

Vergaderjaar 2001–2002

25 097

Structuurverandering elektriciteitssector

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 december 2001

In oktober van dit jaar is het onderwerp stroometikettering nadrukkelijk in de belangstelling van diverse partijen komen te staan. Begin oktober kreeg ik een oproep tot verplichte stroometikettering aangeboden door milieu- en consumentenorganisaties.

Bijna op hetzelfde moment presenteerde mevrouw Vos van GroenLinks een voorontwerp tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, gericht op de invoering van verplichte etikettering van elektriciteit. Tenslotte maakt het onderwerp stroometikettering onderdeel uit van een voorstel voor een Europese richtlijn.¹

In reactie op de oproep heb ik richting milieu- en consumentenorganisaties positief gereageerd op het idee van verplichte stroometikettering. Ik ben namelijk van mening dat transparantie van de elektriciteitsmarkt van groot belang is en dat stroometikettering een goed middel kan zijn om tot meer transparantie in die markt te komen, met een positief effect op de economische efficiëntie van die markt. Daarnaast acht ik het van belang dat in een markt waarin afnemers van elektriciteit keuzevrijheid krijgen, afnemers ook op basis van de kwaliteit van de elektriciteit keuzes kunnen maken.

Bij mijn positieve reactie heb ik ook een aantal kanttekeningen geplaatst. Deze hebben met name betrekking op de internationale context, de uitvoerbaarheid en betrouwbaarheid van een etiketteringssysteem en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Naar aanleiding van dit alles heb ik bij de afgelopen behandeling van de begroting van Economische Zaken toegezegd dat ik u nog voor het kerstreces mijn visie zou doen toekomen over etikettering van elektriciteit. Vandaar deze brief waarin ik een voorstel doe om op korte termijn tot meer transparantie te komen en ook inga op de mogelijkheden voor een geavanceerder etiketteringssysteem. In deze brief wordt ook een aantal randvoorwaarden geschetst waaraan zo'n etiketteringssysteem moet

¹ Bedoeld wordt het voorstel voor een voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad, tot wijziging van Richtlijn 96/92/EG en Richtlijn 98/30/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en gas van 13 maart 2001.

voldoen en tevens wordt een aantal acties voorgesteld om tot een effectief systeem van stroometikettering te komen.

1. Wat is stroometikettering?

Onder stroometikettering versta ik het verschaffen van informatie over specifieke kenmerken van het product elektriciteit aan de afnemers van die elektriciteit. Deze informatie kan fysiek via bijvoorbeeld een elektriciteitsrekening of een jaarverslag worden getoond, maar het kan ook elektronisch via bijvoorbeeld internet worden aangeboden. Voor wat betreft de specifieke informatie kan worden gedacht aan de brandstofmix die is gebruikt bij de elektriciteitsproductie en gegevens over de milieuaspecten van de elektriciteitsproductie zoals CO₂-emissies. Kortheidshalve spreek ik hierna over kwaliteitsaspecten.

Op dit moment is in verschillende staten van de Verenigde Staten reeds sprake van een systeem van stroometikettering. In Oostenrijk is recentelijk een verplichting tot stroometikettering opgenomen in de Oostenrijkse Elektriciteitswet (EIWOG). Daarnaast worden in sommige landen initiatieven genomen om op vrijwillige basis en met behulp van keurmerken afnemers informatie te verstrekken over de kwaliteit van de aan hen geleverde elektriciteit. De manier waarop dat gebeurt verschilt sterk per staat (VS) of land, afhankelijk van de marktsituatie en de mate waarin en de manier waarop de markt is gereguleerd.¹

2. Een nadere analyse

Om een eerste antwoord te kunnen geven op de vraag hoe en binnen welke termijn (al dan niet verplichte) stroometikettering kan worden ingevoerd, heb ik met een groot aantal relevante partijen gesproken. Zo zijn er de afgelopen maanden gesprekken geweest met producenten, handelaars en leveranciers van elektriciteit, de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet TenneT, de elektriciteitsbeurs APX, de toezichthouder DTe, de Europese Commissie, het ministerie van VROM en vertegenwoordigers van milieu- en consumentenorganisaties. Verder heb ik contact gehad met een aantal betrokkenen bij het onderwerp stroometikettering in de Verenigde Staten en Oostenrijk en deskundigen van onderzoeksinstituten.

