

Vergaderjaar 2006–2007

30 958

Wijziging van de Wet milieubeheer, de Wet energiebesparing toestellen en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2005/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energieverbruikende producten en tot wijziging van richtlijn 92/42/EEG van de Raad en de richtlijnen 96/57/EG en 2000/55/EG van het Europees Parlement en de Raad (Implementatiewet EG-richtlijn ecologisch ontwerp energieverbruikende producten)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld op 27 april 2007

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), Ondervoorzitter, Depla (PvdA), van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), Voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Haverkamp (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Jacobi (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Duyvendak (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Crone (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Ko^oer Kaya (D66), Leijten (SP), Willemsse-van der Ploeg (CDA), Kamp (VVD), Wolfsen (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Waalkens (PvdA), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

Inhoudsopgave**blz.**

1. Algemeen	2
2. Doel en aanleiding van de richtlijn	2
3. Kern van de Richtlijn	3
4. Conformiteitsbeoordeling	4
5. Energieverbruikende producten	4
6. Fabrikant, importeur en gevolmachtigde	4
7. Rol van de Commissie	4
8. Uitvoeringsmaatregelen	4
9. Generieke en specifieke eisen	5
10. Werkprogramma	5
11. Uitvoering en handhaving van de Richtlijn	6
12. Grondslag algemene maatregelen van bestuur	6
13. Administratieve lasten	6
14. Uitvoerbaarheid en handhaving	6
15. Artikel VI	7
16. Overig	7

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zoals steeds door deze leden is bepleit en ook is vastgelegd in het regeerakkoord is Europees bronbeleid noodzakelijk om ambities gericht op het beschermen van het milieu en het zuinig omgaan met grondstoffen te realiseren. De leden van de CDA-fractie zien in deze richtlijn een belangrijk instrument om de doelstellingen op het gebied van energiebesparing te realiseren.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar doen dit wel met gemengde gevoelens. Deze leden vinden het van groot belang dat er nu eindelijk sprake lijkt te zijn van een Europese aanpak om onnodig energieverbruik van energieverbruikende producten aan te pakken (denk aan elektronisch apparatuur dat geen aan of uitknop heeft, waardoor er in de standby-stand onnodig energie verspilt wordt).

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De richtlijn heeft de nobele doelstelling kaders te scheppen voor het ecologisch ontwerp van energiebesparende producten.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen het uitgangspunt dat veel energiewinst is te boeken door het stellen van eisen aan energieverbruikende producten en dat deze eisen in Europees verband afgesproken moeten worden, ter bevordering van een gelijk speelveld. Desondanks hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie hebben eveneens kennisgenomen van het wetsvoorstel.

2. Doel en aanleiding van de richtlijn

De leden van de PvdA-fractie vragen of ondanks de goede bedoelingen die van de Europese richtlijn (nr. 2005/32/EG) uitgaan, deze richtlijn wel afdoende is om de doelstelling «een hoog milieu beschermingsniveau te verwezenlijken door het potentiële milieueffect voor energieverbruikende producten te verminderen» daadwerkelijk te realiseren. In dit verband vragen deze leden wat bedoeld wordt met een «hoog milieu beschermingsniveau». Is dit in de richtlijn kwantificeerbaar gemaakt?

De leden van de CDA-leden dringen er bij de regering op aan om te bevorderen dat de richtlijn snel wordt «gevuld» met aanduiding van producten die onder de richtlijn vallen. Mogen deze leden er daarbij vanuit gaan dat door de Nederlandse regering en de Europese Unie wordt ingezet op normstelling die geleidelijk aan wordt aangescherpt? Op die manier wordt innovatie gestimuleerd en krijgen producenten de gelegenheid om zich voor te bereiden op het op de markt brengen van producten die steeds beter efficiënter zijn.

In dat verband hebben de leden van de CDA-fractie ook een vraag over de levensduur van producten. Signalen uit de praktijk laten zien dat fabrikanten de levensduur van producten om andere dan technische redenen beperken. Sommige producenten van bijvoorbeeld mobiele telefoons of koffiezetapparaten of gloeilampen gaan uit van een technische levensduur van bijvoorbeeld 2 jaar terwijl die levensduur veel langer zou kunnen zijn als naar de technische mogelijkheden gekeken zou worden. Is de regering van oordeel dat ook op dit punt eisen aan producten gesteld zouden moeten worden?

De leden van de PVV-fractie vragen in het kader van Europese samenwerking of de keuze voor een richtlijn, welke ruimte geeft aan individuele lidstaten om tot een eigen interpretatie van maatregelen te komen, wel de beste is. Dit kan mogelijk leiden tot een ongelijk speelveld en kan de Europese gezamenlijke markt onduidelijker maken. Waarom geen directe Europese maatregelen in iedere lidstaat, in plaats van ongewikkelde conformiteitsbeoordelingen? Dit komt de gezamenlijke markt niet ten goede, zo merken deze leden op. Zij vragen hoe dit zal uitpakken voor producenten en handelaren van energieverbruikende producten? Zal er voldoende keuze overblijven voor de consument?

De afbakening vinden deze leden onduidelijk geformuleerd met woorden als «significant» en «potentieel». Tegen welke kosten, zo vragen deze leden vervolgens?

3. Kern van de Richtlijn

De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk dat binnen deze nieuwe «aanpak-richtlijn» er voor de Nederlandse regering voldoende ruimte overblijft om, indien gewenst, specifieke maatregelen te nemen waarbij tegelijkertijd het vrije verkeer van energieverbruikende producten in de interne markt wordt verzekerd. Deze leden vinden dan ook dat Nederland naast de implementatie van deze richtlijn eigen additionele maatregelen zou moeten kunnen nemen, bijvoorbeeld wat nieuwe typen energie-efficiënte CV-ketels aangaat, om de ambitie die in het Nederlandse regeerakkoord is opgetekend «het streven naar een energiebesparing van 2 procent per jaar» daadwerkelijk gestalte te geven. De leden zijn dan ook benieuwd hoe de Nederlandse regering hierover denkt. Biedt deze richtlijn de Nederlandse regering nog afdoende ruimte om op het gebied van energieverbruikende producten met eigen beleidmaatregelen te komen? Welke andere mogelijkheden is de regering bereid te onderzoeken. Kan bijvoorbeeld gedacht worden aan convenanten met de producenten?

De leden van de SP-fractie vinden dat het voorstel om de kaders voor energieverbruik te koppelen aan een CE-markering zeker voorziet in een behoefte. Deze leden vragen echter of de lat hiermee wel hoog genoeg gelegd wordt. Uitgaande van het level playing field en de vrije markt dreigen de kaders afgevlakt en weinig ambitieus te worden. Als dit daadwerkelijk zo is heeft Nederland dan eenzijdig de ruimte om verdergaande eisen te stellen boven de EU-richtlijn. Biedt de implementatie van de richtlijn ook meer ruimte om de handhaving te intensiveren en de importconstructies via stromannen harder aan te pakken?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel de grondslag biedt voor AMvB's ter implementatie van de in de richtlijn voorziene uitvoeringsmaatregelen met communautaire voorschriften. De regering geeft aan dat dit wetsvoorstel slechts de regels bevat, die noodzakelijk zijn voor de implementatie van de richtlijn – en dat er dus geen «kop» op de Europese regelgeving is gezet; iets waartegen deze leden zich verzetten. Kan de regering in het verlengde hiervan toezeggen dat bij het opstellen van de AMvB's die te zijner tijd uit dit wetsvoorstel voortvloeien, evenmin koppen worden gezet op de communautaire voorschriften, mocht daartoe wel de mogelijkheid bestaan? Hoe groot acht de regering de kans dat de Europese uitvoeringsmaatregelen ruimte bieden voor het stellen van nationale extra eisen aan het ontwerp van een product, bovenop de communautair vastgestelde (minimum)eisen?

4. Energieverbruikende producten

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de drie criteria waardoor het aantal en het type energieverbruikende producten waarop de richtlijn van toepassing is, wordt ingeperkt. Kan de regering voor het eerste criterium toelichten, waarom voor «een significant omzet- en handelsvolume» als indicatie het aantal van meer dan 200 000 stuks per jaar wordt genoemd? Wat houdt het begrip «indicatie» hier in? Kan ook een lager of hoger aantal producten als grens worden toegepast? Hoe wordt vastgesteld hoeveel producten (van verschillende fabrikanten) per jaar op de Europese markt worden gebracht?

Kan de regering voor het tweede criterium toelichten, hoe het begrip «significant milieueffect» wordt gekwantificeerd of in de praktijk zal worden toegepast? Kan de regering voor het derde criterium toelichten, hoe de begrippen «significant potentieel voor verbetering met betrekking tot het milieueffect» en «buitensporige kosten» worden gekwantificeerd of in de praktijk zullen worden toegepast? Welke mogelijkheden hebben fabrikanten om bezwaar aan te tekenen tegen de uitkomst van de toepassing van deze criteria op een product(groep)?

5. Fabrikant, importeur en gevolmachtigde

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de fabrikant of importeur de conformiteitsverklaring tien jaar dient te bewaren. Waarom is niet gekozen voor een kortere termijn?

6. Conformiteitsbeoordeling

De leden van de PvdA-fractie vragen of de EMAS-registratie van het beheerssysteem, mede gezien ervaringen met het EMAS-registratie uit het verleden, goed is geregeld.

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar de procedures voor de conformiteitsbeoordeling, die in de uitvoeringsmaatregelen gespecificeerd worden en fabrikanten de keuze laten uit een interne ontwerpcontrole of een beheerssysteem. Dit beheerssysteem bestaat onder meer uit een planning voor het verbeteren van de milieuprestaties van het product en corrigerende maatregelen. Waarom dient een planning voor het verbeteren van de milieuprestaties te worden opgenomen? Als het product aan de essentiële eisen voldoet, waarom dient dan nog verder gewerkt te worden aan het verbeteren van de milieuprestaties? Wat houden de «corrigerende maatregelen» in?

7. Rol van de Commissie

De Europese Commissie faciliteert het overleg over allerlei onderwerpen die met de richtlijn samenhangen en neemt maatregelen om tot informatie-uitwisseling te komen. De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Dit comité heeft onder meer een taak bij het vaststellen en verbeteren van geharmoniseerde normen. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een volledig overzicht te geven van de taken van dit comité en van de onderwerpen waarop dit comité beslissingsbevoegd is.

8. Uitvoeringsmaatregelen

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er in de generieke voorschriften geen grenswaarden voor milieuaspecten zijn opgenomen. Waarom is dit nagelaten? Graag zouden deze leden een verdere uitwerking willen hebben van de

betekenis van het woord «significant» zoals opgetekend in artikel 15, vijfde lid, van de richtlijn.

9. Generieke en specifieke eisen

De leden van de PvdA-fractie hadden in de richtlijn graag meer normstellingen opgenomen gezien. Bijvoorbeeld dat producten in de standby-stand niet meer mogen verbruiken dan 1 Watt. Nu is alles overgelaten aan latere uitwerking en dreigt verwatering van de ambities. Kan de regering garanderen dat bij die uitwerking de hoge ambities van Nederland én Europa niet in het geding komen?

Verder plaatsen de leden van de PvdA-fractie vraagtekens bij de zinsnede op p. 3 van de memorie van toelichting dat «indien nodig de invoering van de eisen geleidelijk plaatsvinden». Wat betekent dit voor het realiseren van de beoogde doelstelling?

De leden van de SP-fractie constateren dat de richtlijn uitgaat van bepaalde normstellingen voor energieverbruik. In hoeverre groeien deze normen mee met voortschrijding der techniek? Uit de witgoedbranche is bekend dat op een gegeven moment alle modellen kunnen voldoen aan de hoogste graad van energiezuinigheid (A). Daarmee is elke impuls van het energielabel voor verdere innovatie in de productgroep verdwenen. Op welke wijze is in dit wetsvoorstel voorzien in aanscherping van de norm bij voorschrijdende stand der techniek?

De leden van de SP-fractie vragen waarom het CE-markering niet op transportmiddelen van toepassing is. Juist daar is veel milieuwinst te behalen door energiebesparing. Op welke andere manier worden die producten op energieverbruik genormeerd? In de lijst met productgroepen die ter voorbereidende studie is opgesteld valt op dat ook de duurzame energietoestellen ontbreken. PV installaties en warmtepompen kunnen met voortschrijdende stand der techniek natuurlijk ook energiezuiniger geproduceerd worden. De terugverdientijd van deze dure investeringen kan aanzienlijk verkorten door energie-efficiëntie. Hoeveel ruimte is er binnen de Europese richtlijnen om ook deze toestellen voorzien van een CE-markering? De duurzame energietoestellen zijn dan ook terug te vinden in de lijstjes ter vergelijking van energieprestaties. Consumenten zullen dan eerder geneigd zijn deze opties te overwegen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting, dat bij geharmoniseerde normen die zijn omgezet in nationale normen, ervan wordt uitgegaan dat deze in overeenstemming zijn met de overeenkomstige essentiële eisen. Waarom dienen de geharmoniseerde eisen omgezet te worden in nationale normen? Waarom is sprake van «omzetting» en niet van een één-op-één vertaling?

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering het mogelijk acht, dat de uitvoeringsmaatregelen en essentiële eisen een belemmerende werking hebben op innovaties? Stel dat een fabrikant een product op de markt wil brengen, dat het midden houdt tussen een kopieermachine en een airco, of tussen straatverlichting en kantoorverlichting. Aan welke eisen dient de fabrikant dan te voldoen: de gezamenlijk eisen van beide producten of aan één van de twee «eisenpakketten»?

10. Werkprogramma

De leden van de PvdA-fractie doen een suggestie om bij de verdere uitwerking van het werkprogramma het «Japanse model» in te brengen. Dit houdt in dat de norm om de vijf jaar wordt opgehangen aan de fabrikant van het energiezuinigste model van energieverbruikende producten.

Andere fabrikanten worden hierdoor verplicht hun producten c.q. modellen conform die norm op de markt te brengen. Is de regering, mede gezien de ambitie op energiebesparing in het regeerakkoord, bereid om in Europees verband het «Japanse model» te bepleiten?

11. Uitvoering en handhaving van de richtlijn

Indien een lidstaat constateert dat ondanks de CE-markering op een product niet wordt voldaan aan de vereisten, dient volgens de richtlijn handhavend te worden opgetreden. Dit kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk. De leden van de VVD-fractie vragen hoe groot volgens de regering (bij benadering) de verwachte handhavingslast van deze richtlijn is en de bijbehorende uitvoeringsmaatregelen?

12. Grondslag algemene maatregelen van bestuur

De leden van de VVD-fractie hebben een vraag over de algemene maatregel van bestuur waarin een nadere uitwerking van de in de richtlijn opgenomen informatieverplichting van de fabrikant aan de consument kan worden geregeld. Kan de regering toelichten om wat voor nadere uitwerking het gaat? Gaat het om een nadere uitwerking volgens communautaire voorschriften, of om een nadere uitwerking door de Nederlandse regering, die dus kan afwijken van de uitwerking door andere lidstaten? Waarom dient er nadere informatie aan de consument te worden verstrekt en is een CE-markering op (de verpakking van) het product niet voldoende?

13. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vinden de administratieve lasten voor bedrijven die voortvloeien uit de richtlijn aanzienlijk. Kan preciezer worden aangegeven hoe tot een totaal van 4,1 tot 10,1 miljoen euro wordt gekomen. Kan worden aangegeven hoe deze zijn opgebouwd, waarom met een dergelijk grote marge wordt gerekend en of deze lasten voor de hele EU gelden of alleen voor Nederland. Is voldoende gezocht naar mogelijkheden om deze lasten zo beperkt mogelijk te houden. Is of wordt gezocht naar compensatie zodat het totaal van administratieve lasten waarmee bedrijven worden geconfronteerd niet hoger wordt?

