



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 12.5.2014
SWD(2014) 150 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende gastoestellen

{ COM(2014) 258 final }

{ SWD(2014) 151 final }

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende gastoestellen

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Hoewel Richtlijn 2009/142/EG betreffende gastoestellen (*Gas Appliances Directive* of GAD) goed werkt, is er brede consensus over de behoefte aan een aantal verbeteringen. Dit standpunt werd gedeeld door de meeste respondenten van de openbare raadpleging (2011-2012).

Zowel de openbare raadpleging als de effectbeoordelingsstudie (2012) leggen sterk de nadruk op identificatie van mogelijke reële problemen en de oorzaken daarvan. De diepgaande analyse van alle beschikbare gegevens en de voorgestelde wijzigingen laten zien dat er geen beschikbare onderbouwing is voor het uitbreiden van het toepassingsgebied om veiligheidsredenen. Betreffende de werking van de interne markt zijn er geen specifieke problemen in verband met handelsbelemmeringen gevonden. Er is daarom geen grond om het toepassingsgebied uit te breiden naar nieuwe producten.

De verbeterpunten hebben geen betrekking op omvangrijke wijzigingen. Het wettelijk kader blijft ongewijzigd. De wijzigingen hebben naar verwachting weinig tot geen effect. Toch moeten de volgende kwesties worden behandeld:

Kwestie 1: Aanpassing van de GAD aan Besluit nr. 768/2008/EG uit het nieuw wetgevingskader (NWK)

Veel van de algemene problemen die het NWK heeft geïdentificeerd zijn eveneens waargenomen bij de tenuitvoerlegging van de GAD, zoals kwaliteitsverschil tussen de door de aangemelde instanties geleverde diensten en hun beoordelings- en controlepraktijk. Het wettelijk kader blijkt ook ervaren te worden als complex en inconsequent.

In het effectbeoordelingsverslag over het NWK-stroomlijningspakket zijn de verschillende opties ter uitvoering van het NWK-besluit reeds diepgaand onderzocht. Aangezien deze opties en de effecten daarvan voor de GAD precies hetzelfde zijn, heeft het GAD-effectbeoordelingsverslag deze aspecten niet behandeld.

Kwestie 2: Verwijdering van de temperatuurgrens van 105 °C uit de definitie van het toepassingsgebied

Deze grens was oorspronkelijk geïntroduceerd omdat de drukrisico's voor de betrokken producten in de meeste lidstaten geregeld waren door nationale wetgeving toen de GAD werd aangenomen. Deze risico's worden momenteel geregeld door EU-harmonisatiewetgeving. Er bestaat dus geen risico op een conflict met nationale wetgeving en deze uitsluiting wordt aldus niet meer nuttig geacht.

Kwestie 3: Introductie van momenteel ontbrekende definities

De huidige formulering van de definitie van het toepassingsgebied is niet nauwkeurig en noopt tot interpretatie. Het toepassingsgebied is namelijk gedefinieerd aan de hand van een lijst met producttoepassingen, zonder definities van deze toepassingen. Er is in het verleden veel energie besteed aan het interpreteren van het toepassingsgebied, hetgeen echter niet de nodige rechtszekerheid en stabiliteit biedt die de belanghebbenden nodig hebben.

Kwestie 4: De inadequate inhoud van de mededeling van gassoorten en bijbehorende gebruiksdrukken

De gassoorten en bijbehorende gebruiksdrukken worden niet geharmoniseerd in het kader van de GAD. Artikel 2, lid 2, vereist dat de lidstaten de gassoorten en bijbehorende gebruiksdrukken op hun grondgebied moeten doorgeven, om te zorgen dat deze voor de veiligheid en prestaties relevante gegevens beschikbaar zijn.

De informatie die momenteel wordt verstrekt over de gasleveringsomstandigheden is onvoldoende.

De GAD definieert niet welke parameters moeten worden verstrekt en harmoniseert ook niet de vorm van de mededelingen. Er bestaat aldus een behoefte om deze parameters vast te stellen en een gemeenschappelijke vorm te bepalen, zodat de informatie adequaat en vergelijkbaar is. Hiermee wordt eveneens gewaarborgd dat het toegenomen gebruik van biogas op de juiste wijze door de GAD wordt behandeld.

