
329

Besluit van 19 augustus 2017 tot intrekking van het Besluit rendementseisen cv-ketels

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 24 november 2015, nr. IenM/BSK-2015/222147, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 9 van Verordening (EU) nr. 813/2013 van de Commissie van 2 augustus 2013 tot uitvoering van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat eisen inzake ecologisch ontwerp voor ruimteverwarmingstoestellen en combinatieverwarmingstoestellen betreft (PbEU 2013, L239), de artikelen 10 en 13 van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie en artikel 9.4.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 16 december 2015, No.W14.15.0415/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 14 juli 2017, nr. IenM/BSK-2017/134570, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit rendementseisen cv-ketels wordt ingetrokken.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 26, zesde lid j° vijfde lid van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2017.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 19 augustus 2017

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema

Uitgegeven de *zevende* september 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op 26 september 2013 is de EU-verordening inzake het ecologisch ontwerp van verwarmingstoestellen (hierna: verordening (EU)813/2013) in werking getreden¹. Verordening (EU)813/2013 is vastgesteld door de Europese Commissie en is gebaseerd op artikel 15, eerste lid, van de EG-richtlijn inzake het ecologisch ontwerp van energiegerelateerde producten (hierna: richtlijn 2009/125/EG)².

In verordening (EU)813/2013 worden eisen gesteld aan het ecologisch ontwerp van verwarmingstoestellen. Verordening (EU)813/2013 komt in de plaats van de EEG-richtlijn inzake rendementseisen van cv-ketels³ (hierna: Richtlijn 92/42/EEG), die bij de inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 grotendeels is ingetrokken.

Richtlijn 92/42/EEG is geïmplementeerd met het Besluit rendementseisen cv-ketels.

Richtlijn 2009/125/EG is geïmplementeerd met titel 9.4 (getiteld: De EG-richtlijn ecologisch ontwerp energiegerelateerde producten) van de Wet milieubeheer (hierna afgekort als: Wm), en met enkele andere hierna te noemen wetten.

In algemene zin houdt de uitvoering van een EU-verordening in dat de lidstaat een bevoegd gezag of instantie moet aanwijzen die met de toepassing van de verordening is belast. Tevens moet worden voorzien in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Een EU-verordening kan ook specifieke opdrachten bij de uitvoering geven of de lidstaten mogelijkheden bieden waarvan zij in hun regelgeving desgewenst kunnen gebruik maken.

Tenslotte moet strijdige of overlappende nationale regelgeving worden ingetrokken.

In het geval van verordening (EU)813/2013 kan de nationale uitvoeringsregelgeving beperkt blijven tot de intrekking van het Besluit rendementseisen cv-ketels. Hiertoe dient het onderhavige besluit.

Daarnaast zal op grond van artikel 21.6, zesde lid, Wm (dat de grondslag biedt voor versnelde uitvoering/implementatie van Europese regelgeving) juncto de artikelen 9.4.4, eerste lid, en 9.4.5, eerste lid, Wm een ministeriële regeling worden vastgesteld. In deze regeling worden enkele bepalingen opgenomen, die voorzien in de implementatie van de bepalingen van richtlijn 92/42/EEG die bij de inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 nog van kracht zijn gebleven.

Artikel 8 van verordening (EU)813/2013 biedt de mogelijkheid van aanvullende nationale regelgeving. Er bestaat geen aanleiding om hiervan voor Nederland gebruik te maken.

Het overgangsrecht bij de invoering van verordening (EU)813/2013 leidt evenmin tot extra regelgeving, aangezien het Besluit rendementseisen cv-ketels na de inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 nog van kracht is gebleven gedurende de periode waarin in verband met de

¹ Verordening (EU) nr. 813/2013 van de Commissie van 2 augustus 2013 tot uitvoering van Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat eisen inzake ecologisch ontwerp voor ruimteverwarmingstoestellen en combinatieverwarmingstoestellen betreft (PbEU 2013, L239).

² Richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energiegerelateerde producten (PbEG 2009, L285). De hier gebruikte aanduiding is in overeenstemming met het gebruik hiervan in de Wet milieubeheer. Het begrip «EG-richtlijn ecologisch ontwerp energiegerelateerde producten» is omschreven in artikel 9.4.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

³ Richtlijn 92/42/EEG van de Raad van 21 mei 1992 betreffende de rendementseisen voor nieuwe olie- en gasgestookte centraleverwarmingketels (PbEG 1992, L167).

gefaseerde invoering van de eisen van verordening (EU)813/2013 nog aan de eisen van richtlijn 92/42/EEG moest worden voldaan.

Ook het mogelijk maken van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving leidt niet tot extra regelgeving, omdat hierin bij de implementatie van richtlijn 2009/125/EG ook voor uitvoeringsmaatregelen, zoals verordening (EU)813/2013, al is voorzien.

De wijze van uitvoering van verordening (EU)813/2013 die in het voorgaande kort is weergegeven, wordt uitgebreider toegelicht in paragraaf 4.

De Europese regelgeving voor ruimteverwarmingstoestellen is zeer complex. Daarom zal in paragraaf 2 ten behoeve van het goede begrip van de uitvoering en implementatie hiervan in Nederland de nodige uitleg worden gegeven over de inhoud van de meest relevante bepalingen en hun onderlinge verhouding.

