten de voorschriften evenredig zijn, doordat ze geschikt zijn voor hun doel, niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Ten slotte dient te worden bekeken in hoeverre met deze voorschriften een inbreuk wordt gemaakt op de artikelen 9, 10 en 16 van de Dienstenrichtlijn. Voor het nemen van besluiten op basis van deze voorschriften is paragraaf 5.1. (Vergunningen op aanvraag) van de Dienstenwet van toepassing is. Hoofdstuk 5 van de Dienstenwet stelt regels ten aanzien van onder meer behandeltermijnen en ontvangstbevestigingen wat betreft vergunningen die onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn vallen. Daarbij wordt op verschillende aspecten afgeweken van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 28 van de Dienstenwet is de zogenoemde *lex silencio positivo* van toepassing op een aanvraag om erkenning, tenzij hiervan bij wettelijk voorschrift wordt afgeweken. In dat geval leidt overschrijding van de beslistermijn door een bestuursorgaan tot een positieve beschikking op de aanvraag. Daarnaast verplicht artikel 8 van de Dienstenwet het langs elektronische weg toegankelijk stellen van de eisen of vergunningstelsels.

De verplichting om voor werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen te beschikken over een conformiteitsverklaring wordt noodzakelijk geacht in verband met de veiligheid en de gezondheid van de gebruikers van deze installaties. Met de certificeringsverplichting kan worden beoordeeld of een installateur aan de gestelde voorwaarden voldoet om die werkzaamheden op vakbekwame wijze uit te voeren, zodat het risico op koolmonoxidevergiftiging kan worden beperkt. Daarbij is tevens noodzakelijk dat de conformiteitsverklaring is afgegeven door een door de Minister van BZK aangewezen CBI op basis van eveneens aangewezen

certificatieschema. Met aanwijzing door de Minister wordt duidelijkheid verschaft welke CBI's en certificatieschema's voldoen aan de gestelde eisen. Aan een afgegeven conformiteitsverklaring kunnen de opdrachtgever, maar ook derde-belanghebbende, zoals een huurder, en de publieke toezichthouders een gerechtvaardigd vertrouwen ontleen dat de werkzaamheden worden uitgevoerd door een installateur die in staat is de werkzaamheden op een veilige en kwalitatief goede manier uit te voeren, zodat het gevaar op koolmonoxideongevallen zoveel mogelijk kan worden beperkt. Daarmee is het beoogde wettelijk stelsel geschikt voor het beoogde doel om het aantal koolmonoxideongevallen te reduceren. Verder is de beoogde uitwerking van het stelsel proportioneel. Een aanwijzing van een CBI of certificatieschema is eenmalig. Op grond van een aanwijzing kan de CBI aan verschillende installatiebedrijven conformiteitsverklaringen afgeven. Ook installatiebedrijven kunnen hun certificaat vervolgens gebruiken voor meerdere opdrachten. Verder is gekeken naar alternatieven. Zoals in paragraaf 2.5 is uiteengezet is het voorgestelde stelsel, gelet op het beoogde doel, het meest effectief.

De criteria op basis waarvan de CBI's en certificatieschema's worden aangewezen, zullen nader worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. Daarbij zullen alleen die criteria worden gesteld die noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang. Net als Nederlandse certificatieschema's en CBI's kunnen certificatieschema's en CBI's uit de andere lidstaten worden aangewezen, mits ze voldoen aan de eisen gesteld in het wettelijke kader. Waar nodig zal worden voorzien in een clause van wederzijdse erkenning. Met deze criteria zal zoveel mogelijk worden gewaarborgd dat werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties op de juiste wijze worden uitgevoerd met het oog op de veiligheid en de gezondheid van gebruikers en omstanders. Wat betreft de evenredigheid van het stelsel is uitgangspunt bij de uitwerking van de betreffende eisen dat die proportioneel en betaalbaar zijn.

Een besluit tot aanwijzing van een CBI of een certificatieschema is een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en vervolgens beroep bij de rechter openstaat. Voor het behandelen van aanvragen zal in lijn met de richtlijn een redelijke termijn worden vastgesteld. Beoogd wordt om in de lagere regelgeving een uitzondering te maken op de *lex silencio positivo*. Gezien de publieke belangen die hiermee gemoeid zijn, dient buiten twijfel te staan dat een conformiteitsverklaring is afgegeven door een CBI onder de daartoe gestelde voorwaarden. Het is daarom van belang dat de Minister expliciet een besluit neemt tot aanwijzing van een CBI en een certificatieschema. Naar het oordeel van de regering is hier sprake van een dringende reden van algemeen belang die rechtvaardigt dat een uitzondering wordt gemaakt op de *lex silencio positivo*. De voorschriften met betrekking tot werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties worden gesteld uit oogpunt van veiligheid en gezondheid, namelijk om koolmonoxideongevallen te beperken. In het beoogde stelsel dient men ervan uit te gaan dat werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties waarvoor het (installatie)bedrijf beschikt over een geldige conformiteitsverklaring, voldoen aan de gestelde eisen. Een aangewezen CBI kan aan verschillende installatiebedrijven conformiteitsverklaringen afgeven op basis van een aangewezen certificatieschema. Installatiebedrijven kunnen deze vervolgens gebruiken voor meerdere opdrachten. De aanwijzingsprocedure is daarmee een cruciaal onderdeel in het beoogde stelsel. Dit brengt met zich mee dat erop moet kunnen worden vertrouwd, dat de beoordeling of een CBI en certificatieschema voldoen aan de gestelde voorwaarden, daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De toepassing van de *lex silencio positivo* zou veronderstellen dat deze beoordeling in sommige gevallen toch niet heeft plaatsgevonden, waardoor het vertrouwen in het stelsel wordt geschaad. Verder zou daarmee het risico bestaan dat er onbedoeld

een aanwijzing van rechtswege wordt verleend, die nadelige effecten met zich brengt voor de veiligheid en gezondheid. Voorts rechtvaardigen de belangen van derden, zoals de opdrachtgevers van installateurs en het bevoegd gezag, dat de Minister een expliciet besluit neemt op de aanvraag om aanwijzing.

De betreffende voorschriften zullen onverwijld na vaststelling worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Deze notificatie kent geen standstill periode.

3.4. Richtlijn erkenning beroepskwalificaties

Met Richtlijn 2013/55/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 20 november 2013 tot wijziging van Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt wordt beoogd om de werking van de richtlijn 2005/36 te verbeteren door een aantal maatregelen te introduceren waardoor het voor beroepsbeoefenaren in de EU gemakkelijker wordt hun beroep in andere lidstaten uit te oefenen.

De richtlijnen zijn geïmplementeerd in de Algemene wet erkenning beroepskwalificaties waarin algemene regels zijn gesteld over de erkenning van beroepskwalificaties. Een aantal onderdelen is geïmplementeerd in wetten die zien op de reglementering van specifieke beroepen, zoals beroepen in de gezondheidszorg. Het nationaal actieplan gereguleerde beroepen geeft invulling aan de Europese verplichting volgend uit de Richtlijn erkenning beroepskwalificaties om de eisen aan gereguleerde beroepen te screenen, evalueren en moderniseren. Tevens wordt met het actieplan invulling gegeven aan de ambitie uit de «Werken-aan-groeibrief» waarin het kabinet heeft aangegeven de eisen aan gereguleerde beroepen en activiteiten in Nederland te vereenvoudigen en waar mogelijk af te schaffen. Op het moment dat nieuwe beroepsreglementering wordt overwogen, dient op basis van het in het actieplan opgenomen afwegingskader te worden beoordeeld of beroepsreglementering opportuun en proportioneel. Verwezen wordt naar paragraaf 2.5 en de bijlage bij de brief van 19 december 2016 aan de Tweede Kamer waar deze afweging is gemaakt voor het voorgestelde stelsel van certificering van installateurs van gasverbrandingsinstallaties.

4. Gevolgen

4.1. Algemeen

Na inwerkingtreding van het beoogde stelsel mogen werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties alleen nog worden uitgevoerd door (installatie)bedrijven die gecertificeerd zijn door CBI's die door de Minister van BZK zijn aangewezen op basis van certificatieschema's die eveneens door de Minister van BZK zijn aangewezen. De beoogde uitwerking van het stelsel (in lagere regelgeving) heeft met name effect op (installatie)bedrijven die werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen uitvoeren en op burgers en bedrijven die gasverbrandingstoestellen in eigendom of gebruik hebben. De lasten in verband met het beoogde stelsel zijn op basis van voorlopige aannamen over de verdere uitwerking van het stelsel in lagere regelgeving in kaart gebracht. Dit wetsvoorstel zelf heeft namelijk (nog) geen directe (rechts)gevolgen voor bedrijven, burgers en overheden. Deze wetswijziging is nodig om het beoogde stelsel dat in lagere regelgeving uitgewerkt zal worden mogelijk te maken. Indien bij de uitwerking van lagere regelgeving nog wijzigingen plaatsvinden, zullen de geldedrukkeffecten opnieuw in beeld worden gebracht.

Sira Consulting heeft de regeldrukeffecten van het beoogde stelsel voor bedrijven en gevolgen voor burgers en decentrale overheden in kaart gebracht¹⁸. Voor de regeldrukeffecten van het erkenningsstelsel is onderscheid gemaakt tussen eenmalige en structurele effecten op de regeldruk. De eenmalige lasten zijn de noodzakelijke handelingen waar bedrijven en overheden alleen bij de inwerkingtreding van de wet mee te maken hebben. Dit betreft bijvoorbeeld de kennisname van de wijzigingen van de regelgeving. De structurele effecten zijn die verplichtingen die periodiek terugkomen. In paragraaf 4.2 is aangegeven wat de gevolgen voor bedrijven zijn. In paragraaf 4.3 is aangegeven wat de gevolgen voor burgers zijn. In paragraaf 4.4. zijn de gevolgen voor decentrale overheden benoemd en in paragraaf 4.5 zijn de gevolgen voor de rijksoverheid benoemd.

4.2. Gevolgen voor bedrijven

Gevolgen voor installatiebedrijven

In de huidige situatie zijn er in de wet- en regelgeving geen eisen opgenomen aan degenen die werkzaamheden verrichten aan gasverbrandingsinstallaties met een vermogen onder 100 kW. Ook worden er geen certificatie-eisen gesteld aan installatiebedrijven die werkzaamheden verrichten aan deze gasverbrandingstoestellen. Wel is er nu al een aantal installatiebedrijven dat zich op vrijwillige basis heeft aangesloten bij een certificaat en/of regeling. Voor (installatie)bedrijven die al vrijwillig gecertificeerd zijn of bij een regeling zijn aangesloten, zal een deel van de nieuwe verplichtingen minder of geen gevolgen hebben. Voor hen zijn de regeldrukgevolgen van de nieuwe wettelijke verplichting al deels bedrijfseigen.

In de voorgenoemde situatie moeten installatiebedrijven die gecertificeerd willen worden over een certificaat beschikken van een geaccrediteerde CBI waarmee zij kunnen aantonen dat zij aan het certificatieschema voldoen. Om het certificaat te verkrijgen en behouden, moeten de (aanstaande) certificaathouders aan diverse verplichtingen voldoen:

- Vorbereiding en aanvraag van het certificaat
Elk installatiebedrijf dat een certificaat wil verkrijgen, moet een beoordeling door een CBI ondergaan waarbij wordt beoordeeld of het proces voldoet aan de gestelde eisen uit het betreffende schema. Het aanvragen van certificatie veroorzaakt eenmalige administratieve lasten voor bestaande installatiebedrijven na de inwerkingtreding van de verplichting.
- Vakbekwaamheidseisen monteurs
De controle van de inbedrijfstelling van de installatie moet door een aantoonbaar vakbekwame monteur worden uitgevoerd. De bijscholing en kwalificatie van monteurs leiden tot eenmalige lasten.
- Legitimatiebewijzen die certificering tonen
Monteurs moeten kunnen aantonen dat zij werkzaam zijn bij een gecertificeerd installatiebedrijf. Zij zullen hiervoor over een legitimatie moeten beschikken. Dit leidt tot eenmalige en structurele lasten voor installatiebedrijven.
- Uitvoeren werkzaamheden conform certificaat
Erkende installatiebedrijven moeten de onder de erkenningsregeling vallende werkzaamheden uitvoeren volgens het certificaat. Door de certificaateisen zal het uitvoeren van de werkzaamheden in de praktijk meer tijd gaan kosten dan nu het geval is. Denk aan procedures voor

¹⁸ Sira consulting, Erkenningsregeling installateurs gasverbrandingsinstallaties, Onderzoek naar de lasten van de wettelijke verplichting voor installateurs van gasverbrandingsinstallaties, december 2017.

het afhandelen van klachten of andere/uitgebreidere metingen bij de inbedrijfsstelling en het documenteren hiervan. Dit leidt tot structurele administratieve lasten.

- Periodieke audits
Om het certificaat te kunnen behouden, vindt elk jaar een herhaalaudit plaats. Eens in de drie jaar betreft dit een volledige audit (herinitiering). Deze periodieke audits leiden tot structurele administratieve lasten.
- Afmelden werkzaamheden en steekproefcontroles
De CBI zal steekproefsgewijze controles uitvoeren bij gasverbrandingsinstallaties waar onder het erkenningsstelsel vallende werkzaamheden zijn uitgevoerd. Hiervoor zullen installatiebedrijven alle uitgevoerde werkzaamheden onder het schema moeten registreren en doorgeven aan de CBI. Het afmelden van werkzaamheden en de steekproefcontroles veroorzaken structurele administratieve lasten.
- Licentiekosten betalen
Schemabeheerders vragen een jaarlijkse afdracht per afgegeven certificaat. Deze afdrachten dienen ter dekking van de beheerkosten die schemabeheerders moet maken voor het actualiseren en onderhouden van certificatieregelingen. De CBI's berekenen dit zonder toeslagen door aan de certificaathouders.

Gevolgen voor bedrijfsmatige eigenaren van gasverbrandingsinstallaties

De bedrijfseffecten ten gevolge van de implementatie van het beoogde stelsel hebben met name betrekking op de regeldrukeffecten voor installatiebedrijven. De overige regeldruk voor bedrijven komt voor rekening van bedrijfsmatige eigenaren van gasverbrandingsinstallaties. Bedrijfsmatige eigenaren van gasverbrandingsinstallaties kunnen divers zijn, maar dit zijn vooral woningcorporaties en verhuurders. Gevolgen waar eigenaren van gasverbrandingsinstallaties mee te maken krijgen zijn:

- Kennisnemen
Eigenaren van gasverbrandingsinstallaties moeten kennisnemen van de nieuwe regeling. Dit leidt tot eenmalige lasten. Daarnaast zullen zij met behulp van het openbare online register waarin alle erkende installateurs zijn opgenomen, moeten controleren of het installatiebedrijf waarmee zij samenwerken gecertificeerd is. Het openbare register maakt het voor bedrijven structureel eenvoudiger om een geschikt installatiebedrijf uit te kiezen.
- Meewerken aan inspecties en toezicht
Bedrijven (gebruikers van gasverbrandingstoestellen van maximaal 100kW) moeten als gevolg van de voorgenomen regelgeving meewerken aan inspectieprojecten van de CBI's en eventueel van de toezichthouder. Hoewel het voor eigenaren niet verplicht zal worden om mee te werken aan de steekproefcontroles worden de lasten die de controles veroorzaken wel beschouwd als administratieve lasten van toezicht.

Gevolgen CBI's en Schemabeheerders

Marktpartijen (schemabeheerders) stellen schema's op die voldoen aan het wettelijke kader, leggen deze ter goedkeuring voor aan de Minister en stellen deze vervolgens ter beschikking aan potentiële CBI's. De kosten die schemabeheerders maken, kunnen tot de administratieve lasten worden gerekend. Zij worden echter betaald om deze kerntaak uit te voeren via de vergoeding van de CBI's. Om dubbeltelling te voorkomen, zijn de administratieve lasten van de schemabeheerders niet afzonderlijk gekwantificeerd.

CBI's worden verantwoordelijk voor het certificeren van installatiebedrijven die werkzaamheden verrichten aan gasverbrandingsinstallaties. Zij dienen daarvoor te investeren in een licentie voor een erkend schema van een schemabeheerder. De kosten die de CBI's maken, kunnen tot de administratieve lasten worden gerekend. Zij worden echter betaald om deze kerntaak uit te voeren via de vergoedingen die zij ontvangen van de certificaathouders. Om dubbeltelling te voorkomen, zijn de administratieve lasten van de CBI's niet afzonderlijk gekwantificeerd.

Gevolgen voor regeldruk bedrijven in euro's

Onderstaand zijn de gevolgen voor de regeldruk cijfermatig in kaart gebracht. Daarbij is onderscheid gemaakt in eenmalige regeldruklasten en structurele (jaarlijkse) regeldruklasten.

De totale eenmalige regeldruk voor bedrijven bedraagt minimaal € 19,6 miljoen en maximaal € 23,3 miljoen. Installatiebedrijven dragen circa 84% van de eenmalige regeldruk, de overige regeldruk komt voor rekening van bedrijfsmatige eigenaren van installaties. De voornaamste kostenpost van € 2,5 miljoen voor bedrijfsmatige eigenaren vloeit voort uit voorbereiding en kennisname van de nieuwe verplichtingen.