Deze gesprekken hebben voor mij bevestigd dat stroometikettering inderdaad een goed middel kan zijn om tot een betere transparantie van de markt te komen. Daarnaast zou het kunnen leiden tot een verdere verduurzaming van de energiehuishouding, ervan uitgaande dat afnemers van elektriciteit een positieve attitude ten opzichte van het milieu hebben en hun keuze voor bepaalde typen elektriciteit daar mede op baseren, geholpen door de informatie op een stroometiket. Mij is echter ook duidelijk geworden dat het van essentieel belang is dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, voordat tot daadwerkelijk invoering van verplichte stroometikettering, zoals de milieu- en consumentenbeweging en Groen Links dat voorstaan, kan worden overgegaan. Ik acht het echter wel mogelijk om op korte termijn reeds te komen tot een eenvoudiger systeem, waarbij leveranciers jaarlijks hun inkoopportfolio openbaar maken en daarover hun afnemers informeren.

Onderstaand ga ik eerst in op de kanttekeningen die ik reeds eerder gemaakt heb met betrekking tot de invoering van een geavanceerd etiketteringssysteem. Deze kunnen in 3 categorieën worden onderverdeeld, te weten: 1) de internationale context, 2) technische uitvoerbaarheid en betrouwbaarheid, en 3) administratieve lasten. Naar aanleiding van deze kanttekeningen stel ik een aantal acties voor. Daarnaast doe ik een voor-

¹ Zie voor een overzicht van ontwikkelingen: *Energie-etikettering. Een eerste verkenning van een productinformatiesysteem voor energie*. CE, Delft, oktober 2000.

stel om reeds op korte termijn via verplichting tot meer transparantie voor afnemers te komen.

3. De internationale context

Uit de gesprekken die de afgelopen tijd zijn gevoerd, is mij duidelijk gebleken dat etikettering niet los gezien kan worden van de liberalisering van de elektriciteitsmarkt in Europees perspectief. Het doel is immers om te komen tot een etiketteringssysteem dat een goed werkende Europese markt met een *level playing field* ondersteunt. Een Europese markt vraagt om transparantie op Europees niveau. Dit blijkt nodig om te voorkomen dat er allerlei administratieve verschuivingen van elektriciteitsstromen in Europa gaan plaatsvinden, zonder dat er werkelijk wat verandert. Hierdoor kan Nederland een voorsprong creëren die op termijn remmend gaat werken.

Administratieve verschuivingen

Een risico van vroegtijdige invoering van stroometikettering in Nederland alléén blijkt te zijn dat er op papier allerlei elektriciteitsstromen tussen landen en partijen ontstaan, passend bij de wensen van de Nederlandse afnemers, zonder dat er in Europa feitelijk wat verandert en de afnemers dus onbetrouwbare of zelfs onjuiste informatie krijgen. Als door de toegenomen markttransparantie de vraag naar een bepaalde soort elektriciteit die in het buitenland wordt geproduceerd toeneemt (en dus de vraag naar de in Nederland geproduceerde andere elektriciteit afneemt), kan daar eenvoudig aan worden voldaan. De vraag naar een bepaalde soort elektriciteit is er in andere landen immers niet, omdat daar nog geen etiketteringssysteem aanwezig is. De import van het gewenste type elektriciteit kan vervolgens administratief geregeld worden, gegeven de specifieke kenmerken van het (onzichtbare) product elektriciteit en het feit dat er (nog) geen transparantie in andere landen is.

Omgekeerd zal er dan (administratief) export van in Nederland geproduceerde elektriciteit moeten plaatsvinden. De som van de hoeveelheid en soorten elektriciteit op de etiketten moet immers gelijk zijn aan de in Nederland geleverde elektriciteit. Per saldo zou dit alles dus kunnen leiden tot een soort handel in marktimperfecties, zonder dat de afnemers en het milieu er op vooruit gaan.