De indeling van deze nota van toelichting is verder als volgt.

Paragraaf 3 gaat in op de wijze waarop richtlijn 92/42/EEG en richtlijn 2009/125/EG zijn geïmplementeerd, voor zover relevant voor de uitvoering van verordening (EU)813/2013.

Paragraaf 4 beschrijft de wijze van uitvoering van verordening (EU)813/2013.

Paragraaf 5 gaat in op een aantal overige aspecten, met name de gevolgen voor de lastendruk, en op de wettelijke grondslag van dit besluit.

2. Korte beschrijving van de Europese regelgeving

In deze paragraaf wordt een verkorte en vereenvoudigde beschrijving gegeven van de bepalingen van richtlijn 2009/125/EG, verordening (EU)813/2013 en richtlijn 92/42/EEG, die hier het meest relevant zijn.

Richtlijn 2009/125/EG

Richtlijn 2009/125/EG (in titel 9.4 Wm aangeduid als: EG-richtlijn ecologisch ontwerp energiegerelateerde producten) schept een kader voor de vaststelling van regels over het ecologisch ontwerp van energiegerelateerde producten. Dit kader heeft tot doel enerzijds het vrije verkeer van die producten in de interne markt te garanderen (artikel 1, eerste lid), anderzijds in relatie tot energiegerelateerde producten bij te dragen aan duurzame ontwikkeling door verhoging van de energie-efficiëntie en het niveau van milieubescherming (artikel 1, tweede lid).

Op grond van richtlijn 2009/125/EG wijst de Europese Commissie in uitvoeringsmaatregelen de energiegerelateerde producten aan en neemt daarin tevens de eisen inzake het ecologisch ontwerp op, waaraan die producten moeten voldoen.

Verordening (EU)813/2013 is een voorbeeld van een dergelijke uitvoeringsmaatregel, waarin eisen inzake het ecologisch ontwerp van ruimteverwarmingstoestellen worden gesteld.

De eisen inzake het ecologisch ontwerp die in de uitvoeringsmaatregelen op grond van richtlijn 2009/125/EG worden opgenomen, geven alleen aan welke milieu-aspecten van een product relevant zijn en welke mate van energie-efficiëntie of milieubescherming moet worden bereikt. Zij hebben geen betrekking op het ontwerp van het product, maar laten het aan de fabrikant zelf over om zijn product zo te ontwerpen dat het aan de gestelde (prestatie)eisen voldoet. Met deze aanpak wordt beoogd dat de fabrikant bij het ontwerpen van zijn product rekening houdt met de milieu-aspecten gedurende de hele levenscyclus van het product.

De fabrikant moet er voor zorgen dat in serie geproduceerde producten voldoen aan de eisen van de uitvoeringsmaatregel (verklaring van overeenstemming) en daarvan ook blijk geven op de producten (CE-markering) (artikel 5).

Alvorens een product op de markt te introduceren of in gebruik te nemen moet de fabrikant een overeenstemmingsbeoordeling uitvoeren om aan te tonen dat het product voldoet aan alle relevante vereisten van de toepasselijke uitvoeringsmaatregel op grond van richtlijn 2009/125/EG (artikel 8, eerste lid). Uitgangspunt hierbij is dat een procedure de fabrikant vrij laat om zelf te bepalen van welke methodieken van bijlage IV of V bij de richtlijn hij gebruik wil maken. De overeenstemmingsbeoordelingsprocedure wordt in de uitvoeringsmaatregel gespecificeerd.

De verklaring van overeenstemming moet voldoen aan bijlage VI bij de richtlijn, de CE-markering aan bijlage III bij de richtlijn.

De lidstaten moeten volgens artikel 3, eerste lid, maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat producten die onder een uitvoeringsmaatregel vallen, alleen op de markt kunnen worden geïntroduceerd en/of in gebruik kunnen worden genomen indien zij overeenkomstig artikel 5 zijn voorzien van een CE-markering en in overeenstemming zijn met de toepasselijke uitvoeringsmaatregel. Daarnaast moeten de lidstaten een instantie aanwijzen die verantwoordelijk is voor het markttoezicht en deze instantie in staat stellen haar taak naar behoren uit te voeren.

Hiernaast bevat de richtlijn onder meer nog bepalingen over het vrij verkeer van goederen, een vrijwaringsclausule (teneinde handelsbelemmeringen tegen te gaan) en een vermoeden dat producten met een CE-markering overeenstemmen met de toepasselijke uitvoeringsmaatregel (tenzij de lidstaat «sterke aanwijzingen» heeft dat het tegendeel het geval is).

Uit het voorgaande volgt dat de uitvoeringsmaatregelen voor specifieke product(groep)en inhoudelijk gezien de bepalende factor zijn voor de toepassing van richtlijn 2009/125/EG omdat in die maatregelen de concrete eisen inzake het ecologische ontwerp worden gesteld. De richtlijn geeft het praktische kader voor de toepassing van die eisen.

Deze opzet van de Europese regelgeving verklaart waardoor bij de implementatie van richtlijn 2009/125/EG tevens in algemene zin kon worden voorzien in de implementatie, onderscheidenlijk uitvoering, van de uitvoeringsmaatregelen die op grond van de richtlijn worden vastgesteld en waarom daarvoor in het onderhavige besluit geen bepalingen meer hoeven te worden opgenomen. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 4.

Verordening (EU)813/2013

Verordening (EU)813/2013 is, zoals al werd opgemerkt, een van de uitvoeringsmaatregelen die de Europese Commissie op grond van artikel 15, eerste lid, van richtlijn 2009/125/EG heeft vastgesteld. Verordening (EU)813/2013 is op 26 september 2013 in werking getreden. De eisen aan het ecologisch ontwerp van verwarmingstoestellen zijn opgenomen in bijlage II bij verordening (EU)813/2013. Zij worden voor de verschillende soorten toestellen gefaseerd van kracht, te beginnen op 26 september 2015.

Verordening (EU)813/2013 is van toepassing op het in de handel brengen en/of in werking stellen van ruimteverwarmingstoestellen (een toestel dat warmte verstrekt aan een cv-systeem op basis van water ten behoeve van ruimteverwarming) en combinatieverwarmingstoestellen (een ruimtewarmtetoestel dat tevens voorziet in de levering van warm drinkwater of warm water voor sanitaire doeleinden).

Verordening (EU)813/2013 heeft in vergelijking met richtlijn 92/42/EEG betrekking op meer toestellen (reikwijdte) en regelt ook andere milieuaspecten van verwarmingstoestellen dan alleen het energierendement (eisen inzake het ecologisch ontwerp).

Wat de reikwijdte betreft beperkte richtlijn 92/42/EEG zich tot gas- en olie gestookte cv-ketels met een nominaal outputvermogen tussen 4kW en 400 kW, terwijl verordening (EU)813/2012 van toepassing is op alle

cv-ketels met een nominaal outputvermogen van minder dan 400 kW, dus inclusief bijvoorbeeld (elektrische) warmtepomp cv-ketels.

Wat de eisen inzake het ecologisch ontwerp betreft, omvat bijlage II bij verordening (EU)813/2012 naast rendementseisen zoals in richtlijn 92/42/EEG waren opgenomen, ook andere relevante milieu-aspecten, met name het geluidsvermogensniveau, de emissies van stikstofoxiden en productinformatie. Voor de naleving van de eisen en de controle daarop zijn in bijlage III bij verordening (EU)813/2013 toe te passen metingen en berekeningen opgenomen.

Voor de invoering van de nieuwe eisen is in artikel 3, tweede lid, een tijdschema opgenomen zodat de fabrikant zich op de nieuwe eisen kan voorbereiden. Dit is verder uitgewerkt in bijlage II bij verordening (EU)813/2013. Gedurende de invoeringstermijnen moeten de toestellen blijven voldoen aan de rendementseisen van richtlijn 92/42/EEG, die dus ook geïmplementeerd moeten blijven in het nationale recht (hierna aangeduid als: overgangsrecht) (artikel 9). Na afloop van de onderscheiden invoeringstermijnen moeten de desbetreffende richtlijnbepalingen en dus ook de nationale implementatiebepalingen komen te vervallen, omdat deze bepalingen dan de rechtstreeks werkende verordeningbepalingen overlappen.

Bij nadere beschouwing blijkt dat alleen de eerste overgangstermijn tot 26 september 2015 voor rendementseisen voor het overgangsrecht relevant is. Voor de andere milieuaspecten zijn in richtlijn 92/42/EEG immers geen eisen opgenomen. Na 26 september 2015 gelden volgens bijlage II bij verordening (EU)813/2013 strengere rendementseisen voor meer toestellen dan golden volgens de richtlijn. Dit is logisch omdat het uiteraard niet de bedoeling is dat met verordening (EU)813/2013 een stap terug wordt gezet. Tot 26 september 2015 golden alleen de eisen van richtlijn 92/42/EEG en geen eisen volgens bijlage II bij verordening (EU)813/2013, reden waarom het Besluit rendementseisen cv-ketels gedurende die invoeringstermijn bij wijze van overgangsrecht van kracht is gebleven.

In artikel 4 is bepaald dat de fabrikant de overeenstemmingsbeoordeling van artikel 8, eerste lid, van Richtlijn 2009/125/EG moet uitvoeren op de wijze die is aangegeven in de bijlagen IV en V bij richtlijn 2009/125/EG. Deze bepaling dient ter uitvoering van artikel 8, tweede lid, van richtlijn 2009/125/EG, waarin is aangegeven dat in een uitvoeringsmaatregel moet worden gespecificeerd welke overeenstemmingsbeoordelingsprocedures door fabrikanten kunnen worden toegepast.

Tevens is in artikel 4 opgenomen dat die bepaling geen afbreuk doet aan de bepalingen van richtlijn 92/42/EEG die bij inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 niet zijn ingetrokken, te weten de artikelen 7, tweede lid, en 8 en de bijlagen III tot en met V (hierna besproken, onder richtlijn 92/42/EEG). Artikel 4 vervangt die bepalingen dus niet en integreert ze ook niet in verordening (EU)813/2013, zoals het geval is bij de verwijzing naar artikel 8 van richtlijn 2009/125/EG. Dit betekent dat het nationale recht genoemde bepalingen van richtlijn 92/42/EEG moet blijven implementeren.

