

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

VOORSTEL VAN WET

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in het belang van het doelmatig gebruik van energie, regels te stellen ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2017 tot vaststelling van een kader voor energie-etikettering en tot intrekking van Richtlijn 2010/30/EU (PbEU 2017, L 198) en daartoe de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel g komt te luiden:
g. energiegerelateerd product: energiegerelateerd product als bedoeld in artikel 2, onder 1, van Verordening (EU) nr. 2017/1369;
2. Onder vervanging van de punt in onderdeel h door een puntkomma wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
i. Verordening (EU) 2017/1369: Verordening (EU) nr. 2017/1369 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2017 tot vaststelling van een kader voor energie-etikettering en tot intrekking van Richtlijn 2010/30 (PbEU 2017, L 189).

B

Na artikel 33 worden de volgende artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 33a

Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald is Onze Minister bevoegd de besluiten te nemen waartoe een voorschrift van de Verordening (EU) 2017/1369 een markttoezichtautoriteit opdracht geeft of de keuze laat.

Artikel 33b

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld voor de uitvoering van productspecifieke gedelegeerde handelingen, vastgesteld op grond van artikel 16 van de Verordening (EU) nr. 2017/1369.

Artikel 33c

Onze Minister is bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 10, eerste tot en met derde lid, 11, tweede en derde lid, 12, eerste, tweede en vierde lid, 13, 16, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, en 33, tweede en derde lid, alsmede de artikelen 3, eerste tot en met vijfde lid, 4, eerste, tweede, vierde en zesde

lid, 5, eerste tot en met derde lid, 6, onderdelen a tot en met e, 9, tweede lid, en 11, dertiende lid, van Verordening (EU) 2017/1369.

Artikel 33d

1. Onze Minister is bevoegd een overtreder van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 10, eerste tot en met derde lid, 11, tweede en derde lid, 12, eerste, tweede en vierde lid, 13, 16, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, en 33, tweede en derde lid, alsmede de artikelen 3, eerste tot en met vijfde lid, 4, eerste, tweede, vierde en zesde lid, 5, eerste tot en met derde lid, 6, onderdelen a tot en met e, en 11, dertiende lid, van Verordening (EU) 2017/1369 een bestuurlijke boete op te leggen.
2. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de bijlage, bedoeld in het derde lid, met dien verstande dat de wegens een afzonderlijke overtreding te betalen geldsom ten hoogste het bedrag van de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, bedraagt.
3. Bij algemene maatregel van bestuur wordt een bijlage vastgesteld, die bij elke daarin omschreven overtreding het bedrag van de daarvoor op te leggen boete bepaalt, waarbij de hoogte van het bedrag mede gebaseerd kan worden op de mate van verwijtbaarheid van de desbetreffende natuurlijke persoon of rechtspersoon. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop de boetehoogte wordt bepaald.
4. De overtreding kan worden voorgelegd aan de officier van justitie indien de ernst van de overtreding dan wel de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven.
5. In afwijking van het eerste lid kan de overtreding niet met een bestuurlijke boete worden afgedaan indien voor de overtreding op basis van de Wet op de economische delicten een hogere geldboete kan worden opgelegd dan de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene bestuurlijke boete, en:
 - a. de opzettelijke of roekeloze overtreding leidt tot ernstige misleiding van de consument; of
 - b. de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene bestuurlijke boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economisch voordeel.

Artikel 33e

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ter uitvoering van artikel 8, vijfde lid, van Verordening (EU) nr. 2017/1369 inzake het doorberekenen van controlekosten.

C

In artikel 44 wordt "Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie" vervangen door "Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie".

Artikel II

In Bijlage 2, de artikelen 4, 7 en 11, bij de Algemene wet bestuursrecht wordt "Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie" telkens vervangen door "Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie".

Artikel III

In artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten wordt "Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie" vervangen door "Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie".

Artikel IV

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministers, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Per 1 augustus 2017 is Verordening (EU) nr. 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) nr. 2017/1369) in werking getreden. De uitvoeringsvoorschriften van het overgrote deel van Verordening (EU) nr. 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) nr. 2017/1369

De systematiek en de inhoud van Verordening (EU) nr. 2017/1369 komt in grote lijnen overeen met die van Richtlijn nr. 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 rechtstreekse werking in de nationale rechtsorde van de lidstaat heeft. Een nieuw element in Verordening (EU) nr. 2017/1369 ten opzichte van Richtlijn nr. 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 energiegerelateerd 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) nr. 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 energiegerelateerde 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) nr. 2017/1369 in het Besluit energie-etikettering energiegerelateerde producten is neergelegd, tot uitvoering van enkele onderdelen van Verordening (EU) nr. 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 artikel 8, vijfde lid, van Verordening (EU) 2017/1369 om het recht 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 zijn nageleefd. Met de wijziging van de WEE (artikel 33e) wordt het mogelijk nadere regels te stellen ter uitvoering van artikel 8, vijfde lid, van Verordening (EU) 2017/1369. 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 handhavingssystemen 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 dual handhavingssysteem te introduceren van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Bij het instellen van bestuursrechtelijke handhaving naast de strafrechtelijke handhaving zal normaal gesproken een overtreding bestuursrechtelijk worden afgedaan. Als sprake is van verzwarende omstandigheden als recidive of daadwerkelijk manipuleren van testresultaten voor energie-etikettering kan gekozen worden voor het opleggen van een hogere bestuurlijke boete of een strafrechtelijke sanctionering. In een bepaald aantal gevallen is strafrechtelijke sanctionering meer aangewezen dan bestuursrechtelijke afdoening. Hiermee ontstaat een handhavingstelsel waarbij afhankelijk van de ernst van de overtreding en de mate van specialistische kennis die noodzakelijk is 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 nr. 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) nr. 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) nr. 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) nr. 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). De Minister heeft de bevoegdheid tot het opleggen van herstelsancties gemandateerd aan de Inspecteur-Generaal van de NVWA.

Op grond van artikel 7 van de Verordening (EU) nr. 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) nr. 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 overheidsbudget het meeste effect sorteert. Aangesloten wordt bij de uitgangspunten zoals geformuleerd in de kabinetsreactie van 26 april 2018 naar aanleiding van het advies de Raad van State inzake sanctiestelsels op basis van artikel 21 van de Wet op de Raad van State (Nader rapport bestuurlijke boetestelsels, 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 gereageerd op overtredingen (een 'lik-op-stuk-beleid'). In geval sprake is van verzwarende omstandigheden als recidive of daadwerkelijk manipuleren van testresultaten voor energie-etikettering kan gekozen worden voor een strafrechtelijk sanctionering. In bepaalde gevallen is een strafrechtelijke sanctionering 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 opsporingsbevoegdheden 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. Bestuursrechtelijke sancties sluiten daarbij ook aan bij de reparatoire maatregelen die op grond van artikel 9 van de Verordening (EU) nr. 2017/1369 mogelijk zijn. Een tweede argument voor het invoeren van een bestuurlijk handhavingssysteem 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 productgroepen die een energielabel hebben de technische kennis over deze producten in huis en daarnaast ervaring met

bestuursrechtelijke handhaving opgebouwd op andere beleidsterreinen. Daarbij kan als voorbeeld worden gewezen op het toezicht op de productveiligheid 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 (ILT) ook primair bestuursrechtelijk.

Een effectievere handhaving is tot slot mogelijk indien een lik-op-stuk-afdoeningsmogelijkheid 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 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-stuk-afdoening. 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.

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 dan wel de gewenste sanctie kan echter noodzaken tot een strafrechtelijke handhaving. Alsdan kan voor strafrechtelijke sanctionering worden gekozen. Dat kan het geval zijn bij het daadwerkelijk manipuleren van producttests, dan wel bij recidive of overtredingen die voortduren. In dergelijke gevallen kan het instrumentarium van het bestuursrecht ontoereikend zijn (bijvoorbeeld als de inzet van ingrijpende dwangmiddelen nodig is). Daarnaast zal van de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving ook een preventieve, afschrikwekkende werking uitgaan.

In bepaalde gevallen wordt bestuursrechtelijk handhaven in beginsel niet geschikt geacht en de voorkeur gegeven aan het inzetten van het strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium. Dit is het geval bij opzettelijke of roekeloze overtredingen die leiden tot ernstige misleiding van de consument of met een aanmerkelijk economisch voordeel. Indien met het strafrecht een hogere geldboete kan worden opgelegd is een strafrechtelijke handhaving meer aangewezen.

Met een dergelijke duale aanpak is de verhouding tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving logisch en afgestemd op de ernst van het vergrijp en de sanctie die het meest effectief is. 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) nr. 2017/1369 toe te passen maatregelen, zoals het terugroepen van producten of het uit de handel nemen ervan. Bij een duaal handhavingssysteem is het belangrijk dat in bijvoorbeeld convenanten goede afspraken worden gemaakt tussen de verschillende handhavende instanties.

4.2 Hoogte van de bestuurlijke boete

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal de hoogte van de bestuurlijke boetes voor de afzonderlijke overtredingen worden bepaald. Daarbij zal afhankelijk van de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten, een afweging

moeten worden gemaakt welke boete voor een bepaalde overtreding als evenredig geldt. Bij de hoogte moet rekening worden gehouden met de boetemaxima van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht.

4.3 Doorberekening van handhavingskosten

De Verordening (EU) nr. 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. Aan dit artikel wordt in dit wetsvoorstel uitvoering gegeven door in een nieuw artikel 33e de bevoegdheid te creëren bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot het doorberekenen van controlekosten. Door in dit wetsvoorstel de keuze te maken deze kosten door te kunnen 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 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) nr. 2017/1369 voor het bedrijfsleven een vereenvoudiging gebracht door de introductie van een Europese productendatabank (artikel 4 van Verordening (EU) nr. 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) nr. 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 tot geen 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). Vanwege geen regeldrukeffecten 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. Pm (reactie) HUF-toets.

7. Financiële gevolgen/lasten overheid en bedrijfsleven

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

II ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

Om uitvoering aan de Verordening (EU) nr. 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) nr. 2017/1369 de markttoezichtautoriteit de opdracht geeft of de keuze laat, zoals uit de handel nemen, terugroepen of het doorberekenen van controles (eerste lid). 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) nr. 765/2008.

Artikel 33b

In de Verordening (EU) nr. 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) nr. 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 5:31d 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) nr. 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 een bijlage vastgesteld, die bij elke daarin omschreven overtreding het (gefixeerde) bedrag van de daarvoor op te leggen boete bepaalt. Daarbij kan de hoogte van het bedrag mede gebaseerd worden op de mate van verwijtbaarheid. 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 niettemin 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 en vijfde 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 en vijfde lid van artikel 33d voorzien in een dergelijk afwijkende regeling. Hierin is bepaald dat aan het Openbaar Ministerie de overtredingen kunnen worden voorgelegd waarvan strafrechtelijke afdoening gezien de ernst van de overtreding dan wel de omstandigheden waaronder zij is begaan, is aangewezen. Opzettelijke of roekeloze overtredingen die leiden tot ernstige misleiding van de consument of met een aanmerkelijk economisch voordeel en waarbij het opleggen van een strafrechtelijke boete meer leed toebrengt dan de voor de overtreding voorziene bestuurlijke boete, dienen in alle gevallen aan de officier van justitie te worden voorgelegd. In deze gevallen is bestuurlijke afdoening in het vijfde lid uitgesloten. In alle andere gevallen zullen de geconstateerde overtredingen in beginsel bestuursrechtelijk worden afgedaan.

Artikel 33e

De Verordening (EU) nr. 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) nr. 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) nr. 2017/1369, mogen namelijk enkel de werkelijke kosten voor de documentcontrole en de fysieke testen worden opgenomen. 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) nr. 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, tot en met III).

III. TRANSPONERINGSTABEL

Bepaling EU-regeling: Verordening (EU) nr. 2017/1369 (artikelen)	Bepaling in uitvoeringsregeling of in bestaande regelgeving; Wetsvoorstel tot wijziging van Wet implementatie EU- richtlijnen energie-efficiëntie (artikelnummers van wetsvoorstel)	Omschrijving beleidsruimte en toelichting op de keuze bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 7	Ter uitvoering van het vierde lid: artikelen 33c en 33d	Geen
Artikel 8	Ter uitvoering van het vijfde lid en de aanwijzing van de markttoezichtautoriteit: artikelen 33a en 33e	Geen
Artikel 16	Ter uitvoering van artikel 16: artikel 33b	Geen

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,