

Vergaderjaar 2020–2021

35 814

Regels omtrent garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare bronnen (Wet implementatie EU-richtlijn hernieuwbare energie voor garanties van oorsprong)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 juni 2021

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben hier nog enkele vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, dat moet dienen tot bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en tot invoering van een systeem voor garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het doel van de richtlijn is om de inzet van energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto eindverbruik van energie te vergroten. Deze leden vragen de regering om te verduidelijken hoe zij aankijkt tegen de rol die onder andere de import van waterstof zou kunnen spelen bij het behalen van dit doel. In hoeverre zijn daarover afspraken op Europees niveau gemaakt?

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat er een papieren werkelijkheid ontstaat, waarbij de energie niet daadwerkelijk hernieuwbaar is maar door middel van certificaten wordt gegreenwasht? Voorts vragen deze leden om een overzicht van welk aandeel de verschillende vormen van hernieuwbare energie hebben in de garanties van oorsprong die worden afgegeven, zowel in de Europese Unie als geheel als in Nederland.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren uit de voorlopige cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) dat Nederland wat duurzame energie betreft achterloopt op andere landen in de Europese Unie. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat binnen het bestaande systeem van garanties van oorsprong circa 90 procent van de betrokken partijen bestaat uit midden- en kleinbedrijven (mkb) en microbedrijven. Uit de mkb-toets komt dat ondernemers behoefte hebben aan meer sturing vanuit de rijksoverheid op de ontwikkeling van de markt voor deze energiedragers. Deze leden vragen in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel het mkb voldoende tegemoetkomt in die sturing op de ontwikkeling van de markt. Zij vragen of en hoe bij de relevante aanpassingen in de Regeling gehoor wordt gegeven aan deze oproep tot meer sturing.

2. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hebben er meerdere malen voor gepleit om Nederland te positioneren als waterstofpoort van Europa, gezien de (economische) kansen die dat biedt en de gunstige positie die ons land reeds heeft door zijn centrale ligging en de aanwezige kennis en innovatie. Deze leden merken op dat ook in de kabinetsvisie waterstof (Kamerstuk 32 813, nr. 485) de belangrijke rol wordt genoemd die Nederland kan spelen met betrekking tot het importeren van duurzame waterstof en onze gunstige uitgangspositie daarbij. Het bevreemdt deze leden in dat kader enigszins dat de regering in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel aangeeft dat de elektriciteit voor waterstofproductie in Nederland moet worden opgewekt om bij te kunnen bijdragen aan de hernieuwbare energiedoelstellingen. Zij vragen de regering om toe te lichten waarom hiervoor is gekozen en wat deze keuze betekent voor de import van hernieuwbare waterstof. In hoeverre zal de voorgestelde beperking tot lokale hernieuwbare elektriciteit voor de productie van waterstof de uitvoering van de Kabinetsvisie waterstof in de weg staan? Welke uitwerking zal deze beperking hebben op de Nederlandse ambitie om een belangrijke rol te spelen op de Europese en wereldwijde waterstofmarkt? Deze leden vragen de regering tevens om aan te geven welke acties er worden ondernomen om de import van hernieuwbare waterstof uit zon- en windrijke gebieden op korte termijn te realiseren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering vooralsnog niet heeft gekozen voor de invoering van certificaten van oorsprong voor waterstof en ander gas uit niet-hernieuwbare bronnen. Dit vanwege het feit dat er nog onvoldoende duidelijkheid is over de beoogde Europese wet- en regelgeving hierover. Zij vragen de regering op welke termijn

hierover wel duidelijkheid te verwachten is. Erkent de regering dat voor het opzetten van internationale waterstofketens het essentieel is dat geproduceerde hernieuwbare waterstof als hernieuwbaar wordt erkend bij aankomst in Nederland, zodat deze kan worden meegeteld in de Nederlandse verplichtingen voor hernieuwbare energie? Is het juist dat de geïmporteerde hernieuwbare waterstof momenteel als «grijs» zou moeten worden verkocht omdat op dit moment een certificeringssysteem ontbreekt waardoor dat kan worden gewaarborgd? In hoeverre ziet de regering het als een risico dat het opzetten van een Europees certificeringssysteem veel tijd in beslag zal nemen, waardoor Nederland zijn voorlopersrol zou kunnen verliezen? Welke stappen zet de regering om te voorkomen dat dit gebeurt?

De leden van de CDA-fractie lezen in het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2020 door de Algemene Rekenkamer wordt geschreven dat in de overeenkomst met Denemarken in het kader van de statistische overdracht is afgesproken dat die het geld voor hun reeds aanwezige overschot in zullen zetten bij een nieuw waterstofproject. Deze afspraak is echter nog niet verder uitgewerkt, waardoor het vooralsnog niet duidelijk is op welke manier Denemarken ook zal aantonen de extra hernieuwbare energie te hebben geproduceerd, bijvoorbeeld via navolgbare certificeringsprocedures. Deze leden vragen de regering wanneer en op welke wijze er wel invulling zal worden gegeven aan het aantonen van de productie van deze extra hernieuwbare energie. Is de regering hierover in gesprek met Denemarken?

2.1 Soorten garanties van oorsprong

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het van belang is om de productie van hernieuwbare energie direct te koppelen aan afname, zodat voorkomen kan worden dat fossiele centrales moeten bijspringen omdat verbruik plaatsvindt wanneer wind en zon niet kunnen leveren. Voor deze koppeling (ook wel momentane koppeling genoemd) is het van belang dat nauwkeurig wordt bijgehouden wanneer de hernieuwbare elektriciteit wordt geproduceerd. De garantie van oorsprong methodiek die in dit wetsvoorstel wordt gehanteerd is hiervoor nog niet geschikt. Deze leden vragen de regering of zij het belang van deze momentane koppeling ziet. Zij vragen daarnaast of de regering wil onderzoeken hoe in de implementatie van deze richtlijn voorgesorteerd kan worden op het mogelijk maken van momentane koppeling en of de regering in het verdere verloop van dit wetgevingstraject kan handelen op basis van de uitkomsten van dat onderzoek.

2.1.1. Garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen

De leden van de SGP-fractie constateren dat de uitbreiding van de garanties van oorsprong niet geldt voor de productie van vloeibare producten op basis van groene waterstof. Zij vragen wat de mogelijkheden zijn voor invoering van garanties van oorsprong voor vloeibare producten op basis van groen waterstof.

De leden van de SGP-fractie constateren dat op basis van het voorliggende wetsvoorstel ook garanties van oorsprong afgegeven worden voor biogas dat per vrachtwagen getransporteerd wordt. Deze leden constateren echter ook dat de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie++ (SDE+++-regeling) nog geen ruimte biedt voor subsidiëring van de productie van biogas dat vervolgens over de weg getransporteerd wordt om elders gebruikt te worden voor warmteproductie. Zo valt transport over de weg niet onder het «samenstel van voorzieningen» zoals genoemd in artikel 1, eerste lid, van het Besluit SDE++. Is de regering

bereid en voornemens het genoemde Besluit zodanig aan te passen dat biogasproductie met transport over de weg ook in aanmerking kan komen voor SDE++-subsidie?

2.2 Functie van garantie van oorsprong

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de status is van het onderzoek naar de mate waarin het systeem van garanties kan bijdragen aan additionele hernieuwbare opwek. In dit kader wijzen deze leden ook op de aangenomen motie van het lid Sienot/Dik-Faber (Kamerstuk 32 813 nr. 631). Deze leden constateren dat tot op heden voor eindafnemers vaak niet inzichtelijk is of stroom afkomstig is van een fossiele bron of uit een hernieuwbare bron. Deze leden vragen hoe de implementatie van deze richtlijn benut zou kunnen worden voor meer transparantie voor de afnemer in de inkoopzijde van de stroommarkt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat verschillende energieleveranciers grijze stroom inkopen en dit afdekken met de aankoop van garantievan-oorsprong certificaten. Daarentegen zijn er ook energieleveranciers die daadwerkelijk groene stroom inkopen. Hoe zorgt de regering voor meer transparantie richting de consument over de inkoop van grijze dan wel groene stroom door energieaanbieders, zo vragen deze leden.

2.3 Erkenning garanties van oorsprong uit andere lidstaten en uit derde landen

De leden van de CDA-fractie constateren dat de richtlijn bepaalt dat lidstaten door derde landen afgegeven garanties van oorsprong niet erkennen, tenzij de Europese Unie met het betreffende land daarover een overeenkomst heeft gesloten en er verenigbare systemen zijn voor garanties van oorsprong. Ook dit zou een beperking kunnen opleveren voor de Nederlandse ambitie om waterstof te importeren uit derde landen zoals beschreven in de Kabinetsvisie waterstof. Deze leden vragen de regering om hierop in te gaan en daarbij aan te geven hoe deze bepaling zich verhoudt tot de Nederlandse ambitie om waterstof te importeren. Ook vragen zij de regering met welke derde landen de Europese Unie zulke overeenkomsten reeds heeft gesloten en welke concrete plannen er zijn voor het sluiten van nieuwe overeenkomsten.

3. Overige aspecten richtlijn

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting schrijft dat in de richtlijn expliciet aandacht wordt gevraagd voor kwetsbare consumenten met een laag inkomen. Zij vragen de regering te verduidelijken op welke wijze hiervoor in de richtlijn aandacht voor wordt gevraagd, tot welke concrete stappen dit zou moeten leiden, en hoe in Nederland uitwerking wordt gegeven aan de in de richtlijn gevraagde aandacht voor kwetsbare consumenten met een laag inkomen.

3.1 Verplichting inzake aandeel hernieuwbare energie

De leden van de SP-fractie vragen in welke mate het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan het behalen van de klimaatdoelstellingen van Parijs. Is 30 tot 32 procent hernieuwbare energie in 2030 voldoende om de opwarming van de aarde te beperken tot anderhalve graad?

3.2 Steunregelingen voor hernieuwbare energie

De leden van de SP-fractie vragen of een toelichting kan worden gegeven op de voorwaarden die worden verbonden aan steunregelingen. Kan meer worden gezegd over welke (soort) bedrijven, organisaties en burgers naar verwachting gebruik gaan maken van respectievelijk de SDE++, en de verschillende vormen van fiscale aftrek en garanties?

3.3 Samenwerking met andere lidstaten en met derde landen

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de richtlijn de mogelijkheid biedt om samen te werken met andere lidstaten bij het behalen van de doelstellingen door middel van afspraken over statistische overdracht van een hoeveelheid energie uit hernieuwbare bronnen, zodat deze in een andere lidstaat dan waar deze is opgeweekt of gebruikt kan meetellen voor het nationale doel. Deze leden zijn van mening dat dergelijke afspraken getuigen van zwakte van nationaal beleid als miljoenen publiek geld wordt uitgegeven aan de statistische overdracht. Wat hebben de samenleving en het klimaat hieraan?

3.4 Integratie van hernieuwbare energie in vervoersector

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het maximum dat de richtlijn stelt aan de mate waarin brandstoffen van een bepaalde categorie grondstoffen mogen meetellen voor het minimum-aandeel van veertien procent in de vervoersector, niet geldt voor het hoofddoel inzake hernieuwbare energie. Deze categorie bestaat nu uit gebruikte bak- en braadolie, en dierlijke vetten categorie 1 en 2. Deze leden lezen dat de regering niet van de mogelijkheid gebruik maakt het maximum hiervoor aan te passen op grond van de beschikbaarheid van grondstoffen. Uit eerdere communicatie blijkt echter dat de regering voornemens is wel gebruik te maken van de mogelijkheid het maximum aan te passen en dit vast te stellen in het Besluit Energie Vervoer 2022–2030. Deze leden vragen dan ook om verduidelijking op dit punt.

3.5 Duurzaamheids- en broeikasgasemissiereductiecriteria voor biobrandstoffen, vloeibare biomassa en biomassabrandstoffen

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat flink wordt ingezet op biomassa. Deze leden vinden dit geen goed idee. Hoe ziet de regering deze ontwikkeling in het licht van het SER-advies dat stelt dat biomassa niet meer moet worden ingezet voor het opwekken van energie, aangezien het klimaat er niet mee geholpen is.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de VVD-fractie lezen in het advies van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) dat een inspectiebevoegdheid zoals voorzien in artikel 8, tweede lid van het wetsvoorstel niet past binnen het stelsel van systeemtoezicht, waarop het toezicht van de ACM is gebaseerd. Teven lezen deze leden dat de ACM aangeeft dat zij niet geëquipeerd is om een dergelijke inspectiebevoegdheid uit te oefenen. Dit baart deze leden zorgen. Het is immers van groot belang dat de inspectie op garanties van oorsprong goed geregeld is, gezien de verwachte grote toename in het gebruik ervan (bijvoorbeeld van waterstof). Deze leden vragen de regering daarom hoe het verrichten van (steekproefsgewijze) metingen uitgevoerd gaat worden. Tevens vragen deze leden of de regering kan garanderen dat de ACM ondanks haar bezwaren de rol van toezichthouder op dusdanig niveau kan uitvoeren dat er geen fraude met de garanties van oorsprong kan plaatsvinden.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben enkele vragen betreffende de rol van de ACM. In haar advies schrijft de ACM dat de inspectiebevoegdheid niet goed past binnen het stelsel van systeemtoezicht en dat zij onvoldoende geëquipeerd is om een dergelijke inspectiebevoegdheid uit te oefenen. Toch lezen deze leden dat dit advies niet wordt overgenomen en de ACM wordt belast met het verrichten van metingen of te doen verrichten. De ACM geeft aan nog niet volledig zicht te hebben op de eventuele uitvoeringslasten. Deze leden vragen hoe eventuele knelpunten in de rol van de ACM als gevolg van het wetsvoorstel gesignaleerd worden en worden ondervangen.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Azarkan

Adjunct-griffier van de commissie,
Reinders