Artikel 5 stelt in combinatie met bijlage IV bij verordening (EU)813/2013 eisen aan de controleprocedure die de lidstaten moeten toepassen met het oog op het door richtlijn 2009/125/EG voorgeschreven markttoezicht, teneinde de naleving te waarborgen van de eisen aan het ecologisch ontwerp van ruimteverwarmingstoestellen die zijn opgenomen in bijlage II. Bijlage IV heeft betrekking op de controleprocedure met het oog op markttoezicht op de naleving van de eisen van bijlage II door de uitvoeringsinstantie van de lidstaat. De verplichting tot markttoezicht als zodanig staat in richtlijn 2009/125/EG. De eisen die verordening (EU)813/2013 hieraan in bijlage IV stelt, hebben voor het bevoegd gezag rechtstreekse werking.

Artikel 8 bevat een mogelijkheid voor het stellen van aanvullende nationale regelgeving.

Artikel 9 bepaalt dat richtlijn 92/42/EG wordt ingetrokken, met dien verstande dat enkele bepalingen van die richtlijn (hiervoor reeds genoemd) blijven bestaan.

De reden hiervan is dat de artikelen 7, tweede lid, en 8 van richtlijn 92/42/EEG en de bijlagen III tot en met V bij die richtlijn voorzien in een typegoedkeuringsregeling. Richtlijn 2009/125/EG daarentegen kent geen typegoedkeuringsregeling. Deze kan in een uitvoeringsmaatregel op grond van die richtlijn, zoals verordening (EU) 813/2013, dan ook niet als toe te passen overeenstemmingsbeoordelingsprocedure worden gespecificeerd. Het werd wenselijk geacht dat de typegoedkeuringsregeling toch van toepassing zou blijven. Daarom is besloten dat de artikelen 7, tweede lid, en 8 van richtlijn 92/42/EEG en de bijlagen III tot en met V bij die richtlijn, die in een typegoedkeuringsregeling voorzien, ook na de intrekking van richtlijn 92/42/EEG van toepassing blijven. Die bepalingen hebben alleen betrekking op gas- en olie gestookte cv-ketels met een nominaal outputvermogen tussen 4kW en 400 kW en niet op de andere cv-ketels waarop verordening (EU)813/2012 van toepassing is, in het bijzonder (elektrische) warmtepomp cv-ketels. Hoewel dat in verordening (EU)813/2012 niet uitdrukkelijk lijkt te zijn bepaald, wordt er van uitgegaan dat de typegoedkeuring inhoudelijk betrekking heeft op de eisen waaraan cv-ketels op grond van verordening (EU)813/2012 moeten voldoen en dat de resterende bepalingen van richtlijn 92/42/EEG alleen beogen de overeenstemmingsbeoordelingsprocedure te regelen.

Dit betekent dat de overeenstemmingsbeoordeling van cv-ketels waarop richtlijn 92/42/EEG van toepassing was, een typegoedkeuring vereist alsmede een verklaring van overeenstemming, waarin wordt verklaard dat de individuele cv-ketels in overeenstemming zijn met het goedgekeurde type. Uit de formulering van artikel 7, tweede lid, van richtlijn 92/42/EEG, volgt dat sprake is van cumulatieve vereisten.

Richtlijn 92/42/EEG

Deze richtlijn stelt eisen aan het rendement van CV-installaties die dienen voor ruimteverwarming, al dan niet in combinatie met de levering van warm water voor andere gebruiksdoeleinden. De richtlijn is bij de inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 grotendeels ingetrokken.

De lidstaten moeten volgens artikel 4, tweede lid, van de richtlijn maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de cv-ketels voldoen aan de rendementseisen van artikel 5, eerste lid, en aan de aanvullende nationale voorwaarden. Deze rendementseisen worden fasegewijs vervangen door de eisen inzake het ecologisch ontwerp die zijn opgenomen in bijlage II van verordening (EU)813/2013, overeenkomstig het tijdschema dat is weergegeven in artikel 3 van verordening (EU)813/2013. Tot die tijd blijven de eisen van de richtlijn gelden (overgangsrecht). Ingevolge artikel 5, eerste lid, moet de fabrikant er voor zorgen dat zijn cv-ketels aan de rendementseisen van de richtlijn voldoen.

Of een cv-ketel aan de eisen voldoet, moet worden aangetoond met een verklaring van typeonderzoek die betrekking heeft op een standaardketel (representatief exemplaar van het desbetreffende type ketel), en een verklaring van overeenstemming die aangeeft dat de individuele ketels van in serie geproduceerd ketels van een type overeenkomen met het goedgekeurde (product)type (artikel 7, tweede lid).

De verklaring van typeonderzoek moet zijn afgegeven op grond van een rendementsonderzoek overeenkomstig bijlage III bij de richtlijn.

De wijze waarop de fabrikant een verklaring van overeenstemming als bedoeld in het derde lid, dient af te geven, is geregeld in artikel 7, tweede lid, tweede streepje, in samenhang met bijlage IV bij de richtlijn. De fabrikant kan 1) een verklaring van overeenstemming met het goedge-

keurde type op elke ketel aanbrengen (met waarborgen voor de juistheid van de verklaring) dan wel een door het bevoegd gezag goedgekeurd 2) productiekwaliteitssysteem of 3) productkwaliteitssysteem hanteren.

Artikel 7, tweede lid, en in samenhang daarmee de bijlagen III en IV, zijn na de inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 blijven bestaan, om de redenen die bij de bespreking van verordening (EU)813/2013 zijn toegelicht.

Volgens artikel 7, derde lid, moet elke individuele ketel vergezeld gaan van een verklaring van overeenstemming met het goedgekeurde type, alsmede zijn voorzien van een EG-merkteken dat aangeeft dat de ketel voldoet aan de eisen van de richtlijn, de zogenaamde CE-markering, die is opgenomen in bijlagen I en II. Artikel 7, derde lid, en de bijlagen I en II zijn met de inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 komen te vervallen. Deze eisen zijn al gesteld in Richtlijn 2009/125/EG.

De lidstaten moeten volgens artikel 8 aan de Europese Commissie meedelen welke instantie (hierna: uitvoeringsinstantie) zij met de uitvoering van artikel 7 hebben belast. De uitvoeringsinstantie moet voldoen aan de vereisten van bijlage V. De taken van de uitvoeringsinstantie omvatten met name het afgeven van een typegoedkeuring.

3. Implementatie van richtlijn 92/42/EEG en richtlijn 2009/125/EG

Richtlijn 2009/125/EG is, zoals eerder al is aangegeven, geïmplementeerd met titel 9.4 («De EG-richtlijn ecologisch ontwerp energiegerelateerde producten») van hoofdstuk 9 Wm. De verplichtingen die in deze titel ter implementatie van de richtlijn zijn gesteld, omvatten ook de «uitvoeringsmaatregelen». Het begrip «uitvoeringsmaatregel» is in artikel 9.4.1, eerste lid, Wm als volgt omschreven: «krachtens de EG-richtlijn ecologisch ontwerp energiegerelateerde producten goedgekeurde maatregel tot vaststelling van voorschriften voor een ecologisch ontwerp voor daarin aangegeven energiegerelateerde producten.»

Het begrip uitvoeringsmaatregelen omvat ook (toekomstige) verordeningen die na de inwerkingtreding van EG-richtlijn 2009/125/EG zijn vastgesteld, zoals verordening (EU)813/2013. Dit blijkt bijvoorbeeld uit artikel 9.4.4, tweede lid, Wm, waarin sprake is van een «uitvoeringsmaatregel die in de vorm van een verordening is gesteld». Hierdoor is bij de implementatie van richtlijn 2009/125/EEG meteen ook voorzien in de uitvoering van uitvoeringsmaatregelen zoals verordening (EU)813/2013, met name de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Dit zal in paragraaf 4 nader worden toegelicht. De Minister van Infrastructuur en Milieu is belast met het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving.

Richtlijn 92/42/EEG was geïmplementeerd met het Besluit rendementseisen cv-ketels. Dit besluit kon bij de inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 nog niet meteen worden ingetrokken, ook al werd het grootste deel van richtlijn 92/42/EEG wel ingetrokken. Feitelijk heeft verordening (EU)813/2013 namelijk pas betekenis gekregen op 26 september 2015, toen bepaalde rendementseisen van bijlage II bij verordening (EU)813/2013 van kracht zijn geworden. Tot die tijd bleven blijkens artikel 9 van verordening (EU)813/2013 de rendementseisen van richtlijn 92/42/EEG van kracht, die in het nationale recht geïmplementeerd moesten blijven, in Nederland het Besluit rendementseisen cv-ketels. De rendementseisen van bijlage II bij verordening (EU)813/2013 die op 26 september 2015 van kracht zijn geworden, zijn (uiteraard) strenger dan de eisen die in de richtlijn waren opgenomen. De andere eisen van bijlage II betreffen milieu-aspecten waarvoor in richtlijn 92/42/EEG geen overeenkomstige eisen waren opgenomen. Daarom hoeft er met ingang van 26 september 2015 geen overgangsrecht meer van toepassing te zijn.

In Nederland is KIWA Nederland B.V. voor richtlijn 92/42/EEG aangewezen als uitvoeringsinstantie.

4. Uitvoering van verordening (EU)813/2013

De bepalingen van een EU-verordening hebben, anders dan een richtlijn, rechtstreekse werking voor degene tot wie zij zijn gericht, in dit geval zowel fabrikanten als overheidsinstanties. In die zin hoeven zij niet, zoals richtlijnbevestigingen, te worden omgezet in nationale regelgeving. De verordeningsbepalingen zijn dus verbindend voor de betrokken bedrijven en overheidsinstanties.

Toch kan het nodig zijn nationale regelgeving vast te stellen ter uitvoering van de verordening om te waarborgen dat de verordening in de lidstaat operationeel wordt en de beoogde werking krijgt. In paragraaf 1 is al aangegeven welke regels in beginsel nodig zijn om aan verordening (EU)813/2013 uitvoering te geven.

In het hiernavolgende wordt nader ingegaan op achtereenvolgens de algemene en een aantal specifieke aspecten van de uitvoering van verordening (EU)813/2013. Eerst worden deze uitvoeringsaspecten nog kort opgesomd.

De uitvoering van een EU-verordening houdt in algemene zin in dat de lidstaat een bevoegd gezag of instantie moet aanwijzen die met de toepassing van de verordening is belast.

Tevens moet worden voorzien in toezicht en in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Een EU-verordening kan ook specifieke opdrachten bij de uitvoering geven, zoals in dit geval het regelen van overgangsrecht tijdens de fasegewijze invoering van de eisen inzake het ecologisch ontwerp in bijlage II bij verordening (EU)813/2013. In de overgangsfasen moeten de overeenkomstige bepalingen van richtlijn 92/42/EEG nog (tijdelijk) van toepassing blijven.

Een EU-verordening kan lidstaten ook de mogelijkheid bieden desgevenst aanvullende nationale regelgeving vast te stellen. Hiervan is artikel 8 van verordening (EU)813/2013 een voorbeeld. Dit artikel biedt lidstaten de mogelijkheid om gedurende een overgangsfase op bepaalde verwarmingstoestellen nog nationale regelgeving te blijven toepassen, die daarop op het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening al van kracht was.

Tenslotte moet strijdige of overlappende nationale regelgeving worden ingetrokken.

In dit geval doet zich nog de bijzonderheid voor dat verordening (EU)813/2013 richtlijn 92/42/EEG niet helemaal intrekt, maar enkele bepalingen van die richtlijn laat voortbestaan. Daarom kan het Besluit rendementseisen cv-ketels waarmee de richtlijn is geïmplementeerd, niet zonder meer worden ingetrokken maar moeten enkele bepalingen van toepassing blijven. Hierin dient bij de uitvoering van verordening (EU)813/2013 dus ook te worden voorzien.

Algemene uitvoeringsaspecten

Zoals in paragraaf 3 al is toegelicht, hebben de bepalingen van titel 9.4 Wm en daarmee samenhangende bepalingen, zoals artikel 18.2 Wm (bestuursrechtelijke handhaving van titel 9.4) en de Wet op de economische delicten (strafrechtelijke handhaving van titel 9.4) ook betrekking op uitvoeringsmaatregelen op grond van Richtlijn 2009/125/EG, zoals verordening (EU)813/2013. In zoverre is het dan ook niet nodig in algemene uitvoeringsbepalingen te voorzien, behalve voor zover het de aanwijzing van de uitvoeringsinstantie betreft.

Wat betreft de aanwijzing van het bevoegd gezag, gaat het in de eerste plaats om de aanwijzing van een instantie die is belast met de verlening van een verklaring van typeonderzoek (typegoedkeuring). Dit volgt uit artikel 8 van richtlijn 92/42/EG, dat blijkt uit artikel 9 van verordening (EU)813/2013 na de inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 van

kracht is gebleven. Aangenomen wordt dat de typegoedkeuringsregeling waarin artikel 7, tweede lid, van richtlijn 92/42/EG voorziet, betrekking heeft op de olie- en gasgestookte verwarmingstoestellen waarop die richtlijn van toepassing is, maar dat de uitvoeringsinstantie een aangeboden type verwarmingstoestel moet toetsen aan de eisen die verordening (EU)813/2013 voor de desbetreffende categorie van toestellen aan het ecologisch ontwerp stelt.

Titel 9.4 Wm voorziet niet in de aanwijzing van een uitvoeringsinstantie voor uitvoeringsmaatregelen. Op grond van artikel 8 van het Besluit rendementseisen cv-ketels was KIWA Nederland B.V. aangewezen als instantie die met de typegoedkeuring en de controle op de conformiteitsverklaring was belast. Bij ministeriële regeling op grond van artikel 21.6, zesde lid, Wm, juncto artikel 9.4.4, eerste lid, Wm, zal een regeling worden opgenomen die er in voorziet dat een geaccrediteerde instantie op aanvraag als uitvoeringsinstantie kan worden erkend. Een lidstaat is niet verplicht om een uitvoeringsinstantie aan te wijzen. Daarom zal worden afgestapt van de eerder gehanteerde systematiek waarbij een uitvoeringsinstantie wordt aangewezen. Dit betekent dat KIWA Nederland B.V. voor voortzetting van haar werkzaamheden een aanvraag om erkenning zal moeten indienen, en dat daarnaast ook andere geaccrediteerde instanties voor erkenning als uitvoeringsinstantie in aanmerking zullen kunnen komen. De nieuwe systematiek sluit beter aan bij het vigerend kabinetsbeleid.⁴

Artikel 21.6, zesde lid, Wm maakt het mogelijk regels die op grond van die wet bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld, bijvoorbeeld op grond van artikel 9.4.4, eerste lid, Wm of 9.4.5, eerste lid, Wm, vast te stellen bij ministeriële regeling indien zij strikte implementatie of uitvoering van Europese regelgeving beogen, zoals de erkenningsregeling.

In verband met het voorgaande bestaat er geen aanleiding om ter implementatie van artikel 8 van richtlijn 92/42/EEG artikel 8 van het Besluit rendementseisen cv-ketels, in gewijzigde vorm (namelijk gerelateerd aan de eisen inzake het ecologisch ontwerp van bijlage II bij verordening (EU)813/2013 in plaats van de eisen van richtlijn 92/42/EEG), te handhaven.

De Minister van Infrastructuur en Milieu is het bevoegd gezag voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen van titel 9.4 Wm (artikel 18.2b, eerste lid, onder a, Wm). Weliswaar staat in deze bepaling dat het gaat om «het bepaalde op grond van de Wet milieubeheer», maar hiertoe kan in de context van titel 9.4 van de Wet milieubeheer ook verordening (EU)813/2013 worden gerekend. Strikt genomen is een EU-verordening uiteraard niet vastgesteld op grond van de Wet milieubeheer, maar de bepalingen van titel 9.4 Wm hebben ook betrekking op uitvoeringsmaatregelen, zoals verordening (EU)813/2013. Volgens artikel 18.1a Wm vindt de bestuursrechtelijke handhaving plaats overeenkomstig de artikelen 5.3 tot en met 5.16 en de artikelen 5.18 tot en met 5.26 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Bestuursrechtelijke handhaving omvat de mogelijkheid van toepassing van bestuursdwang of een last onder dwangsom.

Geconcludeerd kan worden dat geen specifieke regelgeving hoeft te worden vastgesteld om toezicht te kunnen houden op de naleving van verordening (EU)813/2013 en om de naleving bestuursrechtelijk te kunnen handhaven.

Strafrechtelijke handhaving van de bepalingen van titel 9.4 Wm en de uitvoeringsmaatregelen, zoals verordening (EU)813/2013, is mogelijk op grond van artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten (WED). Hierin zijn als strafrechtelijk handhaafbare bepalingen onder

⁴ Brief van de Minister van Economische Zaken van 19 september 2016 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2015/16, 29 304, nr. 6).

andere opgenomen de artikelen 9.4.4 tot en met 9.4.7 Wm, die uitvoering geven aan richtlijn 2009/125/EG en de daarop gebaseerde uitvoeringsmaatregelen.

Overgangsrecht

De nieuwe eisen van bijlage II van verordening (EU)813/2013 worden gefaseerd van kracht, volgens het tijdschema dat is opgenomen in artikel 3 van verordening (EU)813/2013. Gedurende de invoeringstermijn blijven de eisen van richtlijn 92/42/EEG van kracht en moeten de lidstaten blijkens artikel 9 van verordening (EU)813/2013 overgangsrecht vaststellen waarmee zij die eisen tijdelijk blijven implementeren. Richtlijn 92/42/EEG stelt uitsluitend rendementseisen. Op 26 september 2015 zijn de rendementseisen van verordening (EU)813/2013 van kracht geworden. Deze zijn strenger dan de rendementseisen van richtlijn 92/42/EEG. Tot 26 september 2015 voorzag het Besluit rendementseisen cv-ketels in handhaving van de rendementseisen van richtlijn 92/42/EEG. Deze periode is verstreken, zodat er geen behoefte is om in het onderhavige besluit te voorzien in overgangsrecht.

Aanvullende nationale regelgeving

Artikel 8 van verordening (EU)813/2013 biedt de mogelijkheid van aanvullende nationale regelgeving. Zoals gezegd heeft Nederland geen behoefte van deze mogelijkheid gebruik te maken, dus in het onderhavige besluit hoefden op dit punt geen bepalingen te worden opgenomen.

Intrekking van strijdige of overlappende nationale regelgeving

Bepalingen van nationaal recht die hetzelfde onderwerp met hetzelfde oogmerk regelen als een EU-verordening moeten volgens het gemeenschapsrecht komen te vervallen, omdat anders verwarring kan ontstaan over de grondslag van de verplichting. De bepalingen van een verordening werken rechtstreeks en een nationale «vertaalslag», zoals bij richtlijnbevestigingen, blijft achterwege, behoudens voor zover dat nodig is om verordeningsbepalingen in de lidstaat operationeel te maken.

De inwerkingtreding van verordening (EU)813/2013 betekent in beginsel dat er geen behoefte meer bestaat aan het Besluit rendementseisen cv-ketels, behalve voor zover de bepalingen van dat besluit nodig zijn om de blijvend resterende bepalingen van richtlijn 92/42/EEG en de tijdelijk gedurende de invoeringstermijnen van artikel 3 van verordening (EU)813/2013 nog geldende bepalingen van richtlijn 92/42/EEG over rendementseisen te implementeren. Zoals in het voorgaande reeds is opgemerkt, worden de resterende richtlijnbevestigingen bij ministeriële regeling op grond van artikel 21.6, zesde lid, Wm, juncto de artikelen 9.4.4, eerste lid, en 9.4.5, eerste lid, Wm geïmplementeerd. Er is namelijk sprake van strikte implementatie. Daarom was er geen aanleiding de desbetreffende bepalingen van het Besluit rendementseisen cv-ketels te handhaven.

In het voorgaande is eveneens toegelicht waarom er geen aanleiding bestaat om gedurende de invoeringstermijnen overgangsrecht vast te stellen.

Het Besluit rendementseisen cv-ketels kan dus in zijn geheel worden ingetrokken.

5. Overige aspecten

Gevolgen voor de lastendruk

Dit besluit leidt niet tot nieuwe administratieve lasten of andere uitvoeringslasten. De nieuwe eisen aan het ecologisch ontwerp van verwarmingstoestellen zijn niet in het besluit gesteld, maar in verordening (EU)813/2013. Het onderhavige besluit voorziet uitsluitend in de intrekking van het Besluit rendementseisen cv-ketels. De bepalingen van dat besluit ter implementatie van de resterende bepalingen van richtlijn 92/42/EEG worden overgeheveld naar een ministeriële regeling op grond van artikel 21.6, zesde lid, Wm, zonder dat er inhoudelijke wijziging wordt beoogd. Daarom zal dat evenmin tot nieuwe lasten aanleiding geven.

De wettelijke grondslag van dit besluit

Het Besluit rendementseisen cv-ketels is gebaseerd op artikel 9.4.4 Wm en op de artikelen 10, 13 en 18 (vervallen) van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie, zoals in het hiernavolgende zal worden toegelicht. De intrekking van dat besluit is daarom eveneens op genoemde artikelen gebaseerd.

In artikel 9.4.4 Wm is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in het belang van energie-efficiëntie en bescherming van het milieu met betrekking tot het ecologisch ontwerp van een categorie van energiegerelateerde producten en de verstrekking van daarmee verband houdende informatie over die producten aan de gebruikers regels kunnen worden gesteld. De aanwijzing van een uitvoeringsinstantie en de implementatie van de resterende bepalingen van richtlijn 92/42/EEG kan op deze bepaling worden gebaseerd. Zoals reeds werd opgemerkt, geeft artikel 21.6, zesde lid, Wm de mogelijkheid om de voor strikte uitvoering of implementatie van Europese regelgeving benodigde regels bij ministeriële regeling in plaats van bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Daarom zullen bedoelde bepalingen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Het Besluit rendementseisen cv-ketels was bij de vaststelling gebaseerd op de artikelen 2, 6 en 21 van de Wet energiebesparing toestellen. Die wet is echter op 5 maart 2011 vervallen bij inwerkingtreding van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie (op grond van artikel 38 van die wet). Sindsdien berust het Besluit rendementseisen cv-ketels op de artikelen 10, 13 en 18 (vervallen) van die wet. Het besluit berust bovendien mede op artikel 9.4.4, eerste lid, Wm. Dit blijkt uit artikel IV van de Implementatiewet EG-richtlijn ecologisch ontwerp energieverbruikende producten. Hierin is bepaald dat na de inwerkingtreding van die wet het Besluit rendementseisen cv-ketels en enkele andere besluiten mede berusten op artikel 9.4.4, eerste lid, Wm.

De verhouding tussen titel 9.4 en de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie is als volgt. In artikel 17a van laatstgenoemde wet is bepaald dat de voorschriften die zijn vastgesteld bij of krachtens de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie buiten toepassing blijven voor zover voor energiegerelateerde producten bij of krachtens titel 9.4 van de Wet milieubeheer voorschriften zijn vastgesteld die op dezelfde onderwerpen betrekking hebben.

Alle bepalingen die nodig zijn ter uitvoering van verordening (EU)813/2013 en ter implementatie van de resterende bepalingen van richtlijn 92/42/EEG kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 9.4.4 Wm. Daarom is er niet langer aanleiding om de artikelen 10 en 13 van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie hiervoor als wettelijke grondslag te gebruiken. Bovendien biedt die wet niet de gelegenheid om bepalingen ter uitvoering of implementatie van Europese regelgeving bij ministeriële regeling vast te stellen, zoals artikel 21.6, zesde lid, Wm.

Hoewel artikel 17a van de Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie daarvan niet specifiek melding maakt, geldt de in die bepaling opgenomen voorrangregeling voor regels bij of krachtens titel 9.4 ook voor een ministeriële regeling die op grond van artikel 21.6, zesde lid, juncto artikel 9.4.4 Wm is vastgesteld, indien deze in de plaats komt van een algemene maatregel van bestuur die anders op grond van artikel 9.4.4 Wm zou zijn vastgesteld.

Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 2017. Dit is later dan beoogd. De vertraging is een gevolg van de vragen die zich voordeden in verband met de complexiteit van de Europese regelgeving, die voor veel hoofdbrekens heeft gezorgd. Deze heeft er onder meer toe geleid dat ondanks het positieve advies van de Afdeling advisering van de Raad van State na dat advies nog onderdelen van deze toelichting moesten worden aangepast voor een juiste weergave van de Europese regelgeving. Daarnaast is rekening gehouden met de termijn van vier weken, die bij de vaststelling van een ministeriële regeling op grond van artikel 21.6, zesde lid, Wm op grond van die bepaling in acht moet na de toezending van het ontwerp van vorenbedoelde ministeriële regeling aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding is afgeweken van de vaste verandermomenten (Aanwijzing voor de regelgeving 174, tweede lid) en van de minimuminvoeringstermijn van 2 maanden (Aanwijzing voor de regelgeving 174, derde lid). De reden daarvan is dat het in verband met de verplichtingen die voor Nederland uit de Europese regelgeving voortvloeien wenselijk is dit besluit zo spoedig mogelijk na de vaststelling en bekendmaking in werking te doen treden.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijkema