

Zitting 1981–1982

17 251

Regels ten aanzien van toestellen en installaties in het belang van de energiebesparing (Wet energiebesparing toestellen)

Nr. 4

BIJLAGE BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Aan de Minister van Economische Zaken dr. G. M. V. van Aardenne

's-Gravenhage, 18 maart 1981

1. Inleiding

De Voorlopige Algemene Energieraad heeft in zijn vergaderingen in februari en maart een beschouwing gewijd aan het voorontwerp van wet energiebesparing toestellen en de memorie van toelichting die u de Raad met uw schrijven van 12 januari 1981 voor nader advies over de algemene beleidsmatige aspecten hebt toegezonden. In genoemde brief verzocht u de Raad zijn medewerking te willen verlenen aan een snelle procedure, aan welk verzoek de Raad heeft trachten te voldoen. Het commentaar van algemene aard op het voorontwerp van wet en de memorie van toelichting, dat hierna volgt, heeft de Raad u reeds op 18 februari jongstleden toegezonden. In het voorliggende advies is dit commentaar aangevuld met enkele punten, die deels het gehele voorontwerp van wet betreffen en deels betrekking hebben op de artikelen. De Raad heeft vernomen dat het in het voornemen ligt van de Energiecommissie van de Sociaal-Economische Raad binnenkort eveneens een advies uit te brengen. Een onderlinge afstemming van de advies teksten heeft niet plaatsgevonden.

2. Opzet voorontwerp van wet

De Raad heeft met instemming kennis genomen van uw voornemen het energiebesparingsbeleid met behulp van wetgeving te ondersteunen, hetgeen de Raad in eerdere adviezen heeft bepleit. Hoewel een algemene energiebesparingswet een zekere aantrekkelijkheid kan hebben stemt de Raad in met de overwegingen die de voorkeur doen geven aan een gefaseerde aanpak, die zal leiden tot wetten die betrekking zullen hebben op deelterreinen van het energiebeleid. De gekozen volgorde van voorbereiding van wetsontwerpen zoals die in de memorie van toelichting wordt genoemd lijkt uit praktische overwegingen een juiste.

De Raad stemt in met de opzet van het thans voorliggende wetsontwerp in de vorm van een raamwet, die de Regering de mogelijkheid biedt bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent energiebesparing bij

installaties en toestellen. Dit geeft de Regering de nodige flexibiliteit om regelingen aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden en de nog voortdurend in beweging zijnde energiesituatie.

Bij het opstellen van algemene maatregelen van bestuur dient naar de mening van de Raad een afweging plaats te hebben van de kosten en de baten van getroffen regelingen, waarbij bij voorbeeld zal moeten worden nagegaan of de consument niet meer in zijn vrijheid zal worden beperkt dan noodzakelijk is. Hieraan zij toegevoegd dat men zich ervan bewust dient te zijn dat naast de positieve aspecten aan praktisch elke maatregel die de overheid in dit kader zal treffen onvermijdelijk nadelen kunnen zijn verbonden voor producenten of gebruikers van toestellen en installaties. In het afwegingsproces kan naar een zo evenredig mogelijke verdeling van de pijn worden gestreefd. Deze overweging dient naar de mening van de Raad in de memorie van toelichting te worden benadrukt.

3. Energie-efficiency en zuinigheid

Het doel van de wet zal zijn – zoals is aangegeven – regels te stellen aan toestellen en installaties uit een oogpunt van energiebesparing alsmede met betrekking tot het in rekening brengen van kosten van energieverbruik. De Raad stemt ermee in dat de gecreëerde bevoegdheden uitsluitend mogen worden aangewend om energiebesparing te bevorderen. Hierin ligt een terecht gekozen beperking van de werkingssfeer van de wet. De Raad vindt het juist dat wanneer het doel is – zoals het voorontwerp van wet omschrijft – een zuinig energieverbruik te bevorderen (artikel 3), aan de totstandkoming van maatregelen strenge eisen worden gesteld. De Raad wil in dit verband aandacht vragen voor de gebruikte terminologie om te voorkomen dat daarover misverstanden kunnen ontstaan.

Energiebesparing omvat zowel het bevorderen van de efficiency of doelmatigheid van energiegebruik als zuinigheid. Met het eerste wordt beoogd een zelfde resultaat te bereiken met gebruik van minder energie. Met het tweede wil men door het resultaat zelf te beïnvloeden het totale energiegebruik terugdringen.

