

Vergaderjaar 2007–2008

31 320

Regels omtrent energie-efficiëntie (Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 september 2007 en het nader rapport d.d. 27 december 2007, aangeboden aan de Koningin door de minister van Economische Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 2007, nr. 07.002407, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Economische Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels omtrent energiebesparing (Wet energiebesparing), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt tot implementatie van de richtlijn energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten (hierna: de richtlijn).² Daarnaast wordt de Wet energiebesparing toestellen (hierna: de WET) in de Wet energiebesparing opgenomen. Beheerders van een gasnet, een elektriciteitsnet, een warmtenet of een koudenet worden verplicht om binnen een redelijke termijn aan hun eindafnemers zogeheten «slimme meters» ter beschikking te stellen. Met «slimme meters» kunnen gebruikers van een afstand hun meterstanden – inclusief het bijbehorende tarief – aflezen en hun verwarming afstellen. Ook kunnen de leveranciers met deze meters het energieverbruik van de eindgebruikers beïnvloeden om bijvoorbeeld piekverbruik te voorkomen. Deze verplichting geldt bij nieuwe aansluitingen, op verzoek van de eindafnemer, bij vervanging van de bestaande meters en bij ingrijpende renovaties. Voorts bevat de Wet energiebesparing een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur die regels stelt over de facturen van energieleveranciers. Deze moeten hun klanten regelmatig – elke twee maanden – facturen toesturen in duidelijke en begrijpelijke taal. Op grond van de uit de WET overgenomen bepalingen kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan toestellen en installaties eisen worden gesteld met betrekking tot hun energiegebruik.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de wijze van implementatie en de volledigheid van de toelichting. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijn 2006/32/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 april 2006 betreffende energie-efficiëntie bij het eindgebruik en energiediensten en houdende intrekking van richtlijn 93/76/EEG van de Raad (PbEG L 114).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 2007, nr. 07.002406, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 september 2007, Nr. W10.07.0295/III, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de wijze van implementatie en de

volligheid van de toelichting. Hij geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden.

1. Delegatiebepaling

Ingevolge artikel 18 van de Wet energiebesparing kan de uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen geschieden bij algemene maatregel van bestuur, indien de goede uitvoering van dit besluit regeling of nadere regeling behoeft. Volgens de toelichting is deze bepaling van belang voor een tijdige omzetting. De Raad wijst op het uitgangspunt dat bij implementatie in beginsel moet worden vastgehouden aan de normale regels die gelden voor het antwoord op de vraag of een regeling bij wet of bij algemene maatregel van bestuur moet geschieden. Voorts moet rekening worden gehouden met het primaat van de wetgever en zo mogelijk de onderlinge samenhang met de overige Nederlandse wetgeving. Slechts in bijzondere gevallen kan hiervan tijdelijk worden afgeweken. De Raad verwijst naar zijn advies van 3 februari 2004 over implementatie door middel van gedelegeerde regelgeving op het terrein van de energie, post en telecommunicatie.¹ De Raad adviseert artikel 18 te schrappen.

1. Ingevolge artikel 18 van het wetsvoorstel kan de uitvoering van een bindend besluit van de Raad van de Europese Unie, van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of van de Commissie van de Europese Gemeenschappen geschieden bij algemene maatregel van bestuur, indien de goede uitvoering van dit besluit regeling of nadere regeling behoeft. Het advies van de Raad om artikel 18 te schrappen neem ik niet over. De reikwijdte van dit artikel (en van het gelijklopende artikel 9) is op verschillende manieren beperkt.

- a. Implementatie op grond van de artikelen 9 en 18 van het wetsvoorstel, van Europese richtlijnen of verordeningen, heeft uitsluitend betrekking op onderwerpen die inhoudelijk passen bij het wetsvoorstel.
- b. Het advies van de Raad van 3 februari 2004 betrof een wetsvoorstel waarmee werd voorzien in de mogelijkheid om bij implementatie van Europese regelgeving bij algemene maatregel van bestuur af te wijken van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Postwet en de Telecommunicatiewet. In de artikelen 9 en 18 van het wetsvoorstel wordt het niet mogelijk gemaakt bij lagere regelgeving af te wijken van het wetsvoorstel of een andere wet, ook niet bij wijze van tijdelijke maatregel.
- c. De regels die op grond van de artikelen 9 en 18 worden vastgesteld, treden niet in de plaats van bepalingen die nu in het wetsvoorstel een plaats hebben gekregen.

Door de onderwerpen en overige delegatiebepalingen die reeds in het wetsvoorstel zijn opgenomen vormen de artikelen 9 en 18 een vangnetbepaling. De artikelen bevatten een reguliere en doelmatige delegatievorm. Deze is in lijn met de constitutionele kaders. Implementatie van andere, met energie-efficiëntie samenhangende onderwerpen, is gewaarborgd op het wettelijke niveau dat volgens de aanwijzingen voor de regelgeving daarvoor geëigend is.

Het wetsvoorstel heeft immers reeds betrekking op het verbeteren van energie-efficiëntie bij eindgebruik, van toestellen en de stimulering van energiediensten. Dit zijn onderwerpen die in de huidige richtlijnen staan en in de toekomstige Europese regelgeving aan de orde zullen komen. Als deze bepalingen aangepast moeten worden ter implementatie van de toekomstige Europese regelgeving op het gebied van energie-efficiëntie, zal deze wijziging alleen op wetsniveau mogelijk zijn. Voor zover een nieuwe richtlijn onderwerpen zal gaan bevatten die krachtens het wetsvoorstel in een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling worden opgenomen, zal implementatie mogelijk wijziging van die algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling met zich mee brengen.

Indien in de toekomstige Europese regelgeving op het gebied van energie-efficiëntie onderwerpen worden opgenomen die nog niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen, zorgen de voorgestelde artikelen 9 en 18 van het wetsvoorstel ervoor dat de implementatie bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling mogelijk is, voor zover het onderwerp zich daartegen niet verzet. Daarbij zullen overeenkomstig het kabinetsstandpunt onderwerpen waarvoor

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 474, nr. 4.

enige beleidsruimte bestaat zoveel mogelijk bij algemene maatregel van bestuur worden geïmplementeerd, en onderwerpen waarvoor de richtlijn of de verordening weinig of geen beleidsruimte geeft, zoveel mogelijk bij ministeriële regeling. Indien het onderwerp dat vereist, zal echter implementatie door wijziging van het wetsvoorstel worden overwogen. Deze aanpak is in overeenstemming met de geldende constitutionele kaders, is doelmatig en gebruikelijk en heeft in het verleden geen problemen opgeleverd.

2. Motivering voor niet omzetten richtlijnbepalingen

Paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bevat een overzicht van die bepalingen uit de richtlijn die niet worden omgezet in nationale regelgeving. Het overzicht begint bij artikel 5 van de richtlijn. De Raad wijst erop dat volgens de transponeringstabel bij de toelichting ook de artikelen 1, 2 en 4, alsmede de onderdelen b tot en met m en o tot en met s van artikel 3 geen implementatie behoeven. In de memorie van toelichting wordt deze keuze om de artikelen 1, 2 en 4 niet te implementeren niet toegelicht, terwijl de toelichting bij artikel 3 beperkt blijft tot algemene opmerkingen. De Raad wijst erop dat het niet omzetten van deze bepalingen in nationale regelgeving niet zo vanzelfsprekend is, dat deze geen nadere toelichting behoeft. Zo wordt ingevolge artikel 2, aanhef en onder c, van de richtlijn, de richtlijn gedeeltelijk van toepassing verklaard op de strijdkrachten. De Raad neemt aan dat, nu dit artikellid niet geïmplementeerd is, de Wet energiebesparing geheel van toepassing zal zijn op de strijdkrachten. De Raad adviseert de toelichting in vorengenoemde zin aan te vullen en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. In het algemeen deel van de van de memorie van toelichting is een overzicht opgenomen van de artikelen van de richtlijn die niet worden omgezet in nationale wetgeving. De Raad wijst erop dat dit overzicht niet compleet is en adviseert de toelichting aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen. Aan deze opmerking van de Raad is gehoor gegeven door in de toelichting ook in te gaan op de overige artikelen van de richtlijn die niet in nationale wetgeving worden omgezet. Dit heeft niet geleid tot wijzigingen van het wetsvoorstel.

3. Zelfstandige leesbaarheid van de toelichting

In de toelichting bij artikel 1, eerste lid, onderdelen f en g, alsmede het tweede lid, en bij de artikelen 10 tot en met 17 worden deze bepalingen niet toegelicht, maar wordt verwezen naar de memorie van de toelichting bij de WET.¹ De Raad wijst op het uitgangspunt dat de memorie van toelichting zoveel mogelijk zelfstandig leesbaar dient te zijn, en geen verwijzingen dient te bevatten naar andere bepalingen. Voorts gaat het hier om kamerstukken uit 1981 die nog niet digitaal beschikbaar zijn, en is de toelichting bij deze bepalingen niet zo omvangrijk dat opname in de memorie van toelichting niet goed mogelijk is. Bovendien kan dan tevens de toelichting bij deze bepalingen worden geactualiseerd. De Raad adviseert de toelichting in vorengenoemde zin aan te passen.

3. De opmerking van de Raad is opgevolgd door de betreffende artikelen van een toelichting te voorzien.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven.

5. De citeertitel is gewijzigd in Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat het wetsvoorstel louter strekt tot implementatie.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog een aantal kleinere aanpassingen in het ontwerpbesluit en de memorie van toelichting aan te brengen.

¹ Kamerstukken II 1981/82, 17 251, nr. 3.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
nr. W10.07.0295/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- De definitie van «energie» uit artikel 3, aanhef en onderdeel a, van de richtlijn volledig in de wet overnemen.
- In de toelichting bij artikel 2, eerste lid, van het voorstel, ingaan op wat precies onder «redelijke termijn» moet worden verstaan.
- De afwijking ten opzichte van artikel 5.4.2.2. van de Algemene wet bestuursrecht, zoals dit thans voorligt bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal, in artikel 26, tweede lid, afzonderlijk toelichten.