



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over een ontwerp-KB houdende een verbod op de publiciteit voor elektrische verwarming

- **gevraagd door de Staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, de heer Olivier Deleuze, in een brief van 26 september 2001**
- **voorbereid door de werkgroep *productnormen***
- **goedgekeurd door de algemene vergadering van 18 december 2001 (zie bijlage 1) ***

1. Situering en samenvatting

- [1] De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (de FRDO, de raad) evalueert in dit advies het ontwerp-KB houdende een verbod op de publiciteit voor elektrische verwarming. De staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling, de heer Olivier Deleuze, heeft dit advies gevraagd tegen 1 december 2001.
- [2] Omdat dit verbod niet bijdraagt tot een bredere kennis van de eigenlijke problematiek is de raad van oordeel dat objectieve en correcte informatieverbreiding noodzakelijk is. De overheid moet daarom een informatiecampagne opzetten over het primair energieverbruik en de CO₂-uitstoot van de verschillende verwarmingssystemen. Om de consument te helpen bij zijn keuze voor verwarming, moet de overheid bovendien een systeem van labelling en/of certificatie ontwikkelen.
- [3] Om energieverspilling tegen te gaan, moet de consument worden gesensibiliseerd. Een optimale afstemming van verregaande isolatie en aangepaste ventilatie moet in rekening worden genomen vanaf het ontwerp van een gebouw.
- [4] Een deel van de leden (zie par. [29] tot [32]) vindt dat dit verbod op een niet verantwoorde manier onderscheid maakt tussen elektrische en andere verwarming. Bovendien vinden zij in deze context dat het overheidsbeleid neutraal moet zijn op het vlak van de concurrentie en bepaalde industriële operatoren niet mag discrimineren. Ten slotte menen zij dat een dergelijk verbod, dat slechts van kracht zou zijn in één lidstaat, haaks staat op het principe van de open, geliberaliseerde Europese markt.
- [5] Voor een ander deel van de leden (zie par. [33] tot [38]) is deze maatregel een eerste stap in de goede richting die zo snel mogelijk moet worden ingevoerd. Zij wijzen naar het belang van warmtekrachtkoppeling, dat ook in Denemarken een belangrijke factor was in de omschakeling naar milieuvriendelijke verwarmingsmethodes. Bovendien zijn deze leden bezorgd over het feit dat de energieproducenten de consument aanmoedigen om zelf te investeren in energieopslag, hetgeen de producenten economische voordelen oplevert. Deze leden zijn ervan overtuigd dat eens de labelling op verwarmingssystemen operationeel is, het verbod op reclame zich kan baseren op dit labelsysteem. Zij denken eveneens aan de inzet van economische instrumenten om milieuvriendelijke verwarmingsmethodes te ondersteunen.

* 28 van de 30 aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden (zie bijlage 1) keurden het advies goed; er waren 2 onthoudingen (1 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten en 1 van de 5 vertegenwoordiger van de werknemersorganisaties).



2. Presentatie van het ontwerp-KB

- [6] In het kort volgt een feitelijke voorstelling van het ontwerp-KB en het inleidende verslag aan de Koning. Het verslag aan de Koning (2.1), dat argumenteert waarom dit ontwerp tot stand is gekomen, gaat het eigenlijke ontwerp-KB (2.2) vooraf. Tot slot geeft het juridisch kader (2.3) meer informatie over de wettelijke basis van het ontwerp-KB.

2.1. Het verslag aan de Koning

- [7] Het verslag vermeldt dat het ontwerp-KB “wordt genomen in uitvoering van art. 28,§1 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de informatie en de bescherming van de verbruiker”. Het ontwerp-KB voert eveneens punt 427 van het federaal plan voor duurzame ontwikkeling uit (zie [10]), goedgekeurd bij KB van 19 september 2000. Het ontwerp heeft tot doel “het leefmilieu te verbeteren en de doelstellingen uit de internationaal afgesloten akkoorden over het terugdringen van het broeikaseffect te halen.”
- [8] Het gebruik van elektrische verwarming in België wordt vergeleken met verwarming op aardgas. De gegevens hiervoor komen uit een studie van de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, VITO. Uit de cijfers blijkt dat “elektrische verwarming een negatieve ecobalans heeft tegenover verwarming op aardgas, omwille van het rendementsverlies tijdens de distributie ervan en de nuttige aanwending van de primair opgewekte energie.”
- [9] Opeenvolgende Deense energieplannen zouden hebben geleid tot een omschakeling van elektrische verwarming naar milieuvriendelijkere verwarmingsmethodes. De Deense methode bestond uit fiscale maatregelen en een grootscheepse overheids-informatiecampagne.
- [10] Het verslag aan de Koning vermeldt tot slot dat de elektriciteitsleveranciers een “gentlemen’s agreement” zouden hebben afgesloten met de Vlaamse overheid en deze niet zouden hebben gerespecteerd. Daarin zouden zij zich verbonden hebben om geen reclame te maken voor elektrische verwarming. De Jury voor Eerlijke Praktijken inzake Reclame heeft geoordeeld dat een klacht tegen de reclame van Electrabel voor elektrische verwarmingstoestellen gegrond was. Punt 427 van het Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling (2000-2004) stelt dat “het verbod op de reclame en de bevordering van elektrische reclame moet worden toegepast, hetzij via sectorakkoorden, hetzij langs wettelijke weg, na overleg met de sector”. Aangezien het instrument van sectorakkoorden niet het gewenste effect zou hebben, heeft de federale overheid gekozen voor een verbod, vandaar dit ontwerp-KB.

2.2 Het ontwerp-KB

- [11] Artikel 1 van het ontwerp-KB definieert “elektrische verwarmingstoestellen” als vaste of verplaatsbare huishoudelijke verwarmingstoestellen die op basis van directe elektriciteit of op basis van accumulatie van elektriciteit functioneren, met of zonder verwarming van tapwater.
- [12] Artikel 2 verbiedt elke publiciteit die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel heeft om de verkoop van elektrische verwarmingstoestellen te bevorderen.

2.3. Juridisch kader

- [13] Dit reclameverbod is een toepassing van artikel 28§1 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de informatie en de bescherming van de verbruiker. Dit artikel bepaalt: “overminderd de bevoegdheden die Hem krachtens een andere wetsbepaling zijn toegekend, kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, voor de produkten of diensten die Hij bepaalt: 1° de reclame verbieden of beperken teneinde



een betere bescherming van de veiligheid van de consument en van het leefmilieu te waarborgen.”

- [14] Oneerlijke reclame wordt verboden door art. 23 van de wet op de handelspraktijken. Lid 1 van dit artikel verbiedt elke reclame “die beweringen, gegevens of voorstellingen bevat die kunnen misleiden omtrent de identiteit, de aard, de samenstelling, de oorsprong, de hoeveelheid, de beschikbaarheid, de wijze en de datum van vervaardiging, of de kenmerken van een produkt of de gevolgen voor het leefmilieu; onder kenmerken dient te worden verstaan de voordelen van een produkt, onder meer vanuit het oogpunt van zijn eigenschappen, van zijn gebruiksmogelijkheden, van de resultaten die van het gebruik ervan kunnen worden verwacht, van de voorwaarden waaronder het kan worden verkregen, onder meer de prijs of de wijze van vaststelling daarvan, alsmede de wezenlijke kenmerken van de tests of controles die op het product werden verricht en van de diensten die ermee gepaard gaan”.
- [15] In sancties op het overtreden van het verbod wordt voorzien door de wet op de handelspraktijken, waarvan voorliggend ontwerp-KB een uitvoering is, meerbepaald hoofdstuk X van deze wet.