Kwestie 5: Verduidelijking van de relatie tussen de GAD en de EU-wetgeving inzake energie-efficiëntie

Essentiële eis 3.5, dat "rationeel gebruik van energie" behandelt, is zeer generiek. De vereisten op grond van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp en de uitvoeringsmaatregelen ervan, zijn echter zeer gedetailleerd. De in de GAD gebruikt termen zijn bovendien verouderd, en moeten worden aangepast aan de moderne termen in de recente EU-wetgeving betreffende energie-efficiëntie.

Aangezien de EU-wetgeving op het gebied van energie-efficiëntie zich snel ontwikkelt en er nieuwe uitvoeringsmaatregelen worden geïntroduceerd op grond van de richtlijn inzake ecologisch ontwerp ten aanzien van een steeds groter wordende groep gastoestellen, is het nodig om de toepassing van essentiële eis 3.5 te verhelderen bij aanwezigheid van meer specifieke wetgeving.

Kwestie 6: Helderheid van de bepalingen van de GAD

Er zijn geen andere problemen vastgesteld met de bepalingen van de GAD. De essentiële eisen blijken de gasrisico's van toestellen en toebehoren goed af te dekken.

Er is een aantal punten van zorg op breder veiligheidsgebied, met name in verband met koolmonoxidevergiftiging dat de belangrijkste oorzaak is van aan gastoestellen gerelateerd overlijden. Dit lijkt verband te houden met zaken buiten het toepassingsgebied van de GAD, zoals tekortkomingen in installatie, gebrek aan onderhoud en onjuist gebruik van toestellen.

De GAD schrijft momenteel geen algemene ontwerpbeginselen voor die moeten worden toegepast ten behoeve van de veiligheid van toestellen en toebehoren. Hoewel reeds wordt overwogen om deze beginselen op te nemen in de huidige essentiële eisen, is het beter om deze in de wetstekst op te nemen, zodat onverantwoordelijke partijen bijvoorbeeld niet slechts waarschuwingen gebruiken in plaats van inherent veilige producten te ontwerpen. Het introduceren van deze beginselen voor veiligheidsintegratie zou ook het markttoezicht ten goede komen.

Noodzaak tot publiekrechtelijke maatregelen

De EU-maatregelen op dit gebied zijn gebaseerd op artikel 114 VWEU. De aspecten die in deze context worden behandeld zijn al door de GAD gereguleerd. Deze wetstekst bevat echter geen doeltreffende aanpak van de gesignaleerde problemen. De studie en de conclusies inzake de onderzochte opties laten zien dat de problemen zullen blijven bestaan indien de richtlijn niet wordt herzien.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

De juiste en doeltreffende werking van de interne markt vereist gemeenschappelijke regels voor gastoestellen betreffende gezondheids- en veiligheidsrisico's vanwege gas en voor de energie-efficiëntie.

Om te voorkomen dat er op nationaal niveau maatregelen worden getroffen, waardoor het vrije verkeer van toestellen gehinderd zou worden, moeten wijzigingen van het toepassingsgebied, de procedures of de eisen op EU-niveau worden doorgevoerd. Dit zou ook leiden tot meer juridische duidelijkheid, bijdragen aan lagere kosten voor fabrikanten en een gezamenlijk Europees kader waarborgen voor het op de markt aanbieden van toestellen en toebehoren.

Het subsidiariteitsbeginsel is eveneens relevant voor de nieuwe bepalingen van de herziening, in verband met de aanpassing aan het NWK-besluit. Uit ervaring blijkt dat nationale maatregelen hebben geleid tot uiteenlopende benaderingen binnen de EU. De doelen van de interne markt worden hierdoor ondermijnd.

Ook de gestelde doelen en met name een doeltreffender markttoezicht kunnen veel beter worden bereikt door gecoördineerd optreden op EU-niveau.

3. DOELSTELLINGEN

De doelstellingen van dit initiatief staan opgesomd in tabel 1.

Tabel 1: Algemene, bijzondere en operationele beleidsdoelstellingen

ALGEMEEN	BIJZONDER	OPERATIONEEL
Beter beschermen van de gezondheid en veiligheid van gebruikers van gastoestellen en toebehoren en het waarborgen van de correcte werking daarvan	Zorgen dat er adequate veiligheids- en prestatiegegevens beschikbaar zijn betreffende de kadervereisten	Aangeven van de inhoud van de mededelingen betreffende de in de lidstaten gebruikte gassoorten en bijbehorende gebruiksdrukken
	Duidelijkheid van de eisen waarborgen	De bepalingen verhelderen
Meer gelijke voorwaarden scheppen voor de marktdeelnemers in de betreffende sector	Waarborgen van heldere regels betreffende de toepassing van meer specifieke EU-wetgeving	Introduceren van een nieuw algemeen artikel betreffende meer specifieke EU-wetgeving
		Verduidelijken van essentiële eis 3.5 betreffende rationeel gebruik van energie
Vereenvoudigen van het Europese regelgevingskader op het gebied van gastoestellen en toebehoren	Waarborgen dat de wetgeving actueel blijft	De verouderde uitsluiting van toestellen met een normale watertemperatuur van meer dan 105 °C verwijderen
	Duidelijkheid van het	Het toepassingsgebied verduidelijken door

	toepassingsgebied waarborgen	sectorspecifieke definities op te stellen
--	------------------------------	---

4. BELEIDSOPTIES

Er zijn drie beleidsopties overwogen:

- (a) de uitgangsoptie van niets doen;
- (b) de optie van zachte wetgevingsinstrumenten (een niet-wetgevingsalternatief bestaande uit een interpretatie); en
- (c) de wetgevingsoptie (wijziging van de wetstekst).

De effectbeoordeling van de beleidsopties is voor ieder van de vastgestelde verbetergebieden afzonderlijk uitgevoerd. Eerst werden alle beleidsopties voor ieder probleem onderworpen aan een afzonderlijke kwalitatieve analyse. Vervolgens werd er een diepgaande analyse uitgevoerd van de sociale en economische effecten van alle opties.

5. EFFECTBEOORDELING

De soorten effecten die het meest relevant werden geacht voor herziening zijn in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2: De voor herziening van de GAD meest relevante soorten effecten

Beoordeling vooraf van de relevantie van de effecten	
Type effect	Relevant?
Economische effecten	
Werking van de interne markt en de mededinging	Relevant
Concurrentievermogen, handel en investeringsstromen	Mogelijk relevant
Bedrijfskosten en bedrijfsvoering/kmo's	Relevant
Administratieve lasten voor het bedrijfsleven	Relevant
Overheidsinstanties	Relevant
Innovatie en onderzoek	Mogelijk relevant
Consumenten en huishoudens	Relevant
Derde landen en internationale aspecten	Mogelijk relevant
Sociale effecten	
Werkgelegenheid en arbeidsmarkt	Mogelijk relevant
Normen en rechten i.v.m. kwaliteit werkgelegenheid	Mogelijk relevant
Volksgezondheid en veiligheid	Relevant

Aangezien er geen rechtvaardiging is voor een wijziging van het toepassingsgebied, blijft het wettelijk kader van de GAD ongewijzigd. Aldus blijven de betrokken marktdeelnemers en andere belanghebbenden dezelfde. De voorgestelde wijzigingen vormen met name een verbetering van de leesbaarheid en helderheid van het toepassingsgebied, de essentiële eisen en andere bepalingen.

De afwezigheid van bijzondere, concrete problemen impliceert dat de voorgestelde wijzigingen geen significante economische, sociale of milieueffecten hebben, afgezien van de kleine effecten van de verduidelijkingen, die echter de toepassing van de GAD sterk zullen vereenvoudigen. Kwantitatieve gegevens betreffende specifieke effecten kunnen dus niet worden afgeleid. De verwachte marginale baten zijn aldus proportioneel behandeld aan de hand van een kwalitatieve beoordeling, waarbij selectie van de voorkeursoptie mogelijk werd gemaakt. Er kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of de voorgestelde wijzigingen gunstig zijn

voor de veiligheid en of de effecten van een bepaalde optie een stabiele oplossing bieden voor het vastgestelde probleem.

Voor zover mogelijk is er beoordeeld of de uitvoering van een voorgestelde wijziging kosten voor fabrikanten en autoriteiten met zich meebrengt. Het was echter niet mogelijk om de effecten te berekenen, aangezien de voorgestelde wijzigingen de feitelijke uitvoering van het wettelijk kader niet wijzigen.

De maatschappelijke effecten bestaan uit baten voor de gezondheid en veiligheid van installateurs en gebruikers van gastoestellen. Daarnaast hebben de verbeterde juridische duidelijkheid en beschikbaarheid van gegevens voor waarborging van veilige en energie-efficiënte producten mogelijk een licht positief effect op de werkgelegenheid en het bereiken van doelstellingen als het Europa 2020-doel van een stijging van de energie-efficiëntie met 20 %.

In tabel 3 hieronder is een overzicht van de belangrijkste effecten en de omvang ervan weergegeven.

Tabel 3: De voor herziening van de GAD meest relevante effecten

<i>Effecten van de subopties die de voorkeur genieten:</i>		<i>Kwestie 2:</i>	<i>Kwestie 3:</i>	<i>Kwestie 4:</i>	<i>Kwestie 5:</i>	<i>Kwestie 6:</i>
<i>Maatschappelijke effecten</i>		<i>Geen, behalve de waarborging van de veiligheid van producten met een normale watertemperatuur van meer dan 105 °C</i>	<i>Lichte daling van niet-conforme producten</i>	<i>Hogere veiligheid van gebruikers en installateurs</i>	<i>Draagt bij aan Europa 2020-doelstelling, vermindering van niet-conforme producten</i>	<i>Hogere gebruiksveiligheid, vermindering van niet-conforme producten</i>
<i>Economische effecten</i>	<i>Effecten op het prijsconcurrentievermogen</i>	<i>Geen</i>	<i>Eenvoudiger interpretatie door duidelijker toepassingsgebied</i>	<i>Besparingen door technische en juridische duidelijkheid</i>	<i>Besparingen door technische en juridische duidelijkheid</i>	<i>Duidelijker juridische situatie, eenvoudiger markttoezicht</i>
	<i>Effecten op de innovatiecapaciteit</i>	<i>Geen</i>	<i>Geen</i>	<i>Meer bereidheid tot investeringen in productontwikkeling, markttoegang eenvoudiger</i>	<i>Productontwikkeling wordt vereenvoudigd</i>	<i>Geen</i>
	<i>Effecten op het internationaal concurrentievermogen</i>	<i>Geen</i>	<i>Geen</i>	<i>Geen</i>	<i>Sterker internationaal concurrentievermogen door meer verfijnde ontwerpen</i>	<i>Geen</i>
	<i>Effecten op kmo's</i>	<i>Geen</i>	<i>Geen</i>	<i>Geen</i>	<i>Geen</i>	<i>Geen</i>

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Op grond van de uitkomst van de diepte-analyse van de opties is er een vergelijking gemaakt om vast te stellen welke opties netto baten zouden opleveren. Vervolgens zijn de vergelijkingsresultaten samengevoegd in één vergelijkingstabel, voor een visueel overzicht van de effecten en om de voorkeursoptie te kiezen (tabel 4). Voor het beoordelen van de opties is gebruik gemaakt van de criteria doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang van de optie.

Tabel 4. Vergelijking van de beleidsopties

	Doeltreffendheid	Efficiëntie Kosten-baten		Samenhang (draagt de optie bij aan betere regelgeving en de Akte voor de interne markt?)
Toepassingsgebied- betrokken producten				
a) Niets doen	0	0	0	0
b) Zachte wetgeving	0 Specifieke doelstelling niet gehaald, aangezien de temperatuurgrens van 105 °C het mogelijk maakt om toepassing van de GAD te vermijden.	- Kosten vanwege overblijvende noodzaak tot interpretatie	0 Niet bekend.	0 Geen wijziging, geen bijdrage
c) Wettelijke maatregel	++ Specifieke doelstellingen volledig behaald, betere gezondheid en veiligheid, duidelijke juridische situatie	0 Geen effect, maar theoretisch gesproken meer gelijke marktvoorwaarden voor fabrikanten	+ Administratieve lastenvermindering, dus lagere kosten, door juridische duidelijkheid	++ Optimaal bijdragende optie: duidelijke juridische situatie
Sectorspecifieke terminologie en definities				
a)	0	0	0	0
b)	+ Specifieke doelstellingen deels behaald, echter zonder juridische duidelijkheid; bij innovatieve producten blijft interpretatie noodzakelijk	- Kosten vanwege overblijvende noodzaak tot interpretatie per geval	+ Lichte daling van niet-conforme producten	+ Geringe bijdrage
c)	++ Specifieke doelstellingen volledig behaald aangezien het toepassingsgebied en de essentiële eisen zijn verduidelijkt; duidelijke juridische situatie	0 Geen specifieke kosten; verduidelijking leidt tot eenvoudiger tenuitvoerlegging en daarmee tot besparingen	++ Administratieve lastenvermindering door juridische duidelijkheid; minder niet-conforme producten dus meer veiligheid	++ Optimaal bijdragende optie: duidelijke juridische situatie gewaarborgd
Mededeling van gassoorten en bijbehorende gebruiksdrukken				
a)	0	0	0	0
b)	- Specifieke doelstellingen niet behaald, aangezien richtsnoeren kunnen leiden tot vertrouwen op veiligheidsgegevens zonder controle, waardoor onveilige ontwerpen in de handel kunnen worden gebracht, geen garantie	- Kosten door behoefte om richtsnoeren vaak te actualiseren, kosten door moeilijk verkrijgbare gegevens	- Geen garantie van terugdringing van niet-conforme producten, belanghebbenden vertrouwen mogelijk ten onrechte op verstrekte gegevens	- Geen bijdrage

	voor kwaliteit van gegevens			
c)	++ Specifieke doelstellingen volledig behaald; adequate gezondheids-, veiligheids- en prestatiegegevens beschikbaar gemaakt, duidelijke juridische situatie	++ Besparingen door beschikbaarheid betrouwbare gegevens, administratieve lastenverlichting, eenvoudiger markttoegang omdat conformiteit van producten kan worden gecontroleerd	++ Terugdringing van niet-conforme producten; besparing door juridische en technische duidelijkheid; productontwikkeling vereenvoudigd	++ Optimaal bijdragende optie: duidelijke juridische situatie gewaarborgd
Rationeel energiegebruik				
a)	0	0	0	0
b)	+ Specifieke doelstellingen deels behaald, meer duidelijkheid inzake meer specifieke wetgeving, vaststellen van toepassing zijnde regelgeving blijft moeilijk	- Ontwikkelingskosten richtsnoeren, kosten voor fabrikanten door administratieve lasten bij het vaststellen van de van toepassing zijnde wetgeving	+ Vaststellen van toepassing zijnde wetgeving zou door richtsnoeren licht worden vereenvoudigd; lichte terugdringing van niet-conforme producten	0 Geringe bijdrage; onduidelijke juridische situatie blijft bestaan
c)	++ Specifieke doelstellingen volledig behaald aangezien samenhang van EU-wetgeving is bereikt; juridische duidelijkheid verschaft	+ Administratieve lastenverlichting, vaststellen van toepassing zijnde wetgeving vereenvoudigd, kostenbesparing door afwezigheid van overlappende eisen	++ Terugdringen van niet-conforme producten; ontwikkeling van nieuwe producten eenvoudiger door duidelijke juridische situatie	++ Optimaal bijdragende optie; draagt bij aan Europa 2020-doelstelling betreffende verbetering energie-efficiëntie; verhoogt samenhang EU-wetgeving
Eisen				
a)	0	0	0	0
b)	0 Uitsluitend marginale effecten, aangezien er geen tekortkomingen zijn gevonden in de huidige eisen	- Lichte kosten voor ontwikkeling richtsnoeren	+ Lichte daling van niet-conforme producten	+ Geringe bijdrage
c)	++ Specifieke doelstellingen volledig behaald, duidelijke juridische situatie gewaarborgd	+ Geen specifieke kosten buiten de besparingen betreffende markttoezicht	+ Administratieve lastenverlichting door betere leesbaarheid eisen; markttoezicht vereenvoudigd	+ Geringe bijdrage

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Het toezicht op en de evaluatie van de doeltreffendheid van de wetgeving wordt gebaseerd op de ontvangen reacties uit de verschillende samenwerkingsmechanismen, zoals de werkgroep gastoestellen en de groep administratieve samenwerking GAD.

De nationale markttoezichtprogramma's en de resultaten daarvan, het aantal aangetroffen niet-conforme producten, de typen non-conformiteit etc. worden met name door de GAD-ADCO-groep besproken. De lidstaten worden uitgenodigd gebruik te maken van het RAPEX-

systeem, de ICSMS-database en de kennisgevingsprocedure voor vrijwaringsclausules. Aanvullende reacties zullen worden verkregen uit de samenwerkingsmechanismen op grond van de NWK-verordening (765/2008). Er worden verschillende indicatoren gebruikt op basis van door de autoriteiten verstrekte informatie bij het toezicht op de vermindering van niet-conforme producten.

De Commissie zal in het kader van het slimme regelgevingsbeleid binnen vijf tot hooguit tien jaar na de toepassingsdatum van de verordening de doeltreffendheid ervan beoordelen.