

> Retouradres Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/PO/bs/ATR0317/2019-U066

Uw referentie -

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 27 mei 2019
Betreft Advisering Wijzigingsregeling gvo's en cvo's

Geachte heer Wiebes,

Op 30 april 2019 heeft u het voorstel tot wijziging van de *Regeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit in verband met de toevoeging van certificaten van oorsprong* aan ATR voorgelegd voor toetsing. Met deze wijzigingsregeling wordt invulling gegeven aan het amendement van de leden Dik-Faber en Jetten¹ op de Wet Voortgangsenergietransitie over het opzetten van een nationaal systeem van 'full disclosure'. Dit houdt in dat elke levering van elektriciteit aan een Nederlandse afnemer moet worden onderbouwd met een garantie van oorsprong (gvo) in geval van groene elektriciteit of met een certificaat van oorsprong (cvo) in geval van grijze elektriciteit. Een stroometiket wordt daarmee volledig onderbouwd aan de hand van certificaten (full disclosure). Op dit moment geldt alleen een verplichting voor het certificeren van groene stroom (gvo's) ter onderbouwing van het stroometiket.

De nu voorliggende wijzigingsregeling implementeert het amendement. Daarnaast legt de wijziging de tarieven voor elektriciteit en warmte 2020 vast. Het vastleggen van de tarieven leidt niet tot regeldruk. Dit onderdeel van de wijzigingsregeling blijft daarom buiten beschouwing in dit advies.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 627 nr. 43.

1. Nut en noodzaak

Sinds 2005 zijn energieleveranciers verplicht een stroometiket te leveren. Het stroometiket informeert de consument over de aan hem geleverde stroom en de daarbij behorende CO₂ uitstoot. Op dit moment wordt een stroometiket onderbouwd met gvo's voor het gedeelte groene elektriciteit en met eigen informatie voor het deel grijze elektriciteit. Voor de grijze stroom ontvangen consumenten in de huidige situatie informatie over de bron in geval de leverancier zelf ook de producent is, en over de handelsmix in geval de leverancier de stroom elders heeft ingekocht. Een gevolg van deze werkmethode is dat consumenten beperkt geïnformeerd worden over de specifieke oorsprong van de stroom indien de leverancier die elders inkoopt.² De wijzigingsregeling heeft als doel meer transparantie te creëren over de herkomst van elektriciteit in de Nederlandse energiesector aan de hand van het certificeren van alle bronnen, inclusief die van de handelsmix. Hiermee wordt beoogd een betrouwbare vergelijking tussen leveranciers mogelijk te maken. Daarnaast meldt de toelichting dat full disclosure moet bijdragen aan een gelijk spelveld tussen producenten van groene en grijze elektriciteit. Onderliggende gedachte is dat de consumenten aan de hand van het stroometiket bewuster gaan kiezen voor een bepaald type stroom. Uit het amendement blijkt dat in Oostenrijk en Zwitserland al sprake is van full disclosure. Het amendement stelt dat het aandeel groene elektriciteit in die landen is gestegen.

In een brief aan de Tweede Kamer³ heeft u dit amendement ontraden. Het is desondanks aangenomen. Uw brief zet uiteen dat het de voorkeur verdient in te zetten op een Europees systeem van full disclosure. Gvo's worden uitgegeven in functie van de elektriciteit die wordt geleverd aan het *Europese* netwerk. Zo worden bijvoorbeeld gvo's uit Noorwegen gekocht voor de portfolio van een Nederlandse energieleverancier. Er is sprake van een Europese markt van gvo's. Er bestaat geen directe koppeling tussen de gvo's of straks cvo's met de elektriciteit die daadwerkelijk aan een consument wordt geleverd. Alle elektriciteit wordt namelijk over hetzelfde netwerk vervoerd en daardoor vermengd.

Nederlandse bedrijven kunnen straks ook cvo's uit het buitenland gaan kopen. De verkoop van cvo's mag volgens de interne-markt-regelgeving namelijk niet belemmerd worden. Gelet op het feit dat cvo's in het buitenland niet worden gebruikt, maar ze door het voorliggende voorstel in Nederland wel een waarde krijgen, kan het voorstel er toe leiden dat leveranciers voor fossiele en nucleaire stroom een minder vervuilend alternatief (bijvoorbeeld gas gvo's) importeren.⁴ Het gevolg hiervan is dat leveranciers een incentive én mogelijkheid krijgen om op papier een minder vervuilende handelsmix te leveren dan dat er in werkelijkheid is geproduceerd. Dit kan de geloofwaardigheid en de werking van het systeem aantasten, wat de effectiviteit van het voorliggende voorstel bedreigt.

Uit onderzoek is gebleken 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.⁵ Het voorliggende voorstel gaat er echter van uit dat de consument de informatie op het stroometiket wel tot zich neemt en op basis daarvan een geïnformeerde beslissing neemt over de gewenste samenstelling van zijn elektriciteitspakket. De onderliggende gedachte bij het voorstel is dat meer transparantie bij de

² Ministerie van Economische Zaken, Rapportage full disclosure, september 2016.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 627 nr. 44.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 34 199 nr. 78

⁵ Ibidem.

consument de vraag naar groene energie zal doen stijgen en ook daadwerkelijk leidt tot meer productiecapaciteit van groene energie. Het is niet duidelijk waarop deze aanname omtrent het consumentengedrag op de elektriciteitsmarkt is gebaseerd. Een ander onderzoek⁶ stelt namelijk dat de capaciteitsuitbreiding van groene stroom vooral afhangt van de SDE+ financiering. Bovendien rijst de vraag of de introductie van cvo's wel het juiste middel is om consumenten te laten overstappen naar groene stroom. Deze overstap wordt eerder gemaakt op basis van wensen ten aanzien van de verhouding tussen groene en grijze stroom in het gevraagde energiepakket, en niet per sé op inzicht in de samenstelling van het grijze bestanddeel van dit pakket. Zo blijkt uit onderzoek dat een zeer beperkt aantal respondenten de keuze voor een specifieke grijze bron belangrijk vindt.⁷

Het college onderkent dat u meerdere keren met de Tweede Kamer over dit amendement heeft gecommuniceerd. Met het nu voorliggende voorstel is voor het eerst een inschatting gemaakt van de regeldrukkosten van de invoering van cvo's. Dit leidt tot een structurele stijging van de regeldrukkosten met € 10 miljoen. Dit zijn aanzienlijke gevolgen, zeker gelet op de vragen die bestaan ten aanzien van de verwachte effectiviteit van het voorstel. Het college heeft sterke twijfels over de redeneerlijn dat consumenten op basis van een 100% gecertificeerd stroometiket zullen gaan vragen om meer groene energie. Consumenten bepalen hun elektriciteitspakket voor een deel op basis van de verhouding tussen groene en grijze elektriciteit, en niet zozeer op basis van de samenstelling van de grijze elektriciteit. Daarnaast wordt met dit voorstel een nationaal systeem ingevoerd in een Europese markt, is de consument zich maar beperkt bewust van de betekenis van een stroometiket en wordt de binnenlandse productiecapaciteit van groene energie vooral bepaald door subsidiemogelijkheden. Het college acht daarmee nut en noodzaak van het voorstel niet onderbouwd.

1.1 Het college acht nut en noodzaak van deze regeling niet onderbouwd en is niet overtuigd dat deze te onderbouwen zijn gegeven het gestelde doel om de vraag naar groene stroom te bevorderen.

2. Minder belastende alternatieven

Met de herziening van de Europese richtlijn hernieuwbare energie heeft Nederland ingezet op een Europees systeem van full disclosure.⁸ Deze is er niet gekomen. Tijdens een overleg met uw ministerie werd aangegeven dat een dergelijk systeem op de korte termijn er ook niet komt. Dit betekent dat met de invoering van een Nederlands systeem van full disclosure, Nederland vooruitloopt met een nationale invulling binnen een Europese markt. Mocht op Europees niveau uiteindelijk toch gekozen worden voor een systeem van full disclosure, dan is de kans groot dat dit tot extra regeldruk leidt voor het Nederlandse bedrijfsleven, omdat niet kan worden uitgesloten dat het Nederlandse systeem dan moet worden aangepast aan het Europese.

In 2017 zijn met relevante stakeholders afspraken gemaakt over de nieuwe werkwijze die het toezicht van de Autoriteit Consument en Markt op met name het grijze deel van het stroometiket versterkt. Deze verbetering hield in dat een extra accountantsverklaring werd gevraagd van energieleveranciers. De nu voorliggende wijzigingsregeling stelt dat bij een installatie die meerdere brandstoffen gebruikt, meer waarborgen nodig zijn om

⁶ Ministerie van Economische Zaken, Rapportage full disclosure, september 2016

⁷ Motivation, Kleinverbruikers over het stroometiket, juni 2016.

⁸ Tweede Kamer, Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen, Fiche 5: Herziening richtlijn hernieuwbare energie, 20 januari 2017.

zeker te kunnen stellen dat de juiste (hoeveelheid) cvo's worden afgegeven. Dit borduurt voort op de werkwijze van gvo's. Voor deze installaties wordt jaarlijks een extra assuranceverklaring gevraagd. De toelichting onderbouwt echter niet hoe een dergelijke verklaring ook daadwerkelijk bijdraagt aan een betere borging van het systeem. Zo wordt bijvoorbeeld niet uiteengezet hoe de eerdere afspraak uit 2017 heeft geleid tot een verbetering, noch of de huidige werkwijze voor gvo's adequaat uitpakt.

2.1 Het college adviseert inzichtelijk te maken aan de hand van de huidige praktijk of het vragen van een extra assuranceverklaring bijdraagt aan een meer betrouwbaar systeem.

3. Werkbaarheid

Bij de vormgeving van dit voorstel is nagedacht over de werkbaarheid. Zo wordt het systeem niet halverwege het jaar ingevoerd, omdat dit niet aansluit op de dynamiek van het stroomtiket. Ook is nagedacht over een overgangperiode. Zo kunnen etiketteringscertificaten uitgegeven tussen 1 oktober 2019 tot en met 31 december 2019 vanaf 1 januari 2020 worden gezien als een cvo. Dit maakt het mogelijk dat leveranciers hun portfolio opbouwen voor 2020.

Voor leveranciers die naast grijze elektriciteit ook groene elektriciteit leveren, is de introductie van cvo's een aanvulling. Voor leveranciers die alleen grijze elektriciteit leveren, en dit zijn met name de kleinere leveranciers, is de invoering van cvo's een geheel nieuwe werkwijze. Het college geeft u in overweging om na te gaan of deze doelgroep meer moet worden meegenomen in deze transitie.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor de regeldruk zijn kwantitatief goed navolgbaar in beeld gebracht. Het college heeft hier geen verdere opmerkingen bij.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

De regeling niet vaststellen.

Het college geeft u in overweging om de Tweede Kamer voor vaststelling van deze regeling te informeren over dit advies.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris