

Kenmerk	W10.00.0271/II
Datum advies	24 augustus 2000
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 12 december 2000, nr 241

Volledige tekst

Ontwerpbesluit met nota van toelichting houdende regels inzake de etikettering van het energiegebruik van personenauto's (Besluit etikettering energiegebruik personenauto's).

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2000, no.00.004199, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit met nota van toelichting, houdende regels inzake de etikettering van het energiegebruik van personenauto's (Besluit etikettering energiegebruik personenauto's).

Het ontwerpbesluit implementeert de richtlijn 1999/94/EG betreffende de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot bij het op de markt brengen van nieuwe personenauto's (hierna: de richtlijn).*(zie noot 1)* De richtlijn is slechts één van de vele regelingen in het bereiken van één van de doelstellingen van de Gemeenschap: het terugdringen van de CO₂-uitstoot alsmede het brandstofverbruik van personenauto's. Hiertoe wordt door middel van verschillende gemeenschapsregels de burger voorzien van alle mogelijke informatie op de desbetreffende onderwerpen.*(zie noot 2)* Daardoor kan hij bij het leasen of kopen van een nieuwe auto in zijn keuze de energiezuinigheid en milieuvriendelijke eigenschappen daarvan mee laten wegen. De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerp wenselijk is.

1. Harmonisatiemethode en implementatie van de richtlijn

a. Het ontwerpbesluit gaat op één punt duidelijk verder dan de richtlijn, aldus de toelichting.*(zie noot 3)* Het voegt aan de vereisten die worden gesteld aan het te hanteren energie-etiket en de brandstofverbruiksgids toe dat daarin naast het officiële brandstofverbruik en officiële specifieke CO₂-uitstoot ook de relatieve energiezuinigheid moet worden vermeld.

Of de richtlijn deze ruimte aan de nationale wetgever biedt, is afhankelijk van de harmonisatiemethode. Hierin kan een onderscheid worden gemaakt tussen totale en minimale harmonisatie. Wanneer de richtlijn totaal harmoniseert heeft de nationale wetgever geen vrijheid om over het onderwerp van de richtlijn eigen bepalingen op dat gebied vast te stellen. Afwijken is dan niet toegestaan, zelfs al zou dit een verscherping betekenen van de in de richtlijn gegeven regeling.*(zie noot 4)* Bij gedeeltelijke of minimale harmonisatie daarentegen, heeft de wetgever een bepaalde ruimte bij het implementeren

van een richtlijn en heeft de wetgever de mogelijkheid om daarnaast onderwerpen te regelen.

In de toelichting wordt gesteld dat er sprake is van minimumharmonisatie. Afgaande op de bijlagen acht de Raad dat voor de hand liggend. In de aanhef van elke bijlage bij de richtlijn wordt immers telkens het woord minimum gebezigd. De richtlijn zelf bevat echter geen duidelijk aanknopingspunt voor de stelling dat van een minimumharmonisatie sprake is. De Raad adviseert in de toelichting de stelling dat minimumharmonisatie is beoogd toe te lichten.

b. Het aanvullende vereiste heeft betrekking op de zogenaamde relatieve energiezuinigheid. Volgens artikel 1, onder s, van het ontwerpbesluit is dit de mate waarin een personenauto meer of minder CO₂-uitstoot dan de referentiewaarde voor de desbetreffende auto. In de toelichting wordt dit vertaald met: de mate waarin deze auto zuiniger of minder zuinig is dan een auto die in grootte gelijk is.

De energie-etiketten en brandstofverbruiksgids moeten naast de vereisten gesteld in de richtlijn, dus ook vermelden wat de relatieve energiezuinigheid is van de desbetreffende auto. Aangenomen dat deze toevoeging in overeenstemming is met de richtlijn, zou er toch strijdigheid met ander gemeenschapsrecht kunnen zijn. Het aanvullende vereiste moet namelijk ook verenigbaar zijn met de regels van het vrije goederenverkeer. Dienaangaande merkt de Raad op dat met het louter vermelden van een rechtvaardigingsgrond en een toelichting op de voordelen voor het milieu (*zie noot 5*) de verenigbaarheid met deze regeling nog niet geheel is aangetoond. Al naar gelang de ingeroepen rechtvaardigingsgrond zou tevens moeten worden aangegeven of de in de regeling opgenomen bepalingen al dan niet discriminatoir van aard zijn en zou voorts moeten worden ingegaan op de in dat verband geldende eisen van noodzakelijkheid en evenredigheid, temeer omdat de relatieve energiezuinigheid niet altijd het motief bij de aanschaf hoeft te zijn. De Raad beveelt aan de nota van toelichting hiermede aan te vullen.

2. Het brandstofverbruiksetiket

a. De in artikel 2, zevende lid, van de richtlijn genoemde term brandstofverbruiksetiket noch de definitie daarvan komen terug in het ontwerpbesluit. In het desbetreffende artikel van de richtlijn wordt de term gedefinieerd als een etiket met gegevens ten behoeve van de consument over het officiële brandstofverbruik en de officiële specifieke CO₂-uitstoot van de auto waarop het is aangebracht. Het ontwerpbesluit kent de term energie-etiket welke wordt gedefinieerd als een etiket met informatie ten behoeve van de consument omtrent het energiegebruik van de auto waarop het is aangebracht. (*zie noot 6*) Daarmee lijkt alleen te zijn vereist dat op het etiket het brandstofverbruik moet staan vermeld.

Nu niet de term uit de richtlijn is gebruikt en evenmin de definitie uit de richtlijn, is het ontwerpbesluit op dit punt onduidelijk en lijkt de richtlijn onjuist te worden geïmplementeerd. Dat in bijlage II bij het ontwerpbesluit wel wordt gesteld dat daarop ook de CO₂-uitstoot moet worden vermeld doet hieraan niet af. Het verdient aanbeveling de definitie uit de richtlijn op te nemen in het ontwerpbesluit. Wanneer daarentegen een afwijkende term en definitie is gekozen omdat het energie-etiket ook de relatieve energiezuinigheid moet vermelden, welk vereiste niet in de richtlijn is opgenomen, zou dit expliciet in de toelichting moeten worden opgenomen.

Geadviseerd wordt artikel 2 op dit punt aan te passen of de toelichting aan te vullen.

b. Het ontwerpbesluit zal in de toekomst moeten worden gewijzigd omdat op grond van

artikel 9, derde alinea, aanhef en onder a, van de richtlijn is bepaald dat de Commissie volgens een bepaalde procedure maatregelen neemt die gericht zijn op nadere specificatie van het vormvoorschrift van het etiket door wijziging van bijlage I. Van deze nog op te stellen regels en de toekomstige wijziging wordt in de toelichting geen melding gemaakt. De Raad beveelt aan hierover in de toelichting een opmerking te maken.

3. De brandstofverbruiksgidsen

De richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat er een brandstofverbruiksgids wordt opgesteld waarin een verzameling van de officiële brandstofverbruiksgegevens en de officiële specifieke CO₂- uitstoot voor ieder model dat op de markt voor nieuwe auto's verkrijgbaar is, staat opgenomen. (zie noot 7) In Nederland is de Dienst Wegverkeer (RDW) verantwoordelijk voor het samenstellen van de gids. (zie noot 8) Ten aanzien van de brandstofverbruiksgids stelt het ontwerpbesluit slechts dat deze dezelfde is als genoemd in bijlage II bij de richtlijn en dat de RDW haar uitgeeft. Voor het overige worden geen eisen gesteld aan de gids, wordt niet aangegeven hoe zij moet worden uitgegeven noch hoe daarin de aanvullende eis van relatieve energiezuinigheid moet worden vermeld. De in bijlage II bij de richtlijn genoemde minimale eisen die aan de brandstofverbruiksgids gesteld moeten worden, zijn evenmin in het ontwerpbesluit terug te vinden. De Raad beveelt aan het ontwerpbesluit op het punt van de brandstofverbruiksgidsen aan te vullen, zodat voornoemde onduidelijkheden worden weggenomen.