3. Opmerkingen van de raad

3.1. Opmerkingen die door alle aanwezige en vertegenwoordigde leden van de raad (zie bijlage 1) worden onderschreven

- [16] Door een verbod op reclame voor elektrische verwarmingstoestellen krijgt de consument geen informatie over de redenen van deze maatregel. De raad meent dat de consument nood heeft aan objectieve informatie over de voor- en nadelen van de verschillende verwarmingssystemen.
- [17] De raad is van oordeel dat deze informatie op verschillende manieren kan worden georganiseerd. De federale overheid moet ten minste een informatiecampagne opzetten waarin het primair energieverbruik en de CO₂-emissies van verwarmingssystemen op een objectieve en duidelijke manier aan bod komt. De nood aan bijkomende informatie wordt verder uitgewerkt in paragrafen [21], [22] en [23].
- [18] De FRDO meent dat de federale overheid bovendien een systeem van labelling en/of certificatie moet ontwikkelen. De raad is namelijk van oordeel dat deze instrumenten erg nuttig zijn om de consument op een toegankelijke en objectieve manier informatie te verstrekken over het rendement en milieubelasting van de verschillende soorten verwarming. Via labelling en certificatie kunnen verwarmingssystemen die werken op elektriciteit, stookolie, aardgas, en andere, met elkaar worden vergeleken op basis van de criteria primair energieverbruik en CO₂-uitstoot.
- [19] Om een systeem van labelling praktisch te organiseren, verwijst de raad naar de labelling voor huishoudelijke toestellen dat in voege is in de Europese Gemeenschap. Dit systeem van labelling telt 7 categorieën van A tot G, en wordt aangeduid in verschillende kleuren van groen, via geel en oranje naar rood. De wetgever kan zich eveneens baseren op de richtlijn over de beschikbaarheid van consumenteninformatie over het brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot bij het op de markt brengen van nieuwe personenauto's. Daarbij wijst de Raad op de noodzaak dat een dergelijk gedifferentieerd label op regelmatige basis (bijvoorbeeld om de drie à vijf jaar) wordt bijgestuurd. Op die manier garandeert het labelsysteem een geleidelijke rendementsverhoging op langere termijn. Deze bijsturing dient evenwel op een soepele manier te gebeuren en mag geen aanleiding geven tot té veel bijkomend administratief werk.
- [20] Het systeem van certificatie geeft een beoordeling aan woningen over hun verwarmingseigenschappen in ruime zin (verwarmingssysteem, isolatie, verluchting, ...)



en de daaraan gelinkte kosten. De raad vindt het raadzaam om zich hiervoor te inspireren op een voorstel voor een richtlijn van de Europese Gemeenschap betreffende de energieprestaties van gebouwen, meerbepaald op de hierin gebruikte criteria ter evaluatie van de verschillende verwarmingssystemen.

- [21] In afwachting van dit systeem, moet er informatie over verwarming van woningen speciaal worden gericht naar bouwpromotoren, eigenaars en verhuurders van woningen. Zij kunnen geneigd zijn voor elektrische verwarming te kiezen, louter op basis van de beperktere initiële kosten en de eenvoudiger plaatsing. De bedoeling is te voorkomen dat bewoners van slecht uitgeruste woningen worden geconfronteerd met hoog oplopende energierekeningen.
- [22] De raad wenst te benadrukken dat de eerste bekommernis het voorkomen van energieverstopping moet zijn. Informatie aan consumenten moet deze boodschap zeker meegeven. Bijvoorbeeld kan de informatie wijzen op een optimaal gebruik van verwarmingsketels, e.a.
- [23] Gebouwen zouden zo moeten worden ontworpen dat er zo min mogelijk energie wordt verbruikt. Een optimale afstemming van verregaande isolatie en aangepaste ventilatie kan daarbij een cruciale bijdrage leveren. Dit moet aan bod komen in de overheids campagne, zoals voorgesteld in paragraaf [14]. In het systeem van certificatie kan hieraan eveneens worden tegemoetgekomen.
- [24] De raad wenst dat er zou worden onderzocht of het zinvol kan zijn dat de gewesten subsidies geven om sociale woningen uitgerust met elektrische verwarming, te doen overschakelen op verwarmingssystemen, die het best scoren qua milieuvriendelijkheid, rationeel energieverbruik en kostenbesparing voor de huurder.
- [25] De raad is er zich van bewust dat de reikwijdte van het verbod beperkt is, aangezien reclame vanuit het buitenland, via kabel of satelliet-TV, internet, kranten, nog steeds de Belgische consumenten kan bereiken.
- [26] Correcter is dat de nederlandstalige versie het ontwerp-KB de term "reclame" hanteert in plaats van "publiciteit", zodat het conform is met de wet op de handelspraktijken. Artikel 22 van deze wet geeft de definitie van reclame: "voor de toepassing van deze wet wordt als reclame beschouwd elke mededeling die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel heeft de verkoop van produkten of diensten te bevorderen, met inbegrip van onroerende goederen, rechten en verplichtingen, ongeacht de plaats of de aangewende communicatiemiddelen."
- [27] Artikel 1 van het ontwerp-KB heeft het over verwarmingstoestellen die op basis van accumulatie van elektriciteit functioneren. Om te vermijden dat er verwarring ontstaat met batterijen, zou er beter sprake zijn van "accumulatie van warmte".
- [28] De raad betreurt ten eerste de onevenwichtige redactie van het verslag aan de Koning, dat meerdere fouten en onnauwkeurigheden bevat. Zo bijvoorbeeld heeft België het Kyoto-akkoord nog niet geratificeerd (2e alinea). Het werd tussen de verdragsluitende partijen afgesloten op 11 december 1997. Een ander voorbeeld is dat de aangehaalde cijfergegevens gebaseerd zijn op het rendement van de klassieke thermische centrales, waarbij geen rekening werd gehouden met de STEG-centrales¹, noch met de kerncentrales.