De leden van de VVD-fractie constateren dat ongeveer 70% van de administratieve lasten vanaf 2008 voortkomt uit de conformiteitsbeoordelingsprocedure. Zij zijn van mening dat de marge tussen de geschatte minimale en maximale administratieve lasten groot is. Kan de regering een meer gedetailleerde inschatting geven van de administratieve lasten? Welke mogelijkheden ziet de regering om de conformiteitsbeoordelingsprocedure te optimaliseren, waardoor de lasten zouden kunnen afnemen?

14. Uitvoerbaarheid en handhaving

De leden van de CDA-fractie vinden het onbevredigend dat kennelijk nog geen keuze is gemaakt ten aanzien van de vraag welke toezichthoudende instantie eerstverantwoordelijk wordt voor het toezicht op de uitvoering van de richtlijn. Hoewel hierover formeel in de wet geen voorziening hoeft te worden getroffen vinden deze leden het niet acceptabel dat nog onduidelijk is wie met toezicht en handhaving wordt belast. Zij vragen het kabinet indringend om deze vraag zo snel mogelijk te beantwoorden met het oog op de verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vernemen dat de methodiek van CE-markering uitgaat van zelfregulatie veel ruimte laat aan de producenten om eigen

verantwoordelijkheid te nemen. In theorie kan elke producent de CE-markering op de producten plaatsen. Het is aan de lidstaten de taak controle of bij het product inderdaad een geldige conformiteitsverklaring hoort en of deze terecht is afgegeven. Het is tevens aan de lidstaten de handhaving en sanctionering zo te organiseren dat onjuiste of suggestieve informatie aan consumenten wordt voorkomen. Op welke wijze wordt deze controle en handhaving in Nederland georganiseerd? Hoeveel zendingen zijn in 2006 opgespoord en welke sancties zijn opgelegd?

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een nadere toelichting op de wijze waarop de maatregelen gehandhaafd zullen worden, in het bijzonder welke inspecties en instellingen daarbij betrokken zijn? Is daarover ondertussen meer duidelijkheid te geven? Hoe ziet de regering de afstemming in de praktijk tussen de verschillende betrokken inspecties?

15. Artikel VI

De leden van de CDA-fractie vragen naar de gevolgde procedure bij de totstandkoming van dit voorstel. De richtlijn is op 22 juli 2005 gepubliceerd en moet op 11 augustus van dit jaar zijn omgezet in nationale wetgeving. Het wetsvoorstel is begin 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer. Dat betekent dat de voorbereiding van de wetgeving 1,5 jaar heeft geduurd en er nu nog een half jaar rest voor parlementaire behandeling. Wat is de verklaring voor de lange voorbereidingstijd en hoe oordeelt de regering zelf over de verhouding tussen de tijd die nodig is geweest voor de voorbereiding in verhouding tot de tijd die nog rest voor parlementaire behandeling?

16. Overig

De leden van de VVD-fractie verwijzen naar het antwoord van de minister van Economische Zaken d.d. 3 april 2007 op de vraag van het lid Van der Ham over gloeilampen (kenmerk 206 070 900), dat de mogelijkheden om het gebruik van gloeilampen te verbieden danwel sterk te beperken, gevonden moeten worden binnen de kaders van de Richtlijn Eco-design: «De harmonisatierichtlijn is op dit punt uitputtend. Recent zijn de eerste stappen gezet om voor de productgroep huishoudelijke verlichting normen te stellen. Door middel van strenge Europese uitvoeringsmaatregelen, met strenge normen voor efficiënt energiegebruik gebaseerd op deze richtlijn, kan het gebruik van gloeilampen in de praktijk in Europa sterk worden ingeperkt. De Nederlandse regering zal zich hiervoor inzetten.» Kan de regering nader toelichten waarop haar inzet zich richt: op inperking of op een verbod van gloeilampen? Kan de regering tevens toelichten waarom zij zich primair lijkt te richten op gloeilampen, terwijl de discussie zich naar de mening van de leden van de VVD-fractie zou moeten richten op het stellen van eisen aan huishoudelijke verlichting in het algemeen (zoals ook de Richtlijn beoogt) – en niet op het bij voorbaat willen uitsluiten van een bepaalde productcategorie, zoals gloeilampen?

De voorzitter van de commissie
Koopmans

De adjunct-griffier van de commissie
Van Halen