4. Strafbepalingen

In artikel 11 van de richtlijn staat dat de lidstaten sancties vaststellen ter bestraffing van inbreuken op de ingevolge de richtlijn vastgestelde nationale regels. Overtredingen op grond van het ontwerpbesluit zullen via artikel 6 van de Wet energiebesparing toestellen, juncto artikel 1 van de Wet op de economische delicten strafbaar zijn. Dit blijkt echter niet uit de toelichting. Om duidelijkheid te hebben over de strafmaat die in geval van overtreding van het bepaalde van toepassing is, zou de toelichting op dit punt moeten worden aangevuld.

5. Toelichting

In de inleiding van de toelichting wordt in de tweede alinea gesteld dat er overleg is geweest met de RAI-vereniging, de BOVAG, de ANWB, de Consumentenbond en de Stichting Natuur en Milieu. Over de resultaten van de overleggen noch over de eventuele opmerkingen van de organisaties wordt iets gesteld.

De toelichting dient te worden aangevuld.

6. Notificatie

Uit de toelichting blijkt dat het ontwerpbesluit ingevolge artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr.98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de EU van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204) (zie noot 9) is genotificeerd aan de Europese Commissie van de Europese Gemeenschappen. Het ontwerpbesluit is tevens ingevolge artikel 2, negende lid, van het op 15 april 1994 te Marrakech totstandgekomen verdrag inzake technische handelsbelemmeringen genotificeerd aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie (Trb.1994, 235). De Raad gaat ervan uit dat het ontwerpbesluit nogmaals aan hem voor advies zal worden voorgelegd, indien het oordeel van de Europese Commissie, van de lidstaten dan wel van (de leden van) de Wereldhandelsorganisatie aanleiding geeft tot verandering van meer dan bijkomstige aard, en dat de reacties aan hem zullen worden toegezonden.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 24 augustus 2000, no.W10.00.0271/II, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1, onder I, de term "versies" vervangen door: varianten.
 - Artikel 6, eerste lid, met inachtneming van aanwijzing 101 van de Aanwijzingen voor de regelgeving herzien.
 - De volgende termen zouden van een definitie of omschrijving moeten worden voorzien of vervangen moeten worden door een meer gangbaar Nederlands woord: grijze importeurs, relatief etiket, vanafprijs.
-

Nader rapport (reactie op het advies) van 26 oktober 2000

1a. De Raad van State adviseert in de toelichting de stelling dat sprake is van minimumharmonisatie toe te lichten, omdat de richtlijn zelf daar geen duidelijk aanknopingspunt voor bevat. Het karakter van minimumharmonisatie van een richtlijn behoeft echter niet te blijken uit een uitdrukkelijke bepaling in de richtlijn zelf, maar kan ook blijken uit de rechtsgrondslag in het EG-Verdrag of door interpretatie van de richtlijn in het licht van het doel en de inhoud ervan. In dit geval blijkt het karakter van minimumharmonisatie inderdaad niet uit een uitdrukkelijke bepaling in de richtlijn, maar wel uit de, in de nota van toelichting en ook door de raad genoemde, tekst van de aanhef van de bijlagen. Daarnaast valt ook uit de rechtsgrondslag van de richtlijn in het EG-Verdrag, te weten artikel 175, af te leiden dat het de lidstaten toegestaan is verdergaande eisen te stellen. Artikel 176 EG-Verdrag bepaalt immers dat maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 175 niet beletten dat een lidstaat verdergaande maatregelen handhaaft en treft. De nota van toelichting is aangevuld met een passage omtrent deze rechtsgrondslag.

b. De nota van toelichting is aangevuld met een passage omtrent de evenredigheid en de niet discriminatoire aard van de nationale aanvullende eisen.

2a. De nota van toelichting is aangevuld ter verduidelijking van het feit dat de keuze voor een afwijkende term samenhangt met de eis dat op het etiket, naast de gegevens die op grond van de richtlijn moeten worden vermeld, ook de relatieve energiezuinigheid moet worden vermeld.

b. Aan de suggestie van de raad is gevolg gegeven.

3. Naar aanleiding van het advies van de raad is artikel 3 van het besluit aangevuld met een lid waarin de minimumeisen voor de brandstofverbruiksgids zijn opgenomen. De definitie van de brandstofverbruiksgids in artikel 1 is hieraan in technische zin aangepast, zonder dat dit inhoudelijke gevolgen heeft. Bij de opdrachtverlening aan de RDW met betrekking tot het uitgeven van de brandstofverbruiksgids zullen de overige vereisten voor de gids worden voorgeschreven. Dit zal in ieder geval de wijze van uitgeven betreffen en de vermelding van het relatieve energiegebruik. In de nota van toelichting is een passage hieromtrent opgenomen.

4. De nota van toelichting is op het punt van de strafbepalingen aangevuld.

5. De suggestie van de raad om de toelichting aan te vullen is gevolgd.

6. Naar aanleiding van de notificatie is geen reactie van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, van lidstaten, dan wel van (leden van) de Wereldhandelsorganisatie ontvangen.

7. De definitie van type, variant en uitvoering is rechtsreeks overgenomen uit artikel 2, twaalfde lid, van richtlijn 1999/94/EG, zoals dit artikellid luidt na de rectificatie, opgenomen in PbEG L 87. Bij deze rectificatie is in genoemd artikellid "varianten" gewijzigd in "versies". Om deze reden is de eerste redactionele kanttekening niet overgenomen.

De tweede redactionele kanttekening is overgenomen.

De derde redactionele kanttekening is overgenomen, met dien verstande dat de zin waarin het woord 'vanafprijs' voorkwam in zijn geheel is geschrapt.

8. Tenslotte is van de gelegenheid gebruik gemaakt een redactionele verbetering aan te brengen in het energie-etiket en zijn enkele data, genoemd in de overgangsbepalingen van artikel 10, aangepast aan het feit dat de totstandkoming van het besluit enige vertraging heeft opgelopen.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Economische Zaken

(1) Richtlijn nr.1999/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 december 1999, PbEG 2000, L 12, blz.16. Gerechtificeerd in PbEG 2000, L 87, blz.34.

(2) Er is al een richtlijn betreffende de goedkeuring van motorvoertuigen en aanhangwagens (richtlijn nr.70/156/EEG van de Raad van de EG van 6 februari 1970, PbEEG L 42), een richtlijn betreffende het brandstofverbruik van motorvoertuigen (richtlijn nr.80/1268/EEG, van de Raad van de EG van 16 december 1980, PbEEG L 375) en een richtlijn betreffende de goedkeuring van twee- of driewielige motorvoertuigen (richtlijn nr.92/61/EEG van de Raad van de EG van

30 juni 1992, PbEEG L 225).

(3) Nota van toelichting, paragraaf 4.1 Nationale voorschriften over relatieve energiezuinigheid.

(4) Uitzondering hierop is de milieuregelgeving die op grond van artikel 176 van het EG-Verdrag is opgesteld. Daarin is bepaald dat lidstaten verdergaande beschermingsmaatregelen mogen nemen dan de maatregelen genomen op grond van artikel 175 van het EG-Verdrag. Op deze bepaling wordt in het onderhavige geval overigens geen beroep gedaan.

(5) Nota van toelichting, paragraaf 8 Notificatie.

(6) Artikel 1, aanhef en onder w.

(7) Aldus artikel 2, achtste lid.

(8) Artikel 3.

(9) Zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr.98/48/EG, PbEG 1998, L 217.