De onderstaande tabel toont de opbouw van de eenmalige regeldruk per verplichting. Alleen verplichtingen die leiden tot regeldruk zijn opgenomen.

Onderwerp	Bedrijven (* 1 miljoen €)	
	Minimaal	Maximaal
Vorbereiding en kennisname	14,1	14,5
Vakbekwaamheid aantonen	5,3	8,5
Aanvragen legitimatiebewijzen	0,3	0,3
Totale eenmalige regeldruk	19,6	23,3

De totale structurele regeldruk voor bedrijven bedraagt minimaal € 34,5 miljoen en maximaal € 37,7 miljoen. De structurele regeldruk komt bijna geheel voor rekening van de installatiebedrijven. Onderstaande tabel toont de opbouw van de structurele regeldruk voor bedrijven.

Onderwerp	Bedrijven (* 1 miljoen €)	
	Minimaal	Maximaal
Vorbereiding en kennisname	1,3	1,3
Licentiekosten	1,1	1,1
Periodieke audits	4,3	4,3
Steekproefcontroles/ reality-checks	3,1	6,3
Uitvoeren werk conform certificaat	14,8	14,8
Afmelden van werkzaamheden	9,8	9,8
Vakbekwaamheid aantonen	–	–
Aanvragen legitimatiebewijzen	< 0,1	0,1
Totale structurele regeldruk	34,5	37,7

Voor wat betreft de structurele regeldruk dient opgemerkt te worden dat deze naar verwachting in de komende decennia zal afnemen. Het kabinet streeft naar een gasloze gebouwenvoorraad in 2050. Door de toename aan gasloze gebouwen zal het aantal bedrijfsmatige eigenaren van

gasverbrandingsinstallaties en het aantal bedrijven dat werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties uitvoeren gaan afnemen. Hierdoor zullen ook de structurele lasten gaan afnemen.

Bedrijfseigen lasten structurele regeldruk

Circa 9% van de installatiebedrijven is in de huidige situatie al gecertificeerd. Voor deze bedrijven geldt dat een deel bedrijfseigen is. Circa € 12,7 miljoen van de structurele regeldruk kan als bedrijfseigen en hierdoor niet als regeldruk worden beschouwd. Dit is 34% tot 37% van de totale structurele regeldruk als gevolg van de certificering. De resterende € 21,8 miljoen tot € 25,0 miljoen is bedrijfsvreemd en wel als regeldruk aan te merken.

4.3. Gevolgen voor burgers

De gevolgen voor burgers zijn gelijk aan de gevolgen voor bedrijfsmatige eigenaren van gasverbrandingsinstallaties. Dit wil zeggen dat burgers die een gasverbrandingstoestel in eigendom hebben, zich moeten informeren over de nieuwe regeling. Daarnaast zullen zij met behulp van het openbare (online) register waarin alle erkende installateurs zijn opgenomen, moeten controleren of het installatiebedrijf dat zij willen inhuren, wel gecertificeerd is. Het openbare register maakt het voor burgers en bedrijven structureel eenvoudiger om een geschikt installatiebedrijf uit te kiezen.

Daarnaast kunnen particuliere eigenaren en/of gebruikers van gasverbrandingsinstallaties, als gevolg van de voorgenomen regelgeving meewerken aan inspectieprojecten van de CBI's en eventueel van de toezichthouder. Hoewel het voor eigenaren/gebruikers niet verplicht zal worden om mee te werken aan de steekproefcontroles, worden de lasten die de controles veroorzaken wel beschouwd als regeldruk voor burgers.

De regeldruk voor burgers wordt conform de gehanteerde methodiek voor lastenonderzoek, uitgedrukt in uren. Daarnaast zijn de regeldrukeffecten voor burgers hieronder, op basis van het Handboek Meting Regeldrukkosten van 1 januari 2018, ook uitgedrukt in euro's (hierbij geldt dat één uur gelijk staat aan 15 euro). Ook bij burgers wordt onderscheid gemaakt in eenmalige regeldruk en structurele regeldruk. In onderstaande tabel is een samenvatting te vinden van de eenmalige en structurele regeldruk voor burgers. Alleen de gevolgen die leiden tot regeldruk voor burgers zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Onderwerp	Eenmalige regeldruk burgers (in uren)		Structurele regeldruk burgers (in uren)	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Vorbereiding en kennisname	392.000	392.000	–	–
Steekproefcontroles/reality-checks	–	–	1.300	2.000
Totale regeldruk voor burgers	392.000	392.000	1.300	2.000

Onderwerp	Eenmalige regeldruk burgers (* 1 miljoen €)		Structurele regeldruk burgers (in €'s)	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Vorbereiding en kennisname	5,9	5,9	–	–
Steekproefcontroles/reality-checks	–	–	19.500	30.000
Totale regeldruk voor burgers	5,9	5,9	19.500	30.000

Ook voor de structurele regeldruk voor burgers dient te worden opgemerkt dat deze naar verwachting in de komende decennia zal afnemen. Het kabinet streeft naar een gasloze gebouwenvoorraad in 2050. Door de toename aan gasloze gebouwen zal het aantal burgers dat gasverbrandingsinstallaties in eigendom of gebruik hebben, gaan afnemen. Hierdoor zal ook de structurele regeldruk voor burgers gaan afnemen.

4.4. Gevolgen voor decentrale overheden

Het uitgangspunt is dat werkzaamheden onder de beoogde erkenningsregeling conform geldende wet- en regelgeving worden uitgevoerd en er daarop geen feitelijke (nieuwe) toezichtstaak ontstaat. In dit onderzoek is, conform de meetmethodiek, uitgegaan van de regeldruk bij 100% naleving. Deze toezichtstaak heeft daarom geen lasteneffecten voor gemeenten, die bevoegd gezag zijn voor toezicht en handhaving van de Woningwet en het Bouwbesluit 2012.

De 100% naleving zal in de praktijk echter niet voorkomen. Met de beoogde erkenningsregeling worden geen nieuwe inhoudelijke technische eisen opgenomen in deze regelgeving ten aanzien van verbrandingsinstallaties die leiden tot een nieuwe toezichtstaak voor gemeenten. Wel nieuw is de verbodsbepaling voor het uitvoeren van werkzaamheden aan gasverbrandingstoestellen door niet-gecertificeerd bedrijven. Voor deze verbodsbepaling is de gemeente ook bevoegd gezag. De Wabo die de toezichtstaak voor de gemeenten regelt voor bouwregelgeving, geeft beleidsruimte aan gemeenten. Gemeenten kunnen zelf de mate en wijze waarop zij toezicht houden invullen. Het huidige toezicht op gasverbrandingsinstallatie bij bestaande bouw is in het algemeen beperkt. Veelal wordt door gemeenten alleen opgetreden bij meldingen van mogelijke overtredingen. Enerzijds zal er naar verwachting slechts een zeer beperkte toename aan meldingen zijn in verband met illegaal uitgevoerde werkzaamheden waarop de gemeente moet acteren. Anderzijds wordt verwacht dat door de erkenningsregeling gasverbrandingstoestellen in toenemende mate voldoen aan de technische eisen en dus minder aanleiding geven tot signalen richting gemeenten. Hierdoor wordt verwacht dat er per saldo geen sprake zal zijn van een wezenlijke toename aan meldingen van mogelijke overtreding van de Woningwet of het Bouwbesluit 2012.

4.5. Gevolgen voor de rijksoverheid

CBI's en certificatieschema's moeten worden beoordeeld en aangewezen door de Minister van BZK. Kosten die door de overheid worden gemaakt voor het beoordelen van certificatieschema's aan het wettelijke kader, zullen worden doorberekend aan de schemabeheerder(s). De kosten die door de overheid worden gemaakt voor het aanwijzen van CBI's, zullen eveneens worden doorberekend aan de CBI's. Daarnaast zal de overheid kosten maken voor het bijhouden van het (online) register van gecertifi-

ceerde bedrijven. De kosten voor het uitvoeren van steekproeven door de Minister zullen gedeeltelijk worden doorberekend aan de sector. Hierbij geldt als uitgangspunt het toetsingskader in het rapport «Maat houden».¹⁹ Het uitgangspunt dat in dit rapport is neergelegd, is dat toezicht en handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen moeten worden gefinancierd. Als er onderscheidende criteria aanwijsbaar zijn voor partijen die specifiek en in substantiële mate profijt hebben van toelating, toezicht en handhaving, kan op dit uitgangspunt een uitzondering worden gemaakt en kunnen de kosten (gedeeltelijk) worden doorberekend aan de betrokken marktpartijen. Echter het toezicht mag niet afhankelijk zijn van de bijdragen van de marktpartijen. Op basis van dit rapport kunnen de kosten gedeeltelijk worden doorberekend aan de sector.

5. Toezicht en handhaving

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke mogelijkheden betrokken partijen hebben in het kader van toezicht en handhaving. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke mogelijkheden. Binnen de publiekrechtelijke mogelijkheden kan verder onderscheid worden gemaakt in de mogelijkheden binnen het stelseltoezicht en het toezicht op de naleving van de verbodsbepaling door het bevoegd gezag. Ook is het in bepaalde gevallen nodig om tegen een overtreding van de voorschriften strafrechtelijk op te treden.

In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op het stelseltoezicht. Paragraaf 5.3 gaat in op het toezicht door gemeenten als bevoegd gezag. In paragraaf 5.4 komen de privaatrechtelijke mogelijkheden aan de orde en in paragraaf 5.5 wordt tot slot ingegaan op de strafrechtelijke mogelijkheden.

5.2. Toezicht en handhaving binnen het stelsel

Een CBI geeft certificaten af op aanvraag van installatiebedrijven op basis van door de Minister aangewezen certificatieschema's indien die bedrijven voldoen aan de gestelde eisen. De CBI zal erop moeten toezien dat installatiebedrijven die in het bezit zijn van een certificaat aan die eisen blijven voldoen. Dat moet gebeuren door steekproefsgewijze controles van uitgevoerde werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties en (administratieve) audits. In geval de CBI constateert dat het certificatieschema niet wordt nageleefd, kan de CBI het certificaat schorsen of intrekken.

Het kabinetsstandpunt voor conformiteitsbeoordeling en accreditatie stelt dat toezicht op aangewezen CBI's moet worden ingevuld als stelseltoezicht. Het toezicht door de Minister op het functioneren van een CBI zal terughoudend zijn en georganiseerd moet worden in overleg met de RvA. Zoals in paragraaf 2.4 is uiteengezet, is een van de beoogde voorwaarden voor aanwijzing dat de CBI over een passende accreditatie van de RvA voor het verstrekken van procescertificaten beschikt. De RvA ziet toe op deskundigheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en betrouwbaarheid van de CBI. De RvA beoordeelt instellingen en hun werkzaamheden tegen het licht van internationale (ISO) normen (in dit geval NEN-EN-ISO/IEC 17065) en in bepaalde gevallen ook van aanvullende vereisten die marktpartijen nationaal en eventueel internationaal zijn overeengekomen. In dit geval kan het wettelijke kader aanvullende eisen op de interna-

¹⁹ Rapport Maat houden, 2014, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/05/20/rapport-van-de-interdepartementale-werkgroep-herziening-maat-houden>.

tionale accreditatienormen bevatten. Leidt een beoordeling door de RvA tot een positief besluit over accreditatie dan mag de CBI vervolgens het accreditatiemerk met registratienummer van de RvA voeren. Daarmee kan de CBI haar bewezen deskundigheid aantonen. De RvA beoordeelt CBI's periodiek. De periodieke toetsing kan uitmonden in het schorsen of intrekken van de accreditatie van de CBI. Naast de maatregelen die de RvA in het kader van accreditatie kan treffen houdt de Minister van BZK toezicht op het functioneren van het stelsel, waaronder toezicht op de aangewezen CBI's. Dit toezicht zal terughoudend zijn en zich vooral concentreren op het handelen door CBI's als bestuursorgaan. De RvA ziet immers ook toe op de beoordelingen bij het verstrekken van certificaten via accreditatie en haar audits daarop. De RvA ziet tevens toe op de juiste uitvoering van de schema's door de CBI. Dit betekent dat de Minister bij een goed functionerend systeem van certificering geen toezicht hoeft te houden op de vakbekwame uitvoering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. Dit laat echter onverlet dat de door de Minister aangewezen toezichthouders dienen te beschikken over de bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht tot het betreden van plaatsen en het vorderen van inlichtingen en inzage in gegevens en bescheiden. Dit toezicht is geregeld in het voorgestelde derde lid van artikel 92 van de Woningwet. Op grond van dit artikellid wijst de Minister ambtenaren aan die belast zijn met het stelseltoezicht. Hiermee komen de aangewezen toezichthouders de bevoegdheden in titel 5.2 van de Awb toe. Kort gezegd betekent dit dat de toezichthouders inzage kunnen vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden die nodig zijn voor de uitoefening van hun taken en de informatie bij de betrokken partijen kunnen opvragen die zij nodig hebben om toezicht te kunnen houden op de goede werking van het stelsel. Door middel van thematisch toezicht kan informatie worden verzameld over het functioneren van het stelsel in de praktijk en de effectiviteit van certificering. Hiervoor zullen in beperkte mate steekproefcontroles van uitgevoerde werkzaamheden plaatsvinden, zogenaamde reality-checks. Deze reality-checks zijn primair bedoeld om op de werking van het stelsel toe te zien en niet als direct toezicht op het gecertificeerde bedrijf dat de werkzaamheden heeft uitgevoerd. Dat ligt immers bij de CBI.

5.3. Toezicht en handhaving door het bevoegd gezag

Toezicht en handhaving van de krachtens artikel 1b in samenhang met artikel 2 van de Woningwet gestelde voorschriften, is geregeld in artikel 92, eerste lid, van de Woningwet. Daarnaast zijn de artikelen 5.2, tweede lid, en 5.3 tot en met 5.25 van de Wabo van toepassing. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in deze systematiek. De gemeente kan als bevoegd gezag handhavend optreden wanneer iemand zich niet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 houdt (artikel 2 Woningwet), of in de gevallen waarin voor de werkzaamheden een omgevingsvergunning voor het bouwen is verleend, zich niet aan de omgevingsvergunning voor het bouwen houdt (Wabo). Handhavend optreden kan bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Artikel 92a van de Woningwet biedt verder de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij herhaaldelijk overtreding van artikel 1b van de Woningwet. In het beoogde stelsel richt de toezichtstaak van het bevoegd gezag zich op het al dan niet beschikken over een certificaat bij de uitvoering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties. De verbodsbepaling richt zich tot degene die de werkzaamheden uitvoert en degene die die werkzaamheden laat uitvoeren. Bij het ontbreken van een certificaat kan de gemeente dus zowel ten opzichte van de installateur als ten opzichte van de opdrachtgever handhavend optreden. Indien de installateur beschikt over een certificaat dat is afgegeven door een CBI op basis van een aangewezen

certificatieschema mag het bevoegd gezag erop vertrouwen dat de installateur voldoet aan de gestelde eisen voor de uitvoering van de betreffende werkzaamheden. Het toezicht op de juiste toepassing van het certificatieschema is daarmee in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de CBI en daarmee een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen de CBI en certificaathouder.

Naast het toezicht op overtreding van artikel 1b van de Woningwet is het bevoegd gezag ook bevoegd op te treden tegen overtredingen van artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet (zorgplicht) wanneer wordt geconstateerd dat bij de uitvoering van werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties gevaar voor de gezondheid of veiligheid is ontstaan. De zorgplichtbepaling is een vangnetbepaling. De zorgplicht is gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaarzettende situaties, die zich voordoen en die niet vallen onder de voorschriften, zoals deze zijn uitgewerkt in het Bouwbesluit 2012.²⁰

5.4. Privaatrechtelijke mogelijkheden

Het Burgerlijk Wetboek biedt de mogelijkheid voor consumenten om handelaren, zijnde diegenen die handelen in het kader van een beroep of bedrijf, aan te spreken op zogenoemde oneerlijke handelspraktijken (boek 6, titel 3, afdeling 3a). Een handelaar handelt onrechtmatig jegens een consument indien hij een handelspraktijk verricht die misleidend of agressief is. In het Burgerlijk Wetboek zijn gevallen genoemd waarbij in ieder geval sprake is van dergelijke handelspraktijken. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer informatie wordt verstrekt die feitelijk onjuist is of misleidend of kan misleiden, zoals het ten onrechte gebruiken van een verklaring of een symbool in verband met erkenning of kwalificaties van de handelaar. Van belang is dat het voor eigenaren en bewoners in hun hoedanigheid van opdrachtgever eenvoudig is om na te gaan welke installatiebedrijven gecertificeerd zijn. Zij hebben hier belang bij, omdat zij veilig willen wonen. Daarnaast is de voorgestelde verbodsbepaling ook op hen van toepassing. Om inzichtelijk te maken welke bedrijven voldoen aan de gestelde eisen, zal een (landelijk) (online)register van gecertificeerde bedrijven worden ingericht, waarop iedereen eenvoudig na kan gaan welke bedrijven gecertificeerd zijn.

Daarnaast houdt de Autoriteit Consument en Markt toezicht op oneerlijke handelspraktijken en kan deze in voorkomende gevallen boetes opleggen aan ondernemingen die gebruik maken van oneerlijke handelspraktijken.

Verder wordt gedacht aan een verplichting voor gecertificeerde installatiebedrijven om een beeldmerk te voeren dat door de Minister van BZK wordt geregistreerd. Installatiebedrijven die niet gecertificeerd zijn, zullen op deze wijze uit de markt kunnen worden geweerd. De Staat kan daarnaast als merkhouders optreden tegen onrechtmatig gebruik van het beeldmerk en zo nodig in een procedure bij de burgerlijke rechter een verbod op het gebruik van het beeldmerk vorderen.

Bij illegale installatiewerkzaamheden in een huurwoning (in opdracht van de verhuurder), kan voorts worden gewezen op de mogelijkheid van de huurder om zijn verhuurder hierop aan te spreken en een handhavingverzoek bij de gemeente in te dienen.

²⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3.

5.5. Strafrechtelijk

Naast de hiervoor vermelde publiekrechtelijke en privaatrechtelijke mogelijkheden tot handhaving kan zo nodig gebruik gemaakt worden van het strafrecht. Overtredingen van voorschriften die krachtens artikel 2 van de Woningwet worden gesteld zijn strafbaar gesteld op grond van artikel 1a van de Wet op de economische delicten. Dat betekent dat overtreding van de voorgestelde verbodsbepaling ook strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd.

6. Informatieverstrekking

Informatievoorziening is in het voorgenomen stelsel om verschillende redenen van belang.

De Minister van BZK heeft informatie nodig in het kader van het toezicht op de goede werking van het stelsel. In het wetsvoorstel (artikel 92, derde lid, Woningwet) is opgenomen dat de Minister toezichthouders kan aanwijzen voor het systeemtoezicht. In dat kader hebben toezichthouders op grond van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht verschillende bevoegdheden om informatie op te vragen bij de betrokken partijen. Daarnaast biedt de in het wetsvoorstel opgenomen grondslag een basis om bij of krachtens algemene maatregel nadere regels te stellen over de informatievoorziening jegens de Minister. Het gaat hierbij om informatie over CBI's. Te denken valt dan aan een meldingsplicht voor de CBI die zijn accreditatie heeft verloren of die failliet is gegaan. Daarnaast is informatie over certificaathouders van belang, bijvoorbeeld over de verstrekking of intrekking van certificaten. Daarnaast zal de Minister inzicht moeten krijgen in de afgemelde werkzaamheden door certificaathouders ten behoeve van steekproeven in het kader van het systeemtoezicht. Ook de Minister kan informatie delen. Als bijvoorbeeld bij het toezicht van de Minister blijkt dat een certificaathouder duidelijk een vakbekwame norm schendt, is dit ook van belang voor de certificerende instelling om te weten. Die kan dan overgaan tot sanctionering, zoals het intrekken van het certificaat. Het delen van informatie is ook van belang voor het eventueel bijstellen van het certificatieschema door de certificerende instelling.

Verder is het van belang dat de gemeente als toezichthouder op de naleving van de voorgestelde verbodsbepaling over de nodige informatie kan beschikken om erop te kunnen toezien dat werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties worden uitgevoerd door installateurs die beschikken over een geldig certificaat. Ook de toezichthouders van de gemeenten beschikken over bevoegdheden in het kader van hun toezichthoudende taak om informatie bij de betrokken partijen op te vragen.

Voorts is de informatie over de aangewezen CBI's van belang zodat het voor (installatie)bedrijven duidelijk is waar zij een certificaat kunnen aanvragen. De informatie over gecertificeerde (installatie)bedrijven is voor particulieren, bedrijven en overheden van belang om snel en eenvoudig te kunnen vaststellen welke bedrijven beschikken over een geldig certificaat om werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties uit te voeren.

In de lagere regelgeving zal daarom worden voorzien in een openbaar register met informatie over aangewezen CBI's en certificatieschema's en informatie over certificaathouders. Op deze wijze kan worden tegengegaan dat iemand zich onterecht gedraagt alsof hij een geldig certificaat heeft.

Bij de uitwerking van de regels met betrekking tot de informatievoorziening zal worden gewaarborgd dat het verwerken van de betreffende gegevens in overeenstemming is met de daaraan vanuit het belang van de bescherming van persoons- en bedrijfsgegevens te stellen eisen. Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest), de algemene verordening gegevensbescherming en artikel 10 van de Grondwet stellen beperkingen en voorwaarden aan de uitwisseling van persoonsgegevens. Een inperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer is uitsluitend gerechtvaardigd wanneer dit voorzien is bij wet, een legitiem doel dient en de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dit recht komt in bepaalde gevallen ook toe aan rechtspersonen.

In de lagere regelgeving zal erop worden toegezien dat de in het register op te nemen gegevens uitsluitend noodzakelijk zijn voor het toezicht op het goed functioneren van het beoogde stelsel, de uitvoering en handhaving door het bevoegd gezag in dat kader en de gegevens die het bevoegd gezag en de opdrachtgever nodig hebben om te beoordelen welke installateurs beschikken over een geldig certificaat. Gezien de aard van dit soort gegevens, zal het vooral gaan om zakelijke gegevens als de bedrijfsnamen van CBI's en certificaathouders. Er is geen noodzaak om andere bedrijfsgegevens of bijzondere persoonsgegevens in het register op te nemen. Wel zou in het geval van de certificaathouders in voorkomende gevallen sprake kunnen zijn van persoonsgegevens in de vorm van identificerende gegevens, indien de persoonsgegevens direct aan de bedrijfsnaam kunnen worden ontleend. Het is echter niet noodzakelijk de NAW-gegevens (naam, adres en woonplaats) in het register op te nemen. Met toepassing van het beginsel van dataminimalisatie bij bescherming van persoonsgegevens zal worden geregeld dat alleen de (bedrijfs)naam van de certificaathouder en zijn KvK-nummer worden geregistreerd. Het gaat er immers alleen om dat nagegaan kan worden dat de installateur over een geldig certificaat beschikt. Bij de nadere uitwerking zal worden bekeken hoe het register zodanig kan worden vormgegeven dat het ook daadwerkelijk voor de consument als hulpmiddel bij het kiezen van een installatiebedrijf kan dienen en andere bedrijfsgegevens wel op basis van vrijwilligheid kunnen worden opgenomen.

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In dit wetsvoorstel is geen overgangsrecht opgenomen, omdat er geen noodzaak toe is. Immers, eerst in de lagere regelgeving zullen de gevallen worden aangewezen die onder het stelsel en dus onder de beoogde verbodsbepaling komen te vallen. Daarom zal eerst bij de uitwerking van de lagere regelgeving worden beoordeeld of en voor welke situaties overgangsrecht nodig is. In het wetsvoorstel is wel voorzien in de mogelijkheid van een gefaseerde inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging. Gekozen kan worden om de verschillende onderdelen op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Hiermee kan rekening worden gehouden met het feit dat partijen, zoals CBI's, schemabeheerders en (installatie)bedrijven voldoende tijd moeten hebben om zich voor te bereiden op en te voldoen aan de wettelijke eisen. Voordat de verbodsbepaling in werking kan treden, dienen betrokkenen te beschikken over daartoe verstrekte certificaten. Daartoe zullen allereerst de certificatieschema's door de Minister van BZK moeten worden getoetst en aangewezen. Vervolgens zullen de CBI's kunnen worden aangewezen. Zoals toegelicht zullen de CBI's in ieder geval over een accreditatie van de RvA moeten beschikken. Die accreditatie neemt enige tijd in beslag. Daarom zal bij de uitwerking op het niveau van het Bouwbesluit 2012 een

overgangsbepaling worden overwogen, waarbij de CBI na inwerking-treding van de betreffende bepalingen niet meteen hoeft te beschikken over een accreditatie onder de voorwaarde dat de CBI binnen één jaar na inwerkingtreding alsnog een accreditatie verkrijgt. Dat jaar moet voldoende zijn voor CBI's om accreditatie te verkrijgen.

Op deze wijze kunnen CBI's in dit overgangsjaar snel overgaan tot het verstrekken van certificaten en is de overgangstermijn zo beperkt mogelijk.

8. Advies en consultatie

Van dit wetsvoorstel is een ontwerp gepubliceerd in het kader van de internetconsultatie op www.internetconsultatie.nl. Deze consultatie vond plaats van 31 januari 2018 tot en met 28 februari 2018. Er zijn 32 reacties op de internetconsultatie ontvangen. Deze reacties zijn geanalyseerd en er is een rapport gemaakt, dat op www.internetconsultatie.nl is geplaatst.

Daarnaast is het ontwerp in het kader van de Code interbestuurlijke verhoudingen voorgelegd aan de vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal overleg (IPO) en is het ontwerp voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). De ATR heeft op 8 maart 2018 een advies uitgebracht²¹. De VNG heeft bij brief van 28 maart 2018 gereageerd²².

De reacties en adviezen hebben op onderdelen geleid tot aanvullingen, verduidelijkingen en/of verbeteringen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste opmerkingen.

8.1. Algemeen

Uit de reacties op de internetconsultatie blijkt veel steun voor het beoogde stelsel. De reacties betreffen met name de nadere uitwerking van het stelsel in de onderliggende regelgeving en de invoering van het stelsel. Deze reacties zal ik ter harte nemen bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving. Deze nadere uitwerking zal in nauwe samenwerking met de sector worden vormgegeven, zodat zoveel mogelijk kan worden geborgd dat de uitwerking van het stelsel in de praktijk goed uitvoerbaar is en het stelsel zorgvuldig kan worden ingevoerd.

Verder is in een aantal reacties gevraagd om in de naamgeving van het wetsvoorstel de doelstelling, reductie van het aantal koolmonoxide-ongevallen, tot uitdrukking te brengen.

De doelstelling van het wetsvoorstel is in de considerans verwoord. Daarin is tot uitdrukking gebracht dat met de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties wordt beoogd het aantal koolmonoxideongevallen te reduceren.

8.2. Opzet en nadere uitwerking van het certificeringsstelsel

8.2.1. Keuze voor procescertificering

Een aantal installatiebedrijven vraagt aandacht voor de gevolgen voor kleine installatiebedrijven en ZZP-ers. In dit verband is door een aantal partijen gepleit voor een erkenningsregeling in plaats van of naast een certificeringsregeling en is gevraagd om de samenhang met bestaande certificeringsregelingen zoals de BRL6000 en 6001. Verder is door

²¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

²² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

organisaties en bedrijven uit de sfeerhaarden- en kachelbranche gevraagd om passende regelingen (schema's) per productgroep, waarbij bestaande kwaliteitsregelingen kunnen worden aangevuld met het beoogde stelsel van certificeringsregeling. Opgemerkt is echter ook dat belangrijke onderdelen van de betreffende regelingen uniform moeten zijn. Ook is gevraagd om de mogelijkheid van (deel)certificaten voor bijvoorbeeld eerste aanleg bij nieuwbouw, werkzaamheden bij onderhoud en reparatie en voor werkzaamheden aan collectieve rookgasafvoeren. Aan de andere kant wordt door een aantal partijen erop gewezen dat een stelsel van veel verschillende certificaten te veel ruimte aan de markt laat en dat dit leidt tot onvoldoende transparantie en onduidelijkheid bij de klant. Een partij geeft aan dat de oplossing gezocht moet worden in technische oplossingen en niet in een stelsel van certificering.

Uitgangspunt voor het uit te werken stelsel is dat het de veiligheid van de consument goed moet borgen. Daarbij moet het stelsel goed uitvoerbaar zijn voor zowel grote- als kleine bedrijven en ZZP-ers. Zoals aangegeven, zal de nadere uitwerking van de lagere regelgeving in nauwe afstemming met de sector worden vormgegeven. Daarbij zal rekening worden gehouden met de geuite zorgpunten. Verder is het belangrijk dat in de uitwerking van het stelsel zoveel mogelijk aangesloten kan worden op reeds bestaande certificeringsregelingen van de sector. Ook vanuit het oogpunt van marktwerking en innovatiekracht is het belangrijk dat verschillende sectorspecifieke certificatieschema's naast elkaar kunnen bestaan. Beoogd wordt daarom een wettelijk uniform kader waarbij meerdere certificatieschema's kunnen worden toegelaten. Alle certificatieschema's die aan dezelfde objectieve eisen uit het wettelijke kader voldoen, kunnen worden toegelaten. Dit uniforme wettelijke kader zal ook de ruimte bieden voor specifieke schema's, zoals voor de eerste aanleg van een installatie bij nieuwbouw, werkzaamheden bij onderhoud en reparatie en voor werkzaamheden aan collectieve rookgasafvoeren.

Met betrekking tot het verzoek om naast certificering ook de mogelijkheid voor een erkenningsregeling in het stelsel op te nemen voor kleinere bedrijven wordt het volgende opgemerkt. Zoals in paragraaf 2.5 is uiteengezet richt procescertificering zich op het goed uitvoeren en borgen van een proces. Of dit wordt gedaan door een klein of groot bedrijf maakt niet uit. Daarbij kan in de certificatieschema's voor procescertificering die door de sector worden opgesteld, rekening worden gehouden met de kenmerken van kleine bedrijven. Hierdoor kan een schema proportioneel worden gehouden voor kleine bedrijven.

Uitgaande van het Nationaal actieplan gereguleerde beroepen zou in plaats van procescertificering ook voor beroepsreglementering kunnen worden gekozen, zoals beroepsregistratie of een vergunningenstelsel. Deze opties komen echter onvoldoende tegemoet aan de doelstelling van dit wetsvoorstel om te voorkomen dat er koolmonoxide vrijkomt. Het beoogde stelsel van certificering heeft namelijk niet alleen betrekking op borgen van het vakmanschap van de installateur maar ook op het resultaat van diens werkzaamheden, te weten een installatie die veilig kan worden gebruikt. Bij procescertificering, waarbij werkzaamheden alleen nog door een gecertificeerd bedrijf en vakkundige installateurs mogen worden uitgevoerd, wordt dat beter geborgd.

Daarnaast is de keuze voor procescertificering wenselijk omdat daarmee de eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen ten aanzien van publieke doelstellingen wordt aangesproken en benut. Hierbij is ook van belang dat de eisen die als basis dienen voor conformiteitsbeoordeling door de sector zelf of in nauwe samenspraak met de sector worden opgesteld (en daarom goed aansluiten bij de praktijk) en het een flexibele manier van

regulering is (betrokken partijen kunnen zelf het initiatief nemen om hun schema's aan te passen).

Voorts kunnen erkende technische oplossingen niet als alternatief worden gezien van een stelsel van certificering zoals met dit wetsvoorstel wordt beoogd. Een erkende technische oplossing is in zekere zin te vergelijken met attesten en erkende kwaliteitsverklaringen. Daarbij richt de technische oplossing zich alleen op de kwaliteit van gebruikte bouwproducten en laat deze het proces om te komen tot een veilige installatie buiten beschouwing. Als gevolg hiervan ontbreekt de controle op de uitvoering van werkzaamheden en daarmee de waarborg dat de installatie veilig kan worden gebruikt. Daarvoor is de inzet van een vakbekwame installateur noodzakelijk.

8.2.2. Vakbekwaamheid en opleidingen

Wat betreft de beoogde vakbekwaamheidseisen wordt in de internetconsultatie gevraagd om bij certificatie zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande opleidingen en om permanente educatie. Om vakbekwaamheid van de installatiemonteur te kunnen aantonen wordt daarbij gepleit voor een Vakpaspoort waaraan Uneto-VNI op dit moment werkt.

In de lagere regelgeving zullen, in afstemming met de sector, alleen de noodzakelijke competenties worden vastgelegd waarover een monteur moet beschikken. In de certificatieschema's die door de sector worden opgesteld, kunnen deze competenties vervolgens worden doorvertaald in opleidings- en vakbekwaamheidseisen. Dit geldt ook voor regelmatige bijscholing. Bij ieder afzonderlijk certificatieschema is het mogelijk om specifieke eisen op te nemen, zolang deze minimaal invulling geven aan de wettelijk omschreven competenties. Hiermee wordt ruimte gegeven aan de sector om bestaande opleidingen aan te passen of nieuwe opleidingen te ontwikkelen. Verder kan voor het aantonen van vakbekwaamheid een Vakpaspoort een goed initiatief zijn. Dit zal echter niet worden voorgeschreven, omdat de sector de ruimte moet hebben om ook andere initiatieven te ontwikkelen die voldoen aan de minimumeisen.

8.2.3. Label/beeldmerk

In een aantal reacties is gevraagd om aan het nieuwe stelsel een beeldmerk te verbinden. Als voorbeelden zijn hierbij genoemd het bestaande beeldmerk OK CV en CO-safe.

Onderschreven wordt dat het verbinden van een beeldmerk aan het nieuwe stelsel belangrijk is voor transparantie op de markt. Hiermee is het voor consumenten duidelijk dat zij te maken hebben met een gecertificeerd bedrijf dat voldoet aan de gestelde eisen. In de paragraaf 2.4 en 5.4 van de memorie van toelichting is aangegeven dat wordt gedacht aan de verplichting voor (installatie)bedrijven om een in de regelgeving voorgeschreven beeldmerk gebruiken. Bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving zal bezien worden hoe hieraan op een goede manier invulling kan worden gegeven.

8.2.4. Registratie

Door een aantal partijen wordt gepleit voor een centrale registratie voor het afmelden van installaties na plaatsing en onderhoud en voor een online register van gecertificeerde bedrijven. Partijen geven aan dat het Qbis-register en andere reeds bestaande registers een plek zouden moeten krijgen in het nieuwe stelsel.

Het beoogde stelsel voorziet in afmeldingen van werkzaamheden bij de afzonderlijke CBI's naar aanleiding waarvan steekproefcontroles kunnen worden uitgevoerd. Een centrale landelijke registratie van ketels en

afmeldingen is niet nodig om het beoogde doel van de wettelijke verplichting te bereiken. Het Rijk zal een landelijke registratie daarom niet opzetten. Het staat de sector echter vrij om zelf een centrale registratie van installaties op te zetten.

Met betrekking tot een (landelijk) online register van gecertificeerde bedrijven is in paragraaf 2.4 van de memorie van toelichting aangegeven dat dit zal worden ingericht, zodat iedereen eenvoudig na kan gaan welke bedrijven gecertificeerd zijn.

8.3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

In een aantal reacties wordt aandacht gevraagd voor de relatie van het wetsvoorstel met de Europese Verordening voor gastoestellen (GAR) en de Verordening bouwproducten (CPR).

Zoals in paragraaf 2.1 en paragraaf 3.2 is uiteengezet, ziet de GAR op de eisen die aan het gasverbrandingstoestel zelf worden gesteld in het kader van de productveiligheid. Ook de CPR stelt eisen aan producten. De verordening bepaalt voor welke bouwproducten en productgroepen een geharmoniseerde norm is of moet worden ontwikkeld. Bouwproducten die vallen onder een geharmoniseerde norm waarvan een overgangsperiode (co-existentieperiode) is verstreken, moeten een CE-markering hebben. Dit merkteken geeft aan dat het product is getest volgens Europese testmethoden op het gebied van veiligheid, gezondheid en milieu. Het is gebruikelijk dat de rookgasafvoervoorziening in Nederland afzonderlijk van het verbrandingstoestel wordt geleverd. Rookgasafvoervoorzieningen («kanalen») moeten in Nederland zijn voorzien van een CE-markering op grond van de CPR. Het kan echter ook voorkomen dat de rookgasafvoervoorziening onderdeel is van een verbrandingstoestel met CE-markering op grond van de GAR of wordt meegeleverd onder deze CE-markering.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd aanvullend aan deze producteisen eisen te stellen aan de werkzaamheden die aan de gasverbrandingsinstallatie worden verricht om te waarborgen dat de gasverbrandingsinstallatie op een veilige manier kan worden gebruikt. De paragrafen 2.1 en 3.2 zijn aangevuld met het bovenstaande.

8.4. Communicatie

Een groot aantal partijen pleit voor een (jaarlijkse) landelijke consumentencampagne, zowel vanuit de overheid als het bedrijfsleven. Ook wordt gepleit voor een campagne richting marktpartijen.

De regering onderschrijft het belang van een consumentencampagne. Daarom zal worden ingezet op een brede publieke bewustwordingscampagne. In de paragrafen 2.4 en 2.5.3 van de memorie van toelichting is hieraan ook nadrukkelijk aandacht besteed.

8.5. Handhaving, controle en sancties

De VNG heeft aangegeven dat de toezichtrol van de gemeente in het wetsvoorstel onvoldoende is uitgewerkt en ziet risico's voor de uitvoering hiervan. Ook in de internetconsultatie is gewezen op het belang van goed toezicht en handhaving. Daarbij is gevraagd of dit goed georganiseerd kan worden. Hierbij is ook gewezen op een goede controle en sanctiebeleid en de taak van de gemeente daarbij.

In de eerste plaats wordt opgemerkt dat het voorgenomen stelsel voldoende prikkels heeft om overtreding van de voorgenomen verbodsbepaling te ontmoedigen. In hoofdstuk 5 is ingegaan op de verschillende mogelijkheden die partijen hebben om elkaar hierop aan te spreken. CBI's en gecertificeerde bedrijven hebben er een groot belang bij dat illegale installateurs zoveel mogelijk worden geweerd. CBI's kunnen privaatrechtelijk optreden tegen illegale installateurs als deze installateurs ten onrechte de indruk wekken dat ze door die instellingen zijn gecertificeerd. Ook eigenaren en gebruikers van bouwwerken hebben er belang bij dat zij installateurs inhuren die gecertificeerd zijn. De beoogde verbodsbepalingen is immers ook van toepassing op degenen die de werkzaamheden laten uitvoeren. Door een (landelijk) (online)register van gecertificeerde bedrijven, is voor iedereen na te gaan welke partijen gecertificeerd zijn en dus mogen worden ingehuurd. Het register heeft hiermee een belangrijke functie. Een installateur die niet in het register voorkomt, zal snel als onbetrouwbaar worden gezien en worden geweerd uit de installatiesector. Daardoor wordt het voor illegale installateurs lastig om werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties uit te voeren.

Het publiekrechtelijk toezicht op de naleving van de verbodsbepaling door de gemeente heeft in die zin een aanvullende werking. De bestaande bevoegdheden van de gemeente wijzigen daarbij niet. De gemeente heeft in dat kader beleidsvrijheid om het toezicht en de intensiteit daarvan in te vullen, net zoals dat nu geldt bij de invulling van het toezicht op de naleving van voorschriften met betrekking tot de bestaande bouw of vergunningvrij bouwen. Het Bouwbesluit 2012 kent al voorschriften die zich richten op voorzieningen of installaties die zich in het bouwwerk bevinden. Daarnaast kan de gemeente bij werkzaamheden die onderdeel zijn van activiteiten waarvoor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt aangevraagd, zoals nieuwbouw of grote verbouwingen, toetsen of een gecertificeerde installateur is of zal worden ingehuurd en kan de gemeente handhavend optreden naar aanleiding van meldingen dat in een woning werkzaamheden aan verbrandingsinstallaties worden uitgevoerd door niet gecertificeerde installateurs. Zie ook paragraaf 4.4.

8.6. Voorstellen voor aanvullingen in het wetsvoorstel

Door veel partijen zijn in het kader van de internetconsultatie ook voorstellen gedaan voor aanvullingen in het stelsel.

Gevraagd wordt om gasleidingen toe te voegen aan de certificeringsplicht. Ook wordt gevraagd het ontwerp en de aanleg van een gas-technische installatie toe te voegen aan het stelsel alsmede de complete verbrandingsinstallatie. Verder wordt gevraagd propaangasinstallaties en de daarbij behorende verbrandingsinstallaties, alsmede terraskachels, caravans en plezierbootjes aan het stelsel toe te voegen, omdat ook daarbij incidenten kunnen voorkomen.

Het doel van de wettelijke certificeringsregeling is een veilige gasverbrandingsinstallatie uit oogpunt van reductie van koolmonoxideongevallen. Dit is het toestel inclusief rookgasafvoer en verbrandingsluchttoevoer. De veiligheid van een gas-technische installatie die het verbrandingstoestel voorziet van gas, valt hier niet onder. Verder is in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting aangegeven dat werkzaamheden aan gasleidingen niet leiden tot een risico op koolmonoxidevergiftiging en daarom niet onder het voorgenomen verbod vallen. Wel wordt de veiligheid van een bestaande verbrandingsinstallatie deels bepaald door het oorspronkelijk ontwerp en de aanleg daarvan. Bij onderhoud en werkzaamheden aan een bestaande verbrandingsinstallatie kan het daarom ook nodig zijn

te beoordelen of het oorspronkelijke ontwerp en de aanleg goed zijn uitgevoerd. De mate en wijze waarop deze beoordeling moet worden uitgevoerd, zal worden meegenomen in de verdere uitwerking van het stelsel.

Verder is in het wetsvoorstel uitgegaan van gasverbrandingsinstallaties in bouwwerken als bedoeld in de Woningwet. Dat zijn volgens de definitiebepaling in artikel 1 van de Woningwet installaties die onderdeel uitmaken van het bouwwerk. Gasverbrandingsinstallaties voor ruimteverwarming of warm tapwater die gebruik maken van andere gassoorten dan aardgas (zoals propaangas) vallen ook onder het beoogde stelsel. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat een stacaravan wel een bouwwerk is in de zin van de Woningwet, maar een mobiele caravan niet. Ook plezierboten zijn geen bouwwerk, maar woonboten wel. Het aantal gasverbrandingstoestellen in niet-bouwwerken is in vergelijking met het aantal in bouwwerken overigens beperkt.

Een aantal partijen geeft aan de verplichting tot regulier onderhoud in het wetsvoorstel te missen. In een aantal reacties is ook het voorstel gedaan om voor een goede borging van het stelsel de verbinding te leggen met verzekeraars. Aangegeven wordt dat verzekeraars certificeringsvoorwaarden zouden kunnen opnemen in hun verzekering (gelijk aan het schoorsteenvegen bij een open haard) of (twee)jaarlijks onderhoud aan en van een gas-technische installatie kunnen verplichten in de polisvoorwaarden van een inboedelverzekering.

In navolging van de aanbeveling van de OvV is afgezien van een verplichting tot regulier onderhoud. Een dergelijke verplichting brengt grote praktische implicaties met zich mee, terwijl de verwachting is dat de voorgenomen wettelijke verplichting de veiligheid van gasverbrandingsinstallaties al sterk zal verbeteren. Het invoeren van een verplichte periodieke keuring zou een aanzienlijke lastenverzwaring met zich meebrengen. Zie paragraaf 8.7.

Verder wordt opgemerkt dat het private partijen (bijvoorbeeld verzekeraars) vrijstaat om zelf voorwaarden met betrekking tot regulier onderhoud overeen te komen.

Een aantal partijen mist ook de verplichting tot het plaatsen van koolmonoxidemelders. Een belangrijke reden waarom een verplichting tot het plaatsen van koolmonoxidemelders niet in het wetsvoorstel is opgenomen, is dat uit het rapport van de OvV blijkt dat koolmonoxidemelders in veel gevallen niet betrouwbaar zijn en ze in de praktijk vaak niet juist worden gebruikt. De beste manier om ongevallen met koolmonoxide te voorkomen is ervoor te zorgen dat de installaties die gebruikt worden veilig zijn. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Koolmonoxidemelders kunnen hooguit een aanvulling hierop zijn. In dat kader zal naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden Krol, Beckerman en Kroger van 5 april 2018 een onderzoek worden uitgevoerd naar het verplicht stellen van koolmonoxidemelders, te beginnen bij nieuwbouw en renovatie van woningen.

Verder wordt opgemerkt dat de OvV in haar aanbevelingen wel wijst op vrijwillige plaatsing van koolmonoxidemelders en het stimuleren ervan. Het kabinet volgt het advies van de OvV hierin en stimuleert het aanbrengen van koolmonoxidemelders, onder andere via de landelijke publiekscampagne «Stop CO-vergiftiging» van Brandweer Nederland, de Veiligheidsregio's en de Nederlandse Brandwonden Stichting. Met deze campagne wordt meer aandacht gevraagd voor de gevaren van koolmonoxidevergiftiging en het belang van koolmonoxidemelders. Het is op dit moment dan ook onvoldoende aangetoond dat verplicht stellen van

koolmonoxidemelders een goed alternatief is voor een wettelijk stelsel van certificering.

Daarnaast wordt er in een aantal reacties voor gepleit om verkoop van gasverbrandingstoestellen aan particulieren en niet-gecertificeerde bedrijven te verbieden. Verkoop zou alleen mogelijk moeten zijn aan geregistreerde gecertificeerde bedrijven.

Met het nieuwe stelsel van procescertificering wordt het ook voor particulieren en niet-gecertificeerde bedrijven verboden om werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties uit te voeren zonder geldig certificaat. Een verbod van verkoop van gasverbrandingstoestellen aan particulieren en niet-gecertificeerde bedrijven ligt niet in de rede omdat dit de mogelijkheid om een toestel te kopen en een gecertificeerd bedrijf in te huren om dit toestel te plaatsen belemmert. Deze belemmering is niet redelijk en ook niet nodig om het beoogde doel te bereiken, namelijk dat gasverbrandingsinstallaties zodanig worden geplaatst en onderhouden dat deze veilig kunnen worden gebruikt.

Daarnaast merk ik in dit verband op dat met het manifest van 28 maart 2018 van natuur-en milieuorganisaties, de installatiebranche en andere maatschappelijke organisaties inmiddels een maatschappelijke beweging in gang is gezet om vanuit duurzaamheidsoverwegingen vanaf 2021 de verkoop van nieuwe volledige op gasgestookte CV-installaties te verbieden. De regering onderschrijft de ambitie van de partijen in het manifest. Om het gebruik van aardgas in Groningen te verminderen en de klimaatdoelen te halen is het belangrijk om in de komende jaren, bij nieuwe verwarmingsinstallaties, afscheid te nemen van CV-ketels die geheel gasgestookt zijn. De ambitie van partijen sluit goed aan bij een door de Tweede Kamer aangenomen motie met een vergelijkbare oproep.²³ De wijze waarop de geheel gasgestookte CV-ketels kunnen worden uitgefaseerd, is nog onderwerp van studie. De mogelijkheid om dit te doen via energieprestatie-eisen aan centrale verwarmingssystemen, zoals rendementseisen, is daarbij een van de opties. De voorgestelde maatregel zal burgers en bedrijven raken. Het is mede daarom logisch eventuele maatregelen bij de sectortafel gebouwde omgeving van het Klimaatakkoord aan de orde te laten komen.

8.7. Advies ATR

Het ATR heeft in haar advies van 8 maart 2018 aangegeven dat naar haar oordeel nut en noodzaak van het wetsvoorstel voldoende zijn onderbouwd. Daarbij adviseert het college om de effectiviteit van het stelsel in de komende jaren te monitoren en in de toelichting bij het voorstel aandacht te besteden aan de wijze waarop de monitoring van de effecten zal worden ingericht. Verder geeft het college aan dat een koolmonoxidemelder, hoewel deze niet de oorzaak van het probleem wegneemt, wel kan bijdragen aan het verminderen van het aantal (dodelijke) slachtoffers als gevolg van koolmonoxidevergiftiging. Het college adviseert daarom de kosten en baten van een koolmonoxidemelder kwantitatief uit te werken en aanvullend te motiveren waarom niet voor deze alternatieve maatregel is gekozen. Daarnaast adviseert het college om voor een verplichte periodieke keuring van gasverbrandingsinstallaties, als overwogen alternatieve maatregel, kwantitatief uit te werken wat de «aanzienlijke lastenverzwaring» zou betekenen, en in welke (beperkte) mate dit alternatief zou bijdragen aan het wegnemen van de oorzaken van koolmonoxide-ongevallen. Ook vraagt het college aandacht voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving (ook voor ZPP'ers en

²³ Kamerstukken II 2017/18, 34 775 XIII, nr. 93.

bouwbedrijven die bijvoorbeeld maar één installatie-monteur in dienst hebben). Tot slot adviseert het college de regeldrukeffecten-toets openbaar te maken en geeft het college de overweging om de regeldrukeffecten voor burgers ook uit te drukken in euro's.

Inzake het advies van het college met betrekking tot monitoring van de effectiviteit van het stelsel merk ik op dat bij de nadere uitwerking van het stelsel in onderliggende regelgeving gezamenlijk met de sector zal worden gezien hoe monitoring op een goede wijze kan worden vormgegeven. Het voornemen is om in de eerste jaren na de inwerkingtreding van het stelsel de prijzen die CBI's aan installatiebedrijven berekenen en de doorberekening daarvan aan de consument te monitoren. Met betrekking tot het advies van het college om met behulp van kosten en baten aanvullend te motiveren waarom niet gekozen is voor de beperktere maatregel tot verplichting van koolmonoxidemelders, wordt opgemerkt dat naar aanleiding van de aangenomen motie van de leden Krol, Beckerman en Kroger van 5 april 2018 nader onderzoek zal worden uitgevoerd naar het verplicht stellen van koolmonoxidemelders bij nieuwbouw en renovatie van woningen. Daarbij zal ook worden gekeken naar de lasten die een dergelijke verplichting met zich zou meebrengen. Voor het advies van het college met betrekking tot regulier onderhoud geldt dat de regering het verplichten van regulier onderhoud niet als een alternatieve maatregel ziet. De regering acht het evenals de OvV van belang dat de veiligheid wordt vergroot door de kwaliteit van de werkzaamheden aan installaties goed te borgen. Berekening van de hiermee verband houdende lasten is op dit moment dan ook niet opportuun. Verder merk ik op dat het uitdrukkelijk de bedoeling is dat het voorgenomen stelsel goed werkbaar is voor alle bedrijven, groot en klein en voor ZZP-ers. Zoals aangegeven is dit een belangrijk aandachtspunt bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving. De toets op de regeldrukeffecten is op 16 maart 2018 openbaar gemaakt. Het rapport van Sira Consulting is te vinden op www.rijksoverheid.nl.²⁴ Tot slot merk ik op dat naar aanleiding van de door het college gegeven overweging ik de regeldrukeffecten voor burgers in paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting ook heb uitgedrukt in euro's.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

²⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/documenten/rapporten/2016/07/01/onderzoeksrapporten-bouwbesluit-2012-besluit-bouwwerken-leefomgeving>.