4. Begripsbepaling

Omdat de definitie van het begrip toestel of installatie in artikel 1 van het voorontwerp van wet nogal ruim is, betekent dit dat bij voorbeeld daaronder grote installaties voor gebruik in de industrie of voor de openbare voorziening, hoogspanningskabels voor het transport van elektrische energie en kraakinstallaties in de petrochemische industrie kunnen worden begrepen.

De Raad acht het niet gewenst dat het begrip toestel of installatie wordt beperkt, vooral om daarover in een later stadium jurisprudentie te voorkomen en stemt derhalve in met de gekozen ruime definitie voor beide begrippen. De Raad wil daarbij onder de aandacht brengen dat het stellen van eisen of het geven van regels voor toestellen of installaties die onder ontwerpcondities worden gebouwd minder gewenst of zelfs in bepaalde gevallen niet goed mogelijk kan zijn. De Raad gaat ervan uit dat met dit bezwaar rekening wordt gehouden in eventuele algemene maatregelen van bestuur die uit de Wet energiebesparing toestellen zullen voortkomen.

5. Eveneens prioriteit van zuiniger auto's

De Raad heeft kennis genomen van de mededeling in de memorie van toelichting dat na het van kracht worden van het wetsontwerp regelingen tot stand zullen worden gebracht die betrekking hebben op rendementseisen voor verwarmingsketels en op etikettering van het energieverbruik van elektrische ovens. De Raad erkent het belang van een regeling op beide genoemde terreinen maar wil toch onder de aandacht van de Minister brengen dat in andere sectoren, waarbij vooral kan worden gedacht aan het vervoer, het

besparingspotentieel eveneens groot is. De Raad geeft in overweging op dit laatste terrein door gerichte maatregelen als regels voor de voorlichting over zuiniger autogebruik vooral bij de verkoop van auto's, verplichting tot standaardverbruikstesten en dergelijke, op korte termijn de energiebesparing in de vervoersector te bevorderen. Op langere termijn gezien beveelt de Raad aan voor nieuwe auto's rendementseisen vast te stellen, die gefaseerd kunnen worden verscherpt. De Raad realiseert zich dat de meeste voertuigen die hier op de weg komen worden ingevoerd, zodat een regeling in ruimer kader, bij voorbeeld de EEG, wenselijk is. Wanneer een internationale regeling niet tijdig tot stand komt zou kunnen worden gezien in hoeverre ons land een stimulerende rol in het overleg kan spelen, door vooruitlopend op een regeling reeds zelf bepaalde initiatieven te ontwikkelen.

6. Energie-inhoud van materialen

De toename van de welvaart in de afgelopen decennia is gepaard gegaan met een sterke toename van het bezit en verbruik van materialen, goederen en apparaten. Een belangrijk deel van de energie-intensieve industrie is gericht op het produceren van de benodigde materialen. Een besparingsbeleid dat materialen buiten beschouwing laat, is derhalve naar de mening van de Raad een onvolledig beleid. Daarentegen kan een onvoldoend doordacht besparingsbeleid ten aanzien van materialen ook een averrechts effect hebben. De Raad bepleit op grond daarvan dat bij toepassing van de Wet energiebesparing toestellen ook de productie en toepassing van materialen in beschouwing wordt genomen.

De Raad erkent dat er problemen zijn verbonden aan maatregelen waarbij het eindverbruik van energie-intensieve materialen en goederen wordt beperkt of verboden, dan wel een substitutie met minder energie-intensieve materialen wordt voorgeschreven. Daarbij zou het totale energieverbruik van grondstof tot eindverbruik, inclusief een eventuele recycling of afvalverwerking, moeten worden beschouwd. Voor zover men energie-intensieve materialen nodig heeft, levert een verplaatsing van de productie van Nederland naar een ander land – internationaal gezien – geen energiewinst op. Wel kunnen dergelijke verplaatsingen plaatsvinden op grond van economische motieven. De tot nog toe genoemde mogelijkheden voor een besparingsbeleid ten aanzien van energie-intensieve materialen vallen echter grotendeels buiten de wet energiebesparing toestellen. Een uitzondering betreft de materialen die in energieverbruikende toestellen worden verwerkt. Hierbij moet vooral worden gedacht aan toestellen die als functie hebben om energie te besparen (bij voorbeeld isolatiematerialen), dan wel om een energiesubstitutie te verkrijgen (bij voorbeeld zonne-energie als vervanging voor aardgas en aardolie). De werkgelegenheid die de productie van deze toestellen oplevert moet positief worden beoordeeld, maar het daarmee gepaard gaande energieverbruik en de daardoor veroorzaakte milieubelasting moeten ook worden geëvalueerd. Juist waar de functie van de toestellen is om bij voorbeeld fossiele brandstof te besparen, moet bij de toepassing van de Wet worden geëist dat het verbruik van fossiele brandstoffen bij de productie van het apparaat minder is dan hetgeen tijdens de levensduur van het apparaat wordt bespaard. Dit is een minimumeis: als het toestel bij voorbeeld vijf jaar moet worden toegepast ten einde de voor de constructie van het toestel – inclusief de daarbij gebruikte materialen – benodigde energie te besparen, dan zal in een dynamisch programma het netto-effect voor minstens vijf jaren negatief zijn. Zo'n negatief effect kan strijdig zijn met de korte-termijn-doelstelling van het algemene energiebeleid. De analyse van de netto-energiebesparing in een dynamisch energiebeleid kan goed worden toegepast op energie-besparende toestellen, maar is minder goed bruikbaar als de toestellen een andere functie hebben. Zo zullen energieconversies (bij voorbeeld aardolie in benzine, steenkool in elektriciteit) worden toegepast omdat men de secundaire energiedragers (benzine, elektriciteit) nodig heeft.

Bij deze conversies treden altijd energieverliezen op en derhalve wordt de in de toestellen geïnvesteerde energie nooit terugverdiend. Er is wel een

mogelijkheid om de Wet ook op energieconversietoestellen toe te passen, namelijk als men uit een bepaalde energiegrondstof met verschillende conversie-apparaturen verschillende secundaire energiedragers verkrijgt, die uiteindelijk eenzelfde eindfunctie (bij voorbeeld verwarming van huizen en gebouwen) vervullen. In zo'n situatie kan de Wet aanleiding geven om de inefficiënte conversies te verbieden, tenzij de andere factoren (milieu, werkgelegenheid, enz.) een andere oplossing wenselijk maken.

7. Stimuleren van innovatie

De Raad ziet gaarne dat in de memorie van toelichting nadruk wordt gelegd op de innoverende werking die kan uitgaan van maatregelen die zijn gericht op efficiëncybevordering, zowel in technologisch als in sociaal-economisch opzicht. Een maatregel die op korte termijn gezien nadelen met zich meebrengt voor een producent van toestellen of installaties kan op langer zicht wellicht leiden tot produktievoordelen, die anders niet zouden zijn gerealiseerd. De Raad bepleit dat bij het vaststellen van keuringseisen ook aandacht wordt gegeven aan de levensduur en aan de mogelijkheid tot reparatie van toestellen en installaties.

8. Taak AER

In artikel 20, lid 3, van het voorontwerp van wet wordt een onderscheid gemaakt voor regels die voortvloeien uit tot stand gekomen bindende EEG-regelingen, in welk geval wordt voorgesteld het horen van de AER achterwege te laten. De Raad stelt voor dit onderscheid te laten vervallen. De Raad bepleit om reeds in een vroeg stadium van overleg in EEG-verband, dat zal kunnen leiden tot het vaststellen van dergelijke bindende regelingen, te worden geïnformeerd en de mogelijkheid te krijgen zijn mening kenbaar te maken.

De Raad kan thans nog niet overzien welke concrete invulling zal moeten worden gegeven aan de taak die hem in het voorontwerp van wet wordt toebedacht. De Raad is zich ervan bewust dat een advisering over algemene maatregelen van bestuur een niet te onderschatten taakverzwarende betekenis heeft. In de memorie van toelichting wordt de Raad in overweging gegeven een speciale commissie in te stellen, waarin ook niet-leden van de AER zitting kunnen nemen, waarbij de gedachten van de Minister gaan in de richting van de Energiecommissie van de SER. De Raad is in principe bereid de hem toebedachte taak, zoals voorgesteld in het voorontwerp van wet, op zich te nemen en daartoe te zijner tijd nadere voorstellen te doen.

9. Opmerkingen t.a.v. de artikelen

In deze paragraaf worden opmerkingen geplaatst bij of suggesties gedaan voor de tekst van enkele artikelen van het voorontwerp van wet of aanbevelingen gedaan voor de tekst van de memorie van toelichting, die op de artikelen betrekking heeft.

Artikel 2

De Raad wil bij het bepaalde in het zesde lid de kanttekening plaatsen dat naar zijn mening een regelmatig en goed onderhoud van centrale-verwarming- en warmwaterinstallaties, mede uit besparingsoogpunt, van groot belang is. Nu apparaten met een hoog rendement op de markt komen en de toepassing daarvan, naar verwachting snel zal toenemen en het rendement van deze apparaten in sterke mate afhankelijk is van een zorgvuldig onderhoud acht de Raad het gewenst dat de regionale en de lokale overheid goede, betaalbare onderhoudsfaciliteiten verwezenlijkt, zoals reeds op enkele plaatsen in ons land het geval is.

Artikel 7

Dit artikel betreft de aanwijzing van keuringsinstanties en keuringsmethoden. Het is naar de mening van de Raad van belang dat deze keuringen geschieden volgens gestandaardiseerde normen en meetmethoden en dat de keuringsinstanties voldoen aan hoge eisen van betrouwbaarheid (noodzakelijke calibratie van meetapparatuur). De Commissie Certificatiezaken van het Nederlands Normalisatie Instituut heeft al geruime tijd geleden voorstellen ingediend bij de Minister van Economische Zaken inzake de oprichting van een Raad voor de Certificatie. De Raad wil, gelet op de criteria waaraan keuringsinstanties dienen te voldoen, deze voorstellen steunen.

Artikel 8

Ofschoon in dit artikel een niet-limitatieve opsomming omtrent de mogelijke regelgeving wordt gegeven en dus ook andere regels dan de daarin genoemde kunnen worden gesteld, mist de Raad de aanzet omtrent de wijze waarop de verplichte informatie dient te worden verstrekt. Het gebeurt nog al te vaak, dat de consument pas na aankoop van een artikel van deze informatie kan kennis nemen, bij voorbeeld omdat deze in de verpakking zit.

In artikel 8, lid 1, wordt onder c de mogelijkheid gegeven regels te stellen op het punt van de informatieverstrekking. De hier gemaakte opmerking zou als een nadere uitwerking en verduidelijking bij de bespreking van artikel 8 in de memorie van toelichting kunnen worden opgenomen.

Een tweede opmerking, die eveneens haar plaats kan vinden in de memorie van toelichting, betreft de noodzaak van meer informatieverstrekking dan alleen ten aanzien van het energieverbruik. Of een toestel vanuit energetisch opzicht zuinig is, wordt mede bepaald door factoren als capaciteit, levensduur, doelmatigheid e.d. Voor een dergelijke integrale produktbeoordeling is echter onderzoek nodig bij daartoe geëquiperde instellingen en volgens erkende normen en meetmethoden. Van wezenlijk belang is een uniforme produktregistratie en -indeling, hetgeen de Raad gaarne onder de aandacht wil brengen. De Raad bepleit in verband hiermee dat een goede afstemming tot stand komt tussen de Wet energiebesparing toestellen en de nieuwe Warenwet, die een breder terrein zal bestrijken.

Ten slotte wijst de Raad nog op het gevaar, dat het aangeven van een groot vermogen en dus een hoog energieverbruik bij de consument de suggestie kan wekken van een grote prestatie. In de reclame wordt een dergelijk verband vaak ook gelegd (bij voorbeeld bij stofzuigers, elektrisch gereedschap, auto's). Bovendien noemt men dan doorgaans de opgenomen vermogens en niet de afgegeven vermogens. De in de memorie van toelichting aan de orde gestelde regels voor reclame hebben de instemming van de Raad. Bij de informatieverstrekking inzake energieverbruik zal naar de mening van de Raad steeds ervoor moeten worden gewaakt, dat door die informatie geen averechts effect wordt bereikt op het energieverbruik.

Artikel 10 en artikel 11

Artikel 10 behandelt de meting van verbruik en artikel 11 het in rekening brengen van dit verbruik. Het verdient daarom naar de mening van de Raad wellicht uit wetstechnische overwegingen de voorkeur lid 3 van artikel 10 in de tekst van het voorontwerp van wet als tweede lid over te brengen naar artikel 11.

Artikel 12

In dit artikel wordt de beroepsmogelijkheid tegen beschikkingen behandeld. De Raad is van mening dat zowel een producent of leverancier als de gebruiker van een toestel of installatie, voor zover hij rechtstreeks in zijn belang wordt geschaad, de mogelijkheid van beroep moet hebben en neemt aan dat dit in het onderhavige artikel mogelijk wordt gemaakt.

Voorlopige Algemene Energieraad,
A. P. Oele, voorzitter
W. L. M. Adriaansen, secretaris