1 In een STEG-centrale wordt de stoom die geproduceerd wordt door de gasturbine in een tweede generator gebruikt om nog bijkomend elektriciteit te produceren.



3.2. Opmerkingen die niet door alle aanwezige en vertegenwoordigde leden van de raad (zie bijlage 1) worden onderschreven

- [29] Een deel van de leden, met name de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en 1 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten, vindt dat dit verbod op een niet verantwoorde manier onderscheid maakt tussen elektrische en andere verwarming. Enerzijds worden de CO₂-emissies van elektrische verwarming in het verslag aan de Koning uitsluitend vergeleken met aardgasverwarming. De eventuele “afbouw” van elektrische verwarming zal evenwel niet alleen ten goede komen aan aardgas maar ook aan andere energievectoren, aangezien niet alle gebouwen aansluitbaar zijn op het aardgasnet en de consumenten bovendien niet kunnen verplicht worden te opteren voor één specifieke brandstof. De reële impact van deze maatregel op de CO₂-emissies zal dan ook veel geringer zijn dan vooropgesteld. Anderzijds biedt deze optie in sommige gevallen vanuit economisch en ecologisch oogpunt zelfs de beste keuze, bijv. gebouwen of lokalen die slechts occasioneel gebruikt worden (vakantie, weekend,...), zeer sterk geïsoleerde gebouwen waar “klassieke” systemen met een zeer laag rendement functioneren, toepassingen waarbij “gratis” warmte wordt gevaloriseerd door middel van een warmtepomp,...
- [30] Bovendien vinden deze leden in deze context dat het overheidsbeleid neutraal moet zijn op het vlak van de concurrentie en bepaalde industriële operatoren (energiebedrijven, fabrikanten en verdelers van materieel, installateurs,...) niet mag discrimineren.
- [31] Daarnaast menen zij dat een dergelijk verbod, dat slechts van kracht zou zijn in één lidstaat, haaks staat op het principe van de open, geliberaliseerde Europese markt, waar de consument vrij zijn energieleverancier zal kunnen kiezen.
- [32] Tot slot wensen zij te benadrukken dat de wet op de handelspraktijken en de gedragscode inzake milieureclame voldoende middelen bieden om een halt toe te roepen aan oneerlijke publiciteit, zowel misleidende milieureclame als misleidende handelspubliciteit.
- [33] Volgens een ander deel van de Raad, met name 2 van de 4 voor- en ondervoorzitters, de 5 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming, de 4 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelings samenwerking, de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen, 4 van de 5 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties en 2 van de 3 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus is deze maatregel een eerste stap in de goede richting die zo snel mogelijk moet worden ingevoerd. Het verslag aan de Koning bevat volgens hen voldoende wetenschappelijke referenties die aantonen dat elektrische verwarming een hoger primair energieverbruik kent. Daarbij wordt verwezen naar de substitutie door aardgas, zonder vermelding van het belang van warmtekrachtkoppeling in de bebouwde omgeving. Daarin wijkt het verslag sterk af van de conversies die door de vermelde Deense Beleidsbeslissing werden gestimuleerd. De Denen werden gevraagd elektrische verwarmingsinstallaties te vervangen door een aansluiting op de stadsverwarming waar mogelijk. Dit is voor bijna zestig procent van alle gebouwen het geval. Buiten de gebieden die door stadsverwarmingssystemen bediend worden, werden de burgers gestimuleerd om te opteren voor CO₂-vrije of –neutrale hernieuwbare oplossingen zoals de zon en biomassa. De stadsverwarmingssystemen worden voor tachtig procent gevoed door lage –temperatuursrestwarmte van elektriciteitsproductie op basis van aardgas of hernieuwbare bronnen, waarbij de eventuele CO₂-uitstoot verdeeld moet worden over de geleverde elektriciteit en warmte. Zelfs de meest efficiënte STEG-centrale zet nog steeds ongeveer 40% van de primaire energie om in warmte, die in België, met uitzondering van een enkele centrale zoals die van Ham in Gent, vrijwel overal verloren gaat.
- [34] Deze leden wijzen erop dat ook in 2001 in België nog informatie wordt verspreid rond elektrische verwarming die verwijst naar de aspecten van rationeel energieverbruik



(REG) van accumulatieverwarming. De informatie wijst daarbij op de grotere productiviteit van de centrales die instaan voor de productie van de basislast. Het betreft dan niet optimale STEG-centrales met een rendement van meer dan vijftig procent, maar om oudere fossiele en kerncentrales waarvan het rendement niet veel meer dan dertig procent bedraagt. Deze zetten in het Belgische systeem bijna zeventig procent van de primaire brandstof om in verloren warmte. Er kunnen ernstige vraagtekens worden gezet bij de rationaliteit van het gebruik van de betrokken primaire energie. Deze leden beschouwen deze informatie dan ook absoluut als misleidend.

- [35] Bovendien zijn deze leden bezorgd over het feit dat de energieproducenten de consument aanmoedigen om zelf te investeren in energieopslag, hetgeen de producenten economische voordelen oplevert. De consument daarentegen betaalt de door de energieverdelers geleverde Megajoules warmte van 1,4 (voor zuiver nachttarief) over 4 (in dagtarief) tot 12 maal (voor het verbruik in de pieken van het ecokacheltarief) duurder dan aardgas. Dit weegt des te meer op het budget van bewoners van huurwoningen. Deze genieten immers niet van de lagere investeringskosten voor de installatie van elektrische verwarmingstoestellen, terwijl ze gemiddeld wel slecht tot zeer slecht geïsoleerde woningen betrekken omdat de eigenaar geen brood zien in het isoleren van huurwoningen. Van dit sociale aspect maakt het verslag aan de Koning geen melding, wel van de bijkomende netto tewerkstelling in Denemarken van één job per tien omschakelingen.
- [36] Praktisch gezien is het nogal moeilijk om in woningen de bestaande elektrische verwarming te vervangen door water-of luchtgedragen centrale verwarmingssystemen of gedecentraliseerde aardgastoestellen. Daarnaast heeft elektrisch verwarmen een groot negatief effect op de nationale budgetten vanwege de warmteverliezen bij de elektriciteitsproductie. Om deze twee redenen en rekening houdend met de lange levensduur van verwarmingsinstallaties, menen voornoemde leden dat het behoud en vooral de bijkomende installatie van elektrische verwarming op termijn een belangrijke barrière vormt voor de door de regering voorgenomen uitstap uit de kernenergie vanaf 2014.
- [37] Deze leden zijn ervan overtuigd dat eens de labelling op verwarmingssystemen operationeel is, het verbod op reclame zich kan baseren op dit labelsysteem. Het verbod op reclame kan dan gelden zodra een bepaald rendementsniveau (primaire energieverbruik) niet wordt behaald of een bepaald niveau van CO₂-emissies wordt overschreden.
- [38] Diezelfde leden menen bovendien dat het labelsysteem, indien het gebaseerd is op het primaire energieverbruik, verder als basis kan dienen voor de inzet van andere beleidsinstrumenten. Voor systemen met een A-label kan men bijvoorbeeld een subsidieregeling opzetten, wat vooral voor de sociaal zwakkere groepen interessant en noodzakelijk is (naast een subsidieregeling voor goede isolatie). Economische instrumenten kunnen ook worden ingezet voor systemen met een slechter rendement: fiscale instrumenten kunnen aldus op een gedifferentieerde wijze worden toegepast zodra een bepaald rendementsniveau niet wordt gehaald.
- [39] 2 stemgerechtigde leden van de raad onthouden zich van voorgaande opmerkingen (par. [29] tot [38]): 1 van de 4 voor- en ondervoorzitters en 1 van de 3 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus.



Bijlagen

1. Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 18 december 2001

- 3 van de 4 voor- en ondervoorzitters
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking
- de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties
- de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties
- de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus

Totaal: 30 van de 38 stemgerechtigde leden

2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

De werkgroep *productnormen* vergaderde op 5 en 19 november 2001 om dit advies voor te bereiden.

3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

Prof. Luc LAVRYSEN (UG) – voorzitter

Mme Delphine MISONNE (FUSL) – vice-présidente

Mevr. Esmeralda BORGIO (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

M Thibaud DE MENTEN (Inter-Environnement Wallonie, IEW)

Mme Anne DE VLAMINCK (Inter-Environnement Wallonie, IEW)

Mevr. Birgit FREMAULT (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)

Dhr Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)

Dhr Dirk KNAPEN (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

Mme Anne PANNEELS (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)

Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)

Mevr. Lut SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)

Mme Karola TASCHNER (Bureau Européen de l'Environnement, BEE)

Dhr Luc VAN NUFFEL (BeroepsFederatie van producenten en verdelers van Elektriciteit in België, BFE)

Secretariaat

Mevr. Stefanie HUGELIER