Een remmende voorsprong

Ik ben van mening dat Nederland een proactieve houding in Europa moet innemen met betrekking tot het creëren van meer transparantie op de elektriciteitsmarkt door invoering van verplichte stroometikettering. Daarbij moet wel worden voorkomen dat Nederland door vroegtijdige invoering van stroometikettering wordt geconfronteerd met de «wet van de remmende voorsprong». Het lijkt onverstandig om nu al een systeem van etikettering volledig uit te werken en verplicht in te voeren, terwijl tegelijkertijd de Europese Commissie haar (eerste) voorstellen voor stroometikettering presenteert. Het is nu nog niet duidelijk of, en zo ja hoe, die voorstellen uiteindelijk in een definitieve Richtlijn worden opgenomen. Als in Nederland daarom nu een systeem wordt ingevoerd dat niet (geheel) aansluit bij datgene wat straks in Europa wordt ingevoerd, zorgt dat voor onnodige problemen. Met het oog daarop is het overigens interessant om te kijken op welke wijze men in Oostenrijk de verplichting tot stroometikettering in de wetgeving heeft verankerd.

Uit het voorgaande mag worden opgemaakt dat ik positief sta tegenover de voorstellen van de Europese Commissie om te komen tot stroometiket-

tering in Europa. Ik zal in de besprekingen van deze voorstellen daarom (blijven) pleiten voor een verplichte invoering van stroometikettering in de Europese Unie.

Met het oog op de internationale context wijs ik tenslotte op de juridische aspecten met betrekking tot de internationale handel (EG-recht en WTO-recht) en de Europese ontwikkelingen op het gebied van groencertificaten en verhandelbare emissierechten.

Ik acht een nader onderzoek naar de mogelijkheden en ontwikkelingen op deze punten – in relatie tot stroometikettering – van belang.

4. De technische uitvoerbaarheid en betrouwbaarheid

Om te komen tot een systeem van stroometikettering is het uiteraard noodzakelijk dat wordt getraceerd met welke productiemiddelen de elektriciteit is opgewekt die uiteindelijk aan de afnemers volgens het stroometiket wordt geleverd.

Het traceren van de bron is op twee manieren mogelijk: 1) via de route van contracten, en 2) via (verhandelbare) certificaten (zie de genoemde CE-studie).

De contractenroute

Het traceren van bronnen via de contractenroute betekent dat in de gehele handelsketen van de elektriciteit de productiemethode van die elektriciteit bekend moet zijn. Dit levert een aantal aandachtspunten op. Ten eerste maken op dit moment gegevens over de specifieke brandstofmix van de verhandelde elektriciteit meestal geen onderdeel uit van de contracten. Elektriciteit wordt als een *commodity* verhandeld. Ten tweede vindt er ook steeds meer handel van elektriciteit plaats via beurzen zoals de APX. Een probleem daarbij is, dat deze handel vaak anoniem is, zodat het traceren van de bron via contracten in veel gevallen niet zonder meer mogelijk is. Verder levert de toenemende import van elektriciteit ook problemen op omdat – afgezien van de duurzame elektriciteit waarvoor groencertificaten worden toegekend – ook bij import de bron onbekend is vanwege het ontbreken van etiketteersystemen in andere landen.

Afgezien van de technische problemen die het traceren van bronnen via contracten oplevert, hebben sommige marktpartijen mij erop gewezen dat deze methode ook een economisch ongewenst effect kan hebben. Een keuze voor de contractenroute zou namelijk kunnen leiden tot een fragmentatie van de Nederlandse markt. Het ligt namelijk voor de hand dat elektriciteit dan niet meer als een *commodity* worden verhandeld, maar als «aardgaselektriciteit», «bruinkoolelektriciteit», «waterkrachtelektriciteit» enz. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de – toch al beperkte – liquiditeit van de Nederlandse elektriciteitsmarkt en met name de APX. Ik wil dit kritiekpunt nader met deskundigen bespreken.

De certificatenroute

De tweede mogelijkheid om de bronnen te traceren waarmee de elektriciteit is opgewekt, is via (verhandelbare) certificaten. Dit is vergelijkbaar met het systeem van groencertificaten¹. Gezien de nadelen van de contractenroute en de positieve ervaringen met het groencertificatensysteem, ligt het voor de hand om bij invoering van een etiketteringssysteem te kijken naar de mogelijkheden voor de certificatenroute als methode voor de tracering van de bronnen. Dit betekent dat er feitelijk twee markten ontstaan: één voor de *commodity* elektriciteit en één voor de kwaliteit van de elektriciteit zoals vastgelegd in certificaten. Dit zou kunnen betekenen dat het huidige groencertificatensysteem wordt uitgebreid zodat alle

¹ Zie hiervoor de brief: «Liberalisering van de groene markt», kenmerk ME/EM/01013454, 8 maart 2001.

typen elektriciteit kunnen worden gecertificeerd. Ik wil u daarbij wel wijzen op een aantal verschillen tussen «groene stroom» en «grijze stroom» in relatie tot een certificatenstelsel:

- Vanwege het van kracht worden van de Richtlijn inzake duurzame elektriciteit¹, hebben de landen van de EU de verplichting om binnen 2 jaar een stelsel van garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit (vgl. groencertificaten) te implementeren. Daarnaast zijn veel landen al langer vrijwillig bezig om tot invoering van een certificatenstelsel voor duurzame elektriciteit te komen. Dit alles geldt thans niet voor elektriciteit die niet duurzaam wordt opgewekt;
- In het Nederlandse groencertificatenstelsel hebben de regionale netbeheerders de taak om de hoeveelheid en de soort duurzame elektriciteit te meten. Nader bekeken moet worden of regionale netbeheerders ook de aangewezen partij zijn om de productiemethode van alle soorten elektriciteit vast te stellen en op termijn misschien ook de milieu-effecten (met name CO₂-emissies) daarvan;
- Vanwege de toepassing van het nihilstarief van de Regulerende Energiebelasting (REB, art. 36i) op duurzame elektriciteit én de koppeling van dit nihilstarief aan de groencertificaten, heeft de Belastingdienst een belangrijke controlerende taak bij het groencertificatenstelsel. Dit geldt echter niet voor elektriciteit die niet duurzaam is opgewekt. Dit betekent dat bij uitbreiding van het certificatenstelsel een andere partij deze controlerende taak moet krijgen;
- Het groencertificatenstelsel brengt een behoorlijke administratieve belasting voor de energiebedrijven met zich mee. Dit is mijns inziens gerechtvaardigd vanwege de specifieke doelstellingen op het gebied van duurzame elektriciteit en de financiële belangen die daarmee gemoeid zijn (REB). Deze financiële belangen zijn er echter niet of veel minder bij elektriciteit van fossiele oorsprong.

Ik concludeer dat een Europese benadering van het certificatenstelsel nodig is om tot een goed werkend en voldoende betrouwbaar etiketteringssysteem te komen. Gezien de bovengenoemde punten, trek ik de conclusie dat het pas mogelijk is om tot een goed werkend en voldoende betrouwbaar certificatenstelsel te komen als uitbreiding op het bestaande groencertificatenstelsel als aan dit internationale aspect voldoende aandacht is gegeven. Ik acht daarom een nader onderzoek nodig naar de mogelijkheden van een betrouwbaar en betaalbaar systeem van certificering in Europa.

5. De administratieve lasten

Invoering van een systeem van verplichte stroometikettering (en daaraan gekoppeld certificering) zal hoe dan ook leiden tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Uiteindelijk zullen deze worden doorberekend in de elektriciteitsprijs die afnemers betalen. De vraag is welke prijs de gewenste markttransparantie – en het eventuele positieve milieueffect daarvan – mag hebben. Daarbij gaat het enerzijds om de prijs die de Nederlandse afnemer bereid is om te betalen en anderzijds om de toelaatbaarheid van (verdere) prijsverschillen tussen Nederland en de rest van Europa. Dit laatste vraagt met name aandacht als Nederland wel overgaat tot etikettering en de ons omringende landen (nog) niet.

Zoals gezegd acht ik de administratieve lasten die gepaard gaan met het huidige groencertificatenstelsel gerechtvaardigd vanuit milieu-optiek en de financiële belangen die daarbij spelen (REB). Dat ligt voor elektriciteit uit bijvoorbeeld gas- en kolencentrales anders. Gezien de negatieve milieu-impact zal de waarde van certificaten voor deze typen elektriciteit nihil of zelfs negatief zijn. De administratieve lasten voor deze certificaten

¹ Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001, betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt.

zijn echter minimaal gelijk of zelfs hoger dan die voor groencertificaten. Dit laatste omdat op termijn mogelijk ook de CO₂-emissies van deze productie-eenheden moet worden vastgesteld, wat niet van toepassing is bij duurzame elektriciteit.

6. Meer transparantie door openbaarmaking inkoopportfolio's

Bovenstaande kanttekeningen bij een geavanceerd etiketteringssysteem laten onverlet, dat ik het toch nodig en mogelijk vind dat afnemers meer inzicht krijgen in de kwaliteit van de aan hen geleverde elektriciteit, vanaf het moment dat ze ook keuzevrijheid hebben. Ik denk dat dit op korte termijn gerealiseerd kan worden door leveranciers van elektriciteit te verplichten om jaarlijks hun inkoopportfolio zo volledig mogelijk openbaar te maken via bijvoorbeeld internet en jaarverslag en daarover informatie te geven aan hun afnemers. Ik streef ernaar dat deze verplichting van kracht is op het moment dat alle afnemers keuzevrijheid hebben.

7. Samenvatting en conclusies

Samengevat ben ik dus voor invoering van een goed systeem van stroom-etikettering als instrument om de transparantie van de elektriciteitsmarkt op een uniforme wijze te vergroten. En een goed systeem is voor mij een systeem dat aansluit bij de in deze brief genoemde randvoorwaarden. Dit betekent dat we naar een Europees systeem van etikettering moeten, waarschijnlijk gebaseerd op een betrouwbaar Europees systeem van certificering, waarvan de administratieve lasten zo laag mogelijk zijn. Daarnaast is het van belang dat de wensen van de afnemers met betrekking tot stroometikettering goed in kaart worden gebracht.

Omdat ik weet dat de weg om te komen tot dit einddoel tijd kost, zal ik op weg naar een Europees systeem de leveranciers verplichten vanaf het moment dat de elektriciteitsmarkt volledig vrij is, jaarlijks hun inkoopportfolio publiceren en daarover informatie te geven aan hun afnemers. Over de uitkomst van die gesprekken zal ik u informeren.

Samenvattend zal ik in 2002 de volgende acties ondernemen:

- Ik ga elektriciteitsleveranciers verplichten om jaarlijks hun inkoopportfolio te publiceren en daarover informatie te geven aan hun afnemers. Ik streef ernaar dat deze verplichting van kracht wordt op het moment dat alle afnemers keuzevrijheid hebben;
- Ik zal in Europees verband pleiten voor een snelle invoering van een verplichting tot stroometikettering, aansluitend bij de voorstellen die zijn gedaan door de Europese Commissie. Op 6 en 7 juni is de eerstvolgende Energieraad. Ik zal dit onderwerp daar ter sprake brengen. Daarnaast zal ik mij beijveren tijdens de informele bijeenkomst van energieministers, op 26 en 27 april, dit onderwerp aan te kaarten;
- Ik zal voor de zomer van 2002 een nadere analyse laten uitvoeren naar de technische mogelijkheden en knelpunten van etikettering en certificering. De betrouwbaarheid van deze systemen en de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan, zullen expliciet onderdeel uitmaken van dit onderzoek;
- Ik zal eveneens voor de zomer van 2002 een onderzoek laten uitvoeren naar de wensen van Nederlandse afnemers met betrekking tot productinformatie over de aan hen geleverde elektriciteit in een markt waarin zij keuzevrijheid hebben.

Tenslotte: zoals gezegd heb ik ook kennis genomen van het initiatief van het kamerlid Vos van Groen Links. Het moge uit deze brief duidelijk zijn dat ik positief sta tegenover haar idee om stroometikettering op te nemen

in de Elektriciteitswet 1998. Ik wil u wel verzoeken om het voorstel van het kamerlid Vos binnen de door mij in deze brief gemaakte kanttekeningen en voorgestelde acties te bezien.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink