

Vergaderjaar 2019–2020

35 407

Wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie (uitvoering van Verordening (EU) 2017/1369 inzake energie-etikettering van energiegerelateerde producten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Per 1 augustus 2017 is Verordening (EU) 2017/1369 van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 juli 2017 tot vaststelling van een kader voor energie-etikettering en tot intrekking van Richtlijn 2010/30/EU (PbEU 2017, L198) (verder: Verordening (EU) 2017/1369) in werking getreden. De uitvoeringsvoorschriften van het overgrote deel van Verordening (EU) 2017/1369, waaronder de strafbaarstelling van de materiële bepalingen, zijn neergelegd in het Besluit energie-etikettering energiegerelateerde producten van 30 januari 2018 (verder: Besluit energie-etikettering energiegerelateerde producten). Dit besluit is gebaseerd op de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie. De Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie biedt voor de uitvoering van enkele onderdelen van de verordening echter onvoldoende basis. Daarom dient ook de wet te worden aangepast zodat uitvoering kan worden gegeven aan de gehele verordening. Het onderhavige wetsvoorstel betreft een voorstel tot wijziging van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie (verder: WEE).

2. Verordening (EU) 2017/1369

De systematiek en de inhoud van Verordening (EU) 2017/1369 komt in grote lijnen overeen met die van Richtlijn 2010/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de vermelding van het energieverbruik en het verbruik van andere hulpbronnen op de etikettering en in de standaardproductinformatie van energiegerelateerde producten. Globaal gezegd zijn leveranciers (onder meer fabrikanten) van energiegerelateerde producten verplicht etiketten en productinformatiebladen omtrent het energiegebruik van deze producten mee te leveren aan handelaren, tenzij anders beschreven. Dit is een algemene beschrijving. Er zijn namelijk ook productspecifieke verplichtingen: bij lampen bijvoorbeeld zijn de etiketten op de verpakking gedrukt, bij televisies en monitoren mogen na de herziening de etiketten ook op het

scherm worden weergegeven, en voor de productinformatiebladen kan verwezen worden naar de product database. Handelaren zijn op hun beurt verplicht deze etiketten op de producten aan te brengen, de productinformatiebladen aan klanten ter beschikking te stellen, en dat in geval van internet-verkoop digitaal te doen. Op deze wijze worden consumenten geïnformeerd over het energieverbruik van producten en kunnen zij een gefundeerde keuze maken bij het aanschaffen van energiezuinige producten. De reikwijdte van deze etiketteringsplicht en de eisen aan de energie-etiketten worden nader uitgewerkt in gedelegeerde verordeningen. Thans zijn al enige jaren gedelegeerde verordeningen van kracht voor onder andere wasmachines en droogtrommels, afwasmachines, koelkasten, verwarmings- en warmwatertoestellen, televisies, airconditioners, ovens en afzuigkappen.

Naast de overeenkomsten tussen de verordening en de voorgaande richtlijn zijn er echter ook verschillen. De nieuwe Europese wetgevende handeling betreft geen richtlijn maar een verordening, die naar haar aard rechtstreeks toepasselijk is in de nationale rechtsorde van de lidstaat heeft. Een nieuw element in Verordening (EU) 2017/1369 ten opzichte van Richtlijn 2010/30/EU betreft de introductie van een Europese databank. Leveranciers zijn vanaf 1 januari 2019 verplicht de benodigde gegevens inzake energieverbruik in de Europese databank in te voeren voordat ze een nieuw model van een energierelevant product in de handel brengen.

Voorts biedt de verordening een tijdpad voor de aanpassing van de schaalindeling van de in de diverse gedelegeerde verordeningen vastgestelde energie-etiketten. Op basis van Richtlijn 2010/30/EU zijn destijds de energieklassen A+ tot en met A+++ toegevoegd aan de oorspronkelijke A-G schaal. Verordening (EU) 2017/1369 voorziet in de terugkeer naar de A-G schaal. De reden hiervoor is in de eerste plaats dat de meeste producten in de hoogste klassen van het energielabel vallen. Hierdoor is het voor consumenten lastig om een onderscheid te maken tussen modellen van energierelevante producten. In de tweede plaats is gebleken dat de huidige A+, A++ en A+++ schaal minder effectief is in het stimuleren van het aankopen van efficiënte producten dan de oorspronkelijke A-G schaal.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt, in aanvulling op wat ter uitvoering van Verordening (EU) 2017/1369 in het Besluit energie-etikettering energierelevante producten is neergelegd, tot uitvoering van enkele onderdelen van Verordening (EU) 2017/1369 voor welke de huidige WEE onvoldoende basis biedt:

- De Verordening (EU) 2017/1369 verplicht in artikel 9 markttoezichtautoriteiten onder andere bij vastgestelde niet-naleving van de verordening de opdracht te geven aan handelaren of leveranciers om passende, corrigerende maatregelen te nemen om de producten in overeenstemming met de voorschriften te brengen dan wel – indien passend – producten uit de handel te nemen of terug te roepen zolang de niet-naleving aan de orde is. De generieke attributie aan de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de Minister) om besluiten te mogen nemen waartoe Verordening (EU) 2017/1369 de markttoezichtautoriteit opdracht geeft of de keuze laat borgt dat er op nationaal niveau door de Minister uitvoering kan worden gegeven aan genoemd artikel 9 van de verordening (artikel 33a).
- In het verlengde hiervan bepaalt artikel 33b dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van gedelegeerde verordeningen als bedoeld in artikel 16 van Verordening (EU) 2017/1369.

- Tevens wordt met dit wetsvoorstel invulling gegeven aan de bevoegdheid opgenomen in artikel 8, vijfde lid, van Verordening (EU) 2017/1369 om de kosten van de documentcontrole en de fysieke tests van het product terug te vorderen van de leverancier indien deze verordening of de productspecifieke gedelegeerde handelingen niet (volledig) zijn nageleefd (artikel 33e). Met de wijziging van de WEE (artikel 33e) wordt het mogelijk de bedragen ter vergoeding van deze kosten bij ministeriële regeling vast te stellen. Het is het voornemen deze nadere regeling gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking te laten treden.
- Artikel 7, vierde lid, van de Verordening (EU) 2017/1369 draagt de lidstaten op om deugdelijke handhavingsmechanismen toe te passen en doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties vast te stellen en toe te passen indien voorschriften uit de verordening of de daarop gebaseerde gedelegeerde verordeningen niet worden nageleefd. Ter uitvoering hiervan wordt voorgesteld om een duaal handhavingssysteem te introduceren van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Bij het instellen van bestuursrechtelijke handhaving naast de strafrechtelijke handhaving zullen de meer eenvoudige overtredingen bestuursrechtelijk worden afgedaan. Als sprake is van ernstige overtredingen waarbij verzwarende omstandigheden spelen als recidive of daadwerkelijk manipuleren van testresultaten voor energie-etikettering zal een strafrechtelijke sanctionering aan de orde zijn. Hiermee ontstaat een handhavingssysteem waarbij afhankelijk van de ernst van de overtreding gekozen kan worden voor een van de stelsels (artikelen 33c en 33d). In paragraaf 4 en de artikelsgewijze toelichting wordt deze wijziging nader toegelicht.
- Omdat de Richtlijn 2010/30/EU is vervangen door een verordening en ten einde rekening te houden met het vaststellen van gedelegeerde handelingen op grond van artikel 16 van de Verordening (EU) 2017/1369, wordt de titel van de WEE gewijzigd in: Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie.

4. Toezicht en handhaving

4.1. Sanctiestelsel

De voorschriften uit de WEE worden nu strafrechtelijk gehandhaafd. De overtreding van deze voorschriften kunnen ingevolge artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten (hierna: WED) als economische delicten worden aangemerkt. Artikel 2 van het Besluit energie-etikettering energiegerelateerde producten regelt de strafrechtelijke handhaving van een aantal artikelen uit de Verordening (EU) 2017/1369.

In het kader van de strafrechtelijke handhaving zijn naast punitieve ook herstelsancties mogelijk. Op grond van artikel 4, tweede lid, van het Besluit energie-etikettering energiegerelateerde producten kan de Minister producten waarvan de etiketteringsinschaling niet correct is, uit de handel nemen of terugroepen. Deze herstelsancties vloeien voort uit de artikelen 9 en 10 van de Verordening (EU) 2017/1369. Het reparatoire karakter blijkt uit het toepasselijk verklaarde artikel 21, vierde lid, van de Verordening (EG) 765/2008 van het Europees parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van Verordening (EEG) 339/93. Daarin staat dat de maatregelen worden ingetrokken als betrokkene alsnog de voorschriften naleeft.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) is belast met het toezicht op de naleving (artikel 31 WEE). Van de in artikel 31, derde lid, geboden mogelijkheid het toezicht op de naleving van artikel 10 WEE op te dragen aan de ACM is geen gebruik gemaakt (zie artikel 1 van het Besluit aanwijzing toezichthouders Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie). De Minister van LNV heeft de bevoegdheid tot het

opleggen van herstelsancties gemandateerd aan de Inspecteur-Generaal van de NVWA (artikel 6 van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2019).

Op grond van artikel 7 van de Verordening (EU) 2017/1369 moeten lidstaten op de overtreding van de voorschriften van de verordening en de gedelegeerde handelingen sancties en handhavingsmechanismen vaststellen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Hoewel daarbij geldt dat de regels die in overeenstemming zijn met de voorschriften van artikel 15 van Richtlijn 2010/30/EU worden geacht aan artikel 7 van de Verordening (EU) 2017/1369 te voldoen, is er voor gekozen met het onderhavige wetsvoorstel de effectiviteit van de handhaving te vergroten.

Het wetsvoorstel regelt de bevoegdheid van de Minister tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en het opleggen van een bestuurlijke boete ter handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. De NVWA gaat dit in de praktijk doen. Daarmee wordt het naast het bestaande strafrechtelijke handhavingskader mogelijk bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium toe te passen. Bij de voorgestelde wijziging in het handhavingskader is de vraag leidend geweest op welke wijze de naleving het meest effectief zal worden bevorderd en op welke wijze het ten behoeve van toezicht en handhaving ingezette overheidsgeld het meeste effect sorteert. Aangesloten wordt bij de uitgangspunten zoals geformuleerd in de kabinetsreactie van 26 april 2018 naar aanleiding van het advies van Raad van State inzake sanctiestelsels op basis van artikel 21 van de Wet op de Raad van State (Nader rapport bestuurlijke boetestselsels, Stcrt. 2018, nr. 31269). Gezien de aard van de overtredingen die de afgelopen jaren zijn geconstateerd is een primair bestuurlijke handhaving meer geschikt. Omdat is gebleken dat voor een effectieve handhaving een zekere technische deskundigheid noodzakelijk is, is de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete bij de NVWA belegd. Bij een bestuurlijke handhaving kan tot slot eenvoudig en snel worden gerea-geerd op overtredingen (een «lik-op-stuk-beleid»). Bij de meer ernstige overtredingen waarbij bijvoorbeeld sprake is van verzwarende omstandigheden als recidive of daadwerkelijk manipuleren van testresultaten voor energie-etikettering is een strafrechtelijk sanctio-nering meer aangewezen. Hieronder zal nader worden ingegaan op de afzonderlijke argumenten voor de invoering van een bestuursrechtelijk handhavingssysteem.

Bestuursrechtelijke handhaving komt allereerst in aanmerking indien de overtreding eenvoudig is vast te stellen, er geen behoefte is aan een opsporingsfase met bijbehorende dwangmiddelen en opsporings-bevoegdheden en er geen zware straffen nodig zijn, ook niet ter afschrikking. In het merendeel van de overtredingen op grond van de WEE verdient om die reden bestuurlijke handhaving de voorkeur. Bestuursrech-telijke sancties sluiten daarbij ook aan bij de reparatoire maatregelen die op grond van artikel 9 van de Verordening (EU) 2017/1369 mogelijk zijn. Een tweede argument voor het invoeren van een bestuurlijk handhavings-systeem in de WEE is dat de sanctie moet kunnen worden opgelegd door een bestuursorgaan dat voldoende specifieke deskundigheid heeft om normovertredingen te kunnen vaststellen en daarop gepast en effectief te reageren. De NVWA heeft door haar huidige toezichtrol op product-groepen die een energielabel hebben de technische kennis over deze producten in huis en daarnaast ervaring met bestuursrechtelijke handhaving opgebouwd op andere, aanverwante beleidsterreinen. Daarbij kan als voorbeeld worden gewezen op het toezicht op de productvei-ligheid in het kader van de Warenwet, waar de NVWA eveneens primair bestuursrechtelijk handhaaft en het strafrecht voornamelijk inzet ingeval

van ernstige overtredingen met een gevaar voor de gezondheid of veiligheid. Bovendien heeft de NVWA een internationaal samenwerkingsnetwerk met zusterorganisaties in andere landen via Information and Communication System on Market Surveillance (ICSMS). Lidstaten streven er naar om alle onderzoeksresultaten van producten (zowel afwijkend als niet afwijkend) in dit systeem in te voeren. Dit netwerk kan ook benut worden indien een overtreding van een fabrikant uit een andere lidstaat is geconstateerd. Het IT platform van de Europese Commissie faciliteert uitwisseling tussen markttoezichtautoriteiten in de EU, onder meer om informatie te delen over producten die niet voldoen aan de voorwaarden, om duplicatie van werkzaamheden te voorkomen en het verwijderen van met wettelijke vereisten strijdige producten van de markt te versnellen. In het bijzonder bij technische wetgeving heeft het bestuursrecht bewezen een effectief middel te zijn om te handhaven en te sanctioneren. Bij de handhaving van energielabellingsvoorschriften gaat het vaak om het beoordelen van technische specificaties van producten. Omdat overtredingen in het kader van de WEE zich relatief minder vaak voordoen zal het voor het Openbaar Ministerie lastiger zijn deze kennis goed te kunnen opbouwen en daar capaciteit voor vrij te maken. Bij verwante zaken als ecodesign handhaaft de bevoegde Inspectie Leefomgeving en Transport ook primair bestuursrechtelijk. Een effectievere handhaving is tot slot mogelijk indien een lik-op-stukafdoeningsmogelijkheid bestaat. De bestuurlijke boete voorziet in deze behoefte waar het strafrecht dit niet (altijd) kan. De bestuurlijke boete wordt namelijk door de overtreder relatief snel na het begaan van de overtreding «gevoeld» omdat aan het instellen van rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) tegen deze boete, in tegenstelling tot het strafrecht, geen schorsende werking wordt verleend. De leverancier of handelaar kan zo meer direct worden geconfronteerd met (de gevolgen van) het plegen van een overtreding. Dit past bij de behoefte aan een lik-op-stukafdoening. De bestuurlijke boete is daarmee een slagvaardig en met het oog op de bevordering van de naleving effectief handhavingsinstrument. Ook de NVWA heeft aangegeven dat naar haar mening de effectiviteit van de handhaving zou verbeteren als de bestuurlijke boete zou worden geïntroduceerd (zie hoofdstuk 6).

De bedoeling is dat bij het instellen van bestuursrechtelijke handhaving naast de strafrechtelijke handhaving een overtreding in beginsel bestuursrechtelijk wordt afgedaan. De aard van de overtreding kan echter noodzaken tot een strafrechtelijke handhaving. Alsdan is een strafrechtelijke sanctionering meer aangewezen. Dat kan het geval zijn bij het daadwerkelijk manipuleren van producttests, dan wel bij recidive of overtredingen die voortduren. In dergelijke gevallen is het instrumentarium van het bestuursrecht ontoereikend (bijvoorbeeld als de inzet van ingrijpende dwangmiddelen nodig is). Daarnaast zal van de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving ook een preventieve, afschrikwekkende werking uitgaan.

Met een dergelijke duale aanpak is de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving logisch en afgestemd op de ernst van het vergrijp. Dit sluit aan bij het doel om leveranciers en handelaren tot normconform gedrag te brengen. Deze maatregelen staan naast de op grond van de Verordening (EU) 2017/1369 toe te passen maatregelen, zoals het terugroepen van producten of het uit de handel nemen ervan. Bij een duaal handhavingstelsel is het belangrijk dat in bijvoorbeeld convenanten goede afspraken worden gemaakt tussen de verschillende handhavende instanties.

4.2. Hoogte van de bestuurlijke boete

Bij algemene maatregel van bestuur zal de hoogte van de bestuurlijke boetes voor de afzonderlijke overtredingen worden bepaald. Daarbij zal afhankelijk van de aard van de overtreding en de gevolgen daarvan voor de eindgebruikers en de markt een afweging moeten worden gemaakt welke boete voor een bepaalde overtreding als evenredig geldt. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen een lage en een hoge categorie te betalen bestuurlijke boete. Indien er door een overtreding een gunstigere energieklassering wordt gesuggereerd waardoor de consument onjuiste informatie ontvangt, zal de overtreding zwaarder worden gesanctioneerd. Het niet aanbrengen of tonen van een etiket of niet of onvolledig invoeren van de vereiste informatie in de productendatabank zal daarentegen met een lagere boete kunnen worden gesanctioneerd. De hoogte van de op te leggen boete zal daarbij niet hoger kunnen zijn dan het boetemaximum van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

4.3. Doorberekening van handhavingskosten

De Verordening (EU) 2017/1369 bepaalt in artikel 8, vijfde lid, dat markttoezichtautoriteiten het recht hebben de kosten van de documentencontrole en de fysieke tests van energiegerelateerde producten terug te vorderen van de leveranciers indien deze verordening of een relevante gedeelgeerde verordening niet zijn nageleefd. Dit voorschrift heeft een rechtstreekse werking. In het nieuwe artikel 33e wordt geregeld dat de bedragen ter vergoeding van de kosten die samenhangen met de documentencontrole en de fysieke tests van het product bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld. Door deze kosten door te berekenen wordt in lijn gehandeld met het rapport Maat houden 2014 (Stcrt. 2014, nr. 16734). Als een bedrijf aanwijsbaar noodzaakt tot meer dan regulier toezicht en handhaving is het mogelijk handhavingskosten door te berekenen (volgens het principe «de veroorzaker betaalt»). Het gaat dan om kosten zoals bijvoorbeeld het nemen en analyseren van monsters, alsook de kosten van andere controles die nodig zijn om de omvang van een probleem vast te stellen en na te gaan of er corrigerende maatregelen zijn genomen, dan wel om niet-naleving op te sporen of te bewijzen. Conform het huidige kabinetsbeleid moeten bij retributies alle werkelijke kosten worden doorbelast aan de betreffende leverancier. De werkelijke kosten worden dan in rekening gebracht bij het individuele bedrijf dat niet naleeft. Overeenkomstig artikel 8, vijfde lid, van de Verordening (EU) 2017/1369 is het mogelijk handhavingskosten uitsluitend door te berekenen indien is vastgesteld dat de voorschriften zijn overtreden.

5. Regeldruk

Leveranciers waaronder fabrikanten waren al eerder onder het ingetrokken «Besluit etikettering energieverbruik van energiegerelateerde producten» verplicht om energie-etiketten en productinformatiebladen mee te leveren en technische documentatie beschikbaar te hebben voor de toezichthouder. In 2017 werd de Verordening (EU) nr. 2017/1369 van kracht. In het Besluit etikettering energieverbruik energiegerelateerde producten werd toen toegelicht dat de omzetting van Richtlijn nr. 2010/30/EU naar deze verordening incidentele gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven zal hebben die ongeveer 2.242.700 EUR zal bedragen. Dit bedrag bestaat uit de kosten voor de aanpassing van de schaalindeling van de energie etiketten door de fabrikanten, uit de kosten voor de aanpassing van de etiketten voor handelaren en de kosten voor het uploaden van de technische informatie in de Europese databank.

Op het gebied van handhaving heeft de Verordening (EU) 2017/1369 voor het bedrijfsleven een vereenvoudiging gebracht door de introductie van een Europese productendatabank (artikel 4 van Verordening (EU) 2017/1369). Hier kunnen de energie-etiketten en productinformatiebladen worden gedownload. Voor de fabrikanten betekent dit dat zij niet meer door toezichthouders gevraagd zullen worden om technische documentatie aan te leveren voor zover deze al in de productendatabank is opgenomen. Verder is in Verordening (EU) 2017/1369 opgenomen dat in gedelegeerde verordeningen per energiegerelateerd product kan worden bepaald dat een papieren productfiche niet fysiek hoeft te worden meegeleverd als de leverancier de informatie in de productendatabank heeft gezet.

De toezichthouder voert ook de inspecties bij verkooplocaties uit. Bij de inspecties direct op verkooplocaties gericht op de juiste aanwezigheid van een energielabel en de andere in gedelegeerde verordening vastgelegde verplichtingen voor die productgroep wordt geen technische documentatie opgevraagd.

Uitgaande van de boven beschreven praktijk zal de handhaving niet tot toename van de regeldruk voor het bedrijfsleven leiden.

In het geval dat er bij een bedrijf een (herhaalde) overtreding wordt geconstateerd, wordt het bedrijf in kwestie in de regel om een reactie gevraagd op de bevinding door de NVWA en wordt gevraagd welke actie het bedrijf aan de hand hiervan gaat ondernemen (bijvoorbeeld het vrijwillig herzien van het label en de technische documentatie en andere corrigerende acties). De kosten die verbonden zijn met procedures en bezwaar vallen niet onder de regeldruk. Het bestuursprocesrecht biedt waarborgen voor een eerlijke en efficiënte procesvoering. Waar in het procesrecht eisen worden gesteld aan informatie-uitwisseling met rechter of wederpartij of anderszins, hangen de lasten als gevolg daarvan direct samen met deze waarborgfunctie. De lasten worden om die reden niet als regeldruk aangemerkt.

Deze wetswijziging was voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Omdat geen regeldrukeffecten worden verwacht heeft ATR besloten om geen formeel advies uit te brengen.

6. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Gedurende de hele voorbereiding van dit besluit is intensief samengewerkt met de NVWA. Als sluitstuk van dit proces is het besluit door de NVWA getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De NVWA geeft in de HUF-toets aan dat zij een grotere effectiviteit verwacht van bestuursrechtelijke handhaving naast de al bestaande strafrechtelijke handhaving¹. Reden is dat het duale systeem mogelijkheden biedt om alleen strafrechtelijk op te treden wanneer dat echt noodzakelijk is en bij kleinere overtredingen in de lage boetecategorie zelf op te treden. Dit komt het lik op stuk beleid en naar verwachting ook de naleving volgens de NVWA ten goede. De wettelijke ruimte om overtredingen af te doen via bestuursrechtelijke maatregelen kent de NVWA ook in het toezicht op dierenwelzijn, horeca- of productveiligheid.

De NVWA constateert bovendien dat de retribueerbaarheid van onderzoekskosten naar verwachting een preventieve werking heeft, resulterend in een verhoogde naleving. Wat betreft fraudebestendigheid constateert de NVWA dat het wetsvoorstel geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen. De NVWA schat wel in dat het nieuwe instrumentarium

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

extra kosten met zich meebrengt en dat de werklast in het toezicht zal toenemen. Deze kosten zullen worden opgevangen binnen de begroting van EZK en zullen geen effect hebben op de Rijksbegroting.

7. Financiële gevolgen/lasten overheid en bedrijfsleven

Verordening (EU) 2017/1369 voorziet niet in nieuwe uitvoeringsverplichtingen voor de overheid.

II. ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

Om uitvoering aan de Verordening (EU) 2017/1369 te kunnen geven moet een aantal bevoegdheden in de wet worden opgenomen en daartoe worden verwezen naar deze verordening. Artikel 1 wordt daarom uitgebreid met de aanduiding van deze verordening. Deze definities kunnen daarmee in het Besluit energie-etikettering energiegerelateerde producten komen te vervallen.

Onderdeel B

Artikel 33a

De Verordening (EU) 2017/1369 verplicht in artikel 9 markttoezichtautoriteiten onder andere bij vastgestelde niet-naleving van de verordening de opdracht te geven aan handelaren of leveranciers om producten uit de handel nemen of terug te roepen zolang de niet-naleving aan de orde is. Het wetsvoorstel wijst de Minister aan als de bevoegde autoriteit de besluiten te nemen waartoe artikel 9 van de Verordening (EU) 2017/1369 de markttoezichtautoriteit de opdracht geeft of de keuze laat, zoals uit de handel nemen, terugroepen of het doorberekenen van controles. Deze maatregelen kunnen naast of in de plaats van de handhavingsbevoegdheden die in dit wetsvoorstel zijn voorzien worden opgelegd. Het reparatoire karakter van deze maatregelen blijkt uit het in artikel 9 van de verordening van toepassing verklaarde artikel 21 van de Verordening (EG) 765/2008.

Artikel 33b

In de Verordening (EU) 2017/1369 is niet bepaald op welke energiegerelateerde producten de verordening van toepassing is. De exacte reikwijdte van de verordening krijgt invulling door middel van gedelegeerde verordeningen waarin een productgroep wordt benoemd. Op dit moment gaat het onder meer om de volgende productgroepen: droogtrommels, afwasmachines, koelapparaten (huishoudelijk en commercieel), ventilatie-eenheden, warmwaterapparaten, verwarmingsapparaten, ovens, afzuigkappen, televisies, airconditioners, elektrische lampen, en wasmachines. Artikel 33b regelt de bevoegdheid regels te stellen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van gedelegeerde verordeningen die op grond van artikel 16 van de Verordening (EU) 2017/1369 kunnen worden vastgesteld. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan het regelen van de bevoegdheid de naleving van deze voorschriften ook bestuursrechtelijk te handhaven.

Artikel 33c

De Minister is bevoegd ter handhaving van de in artikel 33c genoemde artikelen een last onder bestuursdwang op te leggen. Het gaat hierbij zowel om overtreding van bepalingen uit de WEE als de Verordening (EU) 2017/1369. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd (artikel 10:3, eerste lid, Awb). De last onder bestuursdwang is een herstelsanctie, namelijk gericht op het beëindigen of ongedaan maken van de overtreding of de gevolgen daarvan, dan wel het voorkomen van herhaling.

Aan de toepassing van bestuursdwang gaat een last aan de overtreder om de overtreding te beëindigen of de gevolgen daarvan geheel of gedeeltelijk weg te nemen, vooraf. De last onder bestuursdwang bestaat dus uit twee elementen: een last tot herstel van de overtreding en een verplichting die intreedt als deze last niet wordt nageleefd. De last kan strekken tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Indien bijvoorbeeld bij een handelaar geen of onjuist etiket getoond wordt, kan de last onder bestuursdwang inhouden de verplichting om een (correct) etiket aan te brengen en zolang dat niet het geval is, het product niet ter verkoop aan te bieden.

De bevoegdheid tot het opleggen van bestuursdwang houdt ook de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom in (artikel 5:32 Awb). In dat geval gaat de last vergezeld van een verplichting tot betaling van een geldsom. Deze verplichting heeft een voorwaardelijk karakter. Zij ontstaat pas als de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. De bedoeling van een last onder dwangsom is immers juist dat de verschuldigdheid van de dwangsom wordt voorkomen doordat de dreiging daarvan bewerkstelligt dat de overtreder de overtreding beëindigt.

Artikel 33d

Eerste lid

De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie: zij wordt opgelegd met het oogmerk om de overtreder leed toe te voegen. Op een punitieve sanctie is het beginsel «geen straf zonder schuld» en het beginsel van de evenredigheid tussen de ernst van de gedraging en de zwaarte van de sanctie van toepassing. Voor punitieve sancties geldt eveneens het «*ne bis in idem*»-beginsel: als voor een overtreding aan iemand reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd, en omgekeerd. Artikel 5:43 Awb codificeert het «*ne bis in idem*»-beginsel voor bestuurlijke boeten. Voor de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties is hetzelfde beginsel neergelegd in artikel 5.44 Awb: als voor een overtreding aan iemand reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd, en omgekeerd. Voor herstelsancties geldt niet het beginsel «*ne bis in idem*». Het is dus mogelijk voor één overtreding achtereenvolgens meer herstelsancties op te leggen. Herstelsancties zijn immers mogelijk omdat en zolang de onrechtmatige situatie blijft bestaan. Het opleggen van een van de reparatoire maatregelen als genoemd in artikel 9 van de Verordening (EU) 2017/1369 in combinatie met een met dit wetsvoorstel te introduceren bestuurlijke boete levert dan ook geen strijdigheid op met het in artikel 14, zevende lid, IVBPR en artikel 4 Zevende Aanvullend Protocol van het EVRM neergelegde rechtsbeginsel dat niemand tweemaal voor eenzelfde overtreding mag worden bestraft.

Tweede en derde lid

Bij algemene maatregel van bestuur wordt het (gefixeerde) bedrag van de op te leggen boete vastgesteld dat voor elke daarin omschreven overtreding kan worden opgelegd. Er zal daarbij – afhankelijk van de aard van de overtreding en de gevolgen daarvan voor de eindgebruikers en de markt – worden onderscheiden tussen een lage en een hoge categorie te betalen bestuurlijke boete. Zo ligt een boete uit de hoge categorie voor de hand in het geval een leverancier een product voorziet van een onjuist etiket waardoor de consument mogelijk wordt misleid. Ook het bewust manipuleren van testresultaten met als doel de parameters met betrekking tot dat product gunstiger te doen uitvallen, valt daaronder. Daarnaast ligt een hoge boete ook in de rede indien niet onverwijd passende corrigerende maatregelen worden genomen nadat de NVWA heeft vastgesteld dat een product niet voldoet aan de voorschriften. Het niet aanbrengen of tonen van een etiket of niet of onvolledig invoeren van de vereiste informatie in de productendatabank zal daarentegen met een lagere boete kunnen worden gesanctioneerd. Per afzonderlijke overtreding zal de boete niet meer kunnen bedragen dan het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Op grond van artikel 5:46, derde lid, Awb kan een lagere bestuurlijke boete worden opgelegd indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Daarmee is de hoogte van de boete voldoende afschrikkend om een effectieve naleving te kunnen waarborgen.

Vierde lid

De hoofdregel in de Awb luidt dat gedragingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, eerst aan de officier van justitie worden voorgelegd ingeval de gedraging tevens is aan te merken als een strafbaar feit (artikel 5:44, tweede lid). Pas als de officier van justitie meldt dat van strafvervolgning wordt afgezien, en ook geen voorstel tot transactie wordt gedaan, kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Ook wanneer de officier van justitie niet binnen dertien weken heeft gereageerd, staat de weg open naar het opleggen van een bestuurlijke boete. Artikel 5:44 bevat echter de bevoegdheid van deze hoofdregel bij wettelijk voorschrift af te wijken. Het vierde lid van artikel 33d voorziet in een dergelijk afwijkende regeling. Hierin is bepaald dat de overtreding niet aan de officier van justitie behoeft te worden voorgelegd indien in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid, het bedrag van de daarvoor op te leggen boete is bepaald in de lage categorie te betalen bestuurlijke boete. Het gaat dan om de meer eenvoudige overtredingen zoals het niet voeren van een energielabel bij de verkoop of het niet tijdig aanpassing van een etiket met aangepaste schaal. Overtredingen waarvan strafrechtelijke afdoening gezien de ernst van de overtreding in de rede ligt worden voorgelegd aan de officier van justitie. Daarbij kan worden gedacht aan het herhaaldelijk moedwillig niet verstrekken van energielabels of substantiële afwijking van de op het label vermelde klasse ten opzichte van het feitelijk vastgestelde energieverbruik. Gezien het feit dat het duale systeem vooral voor eenvoudige overtredingen (bij handelaren) uitgaat van de bestuurlijke boete en de ruime afdoeningsmogelijkheden in het bestuursrecht, zal het leeuwendeel van de feiten naar verwachting bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan.

Artikel 33e

De Verordening (EU) 2017/1369 bepaalt in artikel 8, vijfde lid, dat markttoezichtautoriteiten het recht hebben de kosten van de documentencontrole

en de fysieke tests van energiegerelateerde producten terug te vorderen van de leveranciers indien deze verordening of relevante gedelegeerde verordening niet zijn nageleefd.

Door leveranciers de kosten te laten dragen voor documentencontrole en de fysieke tests, wordt aangesloten bij het uitgangspunt van «de veroorzaker betaalt»: indien non-conformiteit is komen vast te staan is het ook redelijk dat degene die de oorzaak is van de niet-naleving de kosten voor de controles draagt. Voor de vaststelling van non-conformiteit zullen procedurevoorschriften worden vastgesteld in de diverse productspecifieke gedelegeerde verordeningen die in de komende periode voor de energie-gerelateerde producten op basis van Verordening (EU) 2017/1369 zullen worden zijn vastgesteld. Uitgangspunt is dat er na een eerste test van een product op grond waarvan de non-conformiteit is geconstateerd, nog twee aanvullende producttesten moeten worden uitgevoerd, voordat definitief mag worden vastgesteld of sprake is van niet-naleving. Deze procedure geldt voor alle productgroepen vallend onder de Verordening, maar niet voor lampen. Bij lampen wordt een batch van 20 lampen (tegelijk) getest. In de voorstellen voor herziening staat een ronde met 10 lampen of – in het geval van dure lampen – 3 exemplaren.

Het combineren van een bestuurlijke boete met het doorberekenen van kosten voor de administratieve en fysieke controles bij geconstateerde niet-naleving aan leveranciers, levert geen strijdigheid op met het «ne bis in idem»-beginsel. Het doorberekenen van kosten voor de administratieve en fysieke controles heeft immers geen punitief karakter. In de kosten die worden doorberekend, zo volgt uit artikel 8, vijfde lid, van Verordening (EU) 2017/1369, mogen namelijk enkel de werkelijke kosten voor de documentcontrole en de fysieke testen worden opgenomen (artikel 33e, tweede lid). Er zijn dus geen bestraffende kostenelementen in de doorberekening opgenomen. Zolang de kostendoorberekening niet hoger is dan de redelijke afspiegeling van de werkelijke kosten en het doel niet is om leed toe te voegen, kan de kostendoorberekening voor de hercontrole niet worden aangemerkt als een straf of «criminal charge» voor de geconstateerde overtreding.

Artikel I, onderdeel C, en artikelen II en III

Voorgesteld wordt de citeertitel van de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie aan te passen. Nu in navolging op de vele gedelegeerde verordeningen die thans al voor de energie-etikettering bestaan, ook richtlijn (EU) 2010/30 wordt vervangen door een verordening, lijkt het dienstig de citeertitel van de wet te wijzigen in Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie (artikelen I, onderdeel C, II en III).

Artikel IV

Dit wetsvoorstel zal aanmerkelijk later in werking treden dan de op 1 augustus 2017 in werking getreden Verordening (EU) 2017/1369. Dit is minder bezwaarlijk omdat de uitvoeringsvoorschriften van het overgrote deel van deze verordening, waaronder de materiële strafbaarstelling van overtredingen van de verordening, zijn neergelegd in het Besluit energie-etikettering energiegerelateerde producten dat op 31 januari 2018 in werking is getreden. De voorschriften worden nu reeds strafrechtelijk gehandhaafd.

III. TRANSPONERINGSTABEL

Bepaling EU-regeling: Verordening (EU) 2017/1369 (artikelen)	Bepaling in uitvoeringsregeling of in bestaande regelgeving; Wetsvoorstel tot wijziging van Wet implementatie EU-richtlijnenenergie-efficiëntie (artikel- nummers van wetsvoorstel)	Omschrijving beleids- ruimte en toelichting op de keuze bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 7, vierde lid	artikelen 33c en 33d	Geen
Artikel 8, vijfde lid	artikelen 33a en 33e	Geen
Artikel 16, derde lid	artikel 33b	Geen

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes