

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. S. van Veldhoven - van der Meer
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/bs/ATR0617/2019-U062

Uw referentie -

Datum 23 mei 2019

Betreft Ontwerpbesluit emissie-eisen (pellet)kachels inzake vervroegde invoering van uitvoeringsverordening (EU) 2015/1185

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 30 april 2019 is het ontwerpbesluit emissie-eisen (pellet)kachels inzake vervroegde invoering van uitvoeringsverordening (EU) 2015/1185 (hierna: de verordening) aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies. Dit ontwerpbesluit bepaalt dat Europese eisen voor nieuwe (pellet)kachels¹ al vanaf 1 januari 2020 in Nederland van toepassing worden, twee jaar eerder dan uit de verordening volgt. De eisen uit de verordening zien toe op de volgende elementen:

1. energie-efficiëntie, maximale uitstoot van fijnstof, gasvormige organische verbindingen en koolstofmonoxide;
2. informatie die over (pellet)kachels verstrekt moet worden aan consumenten;
3. eisen gesteld aan de meet- en rekenmethoden die gebruikt moeten worden bij de controle op de naleving van de eisen.

Fabrikanten, importeurs en distributeurs mogen vanaf 1 januari 2020 alleen (pellet)kachels op de Nederlandse markt brengen die aan de nieuwe eisen voldoen. Zij moeten aantonen dat de (pellet)kachels die zij op de markt introduceren een conformiteitsbeoordeling hebben ondergaan en over de juiste markeringen beschikken.

Het ontwerpbesluit heeft een beoogde werkingsduur van twee jaar, namelijk van 1 januari 2020 tot 1 januari 2022, het moment waarop de direct werkende bepalingen uit Verordening (EU) 2015/1185 van toepassing worden in de gehele Europese Unie.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

¹ Hieronder vallen (pellet)kachels voor particulier gebruik in huis. Hiertoe horen vrijstaande kachels, inzet- en inbouwhaarden, pelletkachels en accumulerende kachels.

3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. *Nut en noodzaak*

De toelichting bij het voorstel onderbouwt dat is besloten tot vervroegde invoering van de verordening wegens de negatieve effecten die emissies van (pellet)kachels hebben op de kwaliteit van de buitenlucht en de volksgezondheid. De toelichting verwijst naar onderzoeken van de Gezondheidsraad, het RIVM en RVO die wijzen op het veroorzaken van overlast en gezondheidsschade door houtstook.

De verordening is in 2015 vastgesteld. Volgens de toelichting hebben fabrikanten en importeurs daardoor al meerdere jaren de tijd gehad om zich voor te bereiden op de nieuwe eisen. Tevens heeft de Nederlandse Haard- en Kachelbranche (NHK) in een convenant afgesproken vrijwillig enkel (pellet)kachels te verkopen die aan de eisen uit de verordening voldoen. Ook is volgens de toelichting 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 de verordening een voorwaarde voor de verlening van de subsidie zijn. De toelichting stelt dat om deze redenen in de praktijk een groot deel van deze kachelverkopende partijen al aan de nieuwe eisen voldoet. Het vervroegd invoeren van eisen per 2020 in plaats van per 2022 heeft daarom 'vrijwel geen extra nalevingskosten tot gevolg'. Gelet op de 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, is het volgens de toelichting 'evenredig en proportioneel' om de vereisten uit de verordening vervroegd in te voeren.

Het vervroegd invoeren van de vereisten heeft volgens de toelichting 'een klein effect op de totale uitstoot van emissies door particuliere houtrook van kachels'. Het college merkt op dat de toelichting de effecten op de volksgezondheid en de lasten voor het bedrijfsleven door *vervroegde* invoering van de verordening niet nader expliciteert. Het college geeft ter overweging mee om in de toelichting nader in te gaan op de totale emissie van reeds in gebruik genomen kachels en hoe deze emissie zich verhoudt tot de emissie van nieuw verkochte kachels. Ook geeft het college ter overweging mee om een inschatting te maken hoeveel kachels nog niet conform de Europese eisen zijn.

2. *Minder belastende alternatieven*

De toelichting benoemt dat het Platform Houtrook en Gezondheid² in 2018 een advies over de aanpak van gezondheidseffecten door houtrook heeft uitgebracht. Hieruit zijn drie aanbevelingen overgenomen door uw ministerie. Ten eerste wordt er voorlichting gegeven aan bezitters van haarden en kachels om hen bewust te maken van de gezondheidseffecten van houtrook zodat ze hun stookpatroon kunnen aanpassen. Het gaat hier met name om het aanpassen van de wijze van stoken (bijvoorbeeld het gebruik van droog hout). In aanvulling hierop wordt onderzocht of een 'stookalert' kan worden opgezet om mensen te informeren. Ten slotte wordt door TNO en het RIVM momenteel gewerkt aan

² Het Platform vertegenwoordigt verschillende belangen. In het Platform zitten onder andere gemeenten, de Nederlandse Haard en Kachelbranche (NHK), het Longfonds en de Stichting Houtrookvrij.

de ontwikkeling van een methode waarmee gemeten kan worden wanneer sprake is van overlast door houtstook.

In aanvulling op deze drie maatregelen is aan de Tweede Kamer toegezegd strengere emissie-eisen aan kachels in te voeren. Aan deze toezegging wordt met dit ontwerpbesluit uitvoering gegeven. Het besluit dient volgens de toelichting ter ondersteuning van de andere maatregelen die genomen worden en past daarmee in de ambities van het kabinet om de luchtkwaliteit te verbeteren. Alternatieven zoals een algeheel stookverbod of emissie-eisen aan alle vormen van houtstook (waaronder open haarden en bestaande kachels) worden volgens de toelichting op dit moment niet opportuun geacht. Hiervoor bestaat onvoldoende draagvlak in de samenleving en brengen hoge lasten voor burgers of bedrijfsleven met zich mee.

Het college heeft ten aanzien van minder belastende alternatieven geen opmerkingen.

3. *Werkbaarheid*

Omdat de verordening al in 2015 is vastgesteld, hebben *fabrikanten en importeurs* volgens de toelichting al meerdere jaren de tijd gehad om zich voor te bereiden op de nieuwe eisen.

Onderhavig besluit bepaalt dat de nieuwe verplichtingen uit de verordening niet alleen van toepassing worden op fabrikanten en importeurs maar ook op distributeurs van (pellet)kachels. De toevoeging van distributeurs als normadressaat in onderhavig besluit is volgens de toelichting nodig voor effectievere handhaving. Aangezien een deel van de (pellet)kachels geïmporteerd wordt uit andere Europese landen, biedt toezicht op de distributeur aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het voordeel dat geen inspecties bij buitenlandse fabrieken noodzakelijk zijn. Het college constateert hiermee dat door de vroegtijdige invoering van de verordening naast fabrikanten en importeurs ook distributeurs per 1 januari 2020 verplicht worden zorg te dragen voor een conformiteitsbeoordeling en markering. De toelichting maakt niet expliciet of de verplichtingen door vroegtijdige invoering van de verordening ook uitvoerbaar zijn voor de nieuwe normadressaat distributeurs. Daarbij wijst het college onder meer op het belang van voldoende voorbereidingstijd voor het bedrijfsleven.

3.1 Het college adviseert in de toelichting nader in te gaan op de uitvoerbaarheid van de nieuwe eisen voor distributeurs en daarbij in te gaan op de voorbereidingstijd voor distributeurs.

4. *Gevolgen regeldruk*

Op basis van schattingen van de branche worden in Nederland per jaar 30.000 nieuwe kachels verkocht. Daarvan zijn 12.000 pelletkachels. Er zijn ongeveer 60 fabrikanten, importeurs en distributeurs van deze (pellet)kachels in Nederland. De kosten voor het uitvoeren van een conformiteitsbeoordeling en het markeren van de producten worden geschat op € 3.000,- per type kachel. Dat een conformiteitsbeoordeling moet worden uitgevoerd en dat een markering moet worden aangebracht, vloeit volgens het voorstel niet direct voort uit dit besluit maar uit de Europese (CE) normen voor toestellen voor

vaste verbranding. Onderhavig besluit bepaalt 'enkel aan welke nieuwe inhoudelijke eisen de beoordeling moet voldoen, waardoor dit besluit geen extra kosten met zich meebrengt'. Aanvullend op de nalevingskosten voor importeurs en fabrikanten, adviseert het college om de regeldrukeffecten voor de verplichtingen van een conformiteitsbeoordeling en markering voor distributeurs in de toelichting op te nemen.

4.1 Het college adviseert om de regeldrukeffecten voor de verplichtingen van een conformiteitsbeoordeling en markering voor distributeurs conform de Rijksbrede methodiek in de toelichting op te nemen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Het besluit indienen/vaststellen, nadat rekening is gehouden met de adviespunten.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris