

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

VERSIE T.B.V INTERNETCONSULTATIE

Besluit van

inzake de vervroegde invoering van verordening (EU) 2015/1185 van de Commissie van 24 april 2015 tot uitvoering van richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat eisen inzake het ecologisch ontwerp betreft voor toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken (PbEU 2015, L 193)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op richtlijn nr. 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 het ecologisch ontwerp voor energie-gerelateerde producten (PbEU 2009, L 285) en verordening (EU) 2015/1185 van de Commissie van 24 april 2015 tot uitvoering van richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat eisen inzake het ecologisch ontwerp betreft voor toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken (PbEU 2015, L 193):

Gelet op de artikelen 9.4.4, eerste en tweede lid, en 9.5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1 (begripsbepalingen)

In dit besluit wordt verstaan onder:

distributeur: natuurlijke of rechtspersoon in de toeleveringsketen, niet zijnde de fabrikant of de importeur, die een product bedrijfsmatig op de Nederlandse markt introduceert;

toestellen voor lokale ruimteverwarming: toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken als bedoeld in verordening (EU) 2015/1185;

verordening (EU) 2015/1185: verordening (EU) 2015/1185 van de Commissie van 24 april 2015 tot uitvoering van richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat eisen inzake het ecologisch ontwerp betreft voor toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken (PbEU 2015, L 193).

Artikel 2 (aanwijzing categorie)

Toestellen voor lokale ruimteverwarming worden aangewezen als categorie in de zin van artikel 9.4.4, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Artikel 3 (toepasselijk eisen)

Met ingang van 1 januari 2020 voldoen toestellen voor lokale ruimteverwarming aan de op die toestellen van toepassing zijnde eisen van verordening (EU) 2015/1185 met dien verstande dat in artikel 3, tweede lid, en in bijlage II, onderdelen 1, 2 en 3, van verordening (EU) 2015/1185 in plaats van "1 januari 2022" telkens wordt gelezen: 1 januari 2020.

Artikel 4 (verplichtingen distributeur)

De artikelen 9.4.4, tweede lid, 9.4.5, en 9.4.6 van de Wet milieubeheer zijn van overeenkomstige toepassing op de distributeur van toestellen voor lokale ruimteverwarming.

Artikel 5 (inwerkingtreding en geldingsduur)

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2020 en vervalt met ingang van 1 januari 2022.

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

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In het onderhavige besluit worden vanaf 1 januari 2020 eisen gesteld aan het ecologisch ontwerp van toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken, simpel gezegd (pellet)kachels voor particulier gebruik in huis. Hiervoor wordt verordening (EU) 2015/1185 van de Commissie van 24 april 2015 tot uitvoering van richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad wat eisen inzake het ecologisch ontwerp betreft voor toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken (PbEU 2015, L 193) (hierna: verordening (EU) 2015/1185), die met ingang van 1 januari 2022 eisen stelt aan deze kachels, eerder in Nederland ingevoerd. Gelet op de negatieve effecten die de emissies van deze kachels hebben op de kwaliteit van de buitenlucht en de volksgezondheid is besloten de eisen eerder dan op grond van de Europese verplichtingen noodzakelijk is in te voeren.

2. Europees systeem inzake het ecologisch ontwerp voor energie-gerelateerde producten

Verordening (EG) nr. 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 (PbEU 2008, L 218) vormt de basis van het Europese systeem van productregelgeving. Verordening (EG) nr. 765/2008 beoogt te waarborgen dat producten die vallen onder het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap voldoen aan eisen die een hoog beschermingsniveau bieden voor algemene belangen, zoals gezondheid en veiligheid in het algemeen, gezondheid en veiligheid op het werk, consumentenbescherming, milieubescherming en beveiliging, terwijl wordt gewaarborgd dat het vrije verkeer van producten niet méér wordt beperkt dan de communautaire harmonisatiewetgeving of andere ter zake doende communautaire regels toelaten. Derhalve voorziet de verordening in een kader voor accreditatie, markttoezicht, controle van producten uit derde landen en de CE-markering.

Richtlijn nr. 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandkoming van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energie gerelateerde producten (PbEU 2009, L 285), de zogenaamde ecodesign-richtlijn, is een lex specialis binnen dit systeem. Met de ecodesign-richtlijn wordt beoogd een hoog milieubeschermingsniveau te verwezenlijken door het potentiële milieueffect van energieverbruikende producten te verminderen en tegelijkertijd het vrije verkeer van die producten op de interne markt te verzekeren. Hiertoe voorziet de ecodesign-richtlijn in de vaststelling van voorschriften waaraan energie-gerelateerde producten die onder een op grond van de ecodesign-richtlijn door de Europese Commissie vastgestelde uitvoeringsverordening vallen moeten voldoen om op de markt te worden geïntroduceerd of in gebruik te kunnen worden genomen. Voor verreweg de meeste producten is het op de markt introduceren het beslissende moment. Enkel voor producten die pas op het moment van ingebruikname als volledig product kwalificeren, zoals bijvoorbeeld liften die pas op het moment dat ze in een gebouw worden geplaatst een volledig product zijn, is de ingebruikname het beslissende moment. De ecodesign-richtlijn ziet op nieuwe producten en is niet van toepassing op producten die al op de markt zijn toegelaten of al in gebruik zijn. Voorraden bij handelaren die nog niet zijn verkocht vallen niet onder de richtlijn, omdat zij al op de markt zijn geïntroduceerd. Voorraden die nog bij de fabrikant liggen moeten daarentegen wel aan de vereisten van de richtlijn en de uitvoeringsmaatregelen voldoen, omdat die nog niet op de markt zijn gebracht.

Op basis van artikel 15 van de ecodesign-richtlijn heeft de Europese Commissie de bevoegdheid uitvoeringsmaatregelen vast te stellen waarin eisen gesteld worden aan het ecologisch ontwerp van producten. Voor producten waarvoor door de Europese Commissie een uitvoeringsmaatregel is vastgesteld voorziet de ecodesign-richtlijn in een systeem waarbij de fabrikant of importeur, of diens gevolmachtigde, ervoor dient te zorgen dat dit product aan een conformiteitsbeoordeling worden onderworpen waarbij aan alle toepasselijk vereisten van die uitvoeringsmaatregel wordt getoetst. Indien een product voldoet, wordt een conformiteitsverklaring afgegeven en dient het product op basis het vermoeden van overeenstemming in alle lidstaten te worden geaccepteerd. Met betrekking tot de markering sluit de ecodesign-richtlijn aan bij het systeem van CE-markering.

In 2015 heeft de Europese Commissie verordening (EU) 2015/1185 vastgesteld waarin eisen inzake het ecologisch ontwerp voor toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken, zijn opgenomen. Voor de toepassing van de verordening is het op de markt introduceren van (pellet)kachels het beslissende moment, niet het in gebruik nemen. Artikel 1 van verordening (EU) 2015/1185 bakent het toepassingsbereik af tot toestellen met een nominale warmteafgifte van maximaal 50 kW en bepaalt verder dat de eisen niet van toepassing zijn op toestellen die specifiek bedoeld zijn voor gebruik buitenshuis en om uitsluitend niet-houtachtige biomassa te verbranden. Ook gelden de eisen niet voor toestellen waarvan de directe warmteafgifte minder bedraagt dan 6% van de gecombineerde directe en indirecte warmteafgifte bij nominale warmteafgifte. Dit betekent dat de eisen niet gelden voor open haarden, waarvan de ongecontroleerde verbranding zorgt voor een laag rendement. Toestellen die ter plaatse worden geassembleerd vallen ook niet onder de verordening, even als luchtverwarmingsproducten, en saunakachels.

In combinatie met de definitiebepalingen uit artikel 2 van de verordening kan hieruit worden opgemaakt dat Verordening (EU) 2015/2284 eisen stelt aan toestellen voor lokale ruimteverwarming die binnenshuis worden gebruikt die aan een aantal voorwaarden voldoen. Simpel gezegd is de verordening van toepassing op (pellet)kachels voor particulier gebruik in huis. Hiertoe horen vrijstaande kachels, inzet- en inbouwhaarden, pelletkachels en accumulerende kachels.

Artikel 3 van verordening (EU) 2015/1185 bepaalt dat nieuwe (pellet)kachels met ingang van 1 januari 2022 aan de gestelde eisen moeten voldoen. De gestelde eisen zien op energie-efficiëntie, de maximale uitstoot van fijnstof (PM), gasvormige organische verbindingen (OGC) en koolstofmonoxide (CO). Daarnaast worden in de verordening eisen gesteld aan de informatie die over (pellet)kachels verstrekt moet worden aan consumenten. Ook stelt verordening (EU) 2015/1185 eisen aan de meet- en rekenmethoden die gebruikt moeten worden bij de controle op de naleving van de eisen. Zoals gezegd geldt dit alleen voor (pellet)kachels die na 1 januari 2022 op de markt worden geïntroduceerd. (Pellet)kachels die al op de markt zijn, hoeven niet aan de eisen te voldoen.

De ecodesign-richtlijn en de onderliggende uitvoeringsmaatregelen zijn geïmplementeerd in titel 9.4 van de Wet milieubeheer. In deze titel zijn de uitgangspunten van de ecodesign-richtlijn overgenomen. Artikel 9.4.4 van de Wet milieubeheer bevat de kernbepaling die bepaalt dat het een fabrikant onderscheidenlijk importeur van een energie-gerelateerd product dat behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie of tot een categorie aangewezen in een uitvoeringsmaatregel die in de vorm van een verordening is gesteld, verboden is dat product op de markt te introduceren of in gebruik te nemen, indien met betrekking tot

dat product niet wordt voldaan aan de bij of krachtens die titel en in de uitvoeringsmaatregel gestelde eisen. De overige artikelen van de titel 9.4 van de wet milieubeheer bevatten naast inleidende bepalingen (artikel 9.4.1-9.4.3) regels over de conformiteitsbeoordeling (artikel 9.4.5), documentatie en conformiteitsverklaring (artikel 9.4.6), het verbod om een misleidende markering aan te brengen (artikel 9.4.7) en het vermoeden van overeenstemming (artikel 9.4.8.). Titel 9.4 van de Wet milieubeheer is zo geformuleerd dat ook direct in de operationalisering van de uitvoeringsmaatregelen is voorzien, en enkel nog aanvullende implementatie noodzakelijk is als de uitvoeringsmaatregelen niet de vorm van een verordening hebben. Van vastgestelde uitvoeringsmaatregelen in de vorm van een verordening, die direct doorwerken in het Nederlandse rechtssysteem, wordt mededeling in de Staatscourant gedaan. Hierdoor wordt duidelijk gemaakt welke eisen per wanneer in Nederland op welke producten van toepassing zijn.

3. Aanleiding en achtergrond

Het onderhavige besluit heeft tot de doel de negatieve effecten op de volksgezondheid van het stoken van (pellet)kachels versneld te beperken. De afgelopen jaren is het bewijs toegenomen dat het verbanden van biomassa zoals hout een belangrijke bron is van luchtverontreiniging en een negatieve impact heeft op de volksgezondheid. Met name het gebruik van (pellet)kachels door particulieren kan lokaal tot veel overlast en gezondheidsschade leiden vanwege met name de emissies van fijn stof (zwevende deeltjes – PM₁₀ en PM_{2,5}). Emissies worden verergerd door slecht stookgedrag, weersomstandigheden en het gebruik van verouderde kachels

Gezondheidseffecten

De Gezondheidsraad geeft aan dat fijn stof in 2014 heeft geleid tot 9200 vroegtijdige doden. Het aandeel van particuliere houtstook in de totale primaire uitstoot van PM_{2,5} door menselijke bronnen in Nederland is daardoor toegenomen van ca 6% in 2000 naar ruim 11% in 2015.¹ Naast de directe PM_{2,5} emissies ontstaat door chemische reacties in de buitenlucht ook secundair fijn stof. Dit wordt niet als emissie gezien, maar is wel aan houtstook toe te rekenen.

Primair en secundair fijn stof samen vormen gemiddeld ongeveer 5% van de PM_{2,5} concentratie in de lucht. Op piekmomenten kan dat wel 30-40% zijn blijkt uit metingen van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) en berekeningen van RVO.² Dat is met name op momenten dat de weersomstandigheden slecht zijn. Emissies blijven hangen op leefniveau, wat de overlast en gezondheidsimpact vergroot.

Voorals mens met al bestaande luchtwegaandoeningen en hart- en vaatziekten, ouderen en kinderen zijn extra gevoelig voor de gezondheidseffecten. Hierbij is van belang dat luchtverontreiniging door houtrook dezelfde gezondheidseffecten geeft als verkeersgerelateerde luchtverontreiniging.³ Hiertegen wordt opgetreden, onder meer door het stellen van regels aan om de emissies van verkeer te reduceren, door de invoering van emissie-eisen voor auto's en het verplicht stellen van roetfilters. Naast de gezondheidseffecten heeft houtrook lokaal geurhinder en roetneerslag tot gevolg, en leidt dit tot irritatieklachten aan de luchtwegen of ogen.

Verwachte ontwikkelingen

1 Kennisdocument Houtstook in Nederland, 2018.

2 ECN, Emissies van houtstook door huishoudens, 2012.

3 RIVM: Luchtkwaliteit en gezondheid (2018).

De Gezondheidsraad schrijft in haar advies 'Gezondheidswinst door schonere lucht' (2018) dat door toenemend gebruik van roetfilters, de emissies van wegverkeer naar verwachting afnemen.⁴ Zonder aanvullende maatregelen op houtstook blijven de emissies van houtrook gelijk. Dit betekent dat de relatieve bijdrage van houtstook aan de fijn stofemissie in Nederland zal stijgen tot 30% in 2020.

Daarbij komt dat de hoeveelheid fijn stof is berekend zonder rekening te houden met de tijdelijke afzet van niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS), stoffen die carcinogeen kunnen zijn. Van 30-40% van de PM_{2,5}-concentratie in Nederland is de herkomst niet goed te verklaren. De emissies van houtstook kunnen volgens de Gezondheidsraad een factor drie tot vijf hoger liggen, wanneer nieuwe inzichten rond de deeltjesvorming door condensatie van vluchtige organische stoffen meegenomen worden.⁵

Noodzaak emissie-eisen

In opdracht van RVO hebben Procede Biomass en Buro Blauw het 'Kennisdocument Houtstook' opgesteld.⁶ Hierin is een overzicht geschetst van de situatie rondom de stook van biomassa voor warmteopwekking in de gebouwde omgeving. In het Kennisdocument is aangetoond dat er grote verschillen zijn in energetisch rendement, uitstoot en gezondheidseffecten tussen de verschillende typen kachels en ketels die in 2018 in Nederland in gebruik waren. Open haarden, oudere kachels en oudere ketels laten een aanzienlijk hogere uitstoot zijn dan nieuwere kachels en ketels. Ook de toxiciteit van het uitgestoten stof kan sterk uiteenlopen. Terwijl het fijn stof uit een oudere houtkachel vooral bestaat uit roet en teren welke een sterke reactie op celweefsel uitlokken, bestaat het fijn stof uit een goed brandende kachel vooral uit zouten, waarop celweefsel veel minder sterk reageert. Een schonere verbranding resulteert dus in minder stof, wat per gram bovendien minder organische stof bevat en daarmee minder schadelijk is. Tenslotte wordt niet meer ultrafijnstof gemeten uit modernere kachels. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het moderniseren van het kachelpark de gezondheidsschade van houtrook vermindert.

Ontwikkelingen buitenland

Nederland staat niet alleen in de wens om meer te doen in de strijd tegen de negatieve gevolgen van het stoken van (pellet)kachels door particulieren. Ook in de ons omringende landen worden regels gesteld om deze gevolgen te mitigeren. Duitsland en België hebben al enige tijd strenge emissie-eisen aan nieuwe kachels die al aan de Verordening (EU) 2015/1185 voldoen. Zo kent Duitsland de zogenaamde 'BImSchV II regeling'⁷ en België het Koninklijk besluit tot regeling van de minimale eisen van rendement en emissieniveaus van verontreinigende stoffen voor verwarmingsapparaten voor vaste brandstoffen⁸.

De BimschV regeling bepaalt welke brandstoffen mogen worden gebruikt in stookinstallaties en stelt technische regels en emissie-eisen aan nieuwe toestellen. Dit wordt gecontroleerd door een bevoegde schoorsteenveger. In 2017 is de regeling verder aangescherpt. In het Belgisch Koninklijk Besluit eisen opgenomen voor huishoudelijke verwarmingsapparaten op vaste brandstof die in België nieuw op de markt gebracht worden. Kachels en ketels die niet voldoen aan de voorwaarden uit dit Koninklijk Besluit mogen in België niet verkocht worden. Deze eisen lopen tot 2022, wanneer Verordening

4 Gezondheidsraad, Achtergronddocument Nr. 2018/01B.

5 Gezondheidsraad, Achtergronddocument Nr. 2018/01B.

6 Kennisdocument Houtstook in Nederland, 2018.

7 Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen vom 26. Januar 2010 (BGBl. I S. 38), die zuletzt durch Artikel 16 Absatz 4 des Gesetzes vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 420) geändert worden ist.

8 Koninklijk besluit tot regeling van de minimale eisen van rendement en emissieniveaus van verontreinigende stoffen voor verwarmingsapparaten voor vaste brandstoffen (N. 2010-3943).

(EU) 2015/1185 van kracht gaat. Recent heeft Vlaanderen in een Green Deal aangekondigd om het beleid op het gebied van houtstook nog verder aan te scherpen en te onderzoeken of het kachelpark kan worden gesaneerd.⁹ Hiermee gaan deze landen dus verder dan hetgeen in Verordening (EU) 2015/1185 geregeld wordt.

Nederlands beleid

Het vervroegd invoeren van emissie-eisen van Verordening (EU) 2015/1185 is een aanbeveling van het Platform Houtrook en Gezondheid. Het Platform vertegenwoordigt verschillende belangen. In het Platform zitten onder andere gemeenten, de Nederlandse Haard en Kachelbranche (NHK), het Longfonds en Stichting Houtrookvrij. Gelet op het belang van dit onderwerp, heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het Platform Houtrook gevraagd om een aantal aanbevelingen te doen om de overlast en gezondheidseffecten van houtrook te beperken. Het Platform Houtrook en Gezondheid heeft begin 2018 vijftien voorstellen aangedragen. Deze zijn in een advies aan de Staatssecretaris van IenW aangeboden.¹⁰

In haar reactie heeft de staatssecretaris aangegeven dat drie acties meteen opgepakt. Ten eerste wordt getracht om door middel van voorlichting bezitters van haarden en kachels zich bewust zijn van de gezondheidseffecten en de overlast die veroorzaakt kan worden zodat ze hun stookpatroon kunnen aanpassen. Het gaat hier met name om het aanpassen van de wijze van stoken en het materiaal dat wordt ingezet (nat of droog). Daarnaast is het belangrijk dat mensen niet stoken op momenten dat het door de weersomstandigheden af te raden is omdat de schadelijke stoffen dan in de directe omgeving blijven hangen. Hiervoor is in samenwerking met de gemeente Nijmegen de Stookwijzer (www.stook-wijzer.nu) ontwikkeld. Deze geeft op postcodeniveau aan of het op basis van de lokale luchtkwaliteit en de windkracht aan te raden is om te stoken of niet. In aanvulling hierop wordt onderzocht of in samenwerking met het KNMI en het RIVM een 'stookalert' kan worden opgezet om mensen te informeren. Ten slotte wordt door TNO en het RIVM momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van methode waarmee gemeten kan worden wanneer sprake is van overlast door houtstook. Een dergelijk instrument ondersteunt gemeenten die via hun lokale regelgeving (overlast door) houtstook willen reguleren.

In aanvulling op deze maatregelen heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in haar brief van 15 januari 2019 aan de Tweede Kamer toegezegd over te gaan tot versneld invoering van strengere emissie-eisen aan kachels.¹¹

Het vervroegd invoeren van de emissie-eisen past tevens in de ambities van het kabinet dat zich heeft gecommitteerd aan de permanente verbetering van de luchtkwaliteit. Gezien het groeiende aandeel van houtrook, wordt het beperken van de schadelijke stoffen in houtrook een belangrijk onderdeel van het Schone Lucht Akkoord. Er zullen in dit kader maatregelen voor houtrook moeten worden getroffen, waaronder het verschonen van het kachelpark.

4. Hoofdlijn van het voorstel

Met dit besluit wordt specifiek uitvoering gegeven aan de toezegging van de Staatssecretaris van IenW om de eisen van Verordening (EU) 2015/1185 versneld in

⁹ Vlaamse Overheid, Green Deal Huishoudelijke houtverwarming, 2018.

¹⁰ <http://www.platformhoutrook.nl/wp-content/uploads/2019/01/20180308-Brief-houtrook-en-gezondheid-aan-Staatssecretaris-IW.pdf>

¹¹ Kamerstukken, vergaderjaar 2018-2019, 28 089, nr. 99

Nederland in te voeren en worden de andere maatregelen en initiatieven die de negatieve (gezondheids)effecten van houtrook terugdringen wettelijk ondersteund. In het onderhavige besluit wordt bepaald dat de eisen uit Verordening (EU) 2015/2285 met ingang van 1 januari 2020 van toepassing zijn op (pellet)kachels die in Nederland op de markt worden geïntroduceerd (of in gebruik worden genomen). Hiertoe worden toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken als bedoeld in Verordening (EU) 2015/2285 aangewezen als categorie in de zin van artikel 9.4.4, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Door deze aanwijzing zijn de ge- en verboden van titel 9.4 van de Wet milieubeheer van toepassing op de fabrikant of importeur van (pellet)kachels. Vervolgens wordt bepaald dat op deze toestellen de eisen van verordening (EU) 2015/2285 van toepassing zijn. Daarnaast wordt expliciet bepaald dat de verplichtingen van titel 9.4 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing zijn op de distributeur van toestellen voor lokale ruimteverwarming. Dit laatste is nodig omdat de term "importeur" enkel ziet op degene die de (pellet)kachel introduceert op de Europese markt. Op de Europese markt geldt het principe van vrijwaring en wederzijdse erkenning: als een (pellet)kachel door een fabrikant of importeur eenmaal op de juiste manier op de markt is geïntroduceerd, dan mag men en in de gehele Europese Unie vanuit gaan dat de (pellet)kachels een de eisen van Verordening (EU) 2015/1185 voldoet. Aangezien dit besluit juist vooruitlopend verordening (EU) 2015/2285 vanaf 2020 toepassing is op (pellet)kachels die op de Nederlandse markt worden geïntroduceerd, zijn de verplichtingen tevens van toepassing op de distributeur die de (pellet)kachel op de Nederlandse markt introduceert.

5. Uitvoering en handhaving

Op basis van artikel 18.2 van de Wet milieubeheer is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat belast met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens titel 9.4 en 9.5 van de Wet milieubeheer. Feitelijk betekent dit dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toeziet op de naleving van deze titels en dit onderhavige besluit.

De verplichtingen van titel 9.4 van de Wet milieubeheer liggen hoofdzakelijk bij de fabrikant of importeur van de aangewezen categorie van energie-gerelateerde producten, in casu (pellet)kachels. Zij zullen onder meer moeten aantonen dat de (pellet)kachels die zij op de markt introduceren of die in gebruik worden genomen aan een conformiteitsbeoordeling wordt onderworpen en dat zij over de juiste markeringen beschikken. Dit besluit voegt hieraan toe dat op de distributeur dezelfde verplichtingen rusten. Deze toevoeging is met name voor de handhaving ook relevant omdat het ILT handvaten biedt om niet alleen bij de fabrikant of importeur toe te zien op de naleving van de vereisten maar ILT ook de mogelijkheid biedt om bij de distributeur toe te zien op de naleving. Aangezien een deel van de (pellet)kachels ingevoerd wordt uit andere Europese landen, biedt toezicht op de distributeur ILT het voordeel dat geen inspecties bij buitenlandse fabrieken noodzakelijk zijn.

6. Gevolgen

Dit besluit heeft een beoogde werkingsduur van twee jaar, namelijk van 1 januari 2020 tot 1 januari 2021, het moment waarop de direct werkende bepalingen uit Verordening (EU) 2015/1185 van toepassing worden in de gehele Europese Unie.

Op basis van schattingen van de branche worden in Nederland per jaar 30.000 nieuwe kachels verkocht. Van deze kachels zijn 12.000 pelletkachels. Er zijn ongeveer 60 fabrikanten, importeurs en distributeurs van deze (pellet)kachels in Nederland. Omdat verordening (EU) 2015/1185 al in 2015 is vastgesteld hebben fabrikanten en importeurs al meerdere jaren de tijd gehad om zich voor te bereiden op de nieuwe eisen. Hierbij is

ook van belang dat bij de verlening van subsidie voor (pellet)kachels op grond van artikel 4.5.6 van de Regeling nationale EZ-subsidies de eisen van verordening (EU) 2015/1185 een voorwaarde voor de verlening van de subsidie zijn. In de praktijk voldoet een groot deel van de (pellet)kachels die op de Nederlandse markt worden geïntroduceerd al aan verordening (EU) 2015/1185. Tevens heeft de Nederlandse Haarden en Kachelbranche (NHK) zich positief uitgelaten over het versneld invoeren van de strengere eisen. Leden van de NHK hebben op 18 maart 2019 een convenant ondertekend.¹² Het 'Branche Convenant Groen Stoken van de Stichting Nederlandse Haarden en Kachelbranche' bevat onder meer de afspraak bevat dat branchepartijen om verordening (EU) 2020/1185 vanaf 2020 vervroegd zullen voeren en geen toestellen/stookplaatsen meer zullen verkopen en/of installeren die niet voldoen aan de eisen van verordening (EU) 2015/1185. Met het onderhavige besluit wordt het initiatief van de branche ondersteund. Aangezien het overgrote deel van de kachelverkopende partijen in Nederland aangesloten is bij Stichting NHK is de verwachting dat de gevolgen van de vervroegde invoering voor de branche beperkt zullen zijn. Omdat dit besluit de eisen nu wettelijk verplicht maakt en de branche niet langer enkel vrijwillig deze eisen toepast, kunnen hier nalevingskosten aan verbonden zijn. De kosten van de technische aanpassing van de (pellet)kachels om te voldoen aan de eisen voor het ecologisch design moeten sowieso op basis van verordening (EU) 2015/1185 al doorgevoerd worden. Het vervroegd invoeren van eisen per 2020 in plaats van per 2022 heeft hierdoor vrijwel geen extra nalevingskosten tot gevolg. De fabrikant, importeur of distributeur is verplicht zorg te dragen voor een conformiteitsbeoordeling en markering. De kosten voor het uitvoeren van een conformiteitsbeoordeling en het markeren van de producten worden geschat op €3000 per type kachel. Dat een conformiteitsbeoordeling moet worden uitgevoerd en dat een markering moet worden aangebracht, vloeit echter niet direct voort uit dit besluit maar uit de Europese (CE) normen voor toestellen voor vaste verbranding, tot op heden onder meer opgenomen in NEN- EN 16510-1 'Huishoudelijke verbrandingstoestellen voor vaste brandstoffen - Deel 1: Algemene eisen en beproevingsmethoden'. Dit besluit bepaalt enkel aan welke nieuwe inhoudelijke eisen de beoordeling moet voldoen, waardoor dit besluit geen extra kosten met zich meebrengt.

De invoering van de vereisten van verordening (EU) 2015/1185 in 2020 heeft een klein effect op de totale uitstoot van emissies door particuliere houtrook van kachels. Lokaal zijn de effecten echter veel groter. De gezondheidswinst die door de invoering van de eisen bij omwonenden gehaald wordt, is weliswaar niet kwantificeerbaar maar wordt als zeer positief omschreven. Het besluit is dient ter ondersteuning van de andere maatregelen die genomen worden om de emissies van (pellet)kachels en de negatieve gevolgen hiervan op de volksgezondheid te reduceren.

Gelet op de zeer beperkte directe lasten die dit besluit met zich brengt en het belang om de negatieve effecten van de emissies van (pellet)kachels op de volksgezondheid te reduceren zoals beschreven in paragraaf 3 van deze nota van toelichting, wordt vervroegde invoeren van de eisen uit verordening (EU) 2015/1185 evenredig en proportioneel geacht. Er wordt bewust zo veel mogelijk aangesloten bij de toekomstige Europese regelgeving, en enkel op het punt van de distributeur wordt deze aangepast. Deze aanpassing is noodzakelijk om de werking van dit besluit op de Nederlandse markt mogelijk te maken. Verderstreckende maatregelen zoals een algeheel stookverbod of emissie-eisen aan alle vormen van houtrook waaronder ook open haarden of bestaande kachels, worden op dit moment niet opportuun geacht.¹³ Hiervoor bestaat onvoldoende

12

¹³ Zie hierover ook 'Hout Stoken: Lust of last', Motivaction in opdracht van Milieu Centraal, 2015 en Kamerstukken, vergaderjaar 2018-2019, 28 089, nr. 99.

draagvlak in de samenleving, zij brengen hoge lasten voor burgers of bedrijfsleven met zich mee, of brengen het vrij verkeer van goederen in gevaar. In het kader van het Schone Lucht Akkoord wordt wel gekeken of en op welke termijn aanvullende maatregelen genomen worden.

7. Advisering en consultatie

ILT heeft in het kader van de Handhaafbaarheid-, Uitvoering- en Fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets) opgemerkt dat [PM].

Een concept van dit besluit is van [PM] op internet via www.internetconsultatie.nl ter consultatie aangeboden. Deze consultatie heeft geleid tot [PM].

Ten slotte heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk advies uitgebracht over dit besluit. De ATR adviseert [PM].

8. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op [PM datum] gemeld aan de Europese Commissie (notificatienummer 2018/.../NL). Daarmee is voldaan aan artikel 5, eerste lid, van richtlijn (EU) nr. 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241) (codificatie).

Het ontwerpbesluit is niet aan de World Trade Organisation (WTO) voorgelegd, omdat het in dat kader geen significante gevolgen heeft.

9. Inwerkingtreding

In lijn met haar brief van 15 januari 2019 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat op 16 januari 2019 tijdens het 30-leden debat in de Tweede Kamer aangekondigd dat de eisen van verordening (EU) 2015/1185 per 1 januari 2020 in Nederland op (pellet)kachels van toepassing zullen zijn. In lijn hiermee is beoogd dat dit besluit inwerking treedt met ingang van 1 januari 2020. Aangezien met ingang van 1 januari 2022 de direct werkende bepalingen van verordening (EU) 2015/1185 van toepassing worden, wordt ook direct aangegeven dat dat het besluit op die datum vervalft. [PM Vaste verandermomenten].

10. Artikelsgewijs

Artikel 1 (begripsbepalingen)

Artikel 1 bevat een drietal begripsbepalingen.

De begripsbepaling van '*distributeur*' is gebaseerd op verordening (EU) 765/2008 en bepaalt dat dat de distributeur een natuurlijke of rechtspersoon in de toeleveringsketen is, verschillend van de fabrikant of de importeur, die een product bedrijfsmatig op de markt introduceert, waarbij is gespecificeerd dat het om aanbieder op de Nederlandse markt moet gaan, dit om het onderscheid aan de te geven met de importeur die een product op de Europese markt aanbiedt. De definitie van distributeur is zo opgesteld dat zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de wijze waarop per 2022 uitvoering aan verordening (EU) 2015/1185 zal worden gegeven. Verkoop binnen Nederland valt hierbuiten, evenals verkoop door particulieren die dit niet bedrijfsmatig doen.

Het begrip '*toestellen voor lokale ruimteverwarming*' wordt omschreven als: toestellen voor lokale ruimteverwarming die vaste brandstoffen gebruiken als bedoeld in verordening (EU) 2015/1185. Hoewel in het spraakgebruik de term (pellet)kachels wordt gebruikt, wordt in het onderhavige besluit aangesloten bij de terminologie uit de uitvoeringsmaatregel.

Ten slotte wordt als laatste 'verordening (EU) 2015/1185' omschreven.

Artikel 2 (aanwijzing categorie)

Titel 9.4 van de Wet milieubeheer is zo opgesteld dat op grond van artikel 9.4.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in het belang van energie-efficiëntie en bescherming van het milieu regels gesteld kunnen worden met betrekking tot het ecologisch ontwerp van een categorie van energiegerelateerde producten. De inhoudelijke bepalingen van titel 9.4 van de Wet milieubeheer zijn vervolgens van toepassing op producten waarvoor een uitvoeringsmaatregel is opgesteld, of op een categorie van producten die bij de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 9.4.4, tweede lid, van de Wet milieubeheer is aangewezen. Indien een uitvoeringsmaatregel in de vorm van een direct werkende verordening is vastgesteld, is titel 9.4 van de Wet milieubeheer automatisch van toepassing, in andere gevallen is een aanwijzing van de categorie producten bij algemene maatregel van bestuur noodzakelijk. Aangezien de bepalingen van verordening (EU) 2015/1185 pas in 2022 directe werking krijgen is in dit geval een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur noodzakelijk. Artikel 2 wijst toestellen voor lokale ruimteverwarming expliciet aan als categorie in de zin van artikel 9.4.4, tweede lid, van de Wet milieubeheer, waardoor de overige bepalingen van titel 9.4 van de Wet milieubeheer van toepassing worden.

Artikel 3 (toepasselijke eisen)

Artikel 3 bepaalt dat met ingang van 1 januari 2020 de eisen van verordening (EU) 2015/1185 van toepassing zijn op toestellen voor lokale ruimteverwarming gebruiken. Hiermee wordt duidelijk dat (pellet)kachels aan de eisen van verordening (EU) 2018/1185 moeten voldoen. Aangezien deze verplichting ingaat per 1 januari 2020 moet deze datum op een aantal plaatsen in de verordening worden ingelesen. Uit het toepassingsbereik en de definities van de artikel 1 en 2 van Verordening (EU) 2015/1185 wordt duidelijk welke toestellen onder de definitie vallen. Artikel 3 j° bijlage II van verordening (EU) 2015/1185 bevatten de inhoudelijk vereisten waaraan moet worden voldaan. Bijlage III bij de verordening bevat de methoden die bij de metingen en berekeningen moeten worden toegepast bij de beoordeling van de eisen. De voorwaarden voor de uitvoering van de overeenstemmingsbeoordeling staan in artikel 4 van de verordening, waarbij wordt verwezen naar de mogelijkheden en voorwaarden uit de ecodesign-richtlijn. Ten slotte bepaalt artikel 5 dat lidstaten bij de uitvoering van de markttoezichtscontroles gebruikmaken van de controle procedure van bijlage IV bij de verordening. In casu zullen deze door ILT worden toegepast.

Artikel 4 (verplichtingen distributeur)

Artikel 4 verklaart de artikelen 9.4.4, tweede lid, 9.4.5, en 9.4.6 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing op de distributeur. Deze toevoeging is noodzakelijk omdat de begripsbepalingen van fabrikant en importeur die in artikel 9.4.1 van de Wet milieubeheer gegeven worden gerelateerd zijn aan het introduceren van producten op de Europese markt en het onderhavige besluit – omdat het vooruitloopt op de toepassing van verordening (EU) 2015/2285 – enkel regels stelt voor de nationale, Nederlandse, markt. Hoewel artikel 9.4.1, derde lid, van de Wet milieubeheer aangeeft dat bij het ontbreken van een fabrikant of importeur degene die het product op de markt introduceert of in gebruik neemt als fabrikant wordt aangemerkt, en de memorie van toelichting aangeeft dat het hierbij gaat om het introduceren op de *Nederlandse markt* volgt uit het systeem van ecodesign-richtlijn dat het gaat om introductie op Europese markt via Nederland. Door op de distributeur dezelfde verplichtingen te leggen als op de fabrikant of importeur, wordt het wel mogelijk om te zorgen dat (pellet)kachels die op

de Nederlandse markt geïntroduceerd worden aan de eisen van verordening (EU) 2015/2285 voldoen.

Artikel 9.5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer biedt de basis om titel 9.4 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing te verklaring op de distributeur. Dit artikel bevat namelijk de grondslag om in het belang van het voorkomen of beperken van luchtverontreiniging regels te stellen met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren en gebruiken van aangewezen producten. De ge- en verbodsbepalingen van titel 9.4 van de Wet milieubeheer kunnen hier inhoudelijk invulling aangeven en worden om die reden van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 5 (inwerkingtreding en geldingsduur)

Zoals toegelicht in paragraaf 9 van deze toelichting treedt dit besluit in werking met ingang van 1 januari 2020 en vervalt met ingang van 1 januari 2022.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

CONCEPT