

Vergaderjaar 2016–2017

34 199

Voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport, de handel en de levering van elektriciteit en gas (Elektriciteits- en gaswet)

Nr. 78

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2016

Met de motie Jan Vos en Van Tongeren (Kamerstuk 34 199, nr. 54) heeft uw Kamer mij verzocht om onderzoek te doen naar de kosten en uitvoeringsvraagstukken die samenhangen met het invoeren van een systeem van full disclosure voor stroomconsumenten in Nederland. Het gevraagde onderzoek is in samenwerking met de Autoriteit Consument en Markt (ACM), CertiQ (dochteronderneming van TenneT die is gemandateerd tot het uitvoeren van de Regeling garanties van oorsprong), Energie Nederland en Stichting Natuur en Milieu uitgevoerd. Hierbij informeer ik uw Kamer over de onderzoeksresultaten en de consequenties die ik daaraan verbind. De rapportage is opgenomen in de bijlage¹.

Garanties van oorsprong en stroometikettering

Stroom kan niet fysiek van een specifieke productie-installatie aan een consument geleverd worden, maar wordt vermengd op het elektriciteitsnet. Het systeem van garanties van oorsprong (gvo's) maakt het mogelijk om een herkomst te koppelen aan de stroom die een consument afneemt. Bij de productie van stroom worden gvo's aangemaakt door CertiQ. Dat vindt nu hoofdzakelijk voor hernieuwbare stroom plaats, omdat de gvo's nodig zijn om SDE+-subsidie te ontvangen. Wanneer een leverancier een specifieke herkomst aan een levering van stroom wil koppelen, moet een gvo voor die levering worden ingezet. Met de gvo als informatiedrager is het voor leveranciers mogelijk om producten nauw aan te laten sluiten bij de wens van de consument, bijvoorbeeld door het leveren van stroom van een specifieke productielocatie. De gvo is daarnaast in Nederland een belangrijke schakel in de SDE+-registratie en -uitbetaling van subsidie voor energieproductie uit hernieuwbare bronnen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Het stroometiket vervult een belangrijke rol in het ontsluiten van de informatie over de oorsprong van stroom aan de consument. Op het stroometiket wordt weergegeven wat de bronnen zijn van de afgenomen stroom, zowel van het hernieuwbare, het fossiele als het nucleaire aandeel. Hoe deze verdeling tot stand komt, verschilt tussen stroom uit hernieuwbare bronnen en stroom uit fossiele en nucleaire bronnen. Bij hernieuwbare stroom wordt gebruik gemaakt van gvo's. Bij de overige bronnen is dit ook een mogelijkheid, maar gebeurt dit in de praktijk niet. Deze afwijking bestaat omdat er minder vraag is naar specifieke fossiele of nucleaire stroomproducten dan naar hernieuwbare stroomproducten en omdat de aanmaak van gvo's voor hernieuwbare stroom verplicht is als SDE+-subsidie wordt ontvangen en deze gvo's daarom breder beschikbaar zijn. Voor het bepalen van de mix aan bronnen voor de fossiele en nucleaire stroom wordt gebruik gemaakt van de gegevens over de productie (indien de leverancier zelf ook produceert) en directe inkoop (indien de leverancier direct bij een producent inkoopt) of van de handelsmix (indien geen andere gegevens bekend zijn). Het gebruik van gegevens uit eigen productie en inkoop is in het verleden met de sector en de ACM afgesproken. De handelsmix is een weergave van de samenstelling van bronnen waaruit de stroom in het net is opgebouwd, gecorrigeerd voor het deel dat aan de consument wordt geleverd. De ACM rekent deze verdeling voor Nederland jaarlijks uit. Daarbij wordt rekening gehouden met de bronnen van de stroom die fysiek uit het buitenland naar Nederland wordt getransporteerd en daarmee dus onderdeel uit maakt van de Nederlandse gemiddelde stroommix.

Voor- en nadelen full disclosure

Zoals hierboven aangegeven bestaat de verplichting voor onderbouwing met gvo's momenteel enkel voor stroom uit hernieuwbare bronnen. Full disclosure is een vorm van stroometikettering waarbij alle geleverde stroom wordt onderbouwd met gvo's. De wijze van het opstellen van het fossiele en nucleaire deel van het stroometiket kan worden verbeterd door het systeem van full disclosure in te voeren. Doordat het stroometiket dan volledig wordt onderbouwd met gvo's, is alle stroom volledig traceerbaar naar een bron en heeft de toezichthouder (in Nederland de ACM) meer mogelijkheden voor toezicht en handhaving. Bovendien ontstaat een meer gelijk speelveld tussen de leveranciers en producenten van hernieuwbare en fossiele en nucleaire stroom. Full disclosure op Europese schaal draagt er ook aan bij dat het systeem van gvo's meer sluitend wordt. Het zorgt er namelijk voor dat de regels over het ontsluiten van informatie over de geleverde stroom worden geharmoniseerd waardoor ook de landen die gvo's exporteren, gvo's moeten importeren om hun binnenlandse consumptie mee af te dekken.

Deze voordelen doen zich niet voor bij invoering van full disclosure op nationaal niveau. Invoering op nationaal niveau maakt het systeem namelijk niet sluitend, omdat gvo's niet in alle EU-lidstaten verplicht zijn ter onderbouwing van de stroomlevering. Dit kan leveranciers ertoe bewegen om naast voor groene stroom, ook voor fossiele en nucleaire stroom een minder vervuilend alternatief (bijvoorbeeld gas gvo's) te importeren. Dit ondermijnt de werking en de geloofwaardigheid van het gvo-systeem. Daarnaast moeten bij de implementatie van full disclosure enkele fundamentele keuzes gemaakt worden over de uitwerking, zoals de keuze voor het neerleggen van de verplichting bij de producent of de leverancier. Dat betekent dat een te implementeren systeem in Nederland mogelijk later weer aangepast of teruggedraaid moet worden wanneer op Europees niveau wordt besloten om een andere uitwerkingsvariant te gaan gebruiken.

In de bijgaande rapportage zijn de baten en lasten voor diverse betrokkenen bij de invoering van full disclosure weergegeven. Als onderdeel van het onderzoek naar full disclosure is Motivaction gevraagd onderzoek te doen naar de positie van de consument ten aanzien van het stroometiket. Hieruit komt naar voren dat de consument geïnteresseerd is in de herkomst van de stroom die hij afneemt, maar er niet goed van op de hoogte is dat die informatie hem via het stroometiket wordt aangeboden. Hoewel full disclosure het stroometiket versterkt, is de baat voor de consument vanwege die geringe bekendheid beperkt. De lasten van full disclosure komen te liggen bij producenten en leveranciers. Zij zullen gvo's moeten aanvragen voor hun productie en deze moeten opvoeren op het stroometiket. Uit de rapportage blijkt dat de lasten voor deze partijen afhankelijk zijn van de omvang van het bedrijf, maar in de regel niet hoog zijn. Daarnaast zal wet- en regelgeving moeten worden aangepast. Europese implementatie van full disclosure komt mogelijk vanaf 2021. In de rapportage worden (naast full disclosure) de volgende opties voor verbetering van de informatievoorziening over de herkomst van stroom beschreven: het vergroten van de bekendheid van het stroometiket bij de consument, het verbeteren van de processen voor totstandkoming van het stroometiket en het sterk inzetten op geharmoniseerde Europese etiketteringsregels.

Appreciatie

Ik hecht grote waarde aan de keuzevrijheid van consumenten over de stroom die zij afnemen. Daarnaast vind ik betrokkenheid en bewustzijn van de consument bij de vraagstukken die spelen rondom de energietransitie en zijn aandeel hierin van belang. Transparantie over de herkomst van stroom is hiervoor belangrijk. Naast andere opties voor verduurzaming, zoals bijvoorbeeld energiebesparing, heeft de consument door het gvo-systeem een keuze met betrekking tot de oorsprong van de elektriciteit die hij afneemt. Zo kan de consument de CO₂-uitstoot die is vrijgekomen bij de productie van de stroom die hij consumeert, verminderen door te kiezen voor stroom uit een hernieuwbare bron.

Ik zal in Europa dan ook pleiten voor invoering van full disclosure in de regelgeving bij de herziening van de Europese Richtlijn over de gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit (deze bevat regels omtrent stroometikettering) en de Europese Richtlijn duurzame energie (deze bevat regels omtrent het gvo-systeem). De Europese Commissie zal komende winter de eerste voorstellen publiceren voor deze nieuwe richtlijnen, die naar verwachting vanaf 2021 in werking treden. Ik verwacht in Europa breed draagvlak voor de invoering van full disclosure.

Aangezien de voordelen van full disclosure zich bij invoering op nationaal niveau niet of slechts in beperkte mate zullen voordoen, acht ik nationale invoering vooruitlopend op Europese regelgeving niet opportuun. Wel ben ik voornemens om enkele wijzigingen door te voeren in de bestaande afspraken om het proces van de totstandkoming van het stroometiket in Nederland te verbeteren. Deze wijzigingen maken het systeem eenvoudiger te begrijpen, meer consistent in de behandeling van gvo's en meer in lijn met de uitwerking in andere EU-lidstaten. Deze afspraken zijn niet vastgelegd in wet- en regelgeving en kunnen daarom op relatief korte termijn worden doorgevoerd. Deze wijzigingen behelzen het volgende:

- Bij de berekening van handelsmix wordt aangesloten bij de internationale standaard die het RE-DISS project² heeft opgesteld. Deze

² Het project RE-DISS («reliable disclosure») is een Europees samenwerkingsverband waarin verschillende onderzoeksbureau's aanbevelingen doen over het ontsluiten van informatie over de herkomst van stroom.

berekeningsmethode maakt een betere inschatting van de geïmporteerde stroommix en maakt de berekening op Europees niveau sluitend. Ik zal de ACM, die de handelsmixberekeningen voor Nederland uitvoert, vragen om in overleg met de AIB³, die de handelsmixberekening op basis van de aanbevelingen van RE-DISS heeft overgenomen, de Nederlandse handelsmixberekeningen daar op aan te passen;

- Daarnaast wil ik het gebruik van gvo's voor fossiele en nucleaire stroom bevorderen door de regels voor de totstandkoming van het stroometiket voor alle energiebronnen gelijk te trekken. Dat betekent dat elke stroomlevering die afwijkt van de handelsmix moet worden onderbouwd met gvo's. Dit maakt het gebruik van gvo's meer eenduidig en daardoor beter te begrijpen voor de consument. Om dit te bereiken ga ik hier met de sector afspraken over maken. De effecten van deze wijziging zullen op de stroometiketten over 2018 te zien zijn.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp

³ De AIB (Association of Issuing Bodies) zet de standaarden die nodig zijn om internationale verhandelbaarheid van gvo's mogelijk te maken en biedt een hub-platform aan om gvo's onderling uit te wisselen.