

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1999

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2015

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn bevorderen van kosteneffectieve en koolstofarme investeringen (Kamerstuk 22 112, nr. 1998)

Fiche 2: Herziening richtlijn energielabelling

Fiche 3: Verordening autonome tariefcontingenten van de Unie voor bepaalde visserijproducten voor de periode 2016–2018 (Kamerstuk 22 112, nr. 2000)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Herziening richtlijn energielabelling

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Vaststelling van een kader voor energie-efficiëntie-etikettering en tot intrekking van Richtlijn 2010/30/EU
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 juli 2015
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2015) 341 final
- d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e285ab78-2ba4-11e5-9f85-01aa75ed71a1.0014.02/DOC_1&format=PDF
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0139&qid=1439798105921&from=EN>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 194 (2) VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gewone wetgevingsprocedure
- j) *rol Europees parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

- a) *Inhoud voorstel*
Het voorstel draagt bij aan het bereiken van een «new deal for consumers», waarover de Commissie een separate mededeling heeft uitgebracht die tevens onderdeel uitmaakt van het Energy Summer Package.¹ De Commissie wil de consument een meer centrale rol geven in de Europese energietransitie door onder meer actieve participatie van de consument te bevorderen en slimme meetsystemen te realiseren. De Commissie geeft aan dat met bestaande wetgeving op EU en nationaal niveau en doeltreffend toezicht de belangrijkste instrumenten hiervoor al aanwezig zijn. De toekomstige herziening van de richtlijn energielabelling, de richtlijn energieprestaties van gebouwen en de richtlijn hernieuwbare energie, alsmede de Europese netcodes en het nieuwe «electricity market design» initiatief bieden de mogelijkheid om waar nodig verdere actie te ondernemen om deze «new deal» voor consumenten te realiseren. De Kamer zal separaat

¹ «Mededeling van de Commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het comité van de regio's: een «new deal» voor energieconsumenten» COM (2015) 339 final (15 juli 2015). Dit is een mededeling volgend op de mededeling een «Een kaderstrategie voor een schokbestendige energie-unie met een toekomstgericht beleid inzake klimaatverandering» COM (2015) 80.

geïnformeerd worden indien de Commissie andere concrete voorstellen zal lanceren die bijdragen aan de «new deal» voor consumenten. De herziening van de richtlijn energielabelling (hierna: het voorstel) is eerder door de Commissie aangekondigd in de kaderstrategie voor de energie-unie van 25 februari 2015. Deze herziening heeft betrekking op energielabels voor energiegerelateerde producten.

Het doel van het voorstel is om het potentieel van energie-efficiëntie bij energiegerelateerde producten beter te benutten. Dit beperkt de energievraag en draagt bij aan een vermindering van de energieafhankelijkheid van de EU.

Het voorstel voorziet in de herziening van de richtlijn energielabelling met als belangrijkste onderdelen:

1. Herschaling van het energielabel naar de oorspronkelijke A-G schaal.
2. Verplichte productregistratie in een EU-database.
3. Vervanging van de huidige richtlijn door een verordening.
 1. Herschaling van het energielabel naar de oorspronkelijke A-G schaal

In 2010 zijn de energieklassen A+ tot en met A+++ toegevoegd aan de oorspronkelijke A-G schaal. Op dit moment vallen de meeste producten in de hoogste klassen van het energielabel. Daarnaast blijkt uit studies dat consumenten de oorspronkelijke A-G schaal het beste begrijpen en dat deze schaal consumenten het beste motiveert om de meest efficiënte producten te kopen.

Het voorstel voorziet daarom in de terugkeer naar de A-G schaal. Voor deze herschaling van het energielabel is het uitgangspunt dat geen enkel product onder de energieklassen A of B valt op het moment van invoering van het label. Hierdoor heeft het bedrijfsleven meer mogelijkheden om de energie-efficiëntie van hun producten te benadrukken, waardoor innovatie wordt gestimuleerd. Door innovatie zullen de producten naar verwachting steeds efficiënter worden, waardoor ze in de hogere energieklassen komen te vallen.

Daarnaast gaat het voorstel ook in op de procedure van de herschaling. Deze procedure is erop gericht dat uitgestalde producten van hetzelfde type zo min mogelijk van zowel het oude als het nieuwe etiket worden voorzien.

2. Verplichte productregistratie in een EU-database

De Commissie schat in dat niet-naleving van de huidige richtlijn, door onder andere zwakke handhaving, leidt tot een verlies van ongeveer tien procent aan beoogde energiebesparing.

Om deze handhaving te verbeteren voorziet het voorstel in verplichte productregistratie in een EU-database door de leverancier. Op deze manier wordt informatie centraal digitaal beschikbaar voor consumenten en toezichthouders. Het op verzoek van de toezichthouders beschikbaar hebben van technische productdocumentatie en beschikbaar maken van (papier) consumenteninformatie is overigens bij de huidige regeling op grond van verschillende gedelegeerde handelingen al verplicht.

3. Vervanging van de huidige richtlijn door een verordening

Doordat de richtlijn wordt vervangen door een verordening, worden direct toepasselijke vereisten aan leveranciers en handelaren opgelegd, waarmee voor de volledige harmonisering in de EU wordt gezorgd.

b) Impact assessment Commissie

De huidige richtlijn schiet tekort omdat de meeste producten in de hoogste klassen van het energielabel vallen. Hierdoor is het voor consumenten lastig om een onderscheid te maken tussen modellen. Daarnaast 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. Verder leidt niet-naleving van de richtlijn naar inschatting van de Commissie tot een verlies van tien procent aan beoogde energiebesparing; dit komt deels door zwakke handhaving van nationale toezichthouders.

In het impact assessment wordt gekozen voor het gepresenteerde voorstel, namelijk herschaling van het energielabel naar de A-G schaal en verplichte productregistratie in een EU database. Daarnaast stelt het impact assessment een aantal aanvullende niet-wetgevende acties voor zoals het financieren van gecoördineerde handhavingsactiviteiten van lidstaten. Deze acties vinden overigens onder de huidige richtlijn ook al plaats.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland heeft de huidige richtlijn geïmplementeerd. Voor het kabinet is versterking van Europees bronbeleid², door onder andere de herziening van de richtlijn energielabelling, een essentieel element van het Europese klimaat- en energiebeleid. Energielabelling stimuleert producenten om zich te onderscheiden door het ontwikkelen van een energiezuinige producten en zorgt ervoor dat consumenten zich meer bewust worden van het energieverbruik van huishoudelijke producten zoals TV's, wasmachines en koelkasten. Het kabinet staat zeer positief tegenover het informeren van consumenten over het energieverbruik van apparaten. Consumenten zullen hierdoor waarschijnlijk eerder kiezen voor een zuiniger apparaat, waardoor zij meer energie besparen. Op deze manier draagt energielabelling bij aan het terugbrengen van het elektriciteitsverbruik van consumenten. Energielabelling levert zo een bijdrage aan het realiseren van de hernieuwbare energiedoelstelling en de CO₂-doelstelling, zonder dat de concurrentiepositie van de Nederlandse en Europese industrie wordt geschaad.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet steunt dit voorstel van de Commissie ter versterking van de richtlijn energielabelling.

De aanpassing van het energielabel naar een A-G schaal voor alle producten bevordert de consistentie van het energielabel en verhoogt de motivatie van consumenten om de meest efficiënte producten te kopen. Daarmee stimuleert het leveranciers deze producten te ontwikkelen en draagt het bij aan innovatie.

Het opzetten van een centrale databank maakt de handhaving doeltreffender doordat (technische) productgegevens direct beschikbaar zijn. Ook geeft de databank een overzicht van de beschikbare modellen. Daarnaast kan de publieke data in de databank gebruikt worden voor informatie aan consumenten, bijvoorbeeld via websites of smartphones. Via de databank is ook de informatie die op webwinkels op het internet gegeven moet worden makkelijker beschikbaar. Op twee punten ziet dit kabinet mogelijkheden tot verbetering van het voorstel.

De eerste mogelijkheid tot verbetering betreft de inzet en inhoud van gedelegeerde handelingen. De verordening voorziet in verplichtingen voor leveranciers, handelaren en lidstaten die tot doel hebben om het potentieel van energie-efficiëntie bij energieregerelateerde producten beter te benutten. De Commissie realiseert dit doel door per productgroep de schaalverdeling van het energielabel vast te stellen,

² Europees bronbeleid houdt in dat de EU maatregelen neemt om energieverbruik aan de bron te reduceren.

bestaande schalen aan te passen en gedetailleerde voorschriften ten aanzien van energielabels op te nemen. Dergelijke handelingen van de Commissie zouden naar mening van het kabinet eerder moeten worden aangemerkt als uitvoeringshandelingen dan als gedelegeerde handelingen, zoals voorgesteld door de Commissie (zie 6b). Dergelijke handelingen kunnen immers grote gevolgen hebben op de regeldruk en toezichtslasten. Bij besluitvorming is het voorts van belang dat vertegenwoordigers van lidstaten door middel van een onderzoeksprocedure kunnen besluiten over het eindproduct van de Commissie. De tweede mogelijkheid tot verbetering betreft de onduidelijkheid over het al dan niet bestaan van een verplichting in de verschillende productverordeningen om consumenteninformatie op papier (productfiche) met het product mee te leveren. Het kabinet interpreteert de huidige bepalingen dusdanig dat deze verplichting er niet is, en zal zich hier bij de herziening van de richtlijn ook voor inzetten (voor nadere onderbouwing, zie 5d). Dit voorkomt een toename van de administratieve lasten voor leveranciers.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De Commissie heeft het voorstel gebaseerd op diverse voorbereidende studies en consultaties en de Commissie heeft veel van de suggesties hiervan meegenomen. Het voorstel kan rekenen op een brede steun bij de lidstaten. Er zal bij enkele lidstaten echter weerstand zijn tegen de herschaling van het energielabel, met name omdat de industrie in deze lidstaten hier kritisch tegenover staat. Het Europees parlement is over het algemeen positief, maar sommige partijen zullen kritisch staan ten opzichte van de verplichte productregistratie in een EU-database.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

Dit voorstel is gebaseerd op artikel 194, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel geeft de rechtsgrondslag van maatregelen op het gebied van energie. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van dit voorstel als positief. De interne markt voor producten vraagt om een gelijk speelveld ook ten aanzien van eisen aan productinformatie, zoals het energielabel. EU regelgeving is hiervoor noodzakelijk; immers, het stellen van eisen door afzonderlijke lidstaten zou de interne markt belemmeren. Ook het voorstel voor de verplichte productregistratie op Europees niveau voldoet aan het subsidiariteitsbeginsel. Het opzetten van een database op Europees niveau is immers goedkoper en leidt tot minder administratieve lasten bij leveranciers dan het opzetten van verschillende databases op nationaal niveau.

c) *Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van dit voorstel als positief. De vereisten van de verordening gaan niet verder dan noodzakelijk om de doelstellingen te bereiken. Voor de herschaling van de energielabels is het uitgangspunt dat geen enkel product onder de energieklassen A of B valt op het moment van invoering van het label. Op deze manier kunnen de nieuwe schalen naar schatting ten minste tien jaar blijven bestaan. Het terugvallen van producten naar energieklass C is proportioneel om de administratieve lasten van herschaling voor leveranciers te beperken.

Voor de verplichte productregistratie wordt er met de productregistratiedatabank één nieuwe verplichting ingevoerd: het model van een product moet worden geregistreerd door het uploaden van informatie. Het beschikbaar hebben van deze informatie door de leverancier op

verzoek van de toezichthouder is die bij de huidige regeling op grond van verschillende gedelegeerde handelingen overigens al verplicht.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Voor dit voorstel zijn geen extra middelen uit de EU-begroting nodig. De kosten voor het opzetten van een productendatabank worden door de Commissie geraamd op eenmalig € 1,5 miljoen in 2016 en daarna € 0,15 miljoen per jaar. De kosten voor onderzoek naar de inzichtelijkheid voor consumenten van etiketten voor specifieke productgroepen worden door de Commissie geraamd op € 0,3 miljoen per jaar vanaf 2017. Deze kosten worden gefinancierd uit het bestaande budget voor de uitvoering van het beleid betreffende de energie-efficiëntie van producten.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Dit voorstel leidt ten opzichte van de huidige richtlijn niet tot financiële wijzigingen. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels van budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft volgens de Europese Commissie een groot positief effect op de commerciële opbrengsten van de industrie, wholesale, retail en voor sommige productgroepen ook de installatie- en onderhoudssector. Dit effect resulteert uit het feit dat energie-efficiëntere producten over het algemeen duurder zijn in de aanschaf. De besparingen voor consumenten zullen volgens de Commissie ook substantieel zijn (de omvang is afhankelijk van de aannames betreffende de toekomstige ontwikkeling van energieprijzen). Dit betreffen besparingen op de energiekosten tijdens het gebruik en voor sommige producten de waterkosten tijdens gebruik en/of installatie en onderhoudskosten. De eventuele hogere aanschafkosten van een energiezuiniger apparaat zullen meer dan gecompenseerd worden door lagere energiekosten over de gehele levensduur.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Dit voorstel heeft naar verwachting ten opzichte van de huidige richtlijn energielabelling geen gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De kosten voor leveranciers om productgegevens te uploaden in database vallen weg tegen lagere kosten van het ter beschikking stellen van gegevens aan toezichthouders. Toezichthouders kunnen met het nieuwe voorstel immers gegevens uit de EU-database halen. Daarnaast komt met het voorstel de huidige bewaarplicht voor leveranciers van productgegevens tot vijf jaar nadat het laatste product is vervaardigd, te vervallen.

Daarnaast is er met de huidige richtlijn onduidelijkheid over het al dan niet bestaan van een verplichting in de verschillende productverordeningen om consumenteninformatie op papier (productfiche) met het product mee te leveren. De bepalingen uit de productverordeningen zijn vaak niet helder en worden door diverse lidstaten anders uitgelegd. Het is van belang dat deze onduidelijkheid met de herziening wordt weggenomen. Nederland legt de huidige bepalingen zo uit dat er met de huidige richtlijn geen verplichting is tot het meeleveren van een papieren productfiche. Omdat de toegevoegde waarde van het papieren fiche als aankoopinformatie naar de mening van het kabinet gering is en een verplichting tot het meeleveren van een papieren fiche de administratieve lasten voor leveranciers binnen Nederland en

binnen de EU doet toenemen, zet Nederland zich in om te voorkomen dat deze verplichting er komt.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

De Commissie geeft aan dat de concurrentiekracht van de Europese bedrijven wordt verhoogd, doordat zij worden aangemoedigd om te innoveren, zij over het voordeel van first mover beschikken en er door middel van strenger markttoezicht voor een gelijk speelveld ten opzichte van fabrikanten uit derde landen wordt gezorgd. Bovendien kan de winstmarge worden verhoogd voor efficiënte producten die in de aanschaf duurder zijn, maar voor eindgebruikers gedurende de levensduur een netto besparing opleveren.

Het kabinet ondersteunt het oordeel van de Commissie wat betreft de gevolgen voor de concurrentiekracht. Het voorstel geeft de Nederlandse en Europese industrie een middel om energie-efficiënte producten beter zichtbaar te maken en te verkopen.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De verordening heeft gevolgen voor nationale regelgeving. De verordening vervangt de richtlijn 2010/30/EU. De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie (hierna: de wet), het Besluit etikettering energieverbruik energieregerelateerde producten en onderliggende lagere regelgeving. De verordening brengt in ieder geval een wijziging van het besluit en onderliggende regelgeving met zich mee. Bezien moet worden of de verordening zoals deze uiteindelijk zal worden vastgesteld zal leiden tot een wetswijziging.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

In artikel 7 is voorgesteld dat de Commissie door middel van overeenkomstig de artikelen 12 en 13 vastgestelde gedelegeerde handelingen etiketten kan invoeren of de schaal van bestaande etiketten kan aanpassen.

Voor het kabinet is het bij gedelegeerde handeling vaststellen van de productgroepen die moeten worden voorzien van een label niet problematisch. De markt van energieregerelateerde producten is continue in ontwikkeling. Door besluitvorming bij gedelegeerde handeling kan de Commissie inspelen op de ontwikkelingen in de markt en hoeft de verordening niet om de paar jaar gewijzigd te worden. In de richtlijn 2010/30/EU lag de besluitvorming hierover ook bij de Commissie.

Daarentegen is het kabinet van oordeel dat de gedetailleerde voorschriften zoals (niet-limitatief) voorzien in artikel 12, derde lid, met uitzondering van onder a, gelet op de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk eerder bij uitvoeringshandeling vastgesteld moet worden die via een onderzoeksprocedure tot stand komt. Hetzelfde geldt voor het invoeren van de schaalindeling of het aanpassen van bestaande schaalindeling zoals voorzien in artikel 7. Dergelijke voorschriften hebben grote regeldruk en toezichtslasten tot gevolg. Zo zijn voorschriften over het onderwerp, de inhoud van het label en schaalindeling (onderdeel b), de plekken waarop het label wordt weergegeven (onderdeel d), de elektronische middelen voor labelling (onderdeel e), de manier waarop het label en de technische informatie bij verkoop op afstand wordt verstrekt (onderdeel f), de controletoleranties (onderdeel h) voorschriften die ten dienste staan van een uniforme uitvoering en effectieve toepassing van de verordening. Ook de verhouding tussen artikel 7, eerste lid en artikel 12 dient verder verduidelijkt te worden. Het is onduidelijk of het invoeren van etiketten (waaronder ook het

vaststellen van de schaal valt) en het aanpassen van bestaande schalen onder artikel 7 dan wel artikel 12 valt.

Bij besluitvorming over de schaalverdeling is voorts van belang dat vertegenwoordigers van lidstaten door middel van een onderzoeksprocedure kunnen besluiten over het eindproduct van de Commissie. Het vaststellen van de schaalverdeling kent een hoog technisch gehalte. Kleine veranderingen in de technische details ná overleg met experts kunnen de schaalindeling ingrijpend veranderen en gevolgen hebben voor het Europese bedrijfsleven, de Nederlandse industrie en toezichthouders. Als de lidstaten niet kunnen oordelen over het eindproduct van de schaalverdeling, dan is de verwachting dat het potentieel van innovatie bij energiegerelateerde producten minder goed wordt benut. De Commissie kan dan de schaalverdeling minder ambitieus vaststellen zonder dat de experts van de lidstaten hier zicht op hebben of invloed op kunnen uitoefenen. Hierdoor wordt er naar verwachting minder energie-efficiëntie gerealiseerd en wordt de verordening hierdoor minder effectief. Zo is het onder de huidige richtlijn voorgekomen dat een voorstel tot gedelegeerde handeling is gewijzigd zonder daarna vertegenwoordigers van lidstaten te raadplegen, waardoor de schalen van energielabels voor televisies minder ambitieus zijn vastgesteld. Het kabinet acht daarom uitvoeringshandelingen (met onderzoeksprocedure) het meest passende instrument om het doel van deze verordening te realiseren. Tevens wijzigt het vast- of bijstellen van een schaalindeling uitvoeringstaken, hetgeen kwalificeert als uitvoering van de verordening. De voorwaarden waaronder producenten en leveranciers bepaalde producten mogen aanleveren worden bij handeling bepaald.

- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

In het voorstel staat dat deze verordening in werking treedt op de dag na die van bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en van toepassing is met ingang 1 januari 2017. De totstandkoming van deze verordening zal nog enige tijd in beslag nemen. Daarna blijft er relatief gezien weinig tijd over voor het aanpassen van de nationale wet- en regelgeving. Omdat het Besluit etikettering energieverbruik energiegerelateerde producten en onderliggende lagere regelgeving moet worden aangepast is een termijn tot 1 januari 2017 te krap. Voor een eventuele wetswijziging is de vaste inwerkingtredingdatum van 1-1-2017 eveneens te kort. Het kabinet beveelt aan dat de verordening 18 maanden na totstandkoming van de verordening in werking treedt

- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Er is een evaluatiebepaling opgenomen in het Commissievoorstel. Artikel 14 van het voorstel schrijft voor dat uiterlijk acht jaar na inwerkingtreding de Commissie de toepassing van deze verordening evalueert en hierover verslag uitbrengt aan het Europees parlement en de Raad. Het kabinet beoordeelt deze evaluatiebepaling als wenselijk. De termijn van acht jaar is noodzakelijk om de werking van de verordening op basis van effecten in de markt te kunnen evalueren.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*

Ten opzichte van de huidige richtlijn brengt dit voorstel geen veranderingen met betrekking tot de uitvoerbaarheid met zich mee.

- b) *Handhaafbaarheid*

Ten opzichte van de huidige richtlijn zorgt dit voorstel met een verplichte productregistratie in een EU-database naar verwachting

voor een verbetering van de handhaafbaarheid door de nationale toezichthouders.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.