

Vergaderjaar 2003–2004

29 630

Groene stroom

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4.4	Doelmatigheidsrisico's in het huidige beleid	24
			4.5	Aanbevelingen	26
1	Inleiding	9			
1.1	Achtergrond duurzaam elektriciteitsbeleid	9	5	Uitvoering: betrouwbaarheid en transparantie voor de klant	27
1.2	Groenestroombeleid vanaf 1999	9		Inleiding	27
1.3	Beleidsbijstelling in 2003	11	5.1	Het toezicht door het Ministerie van EZ	27
1.4	Onderzoek Algemene Rekenkamer	13	5.2	Verantwoording tegenover de klant	29
1.5	Opzet rapport	13	5.3	Aanbevelingen	30
			5.4		
2	De doelen van het groenestroombeleid	14			
2.1	Inleiding	14	6	Slotbeschouwing	31
2.2	Consistentie van de beleidsdoelen	14			
2.3	Meetbaarheid van de beleidsdoelen	15	7	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	33
2.4	Aanbevelingen	15		Bestuurlijke reacties	33
			7.1	Nawoord Algemene Rekenkamer	36
3	Worden de doelen gehaald?	16	7.2		
3.1	Inleiding	16			
3.2	Doeltreffendheid in de periode 1999–2002	16	Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen minister	38
3.3	Doeltreffendheidsrisico's in het huidige beleid	17			
3.4	Aanbevelingen	19	Bijlage 2	Schema doelen en instrumenten groenestroombeleid in 2004	41
4	De prijs van het groenestroombeleid	22	Bijlage 3	Chronologie	43
4.1	Inleiding	22	Bijlage 4	Verklarende woordenlijst	45
4.2	Financieel belang	22	Bijlage 5	Tijdens het onderzoek gehanteerde normen	46
4.3	Doelmatigheid in de periode 1999–2002	23			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het beleid dat Nederland vanaf midden 1999 heeft gevoerd om het gebruik van «groene stroom» – elektriciteit die is opgewekt uit windenergie, zonne-energie, waterkracht of biomassa – te stimuleren, en naar de bijstelling van dit beleid vanaf 2003. Met het onderzochte beleid is voor de periode 1999–2007 ongeveer € 2,7 miljard – deels subsidie, deels fiscale maatregelen – gemoeid.

Bevindingen

De regering wil het aandeel duurzaam opgewekte elektriciteit van de totale hoeveelheid in Nederland gebruikte elektriciteit vergroten. De doelen die zijn opgesteld om dit te bereiken blijken weliswaar te voldoen aan de Rekenkamernormen «tijdgebonden», «afgesproken» en «specifiek», maar sluiten niet consistent op elkaar aan (zij zijn in verschillende termen geformuleerd). Hierdoor zijn zij ook niet goed meetbaar. Het Ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft voor het ene streefjaar een consumptiedoelstelling geformuleerd («in 2005 moet 6% van de in Nederland *gebruikte* elektriciteit duurzaam zijn opgewekt») en voor het andere streefjaar een productiedoelstelling («in 2020 moet 17% van de in Nederland *geproduceerde* elektriciteit duurzaam zijn opgewekt»). Soms ook is het onduidelijk of een doelstelling begrepen moet worden als een consumptie- dan wel als een productiedoel («in 2010 moet 9% van de elektriciteit in Nederland duurzaam zijn opgewekt»).

Door deze inconsistente doelformulering zal straks niet goed meetbaar zijn of de doelen zijn gehaald. Voor het behalen van een in consumptieve termen gesteld doel bijvoorbeeld, kan geïmporteerde groene stroom worden meegeteld, maar voor het behalen van een productiedoelstelling kan dit niet.

De Algemene Rekenkamer heeft verder vastgesteld dat het lang niet zeker is of de zojuist genoemde doelen voor 2005, 2010 en 2020 (in welke interpretatie dan ook) worden gehaald. Aan het behalen van de doelstelling voor 2010 is Nederland gehouden op grond van de EU-richtlijn «Duurzame elektriciteit».

Dat het bereiken van de doelen voor 2005, 2010 en 2020 onzeker is, hangt mede samen met het besluit van het kabinet om de fiscale stimulering van groene stroom geheel af te schaffen. Hierdoor zou de vraag naar groene stroom kunnen stagneren of verminderen.

Daarnaast is onzeker hoeveel extra binnenlandse capaciteit voor de opwekking van groene stroom de nieuwe subsidieregeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP) zal opleveren. Deze regeling is op 1 juli 2003 in werking getreden en komt in de plaats van de fiscale stimulering van groene stroom. De regeling is bedoeld om de onrendabele investeringen die nodig zijn voor opwekking van duurzame energie in Nederland, te compenseren. De minister van EZ verwacht dat de MEP-subsidie zal leiden tot een toename van het binnenlandse aanbod in de komende jaren, maar hoe snel dit zal gaan is onbekend en het is niet zeker of dit voldoende zal zijn voor het behalen van de beleidsdoelstellingen. In een in opdracht van het ministerie geschreven rapport schatte het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) in 2003 dat de doelstellingen bij afschaffing van de fiscale stimulering van groene stroom zonder aanvullend beleid niet gehaald zullen worden.

Tot slot is niets geregeld om te voorkomen dat energieleveranciers certificaten die de «groenheid» van duurzaam opgewekte elektriciteit

waarborgen (de zogeheten garanties van oorsprong) verkopen in het buitenland. Hierdoor kan straks de situatie ontstaan dat met MEP-subsidie opgewekte groene stroom niet mag worden meegeteld als bijdrage aan het behalen van de Nederlandse beleidsdoelen.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt verder dat met de nieuwe MEP-subsidieregeling een belangrijk doelmatigheidslek in het groenestroombeleid (het subsidiëren van buitenlandse opwekkingscapaciteit met Nederlands belastinggeld) is gedicht. Maar ook nu zijn er nog doelmatigheidsrisico's.

Zo is het is niet geheel zeker of de MEP-subsidie voor stroomopwekking uit biomassa niet hoger is dan nodig om het verschil tussen de kostprijs van groene stroom en de kostprijs van gewone stroom te dekken.

Voorts is het niet mogelijk om MEP-subsidie aan te vragen voor wellicht efficiëntere – opwekkingsopties in het buitenland, die met bijvoorbeeld langlopende contracten geormerkt zijn voor ons land.

Verder is tot op heden nog niet onderzocht of een verplicht aandeel groene stroom voor producenten, eindverbruikers of leveranciers, waartoe tussen 2003 en 2010 vermoedelijk een aantal andere EU-landen zal overgaan, de doelmatigheid van de MEP kan vergroten.

Tot slot stelt de Algemene Rekenkamer vast dat er op het gebied van toezicht op en verantwoording over de groenestroommarkt het afgelopen jaar veel is verbeterd. Maar vooral op het punt van de verantwoording door stroomleveranciers aan de klant over de groene stroom die hij koopt, is verdere verbetering volgens de Algemene Rekenkamer nodig en mogelijk.

Conclusies

De Algemene Rekenkamer komt tot de slotsom dat verdere verbeteringen in het groenestroombeleid noodzakelijk zijn om de beleidsdoelen te kunnen halen. Bovendien kleven aan het nieuwe beleid nog enkele doelmatigheidsrisico's. Ook krijgt de groenestroomklant nog onvoldoende informatie over de door zijn energieleverancier ingekochte en verkochte groene stroom. Het beleid is en wordt in een aantal opzichten weliswaar verbeterd door de beleidswijzigingen die zijn ingevoerd vanaf 2003, maar er resteren nog belangrijke verbetermogelijkheden.

Aanbevelingen

Op grond van haar onderzoek doet de Algemene Rekenkamer de minister van EZ een aantal aanbevelingen:

- Maak zo snel mogelijk samen met de andere EU-lidstaten ondubbelzinnige afspraken over de vraag hoe de doelrealisatie van het groenestroombeleid in *alle* EU-landen gemeten gaat worden. En maak de informatieverzameling over productie, verkoop en consumptie van groene stroom in ons land hiermee vervolgens consistent, zodat volgens de systematiek van het ontwikkelingstraject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) verantwoording kan plaatsvinden over de geleverde prestaties.
- Onderzoek welke aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn om te garanderen dat de beleidsdoelen voor duurzaam opgewekte elektriciteit in 2005 en 2010 gehaald worden. Vanwege de door het kabinet nagestreefde verdere europeanisering van het energiebeleid raadt de Algemene Rekenkamer de minister daarbij aan om ook te

- kijken naar de mogelijkheden om aan te sluiten bij het groenestroombeleid van de andere EU-lidstaten.
- Dicht zo snel mogelijk de nog resterende doelmatigheidslekken in het groenestroombeleid die voortvloeien uit (a) de hoogte van de MEP-subsidie en (b) de mogelijkheid om garanties van oorsprong te exporteren.
 - Onderzoek of buitenlandse opwekkingscapaciteit die speciaal bedoeld is voor de Nederlandse markt voor MEP-subsidie in aanmerking kan komen en of de doelmatigheid van de MEP kan worden vergroot met een verplichtingenstelsel. Dit mede in het licht van de vermoedelijke verdubbeling tussen 2003 en 2010 van het aantal EU-landen met een verplicht aandeel groene stroom voor producenten, eindverbruikers of leveranciers.
 - Zorg ervoor dat in de nog uit te werken lagere regelgeving (ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur) over stroometikettering wordt vastgelegd dat stroomleveranciers aan hun klanten niet alleen aan dienen te geven welk deel van het totaal aan geleverde stroom groen was, maar ook wat als groene stroom mag worden verkocht en hoeveel groene stroom van welk type (zon, wind, waterkracht, biomassa) en met welke oorsprong (Nederland, rest EU, elders) is geleverd. Omdat groenestroomklanten de betrouwbaarheid van zulke informatie op geen enkele manier zelf kunnen verifiëren, verdient het aanbeveling deze gegevens te laten certificeren, bijvoorbeeld door middel van een accountantsverklaring.

De Algemene Rekenkamer doet de minister daarnaast nog een drietal verbeteringsuggesties naar aanleiding van algemenere zaken die haar tijdens dit onderzoek zijn opgevallen:

- onderbouw de keuze voor beleidsvarianten adequater;
- houd meer rekening met de Europese context van het groenestroombeleid; en
- besteed bij de beleidsvoorbereiding meer aandacht aan de uitvoering van het voorgenomen beleid en het toezicht.

Onderzoeksgegevens: www.rekenkamer.nl

Gedetailleerde onderzoeksbevindingen die aan dit rapport ten grondslag liggen, zijn voor geïnteresseerden te vinden op www.rekenkamer.nl

Bestuurlijke reacties

De minister van EZ heeft op 14 mei 2004 gereageerd op het concept-rapport van de Algemene Rekenkamer. Hij schrijft dat de Algemene Rekenkamer terecht constateert dat de doelformulering voor het aandeel duurzame elektriciteit in de Europese richtlijn niet eenduidig is. De Europese Commissie heeft hierover onlangs duidelijkheid verschaft en de minister verwacht nog dit jaar helderheid over de vraag hoe de doelrealisatie wordt gemeten, en over een uniforme Europese aanpak van de informatieverzameling van productie, verkoop en consumptie van groene stroom. Zich mede baserend op een nieuwe ECN-studie vertrouwt de minister erop dat het Nederlandse doel van 9% groene stroom in 2010 haalbaar is.

In reactie op de aanbevelingen ter vergroting van de doelmatigheid van het beleid schrijft de minister dat zijn inzet erop gericht is de subsidie voor met biomassa opgewekte groene stroom onder meer te baseren op informatie uit bestaande contracten tussen marktpartijen en dat hij niet zal toestaan dat met MEP-subsidie opgewekte stroom bijdraagt aan de

doelrealisatie van een ander land. Hij acht het daarnaast niet verstandig op korte termijn onderzoek te doen naar een verplichtingenstelsel en wijst de suggestie om buitenlandse projecten te subsidiëren met MEP-subsidie van de hand.

De minister neemt wel de aanbeveling over om in de lagere regelgeving met betrekking tot de stroometikettering vast te leggen dat leveranciers moeten aangeven op welke wijze de geleverde groene stroom is opgewekt. Hij acht het overigens niet wenselijk dit ook te doen voor het land van herkomst. De minister stelt dat DTe verantwoordelijk wordt voor het toezicht op de juistheid en volledigheid van informatie op de garanties van oorsprong en de stroometiketten. Daarom acht hij een aanvullende accountantsverklaring op de verstrekte informatie niet nodig.

Tot slot zegt de minister dank voor de drie verbeteringsuggesties in het rapport, die hij serieus ter harte zal nemen.

De minister van Financiën heeft op 1 juni 2004 laten weten dat hij met belangstelling heeft kennisgenomen van het rapport. De primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën beperkt zich tot de heffing en inning van de belasting op milieugrondslag, één van de instrumenten ter uitvoering van het beleid. Aangezien de conclusies en aanbevelingen van het concept-rapport geen betrekking hebben op dat aspect, onthoudt de minister zich van commentaar.

De directeur van TenneT, de beheerder van het landelijke hoogspanningsnet, heeft op 4 mei 2004 op het onderzoek gereageerd met enkele kleine opmerkingen, die in het rapport zijn verwerkt.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de positieve reactie van de minister van EZ. Zij geeft hem in overweging om in het belang van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid niet te wachten met het onderzoeken van mogelijke aanvullende maatregelen om de beleidsdoelen te halen totdat blijkt dat deze niet gehaald worden. Door tijdig onderzoek te doen, kunnen indien nodig later onderbouwde keuzes worden gemaakt. In dat kader past ook onderzoek naar een verplichtingenstelsel en naar MEP-subsidie voor buitenlandse opwekkingscapaciteit die speciaal bedoeld is voor de Nederlandse markt.

Indien de toezegging van de minister op het punt van de stroometikettering betekent dat van *alle* – dus ook van geïmporteerde – groene stroom wordt aangegeven hoe deze is opgewekt, heeft de Algemene Rekenkamer begrip voor de argumenten van de minister om niet ook nog het land van herkomst te laten aangeven. In het licht van de toezegging van de minister dat DTe gaat toezien op de juistheid en volledigheid van de informatie op de garanties van oorsprong en de stroometiketten heeft de Algemene Rekenkamer er ook begrip voor dat de minister een aanvullende accountantsverklaring op de verstrekte informatie niet nodig acht.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond duurzaam elektriciteitsbeleid¹

Sinds de energiecrises van 1973 en 1979 kent ons land energiebeleid om het gebruik van niet-fossiele energiebronnen te bevorderen. Dit streven was oorspronkelijk vooral ingegeven door de wens om minder afhankelijk te zijn van de import van olie. Maar vanaf het eerste *Nationaal Milieubeleidsplan* (NMP1, 1989) werd daarnaast de wens om de broeikasgas-emissies door fossiele brandstoffen terug te dringen een steeds belangrijker motief. In de *Derde Energiënota* (1995) is een duurzame energiehuishouding (klimaatneutraal en koolstofarm) als hoofddoel van het energiebeleid geformuleerd.

Het beleid richt zich sindsdien op de overgang naar een duurzame energievoorziening (betrouwbaar, betaalbaar en schoon) en als beoogd effect daarvan de reductie van uitstoot van broeikasgassen. In de *Uitvoeringsnota klimaatbeleid* (1999) zijn de doelstellingen voor het energiebeleid afgestemd op de verplichtingen die het Kyoto-protocol met zich meebrengt voor Nederland. In de periode 2008–2012 moet de gemiddelde jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen met 6% worden teruggebracht, ten opzichte van 1990. De overgang naar duurzame energie wordt geacht een positieve invloed te hebben op de uitstootvermindering. Het Nederlandse beleid om duurzame elektriciteit te stimuleren is aldus ingebed in zowel het algemene energiebeleid als het klimaatbeleid.

In de periode 1995–2001 zijn (mede onder invloed van de Europese Commissie) de nationale doelstellingen vastgelegd voor de overgang naar duurzame energie. Van de totale hoeveelheid in Nederland gebruikte elektriciteit moet een steeds groter percentage duurzaam zijn opgewekt: 6% in 2005, 9% in 2010 en 17% in 2020.² Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) was in 2002 van de verbruikte elektriciteit 10% geïmporteerde duurzame elektriciteit en volgens de *Milieubalans 2004* van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) was in dat jaar 3,3% van de verbruikte elektriciteit binnenlands opgewekte groene stroom.³ Hoe de import zich zal ontwikkelen is onzeker omdat vrijstelling van regulerende energiebelasting (REB; ook wel «ecotax» genoemd) voor groene stroom wordt afgeschaft (zie hierna).

1.2 Groenestroombeleid vanaf 1999

De regering heeft al sinds 1 januari 1996 beleid gevoerd om de vraag naar duurzame elektriciteit te stimuleren. Dit gebeurde eerst door de producenten van duurzame elektriciteit een afdrachtkorting te geven op de REB. Vanaf 1 januari 1998 werden bovendien de gebruikers van duurzame elektriciteit geheel vrijgesteld van de betaling van REB.⁴ Maar van een «groenestroombeleid» kan pas daadwerkelijk worden gesproken vanaf 1999. In het eerste *Energierapport* dat dat jaar verscheen koos de minister van EZ voor een aanpak die uniek was in de Europese Unie (EU). In deze aanpak werd de fiscale stimulering van duurzame energie gecombineerd met een systeem van groencertificaten en een volledig geliberaliseerde markt voor groene stroom, waarin concurrentie tussen energieleveranciers tot prijsdaling voor de consument moest leiden.⁵

¹ Zie ook de chronologie in bijlage 3.

² Zie bijlage 2 voor de bronnen van deze doelen.

³ Bron: www.cbs.nl, juni 2003; MNP en RIVM, *Milieubalans 2004*, p. 59.

⁴ Een en ander is vastgelegd in de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm), in respectievelijk artikel 36o (afdrachtkorting REB voor producenten) en artikel 36i (vrijstelling REB voor gebruikers).

⁵ *Energierapport 1999*, aangeboden bij brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 898, nr. 1, blz. 8.

Belastingverhoging voor «gewone» stroom

Het effect van de al bestaande REB-vrijstelling voor afnemers van groene stroom moest in het nieuwe beleid worden versterkt door een jaarlijkse verhoging van de REB. Hiermee zou groene stroom relatief goedkoper worden voor de eindgebruiker.⁶

Groencertificaten

Het systeem van groencertificaten hield in dat producenten van duurzame energie een verklaring konden krijgen dat een bepaalde hoeveelheid elektriciteit duurzaam was opgewekt. Op het certificaat werd tevens vermeld waar de elektriciteit was opgewekt, om welk type duurzame elektriciteit het ging (wind, zon, waterkracht of biomassa) en wanneer het certificaat was aangemaakt. Om de handel in duurzaam opgewekte elektriciteit tussen energiedistributiebedrijven mogelijk te maken, kregen de producenten van duurzame energie de vrijheid deze groencertificaten los van de opgewekte stroom te verhandelen.

Concurrentie op de groenestroommarkt

Verder was het beleid erop gericht om door de vrijmaking van de «groene markt», waarbij gebruikers de vrijheid zouden krijgen om zelf een leverancier van groene stroom te kiezen, concurrentie op de groenestroommarkt te laten ontstaan. Ook het groencertificatensysteem moest daaraan bijdragen. Hiermee werd immers de handel in groene stroom mogelijk gemaakt.⁷ De bedoeling was dat door de zo ontstane concurrentie de eindgebruikerprijs van duurzame elektriciteit nog verder zou dalen,⁸ terwijl door marketingactiviteiten van leveranciers de bekendheid van – en daarmee de vraag naar – groene stroom zou toenemen.⁹

De keuze om concurrentie «het werk te laten doen» betekende overigens dat de minister van EZ géén verplicht minimumpercentage groene stroom voor levering aan eindgebruikers vaststelde om een bepaald aandeel duurzame elektriciteit te bereiken. De Tweede Kamer had hier wel om gevraagd.¹⁰

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 25 097, nr. 47, blz. 4.

⁷ Energierapport 1999 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 25 097, nr. 47, blz. 1.

⁸ Zie *Energierapport 1999*, blz. 4 en blz. 24–25 voor de gehanteerde redeneringen.

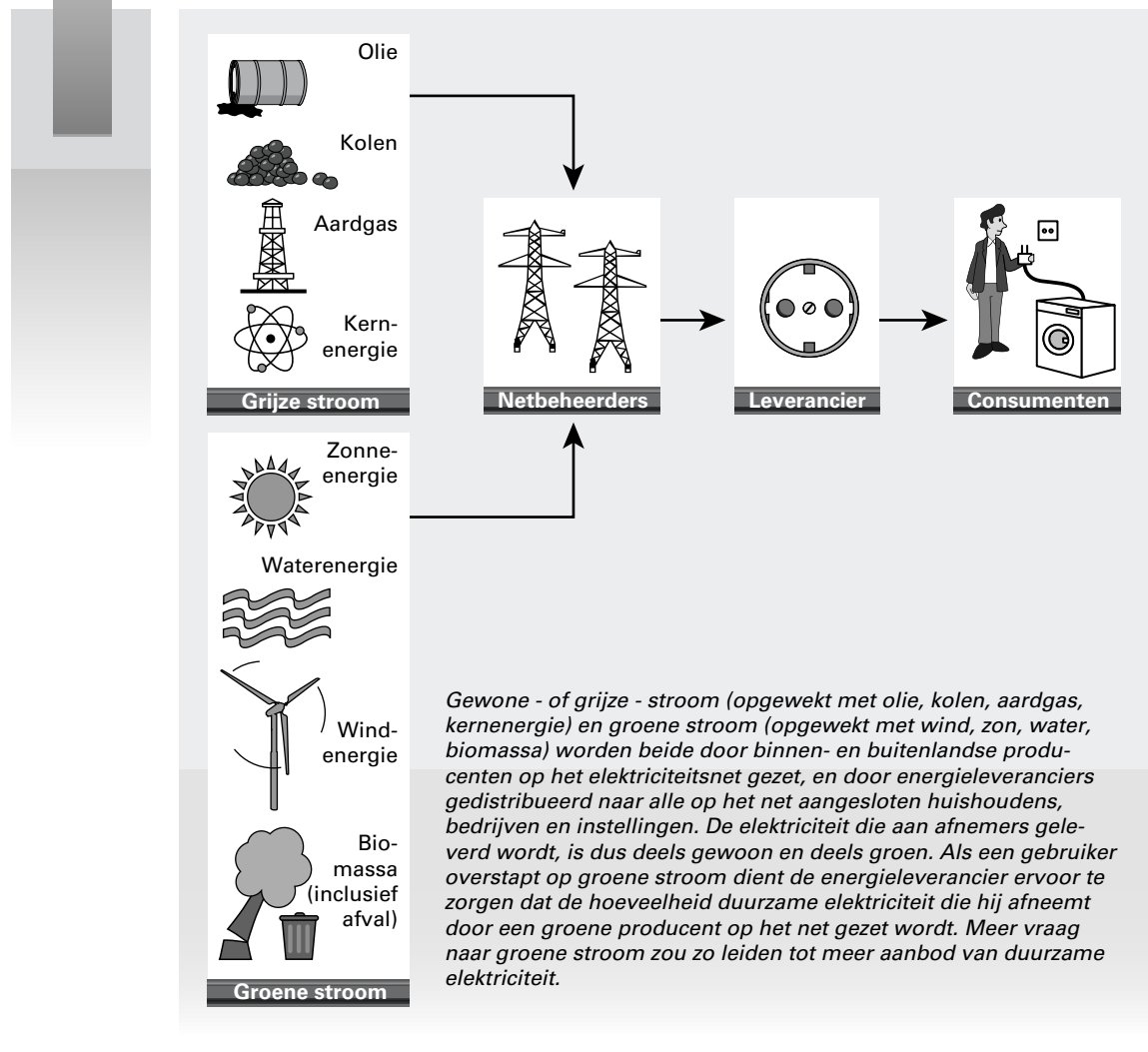
⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 898, nr. 7, blz. 27.

¹⁰ In de op 30 maart 1999 unaniem door de Tweede Kamer aangenomen motie-Crone, was het kabinet verzocht om artikel 53 e.v. van de Elektriciteitswet 1998 ten uitvoer te brengen en een minimumaandeel groene stroom vast te stellen dat aan eindgebruikers zou moeten worden geleverd.

Groene versus grijze stroom: van opwekking tot stopcontact

Situatie per 1 januari 2004

Figuur 1



¹¹ *Energierapport 1999*, blz. 42 en 47.

¹² *Energierapport 1999*, blz. 46–48 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 25 097/26 603, nr. 50, blz. 8. In het *Energierapport* is deze «forse inzet» niet verder uitgewerkt. Geconstateerd wordt dat landen hun eigen duurzame energiedoelstellingen willen bereiken, hetgeen import belemmert. Maar internationale handel zou ook stimulerend kunnen werken, omdat landen met meer mogelijkheden voor het opwekken van duurzame energie hun productie dan kunnen afzetten in landen die daar minder toe in staat zijn.

1.3 Beleidsbijstelling in 2003

De achterliggende bedoeling van het in 1999 ingezette beleid was om de binnenlandse productie van groene stroom bedrijfseconomisch interessanter te maken, zodat deze zou gaan toenemen.¹¹ Tegelijkertijd werd evenwel fors ingezet op de import van duurzame elektriciteit, en daarmee op productie van groene stroom in het buitenland.¹² De REB-afdrachtkorting voor producenten en de REB-vrijstelling voor gebruikers waren in de periode 1999–2002 dus niet alleen van toepassing op binnenlands geproduceerde, maar ook op geïmporteerde duurzame elektriciteit. De minister van EZ vond dat deze financiële ondersteuning betrekking

moest hebben op nieuw, nog niet rendabel productievermogen voor buitenlandse groene stroom¹³ want het ging erom de productie van duurzame elektriciteit te bevorderen. Vanaf eind 1999 waren er echter signalen dat het Nederlandse belastinggeld regelmatig zou worden (en werd) besteed aan reeds bestaande buitenlandse capaciteit in plaats van aan nieuwe (opwekkings)capaciteit.

Ook bij de productie van groene stroom in Nederland deden zich problemen voor. In het *Energierapport 2002* constateerde het kabinet dat in Nederland onvoldoende nieuwe opwekkingsprojecten van de grond kwamen voor de verdere doorgroei van het aandeel duurzame energie. Dit werd volgens het kabinet vooral veroorzaakt door de procedures rond vergunningverlening (windenergie) en door de onzekerheid die in de markt bestond over de continuïteit van de fiscale overheidsinstrumenten.¹⁴

Het kabinet besloot dat een herbezinning op het instrumentarium voor het groenestroombeleid nodig was.

In het regeerakkoord van het eerste kabinet-Balkenende werd voor de periode 2003–2006 een bezuiniging van € 0,5 miljard per jaar afgekondigd op het energiebeleid, onder andere door een korting op het groenestroombeleid.¹⁵ Deze bezuiniging én de herbezinning van het Ministerie van EZ op het beleidsinstrumentarium hebben geresulteerd in de nieuwe subsidieregeling «Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie» (MEP), die op 1 juli 2003 in werking is getreden.¹⁶ Met de MEP-regeling komt alleen nog binnenlandse productie van groene stroom voor subsidie in aanmerking. De fiscale stimulering van groene stroom wordt gefaseerd afgebouwd. Dat wil zeggen: de afdrachtkorting voor producenten is per 1 januari 2003 al vervallen en het nihiltarief voor gebruikers wordt op 1 juli 2004 en 1 januari 2005 gefaseerd afgeschaft.

Per 1 januari 2004 is verder een wetwijziging doorgevoerd ter implementatie van EU-richtlijn 2001/77/EG, waardoor het bestaande systeem van groencertificaten is omgezet in een Europees systeem van «garanties van oorsprong». In dit proces is tevens een aantal onvolkomenheden uit het oude certificatenstelsel verbeterd (zie ook § 5.1).

Garanties van oorsprong

Om onderscheid te kunnen maken tussen groene stroom en «gewone» elektriciteit waren in 1999 groencertificaten ingevoerd. Dit waren verklaringen dat een bepaalde hoeveelheid stroom duurzaam was opgewekt. Deze verklaringen werden digitaal opgeslagen in een database, die werd beheerd door het Groencertificatenbeheer (GCB), een dochter van TenneT, de beheerder van het landelijke hoogspanningsnet.

Per januari 2004 is het groencertificatenstelsel omgezet in een (vergelijkbaar) systeem van «garanties van oorsprong». Dit is een uitwerking van de Europese richtlijn 2001/77/EG van 27 september 2001 voor de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen. Als alles volgens plan verloopt, voeren de andere EU-lidstaten de garanties van oorsprong ook in.

De minister van EZ wijst voor een periode van tien jaar een «garantiebeheerinstantie» aan die het elektronisch systeem van garanties van oorsprong uitvoert. Voor het eerste decennium is dit TenneT. De praktische uitvoering vindt plaats door TenneT-dochter CertiQ B.V., sinds 1 juli 2003 de nieuwe naam voor het GCB.

¹³ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 25 097/26 603, nr. 50, blz. 8.

¹⁴ *Energierapport 2002*, op. cit., p.74.

¹⁵ Strategisch akkoord, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 375, nr. 5, blz. 43.

¹⁶ Officieel de «Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (MEP)».

Ten slotte is eind 2003 een wetsvoorstel naar het parlement gestuurd waarin onder andere de «etikettering» van stroom geregeld wordt. Etikettering van stroom houdt in dat energiebedrijven verantwoording afleggen aan hun klanten over de samenstelling van de door hen verkochte stroom. Klanten kunnen op grond van zulke etiketinformatie

dan kiezen voor een bepaalde stroomsamenstelling (kolen, gas, kernenergie, groene stroom enzovoort). Het Ministerie van EZ streeft naar implementatie van dit voorstel per 1 juli 2004.

1.4 Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het hiervoor geschetste beleid om het gebruik van groene stroom te stimuleren. Met dit beleid is voor de periode 1999–2007 ongeveer € 2,7 miljard gemoeid.

Het onderzoek vormt een aanvulling op het onderzoek *Bestrijding uitstoot broeikasgassen* uit 2002, waarin de Algemene Rekenkamer onder andere concludeerde dat het onzeker is of het doel voor duurzame energie voor 2010 gehaald zal worden.¹⁷

1.5 Opzet rapport

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het beleid dat de regering sinds 1999 inzet om het gebruik van duurzaam opgewekte elektriciteit te stimuleren, doeltreffend en doelmatig genoemd kan worden. In het onderzoek zijn betrokken: de Ministeries van EZ en Financiën (de Belastingdienst), de Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe; toezichthouder op de energiesector) en netbeheerder TenneT. Om te beginnen is gekeken naar de *doelen* van het groenestroombeleid. Om te kunnen bepalen of beleid succesvol is, moeten de nagestreefde beleidsdoelen adequaat zijn geformuleerd. De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld of de doelen voor het aandeel duurzame elektriciteit in 2005, 2010 en 2020 consistent op elkaar aansluiten en of de realisatie ervan goed meetbaar is (hoofdstuk 2).

Vervolgens is de *doelrealisatie* onderzocht. De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoe waarschijnlijk het is, op basis van de thans beschikbare gegevens, dat de doelen van het Nederlandse groenestroombeleid (6% van de gebruikte elektriciteit in Nederland duurzaam opgewekt in 2005, en 9% van de elektriciteit in Nederland duurzaam opgewekt in 2010) daadwerkelijk gehaald gaan worden (hoofdstuk 3).

Aansluitend is de *doelmatigheid* van het groenestroombeleid beoordeeld. Het gaat dan om de vraag: had met de ingezette middelen meer effect bereikt kunnen worden wanneer er ander beleid was gevoerd? De Algemene Rekenkamer heeft dit getoetst voor het beleid in de periode 1999–2002 én voor het huidige beleid, dat is ingezet in 2003 (hoofdstuk 4). Ten slotte is gekeken naar het *toezicht* op de uitvoering van het groenestroombeleid, de *betrouwbaarheid van het systeem en de transparantie* voor de klant. Veel consumenten nemen groene stroom af omdat zij willen bijdragen aan een beter milieu. Daarom moeten zij er op kunnen vertrouwen dat het toezicht op de groenestroommarkt goed is geregeld. Ook is het van belang dat de energiebedrijven verantwoording afleggen aan hun klanten over de samenstelling en herkomst van de door hen verkochte groene stroom (hoofdstuk 5).

In hoofdstuk 6 is een slotbeschouwing opgenomen waarin de conclusies uit het onderzoek en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer worden geresumeerd.

De ministers van EZ en Financiën en de directeur van TenneT hebben op respectievelijk 14 mei, 1 juni en 4 mei 2004 op het onderzoek gereageerd. Deze reacties zijn, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in hoofdstuk 7.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 272, nr. 1–2.

2 DE DOELEN VAN HET GROENESTROOMBELEID

2.1 Inleiding

Om te kunnen bepalen of beleid succesvol is, moeten de nagestreefde beleidsdoelen adequaat zijn geformuleerd.¹⁸ Departementen kunnen zich dan volgens de systematiek van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) verantwoorden over de geleverde prestaties. De Nederlandse regering streeft ernaar dat 6% van de in Nederland gebruikte elektriciteit in 2005 duurzaam is, dat 9% van de elektriciteit in 2010 duurzaam is opgewekt, en dat 17% van de in Nederland geproduceerde elektriciteit in 2020 duurzaam is. Hiermee wil zij bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van het bredere *energie*beleid: «5% duurzame energie in 2010» en «10% duurzame energie in 2020».¹⁹ De Algemene Rekenkamer heeft deze doelstelling van het groenestroombeleid onderzocht. Het blijkt dat de doelen voor het aandeel duurzame elektriciteit in 2005, 2010 en 2020 weliswaar voldoen aan de Rekenkamernormen «tijdgebonden», «afgesproken» en «specifiek»,²⁰ maar dat zij niet consistent op elkaar aansluiten, omdat zij in verschillende termen zijn geformuleerd. Het Ministerie van EZ formuleert het doel van het groenestroombeleid soms als consumptiedoelstelling, en soms als productiedoelstelling. Hierdoor is achteraf niet goed meetbaar in hoeverre het groenestroombeleid is geslaagd.

2.2 Consistentie van de beleidsdoelen

Het maakt veel uit hoe de doelen van het groenestroombeleid geformuleerd zijn. Als dat in termen van *consumptie (gebruik)* is, kan bijvoorbeeld geïmporteerde groene stroom worden meegeteld voor het behalen van de Nederlandse doelstelling. Maar dat mag niet als een *productiedoelstelling* wordt nagestreefd.²¹

De drie doelstellingen voor duurzame elektriciteit zijn op dit punt niet consistent. De 17%-doelstelling voor 2020 betreft namelijk een binnenlandse productiedoelstelling, terwijl de 6%-doelstelling voor 2005 een binnenlandse gebruiksdoelstelling is. En bij de 9%-doelstelling voor 2010 is onduidelijk of het een binnenlandse productiedoelstelling dan wel een gebruiksdoelstelling betreft. Deze onduidelijkheid is te wijten aan het feit dat de EU-richtlijn duurzame elektriciteit (2001/77/EG), waarin voor ons land «negen procent duurzame elektriciteit in 2010» als doel is geformuleerd, op verschillende manieren kan worden – en is – geïnterpreteerd. De bijlage bij de betreffende Europese richtlijn suggereert dat er, om de doelstelling voor 2010 te kunnen halen, 9% groene stroom binnen Nederland moet worden opgewekt.

De richtlijn geeft echter óók aan dat bij interne handel in duurzame elektriciteit (binnen de Europese Unie) de doelrealisatieberekening voor 2010 «andere cijfers» oplevert.

Hoe de lidstaten import en export van groene stroom in dat geval moeten meerekenen, is niet aangegeven.

Tot nu toe wordt in de gebruikscijfers voor Nederland de geïmporteerde stroom over het algemeen wél meegeteld, zowel in de getallen over het aantal groenestroomklanten als in de CBS-cijfers over het percentage stroomgebruik dat in ons land duurzaam is. Wanneer al onderscheid gemaakt wordt tussen import en binnenlandse productie, wordt geen aparte categorie «import van buiten de EU» onderscheiden, terwijl wel groene stroom van buiten de EU geïmporteerd wordt, bijvoorbeeld uit Noorwegen. Onduidelijk is hoe deze getallen zich verhouden tot de

¹⁸ Zie bijlage 5 voor de normen voor beleidsdoelen.

¹⁹ In bijlage 2 zijn de hoofd- en tussendoelen van het energiebeleid en de doelen van het elektriciteitsbeleid schematisch weergegeven.

²⁰ «Tijdgebonden»: dit criterium houdt in dat er een datum moet zijn vastgelegd waarop het einddoel moet zijn bereikt. «Afgesproken» houdt in dat doelen expliciet moeten zijn gemaakt in Tweede-Kamerstukken of beleidsdocumenten. «Specifiek» houdt in dat beleidsdoelen concreet moeten worden geformuleerd: welke prestaties en effecten wil men realiseren? Zie verder bijlage 5.

²¹ Overigens dient ook bij een consumptiedoelstelling goed bepaald te worden welke import mee mag tellen. Komt bijvoorbeeld groene stroom van buiten de EU in aanmerking? En telt stroom mee die in een ander land reeds «gesubsidieerd» is toen het op het net werd gezet?

2.3 Meetbaarheid van de beleidsdoelen

Ook tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de MEP in het parlement in december 2002 bleek onduidelijkheid te bestaan over de doelstelling van 9% duurzame elektriciteit in 2010. Tijdens een overleg met de Tweede Kamer zei de staatssecretaris van EZ dat de 9%-doelstelling naast een consumptiedoelstelling de facto ook een productiedoelstelling is.²² Maar toen in de Eerste Kamer tijdens de behandeling van de wet MEP werd gevraagd of de 9%-doelstelling productie of verbruik betrof, gaf de staatssecretaris aan dat 9% een gebruiksdoelstelling was, en dat geen productiedoelstelling werd beoogd.²³ Daaraan voegde hij echter toe er wel naar te steven «dat een zo groot mogelijk deel van het verbruik afkomstig is van productie-installaties in Nederland.»²⁴ Een «zo groot mogelijk deel» is echter geen specifieke en meetbare doelstelling.

In de latere schriftelijke beantwoording van vragen van de Tweede Kamer heeft de minister van EZ herhaald dat 9% van het elektriciteitsverbruik in 2010 duurzaam moet zijn en dat «een groot deel» daarvan in Nederland moet worden opgewekt. Het streefcijfer van 9% wordt volgens de minister bepaald door de hoeveelheid *geconsumeerde* duurzame elektriciteit (inclusief import) te delen door het totale elektriciteitsverbruik.²⁵ Deze berekeningswijze, die uitgaat van consumptie, stemt niet overeen met de Europese richtlijn die stelt dat de doelrealisatie wordt bepaald door de binnenlandse *productie* van duurzame elektriciteit te delen door het totale bruto binnenlandse elektriciteitsverbruik.²⁶ De berekeningswijze van de EU gaat ervan uit dat de totale Europese productie gelijk is aan de Europese consumptie, maar geeft niet aan hoe moet worden omgegaan met handel in duurzame elektriciteit tussen de lidstaten.

2.4 Aanbevelingen

Binnen de EU worden gesprekken gevoerd over de vraag welk land welke stroom voor de realisatie van zijn doelstelling voor duurzame elektriciteit mee mag tellen. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van EZ aan om hierin zo snel mogelijk samen met de andere lidstaten te komen tot ondubbelzinnige afspraken over de vraag hoe de doelrealisatie van het groenestroombeleid in *alle* EU-landen gemeten gaat worden. Nadat eenduidig bepaald is of een consumptie- of productiedoelstelling wordt gehanteerd en of import van buiten de EU wel of niet meetelt, dienen vervolgens de te hanteren definities, afspraken en meetmethodes bij de informatieverzameling over productie, verkoop en consumptie van groene stroom in ons land hiermee consistent gemaakt te worden.²⁷

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 665, nr. 37, p. 16.

²³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 665, nr. 107d, p. 8.

²⁴ Eerste Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 3 juni 2003, 27e vergadering 27–822.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 782, nr.5, p.2–4.

²⁶ Richtlijn 2001/77 van 27 september 2001, publicatieblad EG L 283, blz. 39.

²⁷ Deze definities, afspraken en meetmethodes zijn vastgelegd in het Protocol Monitoring Duurzame Energie, dat volgens het Ministerie van EZ regelmatig wordt aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en samen met de expertise van de betrokken instituten (het CBS, het ECN en het RIVM) de waarborg vormt voor de kwaliteit van de verzamelde gegevens. Deze gegevens worden gebruikt voor de in de Europese richtlijn verplichte rapportages aan de Europese Commissie. Ze worden ook verstrekt aan Eurostat, dat de informatieverzameling in de lidstaten niet aanstuurt maar wel overzichten publiceert van opgewekte groene stroom per land en per soort.

3 WORDEN DE DOELEN GEHAALD?

3.1 Inleiding

Het gebruik van groene stroom heeft een hoge vlucht genomen: op 1 oktober 2003 telde ons land volgens de stroomleveranciers 2,2 miljoen groenestroomklanten.²⁸ Het beleid om het gebruik van duurzaam opgewekte elektriciteit te stimuleren is op het eerste gezicht dan ook zeer doeltreffend geweest.

Het succes heeft echter een keerzijde: het binnenlandse aanbod van groene stroom is nauwelijks toegenomen, omdat door de fiscale stimulering vooral goedkope groene stroom uit reeds bestaande buitenlandse capaciteit is geïmporteerd. Bovendien was de subsidie voor groene stroom hoger dan de meerkosten voor het opwekken van groene stroom, zodat sprake was van oversubsidiëring.

Mede als antwoord op deze onvolkomenheden heeft de minister van EZ per 1 juli 2003 de regeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP) ingesteld. Met deze regeling wordt alleen nog de *binnenlandse* opwekkingscapaciteit van groene stroom gesubsidieerd. Ook besloot de minister om de nog resterende REB-vrijstelling voor gebruikers van duurzaam opgewekte elektriciteit (die vooral ten goede kwam aan geïmporteerde groene stroom) per 1 juli 2004 en 1 januari 2005 gefaseerd af te schaffen.²⁹

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat ook deze maatregelen een keerzijde hebben: het behalen van de (aan het Kyoto-protocol gekoppelde) beleidsdoelen is er minder zeker door geworden.

3.2 Doeltreffendheid in de periode 1999–2002

Groei aantal groenestroomklanten

De prijs van groene stroom is sinds 1999 als gevolg van de fiscale stimulering gelijk of zelfs lager geworden dan de prijs voor gewone («grijze») stroom. Hierdoor zijn zowel het aanbod als het gebruik van duurzaam opgewekte elektriciteit sterk toegenomen. Het aantal groenestroomklanten is volgens opgaven van energieleveranciers in de periode 2001–2003 gegroeid van circa 200 000 tot zo'n 2,2 miljoen. Dit is een succes te noemen van het groenestroombeleid – een succes dat evenwel niet te relateren valt aan het behalen van enige doelstelling. Er was namelijk van tevoren voor het aantal groenestroomklanten geen kwantitatieve doelstelling geformuleerd. Bovendien zeggen aantallen klanten weinig over de mate waarin de doelstelling van 9% duurzaam opgewekte energie in 2010 dichterbij is gekomen.³⁰

De groei van het aantal groenestroomklanten is mede het resultaat van de toegenomen marketing van groene stroom door oude en nieuwe leveranciers. Deze intensievere marketing was op haar beurt het gevolg van de lagere prijs voor groene stroom door de REB-vrijstelling, en van de concurrentie tussen aanbieders na de vrijmaking van de groenestroommarkt.³¹

Oversubsidiëring van reeds bestaande buitenlandse capaciteit; binnenlandse gevolgen

Het toegenomen aanbod en gebruik van groene stroom heeft niet alleen positieve effecten gehad. De doeltreffendheid van het beleid is er op twee manieren door in gevaar gekomen:

1. De combinatie van marktwerking en vrijstelling van het verhoogde REB-tarief zou volgens het Ministerie van EZ leiden tot een lagere prijs voor eindgebruikers. Dit tussendoel is inderdaad gerealiseerd, want de

²⁸ Dat is 32 procent van de gezinshuishoudens. Bron: www.greenprices.nl.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIII nr. 1–2. Zie ook de notitie waarin dit voornemen nader wordt toegelicht: Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 665 nr. 41, 16-9-2003.

³⁰ Zie bijlage 5 voor de normen voor beleidsdoelen.

³¹ Hierbij zal waarschijnlijk ook de (komende) vrijmaking per 1 juli 2004 van de totale stroommarkt een rol hebben gespeeld, want de groene markt gaf leveranciers de mogelijkheid alvast marktaandeel te verwerven op de markt voor kleinverbruikers.

prijs voor groene stroom is bij sommige aanbieders zelfs lager (geweest) dan de prijs voor grijze stroom. Echter, door deze stimulering is meer groene stroom geïmporteerd dan nodig was om aan de vraag te voldoen.³² Deze import heeft veel geld gekost (fiscale stimulering), maar heeft vrijwel niet bijgedragen aan de toename van de productie van duurzame elektriciteit. Bovendien verdrong deze relatief goedkope import de mogelijkheden voor Nederlandse productie om van de grond te komen.

2. Er is vooral een forse groei gerealiseerd van import van duurzame elektriciteit uit reeds bestaande buitenlandse capaciteit. Dit was een gevolg van de fiscale voordelen, die (meer dan) voldoende waren om de transportkosten, eventuele heffingen in het buitenland en andere kosten voor import te dekken. Het binnenlandse aanbod is ver achtergebleven bij deze toename van de import. In een intern rapport van maart 2002 constateerde het Ministerie van EZ dat nationale productie «uit de markt gedrukt» was, en dat er nauwelijks duurzame energieopwekkingscapaciteit bijkwam.³³ Bij de formulering van het beleid is indertijd wel in algemene termen beredeneerd dat een grotere vraag leidt tot een groter aanbod, maar er waren (en zijn) geen specifieke en realistische kwantitatieve doelstellingen voor de groei van het *binnenlandse* aanbod. En er is geen aandacht geschonken aan de negatieve gevolgen van een sterk groeiende import voor de ontwikkeling van binnenlandse capaciteit.

Aanvullende maatregelen

In antwoord op deze onvolkomenheden en om te kunnen voldoen aan de bezuinigingstaakstelling van het eerste kabinet-Balkenende heeft het Ministerie van EZ:

- de MEP-regeling ontwikkeld om binnenlandse opwekkingscapaciteit van groene stroom gedifferentieerd te subsidiëren;
- de afdrachtkorting (producentenvergoeding) afgeschaft; en
- het fiscale nihil tarief voor gebruikers van groene stroom per 1 januari 2003 omgezet in een verlaagd tarief en aangekondigd dat dit nihil tarief op 1 juli 2004 en 1 januari 2005 gefaseerd wordt afgebouwd (om zo een eind te maken aan de fiscale stimulering van import van groene stroom).

3.3 Doeltreffendheidsrisico's in het huidige beleid

Zoals gezegd is een van de tussendoelen van het beleid, een lagere prijs voor eindgebruikers van groene stroom, gerealiseerd. De combinatie van marktwerking en vrijstelling van het verhoogde REB-tarief heeft gewerkt. Het is echter onduidelijk wat deze lagere prijs voor eindgebruikers uiteindelijk zal opleveren nu besloten is dat dit slechts een tijdelijke situatie zal zijn; het is de vraag hoeveel klanten vastgehouden kunnen worden wanneer de fiscale voordelen voor groene stroom zijn verdwenen en de prijs omhoog gaat.

Het Ministerie van EZ heeft hiernaar geen onderzoek gedaan. Ook is niet onderzocht wat de gevolgen van de volledige liberalisering van de elektriciteitsmarkt voor kleinverbruikers op 1 juli 2004 zullen zijn voor het aantal groenestroomklanten. Evenmin is het ministerie nagegaan in welke mate elektriciteitsleveranciers actief nieuwe klanten voor groene stroom zullen blijven werven als de fiscale stimulering van het gebruik van duurzaam opgewekte elektriciteit is afgebouwd.

De minister van EZ gaat ervan uit dat de beleidswijzigingen die vanaf 2003 zijn doorgevoerd – stopzetting van de REB-afdrachtkorting voor producenten, inzet van de MEP-subsidie, gefaseerde afbouw van het nihil tarief

³² Zie Ecofys en KEMA, in opdracht van de Nederlandse Organisatie Voor Energie en Milieu (NOVEM), «Duurzame energie in Nederland 2002. Bijdrage aan de energievoorziening 1990–2002 (vaststelling 2002)», september 2003.

³³ «Eindrapport project REB en duurzaam», eindversie 6 maart 2002, p. 12.

voor gebruikers – geen gevolgen zullen hebben voor de doeltreffendheid van het beleid. Hij heeft de doelen van het elektriciteits- en energiebeleid dan ook niet aangepast.³⁴ Maar uit dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het lang niet zeker is of met de genoemde beleidswijzigingen de doelen van het groenestroombeleid nog wel gehaald zullen worden.

Gevolgen gefaseerde afschaffing REB-voordeel

Per 1 juli 2004 wordt het fiscale nihil tarief voor groene stroom vervangen door een verlaagd tarief, en per 1 januari 2005 verdwijnt dit fiscale voordeel (dat bestond op grond van artikel 36i van de Wet belastingen op milieugrondslag) volledig. Vanaf dat moment moeten gebruikers over groene stroom dus de volledige REB («ecotax») betalen. Weliswaar worden de MEP-subsidiebedragen tegelijkertijd evenredig verhoogd, maar die gelden alleen voor binnenlands geproduceerde groene stroom. Door het afschaffen van de fiscale stimulering wordt de import van duurzame elektriciteit minder aantrekkelijk en zal de prijs voor veel groene stroom vermoedelijk gaan stijgen. Sommige energieleveranciers hebben zo'n prijsverhoging reeds aangekondigd.³⁵

De vraag is wat dit betekent voor de doeltreffendheid van het beleid. Het binnenlandse aanbod van groene stroom is namelijk nog te gering om te voldoen aan de vraag naar groene stroom, die de afgelopen jaren mede door de fiscale stimulering is gecreëerd. Weliswaar verwacht de minister van EZ dat de MEP-subsidie zal leiden tot een toename van het aanbod in de komende jaren, maar hoe snel dit zal gaan is onbekend. En het is niet zeker of dit voldoende zal zijn om conform de beleidsdoelstellingen te bereiken dat 6% van de in Nederland gebruikte elektriciteit in 2005 duurzaam is en 9% van de elektriciteit in 2010 duurzaam is opgewekt. De minister van EZ heeft aangegeven dat hij in 2005 de tussenbalans op zal maken om te zien of de groei voldoende is om de doelstelling van 9% duurzame elektriciteit in 2010 te halen. Maar in een in opdracht van het ministerie geschreven rapport schat het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) dat deze doelstelling bij afschaffing van de REB-vrijstelling niet gehaald zal worden.³⁶ Alleen als het beleid sterk inzet op het opwekken van energie door middel van windmolenparken op de Noordzee («offshore windenergie») zal dit volgens ECN mogelijk alsnog het geval zijn. Indien de fiscale stimulering van de vraag wordt afgebouwd is er volgens ECN eigenlijk geen sprake meer van een groene markt, omdat er geen marge meer is voor energiebedrijven om deze te blijven ontwikkelen. ECN gaat ervan uit dat in dat geval alleen de huidige groenestroomklanten behouden blijven en verwacht dat de energiebedrijven tijdelijk zullen zoeken naar mogelijkheden om goedkope import te vermarkten als groene stroom.³⁷ Hoeveel van de huidige klanten van groene stroom behouden blijven als duurzame elektriciteit duurder zou worden dan grijze stroom, is niet onderzocht.

³⁴ Zie bijlage 2 voor een schematische weergave van de doelen en instrumenten van het beleid.

³⁵ «Prijs voor groene stroom blijft stijgen», www.greenprices.nl, 14 januari 2004.

³⁶ ECN hanteert een basisscenario voor de EU dat uitgaat van voortzetting van het huidige of geplande beleid van alle landen. Daarbij wordt verondersteld dat tussen 2003 en 2010 geen harmonisatie optreedt.

³⁷ M. Uyterlinde, B. Daniels en E van Sambeek, *Het effect van wijzigingen van het niveau van 36i op het aanbod van duurzame elektriciteit. Analyse met het ADMIRE REBUS model*, ECN, april 2003, p. 10, 12 en 16.

Mogelijke export garanties van oorsprong

In de MEP-regeling is niet bepaald dat duurzame elektriciteit waarvoor subsidie is ontvangen, ook in Nederland moet worden verbruikt. Hierdoor is het mogelijk dat dankzij MEP-subsidie verkregen garanties van oorsprong worden geëxporteerd.

Deze garanties van oorsprong (verklaringen dat een bepaalde hoeveelheid elektriciteit duurzaam is opgewekt; zie § 1.3) kunnen los van de opgewekte stroom worden verhandeld, ook naar het buitenland. Als dit daadwerkelijk gebeurt, kan dat in de toekomst voor Nederland nadelige gevolgen hebben. Het systeem van garanties van oorsprong zal namelijk in de

toekomst mogelijk gebruikt gaan worden om vast te stellen of lidstaten hun EU-doel voor het aandeel duurzaam opgewekte elektriciteit hebben behaald. In dat geval zou export van garanties van oorsprong betekenen dat deze groene stroom niet meetelt voor de Nederlandse EU-doelstelling maar voor die van een ander land.

ECN heeft aangegeven dat het inderdaad niet denkbeeldig is dat Nederlandse producenten of leveranciers hun garanties van oorsprong gaan exporteren wanneer – zoals wordt beoogd – andere lidstaten van de EU hun duurzame elektriciteitsmarkt openstellen voor Nederlandse groene stroom.³⁸ De voorwaarde voor een dergelijke export is dat de waarde van de Nederlandse garanties van oorsprong in het buitenland hoger is dan de REB-vrijstelling in Nederland. Aangezien deze vrijstelling op 1 januari 2005 komt te vervallen, kan het vanaf dat moment al snel financieel aantrekkelijk worden om garanties van oorsprong te exporteren. Als die garanties van oorsprong vervolgens niet meer meetellen voor de Nederlandse doelrealisatie, komt de doeltreffendheid van het beleid onder druk te staan.

3.4 Aanbevelingen

Het is op dit moment lang niet zeker dat de gestelde doelen dat 6% van de in Nederland gebruikte elektriciteit in 2005 duurzaam is en 9% van de elektriciteit in 2010 duurzaam is opgewekt, worden gehaald. De vraag naar groene stroom zal vermoedelijk stagneren of zelfs verminderen als de fiscale stimulering verdwijnt. Het is onzeker hoeveel nieuwe investeringen in opwekkingscapaciteit als gevolg van de MEP zullen worden gedaan. En het is mogelijk dat garanties van oorsprong worden geëxporteerd, zodat met MEP-subsidie opgewekte groene stroom straks niet meetelt voor realisatie van de Nederlandse beleidsdoelen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van EZ aan om te onderzoeken welke aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn om te garanderen dat de beleidsdoelen voor duurzaam opgewekte elektriciteit in 2005 en 2010 toch gehaald worden.

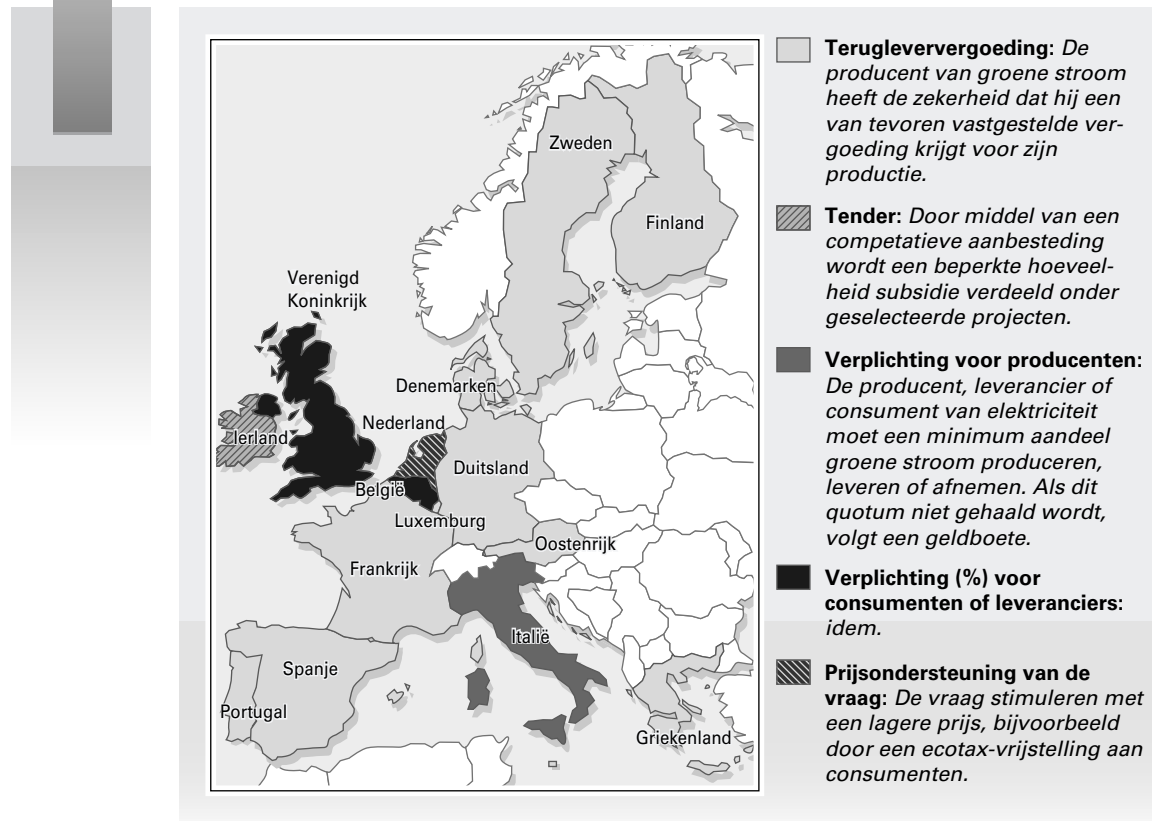
Vanwege de door het kabinet nagestreefde verdere europeanisering van het energiebeleid raadt zij de minister aan met name ook te kijken naar de mogelijkheden om aan te sluiten bij het groenestroombeleid van de andere EU-lidstaten. De komende jaren treedt naar verwachting in de EU een lichte verschuiving op naar *verplichtingenstelsels*, waarbij de producent, leverancier of consument van elektriciteit een minimum-aandeel groene stroom moet produceren, leveren of consumeren.³⁹ De figuren 2 (Europese Unie 2003) en 3 (Europese Unie 2010) laten de verwachte ontwikkeling zien; het aantal landen dat een verplichtingenstelsel hanteert om duurzaam opgewekte elektriciteit te bevorderen zal vermoedelijk in 2010 verdubbeld zijn.

³⁸ E. van Sambeek, E. van Thuijl en C. Roos, *De Europese context van het Nederlandse duurzame elektriciteitsbeleid. Een vergelijking van de vormgeving van duurzaam elektriciteitsbeleid in de EU en de consequenties voor Nederland*, ECN-C-03-040, mei 2003.

³⁹ E. van Sambeek, E. van Thuijl en C. Roos, *De Europese context van het Nederlandse duurzame elektriciteitsbeleid*, ECN-C-03-040, mei 2003.

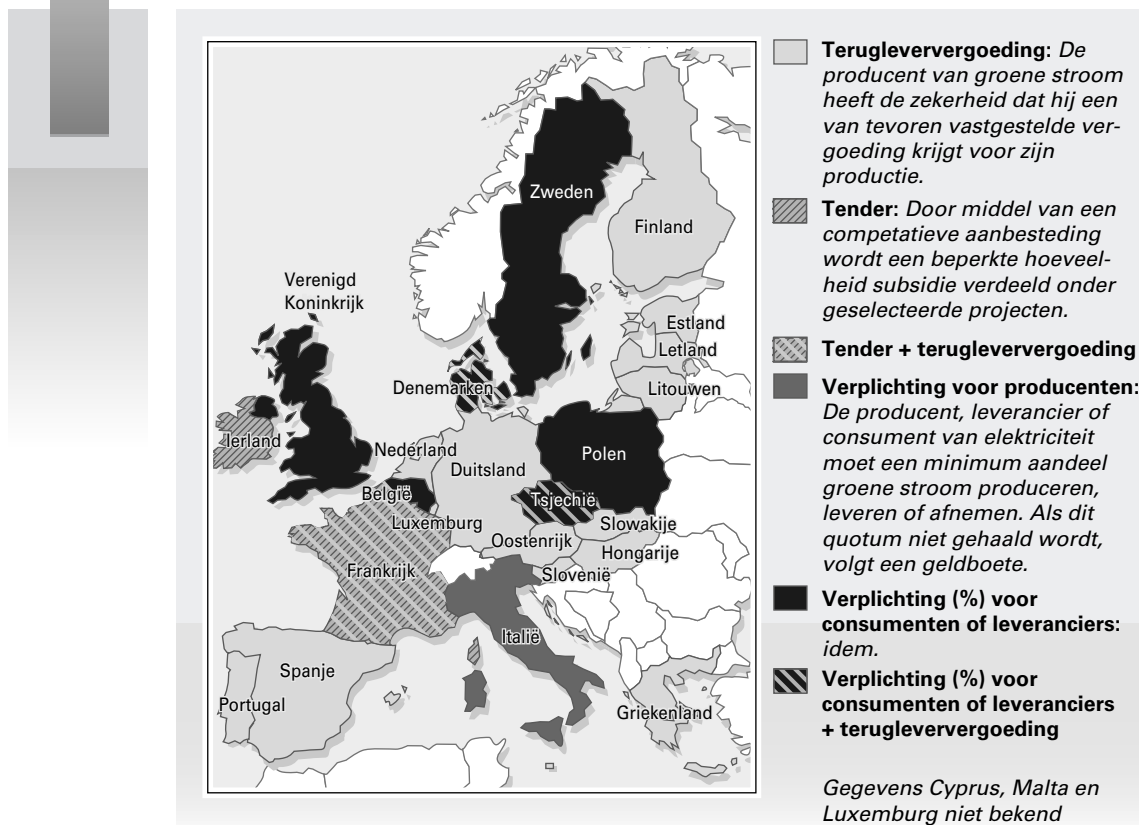
Beleidsinstrumenten voor duurzame elektriciteit in de EU van 2003

Figuur 2



Bronvermelding: Gegevens ontleend aan E. van Sambeek, E. van Thuijl en C. Roos, *De Europese context van het Nederlandse duurzame elektriciteitsbeleid*, ECN, mei 2003. H. de Vries, C. Roos, L. Beurskens, A. Kooijman-van Dijk en M. Uyterlinde, *Renewable electricity policies in Europe: Country fact sheets 2003*, ECN, October 2003.

Figuur 3



Bronvermelding: Gegevens ontleend aan E. van Sambeek, E. van Thuijl en C. Roos, *De Europese context van het Nederlandse duurzame elektriciteitsbeleid*, ECN, mei 2003. Het overzicht voor 2010 is op verzoek van de Algemene Rekenkamer geactualiseerd door de eerste auteur (februari 2004).

Mede gegeven deze verwachte ontwikkeling in de Europese Unie zou de minister volgens de Algemene Rekenkamer opnieuw aandacht kunnen besteden aan de voor- en nadelen van een verplichting voor consumenten, producenten of leveranciers. Deze beleidsvariant is in 1999 door de minister van EZ van de hand gegaan.

4 DE PRIJS VAN HET GROENESTROOMBELEID

4.1 Inleiding

In plaats van de fiscale stimulering van groene stroom, die eind 2004 geheel zal zijn stopgezet, is op 1 juli 2003 de MEP-subsidieregeling in werking getreden. De regeling is bedoeld om de onrendabele investeringen die nodig zijn voor duurzame opwekking van energie in Nederland, te compenseren.⁴⁰ Hiermee is een belangrijk doelmatigheidslek in het groenestroombeleid (het subsidiëren van buitenlandse opwekkingscapaciteit met Nederlands belastinggeld) gedicht.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt echter dat de doelmatigheid van de MEP-regeling nog verder vergroot kan worden.

4.2 Financieel belang

De Algemene Rekenkamer is nagegaan hoeveel geld is gemoeid met de stimulering van het gebruik van groene stroom. Dat bleek niet eenvoudig, omdat niet alle bedragen in begrotingen of financiële verantwoordingen zijn opgenomen.

Tabel 1 geeft een zo goed mogelijke benadering van het financieel belang van de verschillende regelingen per jaar. Waar het schattingen en begrote bedragen betreft zijn deze cijfers uiteraard met de nodige onzekerheden omgeven.

⁴⁰ De «Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (MEP)» is er ook op gericht de productie van klimaatneutrale elektriciteit en de elektriciteitsopwekking door warmtekrachtkoppeling (WKK) te stimuleren, maar deze beleidsdoelen vallen buiten het kader van dit onderzoek.

Table 1. Financieel belang stimuleringsregelingen groene stroom 1999–2007, in miljoenen euro's⁴¹

Regeling	REB-nihiltarief voor gebruikers (Wbm artikel 36i)	REB-afdrachtkorting voor producenten (Wbm artikel 36o)	MEP-regeling	Totaal
Jaar				
1999	€ 1,4	€ 15,6		€ 17,0
2000	€ 10,0	€ 35,6		€ 45,6
2001	€ 22,4	€ 176,1		€ 198,5
2002	€ 215,1	€ 340,7		€ 555,8
2003 1e halfjaar	€ 208,4	€ 79,9		€ 288,3
2003 2e halfjaar	€ 162,0		€ 55,0	€ 217,0
2004*	€ 72,9		€ 161,0	€ 233,9
2005			€ 304,0	€ 304,0
2006			€ 378,0	€ 378,0
2007			€ 437,0	€ 437,0
Totaal	€ 692,2	€ 647,9	€ 1 335,0	€ 2 675,1
Totaal 1999–2007:	€ 2 675,1			

* Het Ministerie van EZ bouwt de fiscale stimulering met Wbm artikel 36i gefaseerd af en eerst op 1 januari 2005 is deze volledig afgeschaft. Met deze gefaseerde afbouw wil zij voorkomen dat elektriciteitsleveranciers plotseling minder groene stroom aanbieden en dat bedrijven die contracten hebben afgesloten in de problemen komen, met mogelijk negatieve gevolgen voor de markt.

4.3 Doelmatigheid in de periode 1999–2002

Het Ministerie van EZ heeft de doelmatigheid van het groenestroombeleid in de jaren 1999–2002 niet systematisch gemonitord. Daar was wel aanleiding voor, want tijdens de voorbereiding van het fiscale stimuleringsbeleid werd in de beschikbare beleidsinformatie van de KEMA al gewezen op mogelijke doelmatigheidsrisico's van het voorgenomen instrumentarium.

Tijdens voorbereiding gesignaleerde doelmatigheidsrisico's

Zo werd in een studie van de KEMA uit september 1999 de verwachting uitgesproken dat de voorgenomen verhoging van de REB (die gezien de kortingsregeling voor groene stroom feitelijk alleen voor «gewone» stroom gold), als ongewenst neveneffect zou hebben dat ruwweg vijftig tot zestig procent van de REB-afdrachtkorting terecht zou komen bij al bestaande opwekkingscapaciteit voor groene stroom, en/of bij capaciteit die al meer dan rendabel was.⁴² Het betrof immers een generieke maatregel die ook voor bestaande reeds rendabele opwekkingscapaciteit van groene stroom aantrekkelijk was.

Ook werd al in een vroeg stadium gewezen op de nadelen van generieke subsidies zoals de REB-afdrachtkorting voor groenestroomproducenten: het voordeel uit de verhoging van de REB-vrijstelling zou wellicht niet volledig gebruikt worden voor de stimulering van duurzame elektriciteit, en er zou oversubsidiëring kunnen optreden.⁴³ De KEMA stelde dat het vanuit het oogpunt van doelmatigheid te overwegen was om over te stappen op een gedifferentieerde toekenning van REB-afdrachtkorting, gekoppeld aan het uiteenlopende kostprijsverschil tussen groene en grijze stroom voor de verschillende soorten duurzame elektriciteit. Op deze manier zou met dezelfde totale uitgaven aanzienlijk meer potentieel aan nieuwe duurzame opwekkingscapaciteit gerealiseerd kunnen worden.

Tijdens uitvoering gesignaleerde doelmatigheidsrisico's

Ook tijdens de uitvoering van het beleid werd aandacht gevraagd voor de ondoelmatigheid van het Nederlandse beleidsinstrumentarium. In april 2001 schreven onderzoekers van het ECN dat het groenestroombeleid op de langere termijn niet houdbaar zou blijken te zijn omdat de verstrekte

⁴¹ De uitgaven voor de fiscale stimulering met Wbm artikel 36o (REB-afdrachtkorting voor producenten) zijn op verzoek van de Algemene Rekenkamer door de Belastingdienst verstrekt (kolom 2). Datzelfde geldt voor de bedragen in het kader van Wbm artikel 36i (REB-nihiltarief voor gebruikers) in 1999–2001. Voor latere jaren (2002–2003) zijn deze bedragen geschat door de Algemene Rekenkamer op basis van gegevens die op haar verzoek zijn verstrekt door Tennet (kolom 1, t/m 2003). De verwachte subsidiebedragen voor de MEP (kolom 3) en de verwachte uitgaven voor Wbm artikel 36i in 2004 (kolom 1, 2004) zijn afgeleid uit respectievelijk ontleend aan de EZ-begroting voor 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XIII, nr. 2) en een brief van de minister van EZ aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 782, nr. 16). Deze bedragen zijn per jaar getotaliseerd in kolom 4.

⁴² KEMA, *Stimulering van duurzame energie*, rapport 9918, september 1999.

⁴³ KEMA, op. cit. ECN, *De bijdrage van duurzame energie in Nederland tot 2020*, september 1999.

«subsidie» (REB-afdrachtkorting) in verhouding tot andere EU-lidstaten hoog was en het Ministerie van EZ beleidsinstrumenten inzette die afweken van wat de andere EU-lidstaten deden om het gebruik en de productie van groene stroom te stimuleren. Hierdoor lekte veel geld weg naar reeds bestaande capaciteit in het buitenland. En dat bedrag zou vermoedelijk steeds hoger worden wanneer landen in het zicht van een evaluatie van de Europese richtlijn voor duurzame energie – in 2005 of 2010 – tegen elkaar op zouden gaan bieden om voldoende groen-certificaten binnen te halen.⁴⁴

Herbezinning bij EZ

Een EZ-projectgroep constateerde in februari 2002 bovenstaande problemen ook in een interne notitie. De generieke REB-tariefstelling zou leiden (a) tot onderstimulering van duurzame stroomopwekking met een groter kostprijsverschil (zonne- en windenergie) ten opzichte van grijze stroom, en (b) tot afnemende meeropbrengsten van het beleid doordat het voordeel uit de verhoging van de REB-afdrachtkorting niet volledig wordt gebruikt voor de stimulering van duurzame elektriciteitopwekking in Nederland.

De projectgroep constateerde tevens dat al bij de opening van de groenestroommarkt de verwachting aanwezig was dat Nederland «overspoeld» zou worden door grote hoeveelheden goedkope (waterkracht-)stroom uit bestaande bronnen uit het buitenland. Bij ongewijzigd beleid zou het naar verwachting aantrekkelijk blijven om duurzaam opgewekte stroom te importeren, ook nadat het nihiltarief voor de REB per 2002 niet meer van toepassing was op waterkrachtstroom. Uit een overzicht bij de notitie blijkt dat de helft van de EU-landen⁴⁵ anders dan Nederland, een verplicht systeem hanteert en de andere helft van deze EU-landen een «feed in»-tarief met een vaste «terugleververgoeding» (dat wil zeggen: de producent van duurzame elektriciteit krijgt de zekerheid dat hij deze van tevoren vastgestelde vergoeding ontvangt voor zijn productie). Beide systemen grijpen volgens deze notitie uitsluitend aan op nationale productie; buitenlandse stroom komt niet voor subsidie in aanmerking.⁴⁶

Achteraf gesignaleerde doelmatigheidsrisico's

Later onderzoek van het Market Surveillance Committee van de NMa/DTe en van Van Damme en Zwart geeft ook sterke indicaties dat het fiscale stimuleringsbeleid niet doelmatig was geweest.⁴⁷ Zij berekenden tentatief dat een aanzienlijk deel van de REB-korting voor producenten en de REB-vrijstelling voor consumenten van groene stroom vermoedelijk terechtgekomen is bij energieleveranciers en bij de beheerders van de landelijke hoogspanningsnetten in Nederland en Duitsland. Deze calculaties kennen de nodige onzekerheden omdat niet alle gegevens beschikbaar waren.

Het Ministerie van EZ heeft zelf nooit laten onderzoeken waar het REB-geld terecht kwam. Hierdoor was het voor het departement ook moeilijk te achterhalen hoe (on)doelmatig het beleid was.

4.4 Doelmatigheidsrisico's in het huidige beleid

De signalen over het gebrek aan doelmatigheid van de fiscale stimulering met de REB-afdrachtkorting voor producenten en de REB-vrijstelling voor consumenten van groene stroom werden opgepikt in het *Energierapport 2002*. Het Ministerie van EZ kondigde in september 2001 aan dat stroom die is opgewekt met waterkracht vanaf januari 2002 uitgesloten zou worden van stimulering met het fiscale nihiltarief voor gebruikers. En

⁴⁴ M. Boots, G. Schaeffer en C. de Zoeten-Dartenset, «Beleid duurzame elektriciteit kent beperkte houdbaarheid», ECN-RX-01-075, gepubliceerd in Economisch Statistische Berichten, nr. 4306 (april 2001), blz. 364–367.

⁴⁵ Dit betreft landen met een gelijke opening van de markt.

⁴⁶ Ministerie van EZ, *Concept Eindrapport Project REB en Duurzaam*, p.4–5 en 18.

⁴⁷ E. van Damme en G. Zwart, *The liberalized dutch green electricity market: Lessons from a policy experiment*, revised version, 30 juni 2003. D. Newbery, E. van Damme, M. von der Fehr en W. Naeije, *MSC analysis of high annual import prices and green tickets*, 13 november 2002.

biomassa- en waterkrachtstroom zijn vanaf 2003 uitgezonderd van de afdrachtkorting voor producenten.

In zijn argumentatie voor de MEP-regeling wees de minister van EZ uitdrukkelijk op de ondoelmatigheden in het tot dan toe gevoerde beleid: subsidiëring van reeds bestaande respectievelijk reeds rendabele opwekkingscapaciteit voor groene stroom, overstimulering en weglek van geld naar opwekkingscapaciteit in het buitenland. De nieuwe MEP-regeling en de gefaseerde afschaffing van fiscale stimulering met de REB-vrijstelling voor groenestroomklanten ondervangen deze problemen, maar de doelmatigheid van dit nieuwe beleid kan naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer nog verder verbeterd worden.⁴⁸

Hoogte MEP-subsidie doelmatig?

De MEP-tarieven voor de Nederlandse productie van duurzame elektriciteit zijn uiteindelijk op een niveau gekomen dat weinig afwijkt van de voorafgaande stimulering van groene stroom.⁴⁹ Zo werd stroom van biomassa in 2002 met 8 eurocent per kWh gesubsidieerd en onder het MEP-regime met 7,7 eurocent.

De hoogte van de MEP-subsidies wordt jaarlijks door de minister van EZ vastgesteld op basis van een onafhankelijk extern advies over de meest actuele informatie over investeringskosten. De prijsinformatie over brandstofkosten van biomassa die is gebruikt voor het bepalen van de MEP-tarieven is echter niet gebaseerd op inzage in afgesloten inkoopcontracten, maar op internationale onafhankelijke referenties en gegevens van producenten zelf. Daardoor is niet helemaal zeker dat deze subsidie niet hoger dan nodig is om het verschil tussen de kostprijs van groene stroom en de kostprijs van grijze stroom te dekken.

Daarnaast geldt voor alle met MEP-subsidie opgewekte groene stroom dat producenten in de toekomst vermoedelijk geld kunnen krijgen uit de verkoop van garanties van oorsprong. Aangezien het kostprijsverschil al door de MEP wordt gedekt, is alles wat producenten zo verdienen «extra». Dat kan de doelmatigheid van de MEP aanzienlijk verkleinen: volgens ECN ligt de verwachte Europese evenwichtswaarde van garanties van oorsprong in 2010 rond de 6 euroct/kWh.⁵⁰

Alleen subsidie voor binnenlandse capaciteit

Het Ministerie van EZ heeft herhaaldelijk aangegeven dat import van duurzame elektriciteit uit andere EU-landen nodig is om de gestelde (consumptie)doelen voor duurzame elektriciteit 2005 en 2010 te kunnen halen. Maar opwekkingscapaciteit in het buitenland is door het Ministerie van EZ uitgesloten van MEP-subsidie. Omdat daar veelal goedkoper – en dus met minder subsidie – groene stroom geproduceerd kan worden dan in eigen land, is het wellicht in bepaalde gevallen en onder duidelijke condities mogelijk om over de grens meer groene stroom voor dezelfde MEP-subsidie te krijgen.

Het Ministerie van EZ heeft tijdens de voorbereiding van de MEP-regeling echter niet onderzocht of het mogelijk is om groene capaciteit in het buitenland voor subsidie in aanmerking te laten komen als deze speciaal bedoeld is voor de Nederlandse markt.

Mogelijke export van garanties van oorsprong

Garanties van oorsprong die zijn verkregen voor met MEP-subsidie in Nederland opgewekte groene stroom kunnen verkocht worden aan het buitenland. Dat is, zoals gesteld in hoofdstuk 3, niet alleen een risico voor de doeltreffendheid van het beleid maar ook voor de doelmatigheid. Wanneer de doelrealisatie in de toekomst gemeten zou worden met het

⁴⁸ Anders dan is voorgeschreven in de Regeling Prestaties en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Ministerie van Financiën, Den Haag, 2002) heeft het Ministerie van EZ tijdens de voorbereiding van de MEP geen afweging gemaakt om al dan niet een ex-ante-studie met verschillende beleidsvarianten uit te (laten) voeren.

⁴⁹ In de REB-situatie was in theorie sprake van oneindige subsidiëring terwijl in het MEP-regime voor maximaal tien jaar gesubsidieerd wordt. Heel zeker was deze «oneindige» REB-subsidiëring echter niet, en een van de aanleidingen voor het instellen van de MEP was juist de investeringsonzekerheid die onder het REB-regime bestond.

⁵⁰ E. van Sambeek, E. van Thuijl en C. Roos, *De Europese context van het Nederlandse duurzame elektriciteitsbeleid*, ECN-C-03-040, p. 28.

systeem van garanties van oorsprong, en wanneer gekeken zou worden naar de doelstelling ten aanzien van de binnenlandse consumptie, zou immers een deel van de MEP-subsidie niet ten goede komen aan het realiseren van de Nederlandse groenestroomdoelstellingen.

Een verplichting als sluitstuk?

Tot slot kunnen ook vraagtekens geplaatst worden bij de doelmatigheid van het MEP-systeem in het licht van de wens te komen tot een gemeenschappelijke geharmoniseerde Europese markt voor duurzame elektriciteit.

Het RIVM stelt in de *Milieubalans 2003* dat een verplicht aandeel in de productie of afname van elektriciteit «mogelijk een meer efficiënt instrument» is.⁵¹ Zij verwijst daarbij naar een studie van het ECN, waarin op basis van een vergelijking van het beleid in verschillende EU-lidstaten wordt aanbevolen om het Nederlandse beleid met het oog op kostenminimalisatie te ontwikkelen in de richting van een verplicht aandeel duurzame elektriciteit voor eindverbruikers of leveranciers; dit in aanvulling op een vrijwillige kleinverbruikersmarkt voor groene stroom.⁵²

Het Ministerie van EZ heeft nog geen onderzoek verricht naar de voor- en nadelen van deze beleidsaanbeveling.

4.5 Aanbevelingen

De MEP-regeling vergroot weliswaar de doelmatigheid van het groenestroombeleid, maar kan qua doelmatigheid verder verbeterd worden. Zo is het niet geheel zeker of de MEP-subsidie voor stroomopwekking uit biomassa niet hoger is dan nodig om het verschil tussen de kostprijs van groene stroom en de kostprijs van grijze stroom te dekken.

Voorts is het thans niet mogelijk om MEP-subsidie aan te vragen voor – wellicht efficiëntere – opwekkingsopties in het buitenland, die met bijvoorbeeld langlopende contracten geoormerkt zijn voor ons land. Omgekeerd is het wel mogelijk om met MEP-subsidie verkregen garanties van oorsprong in het buitenland te verkopen, waardoor deze subsidie straks wellicht wellicht niet bijdraagt aan het realiseren van Europese beleidsdoelen voor Nederland maar voor andere EU-lidstaten.

Tot slot verdient het aanbeveling te onderzoeken of een verplicht aandeel groene stroom voor eindverbruikers of leveranciers de doelmatigheid van de MEP kan vergroten.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van EZ aan deze nog resterende doelmatigheidslekken in het groene stroombeleid te dichtten, en zodoende het effect van de voorgenomen MEP-uitgaven te optimaliseren.

⁵¹ RIVM, *Milieubalans 2003: Het Nederlandse milieu verklaard*, 2003.

⁵² E. van Sambeek, E. van Thuijl en C. Roos, *De Europese context van het Nederlandse duurzame elektriciteitsbeleid*, ECN-C-03-040, p. 31 en p. 15.

5 UITVOERING: BETROUWBAARHEID EN TRANSPARANTIE VOOR DE KLANT

5.1 Inleiding

Veel consumenten nemen groene stroom af omdat zij willen bijdragen aan een beter milieu. Soms betalen zij zelfs extra voor groene stroom van een bepaalde samenstelling. Daarom moeten zij erop kunnen vertrouwen dat het toezicht op de groenestroommarkt goed is geregeld, en is het van belang dat de energiebedrijven verantwoording afleggen aan hun klanten over de samenstelling en herkomst van de door hen verkochte groene stroom. Dit laatste is ook van belang voor de keuzevrijheid van klanten, die dan behalve op prijs ook op kwaliteit kunnen selecteren. Op grond van betrouwbare informatie over de samenstelling en prijs van groene stroom van verschillende leveranciers kan een consument dan kiezen voor een mix van stroom uit wind, water, zon, biomassa en/of afval, en voor binnenlands opgewekte of geïmporteerde stroom.

De Algemene Rekenkamer heeft het toezicht op de hele keten van productie tot levering onderzocht.⁵³ Tevens is gekeken naar de verantwoording over verkochte groene stroom door energieleveranciers. Uit dit onderzoek blijkt dat het toezicht op de groenestroommarkt vooral in 2003 sterk is verbeterd, maar dat het toezicht op de groenheid van duurzame elektriciteit gebaat zou zijn bij meer aandacht voor de controle op sommige gegevens voor het toekennen van certificaten (garanties van oorsprong).

Over de verantwoording door energieleveranciers naar de klant is tot nu niets geregeld. In de toekomst zal dit door de invoering van verplichte stroometikettering waarschijnlijk beter worden, maar onzeker is nog of de milieubewuste klant dan kan rekenen op betrouwbare informatie en voldoende transparantie over de samenstelling van zijn groene stroom.

5.2 Het toezicht door het Ministerie van EZ

Op het terrein van groene stroom hebben verschillende spelers een toezichts- of controletaak.

Afbakening/definitie toezichtstaken

Sinds de opening van de geliberaliseerde groenestroommarkt in 2001 zijn er vier instanties die een belangrijke toezichtstaak hebben. Dat zijn:

- het Ministerie van EZ;
- de Dienst uitvoering en toezicht Energie (DTe), de toezichthouder op de energiesector;
- TenneT, beheerder van het landelijke hoogspanningsnet, die een groot deel van de regelingen op het gebied van groene stroom uitvoert;⁵⁴
- de Belastingdienst, verantwoordelijk voor de rechtmatige inning van de REB, en dus verantwoordelijk voor de controle op het voldoen aan de voorwaarden voor toepassing van het REB-nihiltarief (Wbm artikel 36i) en de REB-afdrachtkorting (Wbm artikel 36o).

⁵³ Zie bijlage 5 voor de normen voor toezicht.

⁵⁴ TenneT heeft de uitvoering van deze taken ondergebracht in twee dochtermaatschappijen (CertiQ en EnerQ) die 100% in eigendom zijn van TenneT. De minister heeft geen speciale bevoegdheden bij deze dochters geregeld: de keten van toezicht en verantwoording loopt via TenneT, dat de wettelijke taken toegewezen heeft gekregen.

De taakafbakening tussen deze vier instanties was in de eerste periode van het groenestroombeleid niet duidelijk. Als gevolg daarvan werd bijvoorbeeld tot 2004 door niemand gecontroleerd of leveranciers van groene stroom ten minste even veel duurzame elektriciteit inkochten als zij verkochten.

In het nieuwe beleid zijn de rollen van de verschillende toezichthouders beter op elkaar afgestemd. Duidelijker is in de wet- en regelgeving

vastgelegd wat de respectievelijke taken en bevoegdheden zijn van DTe en van het Ministerie van EZ. Toezichthouder DTe krijgt meer bevoegdheden en meer en duidelijker omschreven taken, waaronder een deel van de taken die vroeger door de Belastingdienst werden uitgevoerd (zie hierna). Ook worden werkafspraken gemaakt tussen het Ministerie van EZ en TenneT, en tussen DTe en TenneT. De taken van de Belastingdienst vervallen per 1 januari 2005, omdat dan de belastingkorting op groene stroom zal zijn afgeschaft.

Toezicht op groenheid van verkochte stroom

De «groenheid» van groene stroom wordt van productie tot verkoop gewaarborgd door een geautomatiseerd systeem van certificaten, dat wordt beheerd door TenneT. De Algemene Rekenkamer is tijdens haar onderzoek niet gestuit op tekortkomingen in dit geautomatiseerde systeem.

Wel bestaan er nog risico's op het punt van de «groenheid» door een gebrek aan toezicht op sommige ingevoerde gegevens. Zo worden de accountsverklaringen voor biomassaïnstallaties niet gereviewd. Evenmin is er controle op de import van reeds in het buitenland «gesubsidieerde» stroom. Er zijn inmiddels wel afspraken gemaakt over het afboeken van buitenlandse certificaten wanneer groene stroom door Nederland wordt geïmporteerd, maar zolang in andere landen het verkrijgen van subsidie niet gekoppeld is aan het afboeken van certificaten, bestaat het risico dat reeds gesubsidieerde stroom wordt geïmporteerd.⁵⁵

Groenheidswaarborg door certificatenstelsel

De groenheid van groene stroom van productie tot verkoop werd tot januari 2004 gewaarborgd door een systeem van groencertificaten dat was vastgelegd in een ministeriële regeling. Ieder certificaat is een bewijs dat een bepaalde hoeveelheid groene stroom door een binnenlandse of buitenlandse producent op het Nederlandse net is gezet. Zodra uit onderzoek is gebleken dat een energieproducent over de juiste installaties beschikt, krijgt deze een groenverklaring. Vervolgens wordt de hoeveelheid duurzame elektriciteit gemeten die in een bepaalde periode door deze producent aan het net is geleverd. Op basis van deze meetgegevens geeft TenneT een certificaat voor deze hoeveelheid stroom. Deze certificaten zijn vervolgens los van de stroom verhandelbaar en vormen samen met een gelijke hoeveelheid aan de klant geleverde stroom het bewijs dat deze stroom groen is. Het hierboven beschreven certificatenstelsel is voor een groot deel geautomatiseerd en wordt beheerd door TenneT. Vanaf 1 januari 2004 is dit systeem vervangen door het systeem van garanties van oorsprong, dat nagenoeg hetzelfde werkt en eveneens beheerd wordt door TenneT.

Tot 1 januari 2004 was een leverancier van groene stroom niet verplicht om even veel groencertificaten af te boeken als de hoeveelheid duurzame elektriciteit die hij verkocht. En in tegenstelling tot wat veel leveranciers van groene stroom in folders en op websites claimen, werd dit ook niet door de overheid gecontroleerd. Dit betekende dat leveranciers in theorie meer stroom als groen konden verkopen dan ze hadden ingekocht. Het Ministerie van EZ ging ervan uit dat de Belastingdienst in voldoende mate controleerde of de leveranciers het nihil tarief voor hun groenestroomklanten correct toepasten. De Belastingdienst heeft echter *niet* als taak om te controleren of bedrijven voldoende groencertificaten inkopen en afboeken om al hun groenestroomklanten te bedienen. De Belastingdienst kijkt naar het fiscale aspect: zijn voor de toepassing van het nihil tarief voldoende groencertificaten afgeboekt? Indien een leverancier niet voldoende certificaten heeft kunnen (of willen) inkopen om het groenestroomverbruik van zijn klanten te dekken maar over dit tekort aan

⁵⁵ Totdat op 1 januari 2005 de fiscale stimulering met het REB-nihil tarief (Wbm-artikel 36i) is stopgezet, bestaat hierdoor in principe het risico dat groene stroom dubbel gesubsidieerd wordt. Meer in het algemeen lopen groenestroomklanten op deze manier het risico meer te betalen voor groene stroom omdat ze een bepaalde samenstelling willen, terwijl die stroom door de energieleverancier in het buitenland goedkoop is ingekocht omdat deze daar met subsidie is opgewekt.

certificaten REB betaalt, is er wat de Belastingdienst betreft correct gehandeld.⁵⁶

Het op 1 januari 2004 in werking getreden nieuwe certificatsysteem is wat het zojuist geschetste risico betreft een verbetering. De groencertificaten zijn vervangen door «garanties van oorsprong», waarbij wél de verplichting geldt om voldoende van deze certificaten te bezitten voor de geleverde hoeveelheid groene stroom en deze af te boeken, zodat zij ongeldig worden en niet nogmaals verkocht kunnen worden. Toezicht-houder DTe zal hier volgens deze nieuwe regeling op toezien. Hoe een en ander vormgegeven gaat worden, gaat nog worden vastgelegd in een handavingsplan. De Algemene Rekenkamer heeft derhalve niet kunnen vaststellen of dit toezicht in opzet adequaat wordt geregeld.

5.3 Verantwoording tegenover de klant

Veel groenestroomklanten zullen niet alleen geïnteresseerd zijn in de samenstelling van de totale brandstofmix van hun leverancier, maar vooral ook in de precieze samenstelling van de groene stroom waarvoor zij hebben gekozen: hoeveel procent van deze groene stroom is afkomstig van zon, wind, water, afval, of biomassa, en waar is deze stroom opgewekt?

De huidige wet- en regelgeving voorziet niet in een plicht voor leveranciers om zich tegenover klanten te verantwoorden over de geleverde groene stroom en de samenstelling hiervan. Energieleveranciers verstrekken dit soort informatie in de praktijk tot nu toe slechts sporadisch.

De Algemene Rekenkamer heeft bij alle 31 geregistreerde leveranciers van elektriciteit het (milieu)jaarverslag over het jaar 2002 opgevraagd. Hierop zijn vijftien jaarverslagen ontvangen, waarbij moet worden aangetekend dat een deel van de bedrijven dat niet reageerde nog geen jaar bestond. De vijftien ontvangen verslagen heeft de Algemene Rekenkamer bekeken op de daarin aanwezige informatie over groene stroom. Hieruit blijkt dat slechts twee van deze leveranciers in 2002 informatie gaven over de samenstelling van de door hen ingekochte groene stroom. Desgevraagd gaf één van deze twee bedrijven bovendien aan dat deze informatie niet bedoeld was om te laten zien hoe zij haar leveranties van groene stroom had gedekt met de inkoop van duurzame elektriciteit. Zelfs bij de meest transparante leveranciers van groene stroom konden de klanten derhalve niet aan de hand van de publieke verslaggeving controleren of in 2002 ten minste evenveel groene stroom was ingekocht als verkocht, en of de feitelijk geleverde samenstelling (wind, zon, biomassa enzovoort) overeenkwam met wat de klanten voorafgaand was beloofd.

De minister van EZ heeft inmiddels wel een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd (geplande ingangsdatum: 1 juli 2004) waarin een systeem van *stroometikettering* wordt voorgesteld. Het is echter nog niet duidelijk of in de nog te verschijnen bijbehorende lagere regelgeving (ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur) wordt bepaald dat energieleveranciers de precieze samenstelling van de door hen geleverde groene stroom moeten aangeven, of mogen volstaan met het aangeven van een totaalpercentage voor groene stroom als geheel («x% van de verkochte stroom is duurzaam opgewekt»).

Als de precieze samenstelling van geleverde groene stroom verplicht door leveranciers wordt gepubliceerd, kunnen groenestroomklanten behalve op prijs ook op kwaliteit van de aangeboden groene stroom selecteren. Bovendien wordt dan ook een einde gemaakt aan eventuele onduidelijk-

⁵⁶ De door de Belastingdienst verzamelde informatie zou wel gebruikt kunnen worden om te controleren of bedrijven voldoende groencertificaten hebben ingekocht en afgeboekt om al hun groenestroomklanten te bedienen. De bruikbaarheid van deze gegevens wordt echter verminderd doordat de controle achterloopt: energiebedrijven geven aan nog problemen te hebben met het aanleveren van gegevens op de manier die de Belastingdienst wil. Ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer waren de gegevens en controledocumenten voor de relevante periode (2001–2003) nog niet compleet.

heden over wat wel en niet als groene stroom wordt verkocht.⁵⁷ Een dergelijke transparantie voor de burger ontstaat niet wanneer alle – zeer uiteenlopende – vormen van groene stroom onder één noemer mogen worden verkocht en gelabeld.

Een en ander speelt des te sterker omdat de kans bestaat dat vanaf 1 juli 2004 als gevolg van de totale liberalisering van de energiemarkt ook grijze stroom tegen een lagere prijs zal worden aangeboden. Alle burgers mogen vanaf die datum immers ook kiezen tussen concurrerende leveranciers van grijze stroom, en concurrentie op prijs ligt dan voor de hand. Een consument die dan voor (duurdere) groene stroom kiest, zal dit doen omdat hij wil bijdragen aan een beter milieu. Transparantie over de precieze samenstelling van groene stroom is dan niet alleen van belang voor de keuzevrijheid van de burger, maar ook voor het behoud van klanten van groene stroom – en daarmee voor het doen slagen van het groene stroombeleid en het behalen van de milieudoelen.

5.4 Aanbevelingen

Op het gebied van toezicht op en verantwoording over de groene markt is het afgelopen jaar veel verbeterd, maar vooral op het punt van de verantwoording door stroomleveranciers aan de klant over de groene stroom die hij koopt, is verdere verbetering volgens de Algemene Rekenkamer nodig en mogelijk.

De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan om in de nog uit te werken lagere regelgeving (ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur) over stroometikettering vast te leggen dat stroomleveranciers aan hun klanten niet alleen aan dienen te geven welk deel van het totaal aan geleverde stroom groen was, maar ook hoeveel groene stroom van welk type (zon, wind, biomassa, import) is geleverd. Omdat groenestroomklanten de betrouwbaarheid van zulke informatie op geen enkele manier zelf kunnen verifiëren, verdient het aanbeveling deze gegevens met bijvoorbeeld een accountantsverklaring te laten certificeren.

Daarnaast zou het toezicht op groene stroom gebaat zijn bij meer aandacht voor de controle op de gegevens die worden ingevoerd in het geautomatiseerde systeem van garanties van oorsprong. Concreet gaat het hierbij om een periodieke review op de accountantverklaringen voor biomassa en om Europese afspraken over het afboeken van certificaten waarvoor reeds op een of andere manier subsidie is ontvangen.

⁵⁷ Zo zal lang niet iedere groenestroomklant weten dat per 1 juli 2003 ook stroom uit afvalcentrales als groen mag worden verkocht.

6 SLOTBESCHOUWING

In dit rapport komt de Algemene Rekenkamer tot de slotsom dat het groenestroombeleid door de beleidswijzigingen die sinds 2003 zijn ingezet weliswaar is verbeterd, maar dat nog belangrijke verbetermogelijkheden resteren. Zij doet de minister van EZ daarom een aantal aanbevelingen ter vergroting van de doelmatigheid, doeltreffendheid en meetbaarheid van het beleid, en om de groenestroomklant meer inzicht te geven in de door zijn energieleverancier ingekochte en verkochte groene stroom. Deze aanbevelingen luiden:

- Maak zo snel mogelijk samen met de andere EU-lidstaten ondubbelzinnige afspraken over de vraag hoe de doelrealisatie van het groenestroombeleid in *alle* EU-landen gemeten gaat worden. En maak de informatieverzameling over productie, verkoop en consumptie van groene stroom in ons land hiermee vervolgens consistent, zodat volgens de systematiek van VBTB verantwoording kan plaatsvinden over de geleverde prestaties.
- Onderzoek welke aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn om te garanderen dat de beleidsdoelen voor duurzaam opgewekte elektriciteit in 2005 en 2010 gehaald worden. Vanwege de door het kabinet nagestreefde verdere europeanisering van het energiebeleid raadt de Algemene Rekenkamer de minister daarbij aan om ook te kijken naar de mogelijkheden om aan te sluiten bij het groenestroombeleid van de andere EU-lidstaten.
- Dicht zo snel mogelijk de nog resterende doelmatigheidslekken in het groenestroombeleid die voortvloeien uit (a) de hoogte van de MEP-subsidie en (b) de mogelijkheid om garanties van oorsprong te exporteren.
- Onderzoek of buitenlandse opwekkingscapaciteit die speciaal bedoeld is voor de Nederlandse markt voor MEP-subsidie in aanmerking kan komen en of de doelmatigheid van de MEP kan worden vergroot met een verplichtingenstelsel. Dit mede in het licht van de vermoedelijke verdubbeling tussen 2003 en 2010 van het aantal EU-landen met een verplicht aandeel groene stroom voor producenten, eindverbruikers of leveranciers.
- Zorg ervoor dat in de nog uit te werken lagere regelgeving (ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur) over stroometikettering wordt vastgelegd dat stroomleveranciers aan hun klanten niet alleen aan dienen te geven welk deel van het totaal aan geleverde stroom groen was, maar ook wat als groene stroom mag worden verkocht en hoeveel groene stroom van welk type (zon, wind, waterkracht, biomassa) en met welke oorsprong (Nederland, rest EU, elders) is geleverd. Omdat groenestroomklanten de betrouwbaarheid van zulke informatie op geen enkele manier zelf kunnen verifiëren, verdient het aanbeveling deze gegevens te laten certificeren, bijvoorbeeld door middel van een accountantsverklaring.

Daarnaast wil de Algemene Rekenkamer in dit afsluitende hoofdstuk wijzen op een drietal algemenere zaken die haar tijdens dit onderzoek zijn opgevallen.

Beleidsvoorbereiding

De keuze van beleidsinstrumenten voor het groenestroombeleid is de afgelopen jaren niet altijd adequaat onderbouwd, en er vond geen systematische afweging plaats tussen mogelijke beleidsvarianten. Die werkwijze is vooral de doelmatigheid van het beleid niet ten goede gekomen.

Een ex-ante-studie naar verschillende beleidsvarianten, zoals aangegeven in de Regeling Prestaties en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE), had tijdens de voorbereiding van de MEP-subsidieregeling eerder de aandacht kunnen vestigen op mogelijkheden tot verdere verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het nieuwe beleid, waarvan er een aantal in dit rapport aan de orde zijn gekomen.

De Europese context

Bij de voorbereiding van het groenestroombeleid heeft het Ministerie van EZ weinig rekening gehouden met de Europese context. Vóórdat vanaf 1999 fiscale stimuleringsmaatregelen (Wbm-artikelen 36i en 36o) werden ingezet ter stimulering van het binnenlands gebruik van duurzame elektriciteit, is niet onderzocht of dit beleid houdbaar zou zijn ten opzichte van het groenestroombeleid van de andere EU-lidstaten. Pas toen het beleid werd uitgevoerd bleek (al vrij snel) dat het niet goed aansloot op dat van de andere lidstaten. De in dit rapport beschreven problemen voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zijn hiervan mede het gevolg geweest, en vormden uiteindelijk ook de aanleiding tot het nieuwe beleid vanaf 2003. De Algemene Rekenkamer stelt echter vast dat het Ministerie van EZ zich ook bij de voorbereiding van deze nieuwe MEP-subsidieregeling nog onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de Europese dimensie van het groenestroombeleid.

Aandacht voor toezicht in de uitvoering

Tijdens de voorbereiding van het groenestroombeleid dat vanaf 1999 werd ingezet, is door het Ministerie van EZ in eerste instantie niet veel aandacht besteed aan de opzet en werking van de toezichtstaak in de uitvoering. Zodoende was bij de start van de geliberaliseerde groenestroommarkt sprake van een onduidelijke taakafbakening tussen die vier belangrijkste instanties met een toezichtstaak: het Ministerie van EZ, toezichthouder DTe, netbeheerder TenneT en de Belastingdienst. Werkenderwijs zijn in de loop der tijd verbeteringen aangebracht, en in het nieuwe beleid zijn de rollen van de toezichthouders beter op elkaar afgestemd. Maar bij toekomstige beleidswijzigingen verdient het aanbeveling voor een integrale aanpak te kiezen, waarin al tijdens de beleidsvoorbereiding aandacht wordt besteed aan de uitvoering van het voorgenomen beleid en de opzet van het toezicht daarop.

Tot slot

De Algemene Rekenkamer hoopt dat de minister van EZ haar aanbevelingen uit dit onderzoek zal zien als een mogelijkheid het groenestroombeleid verder te verbeteren.

7 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

7.1 Bestuurlijke reacties

7.1.1 Reactie minister van EZ

De minister van EZ heeft op 14 mei 2004 op het onderzoek gereageerd. Hij heeft met belangstelling kennisgenomen van het rapport en spreekt in algemene zin zijn waardering en bewondering uit voor de wijze waarop de Algemene Rekenkamer erin geslaagd is een goed leesbaar rapport op te stellen met heldere aanbevelingen. Het betreft hier immers een actueel en dynamisch maar ook ingewikkeld beleidsterrein, dat in belang nog steeds toeneemt, aldus de minister.

In zijn reactie volgt de minister de bevindingen zoals verwoord in de samenvatting en in het overzicht van conclusies en aanbevelingen in bijlage 1.

Doelen en meetbaarheid doelrealisatie

In het verleden zijn er zowel nationaal als internationaal (in de EU) doelen gesteld voor het aandeel duurzaam opgewekte elektriciteit. Ten aanzien hiervan heeft de Algemene Rekenkamer volgens de minister terecht geconstateerd dat de doelformulering niet eenduidig is. Uit de verschillende relevante documenten blijkt onvoldoende of de doelstellingen betrekking hebben op het binnenlandse verbruik of op de binnenlandse productie van duurzame elektriciteit. Deze onduidelijkheid is mede gevolg van de tekst van de Europese richtlijn «Duurzame Elektriciteit» (2001/77) die de basis vormt voor de Nederlandse doelstelling voor 2010.

De minister geeft aan dat zijn ministerie eind vorig jaar het initiatief heeft genomen om de doelformuleringen en de wijze van monitoring van de doelrealisatie bij de Europese Commissie onder de aandacht te brengen. Hieruit is in de eerste plaats voortgevloeid dat de Commissie heeft bevestigd dat de EU-doelstellingen zich richten op het verbruik van duurzaam opgewekte elektriciteit. Daarmee heeft de Commissie de gewenste duidelijkheid verschaft.

Het Nederlands initiatief heeft er volgens de minister in de tweede plaats aan bijgedragen dat in Europees kader een begin is gemaakt met het creëren van absolute helderheid over de vraag op welke manier de doelrealisatie wordt gemeten. Daartoe is essentieel dat er eenduidigheid is in de wijze waarop import en export van groene stroom worden verrekend. De Europese Commissie heeft haar visie hierop enige tijd geleden bekend gemaakt. Deze houdt in dat import van groene stroom (geregistreerd via het systeem van garanties van oorsprong) alleen mag worden meegeteld voor de doelrealisatie van het importerende land, als het exporterende land daar expliciet door middel van een schriftelijke verklaring mee instemt. De minister verwacht dat de Commissie dit standpunt opneemt in een verslag over de richtlijn «Duurzame Elektriciteit» dat in mei 2004 zal uitkomen en dat wordt besproken met de EU-lidstaten. Hij verwacht dat uiterlijk in de tweede helft van dit jaar, tijdens het Nederlandse voorzitterschap definitieve besluitvorming hierover plaatsvindt.

De minister acht het tevens van belang dat de EU-landen ook bij de informatieverzameling van productie, verkoop en consumptie van groene stroom een uniforme aanpak hanteren. Nederland zal tijdens het komende voorzitterschap nagaan of het nodig is in Europees verband nadere afspraken te maken over de monitoring van duurzame elektriciteit.

Haalbaarheid van de doelen

Over de bevinding in het rapport dat het lang niet zeker is dat de doelen van 2005, 2010 en 2020 worden gehaald, merkt de minister allereerst op dat het jaar 2005 een ijkpunt vormt, met voor het aandeel duurzame elektriciteit een streefcijfer van 6%. Verder is het genoemde aandeel van 17% duurzame elektriciteit in 2020 volgens de minister geen doelstelling maar een berekende schatting voor het aandeel duurzame elektriciteit in 2020, als onderdeel van de 10%-doelstelling voor duurzame energie in 2020. De Nederlandse doelstelling van 9% duurzame elektriciteit in 2010 is hieruit afgeleid (de helft, afgerond naar boven). Gegeven het voorgaande concentreert zijn reactie zich op de doelstelling van 9% in 2010, ontleend aan de Europese richtlijn «Duurzame Elektriciteit».

De minister schrijft dat het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) zeer recent in opdracht van het Ministerie van EZ onderzoek heeft verricht naar de realiteitswaarde van de doelstelling van 9%. De scenariostudie heeft volgens de minister als uitkomst dat een aandeel van 9% duurzame stroom in 2010 haalbaar is met bestaand beleid, inclusief volledige afschaffing van de fiscale stimulering van groene stroom (REB 36i). ECN heeft daarbij aangenomen dat het voorgenomen beleid, waaronder (1) de uitvoering van het zogenoemde Kolenconvenant met de elektriciteitsproductiesector, (2) de realisatie van 1500 MW windenergie op land (in overeenstemming met het convenant BLOW tussen Rijk, provincies en gemeenten) en (3) bouw van 700 MW windvermogen off shore, uitgevoerd wordt.

Voornoemde elementen dragen de veronderstelling in zich dat de nieuwe MEP-subsidieregeling effectief is. Risico's dat de groei desondanks onvoldoende tot stand komt, zitten mogelijk in de bestuurlijk/juridische knelpunten, zoals de langdurige procedures bij de vergunningverlening. De minister stelt dat zijn ministerie ook op deze zaken beleid zal inzetten. Bij de scenariostudie is ECN er vanuit gegaan dat de garanties van oorsprong voor met MEP-subsidie opgewekte duurzame elektriciteit worden meegeteld voor de Nederlandse doelrealisatie. Uitgaande van het standpunt dat de Commissie in deze inneemt zal Nederland er volgens de minister daarom niet mee instemmen dat met MEP-subsidie opgewekte stroom bijdraagt aan de doelrealisatie van een ander land. Zich mede baserend op de nieuwe ECN-studie vertrouwt de minister er vooralsnog op dat bij adequate uitvoering van bestaand beleid en nog definitief te maken afspraken voor het verrekenen van import en export van groene stroom, het doel voor 2010 haalbaar is.

Doelmatigheid van de MEP-regeling

De minister reageert ook op twee mogelijkheden die in het rapport worden aangereikt om de doelmatigheid van de MEP-subsidieregeling te vergroten, namelijk (1) door een betere onderbouwing van de MEP-subsidie voor biomassa en (2) door MEP-subsidie mogelijk te maken voor efficiënte opwekkingsopties in het buitenland en die te oormerken voor ons land met bijvoorbeeld langlopende contracten.

Over het eerste punt meldt de minister dat thans een tussenevaluatie van de MEP wordt uitgevoerd waarbij in zijn algemeenheid gekeken wordt hoe de MEP zo kosteneffectief mogelijk ingezet kan worden. Daarbij wordt ook naar de ondersteuning voor biomassa gekeken. Per 1 juli 2006 zal de subsidie voor grootschalige biomassa opnieuw worden vastgesteld. De inzet van de minister daarbij is om de onderbouwing van de nieuwe bedragen te optimaliseren door de hoogte van de subsidie onder meer te baseren op informatie uit bestaande contracten tussen marktpartijen. De suggestie om buitenlandse projecten te subsidiëren met MEP-subsidie

wijst de minister van de hand. Nederland zou hiermee in Europa (weer) een unieke positie innemen, waarbij het, gegeven de lopende discussie over het verrekenen van import en export van duurzame elektriciteit, volgens de minister niet waarschijnlijk is dat dergelijke projecten kunnen meetellen voor de Nederlandse doelrealisatie. Andere bezwaren tegen het voorstel zijn volgens de minister het doorbreken van de contractvrijheid van marktpartijen en het verlies van economische en industriële activiteiten die verbonden zijn met de realisatie van projecten in Nederland.

Onderzoek aanvullende maatregelen zoals een verplicht aandeel groene stroom

In het rapport wordt gesteld dat tot op heden niet is onderzocht of een verplicht aandeel duurzame elektriciteit voor producenten, eindverbruikers of leveranciers de doelmatigheid van de MEP kan vergroten. De minister reageert als volgt op de aanbeveling een dergelijk onderzoek uit te voeren.

De afgelopen jaren is het introduceren van een verplicht aandeel duurzame elektriciteit regelmatig onderwerp geweest van politieke discussie. Daarbij zijn de voors en tegens naar voren gekomen met als beargumenteerde uitkomst om voorlopig niet tot een verplichting over te gaan. Met de invoering van de subsidieregeling MEP in juli 2003 is de stap gezet naar een nieuw stimuleringsstelsel. Dat stelsel sluit goed aan bij het systeem van «feed-in»-tarieven dat in een aantal EU-landen succes heeft gehad (met name Duitsland, Spanje en Denemarken). De minister is van mening dat de MEP-regeling de kans moet krijgen zich te bewijzen en dat marktpartijen tijd moeten krijgen om in te spelen op het nieuwe instrument. Hij acht het niet verstandig om op korte termijn een onderzoek te doen of een discussie te starten over een verplicht aandeel, aangezien dat voor de markt teveel onrust zou veroorzaken.

In 2005 zal de balans worden opgemaakt van het huidige systeem. Dan wordt ook bezien of er noodzaak is voor aanvullende maatregelen of een alternatief systeem, zoals een verplichting. Internationale ervaringen met de verschillende systemen zullen hierbij worden betrokken. Mocht uit een dergelijk onderzoek blijken dat een verplicht aandeel sterk de voorkeur geniet, dan kan volgens de minister relatief snel tot introductie hiervan worden overgegaan omdat in de Elektriciteitswet 1998 de basis daarvoor aanwezig is.

Verantwoording stroomleveranciers aan de klant

De minister reageert tot slot op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om de verantwoording van de stroomleveranciers aan de klanten te verbeteren.

Ten eerste wordt in het rapport aanbevolen om in lagere regelgeving met betrekking tot stroometikettering vast te leggen dat leveranciers niet alleen moeten aangeven welk deel van de totale hoeveelheid geleverde stroom duurzaam was, maar ook moeten vermelden in welk land en op welke wijze de geleverde duurzame stroom is opgewekt.

De minister zal de aanbeveling dat leveranciers ook de wijze van opwekking dienen aan te geven overnemen. Een en ander zal hij uitwerken in de ministeriële regeling met betrekking tot stroometikettering, die op grond van het wetsvoorstel «Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer» (I-wet) kan worden opgesteld.

Ten aanzien van de aanbeveling om leveranciers ook te verplichten om het land van herkomst van de elektriciteit aan te geven is de minister terughoudend. De huidige opzet van stroometikettering kent een categorie import. Met het oog op de administratieve lasten en de beperkte

toegevoegde waarde voor de consument acht hij een uitbreiding naar herkomst niet wenselijk.

Ten tweede wordt in het rapport aanbevolen om het verstrekken van gegevens door stroomleveranciers te laten certificeren, bijvoorbeeld door een accountantsverklaring. De minister stelt dat hij in verband met de aanscherping van het toezicht op de duurzame elektriciteitsmarkt een toezichtvisie heeft opgesteld waarin de rollen van de verschillende, bij het toezicht betrokken instanties (DTe, Belastingdienst, TenneT) worden beschreven. Met de nieuwe regeling garanties van oorsprong is de verplichting geschapen dat de geleverde duurzame elektriciteit overeen moet komen met het aantal garanties van oorsprong. Op die manier kan de «groenheid» worden gecontroleerd. Het toezicht op de juistheid en volledigheid van de informatie op de garanties van oorsprong en de stroometiketten is een verantwoordelijkheid van de DTe. De DTe beschikt over het daarvoor benodigde handhavinginstrumentarium dat met de inwerkingtreding van de I-wet wordt uitgebreid met het boete-instrument. Een aanvullende accountantsverklaring bij de verstrekte informatie over duurzame elektriciteit acht hij vanwege de opzet en werking van het systeem van garanties van oorsprong niet nodig.

De samenvatting van het rapport sluit af met een drietal verbeter-suggesties naar aanleiding van algemenere zaken die de Algemene Rekenkamer tijdens het onderzoek zijn opgevallen. De minister zegt dank voor deze suggesties, die hij serieus ter harte zal nemen.

7.1.2 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën heeft op 1 juni 2004 laten weten dat hij met belangstelling heeft kennisgenomen van het rapport. De primaire verantwoordelijkheid van het Ministerie van Financiën beperkt zich tot de heffing en inning van de belasting op milieugrondslag, één van de instrumenten ter uitvoering van het beleid. Aangezien de conclusies en aanbevelingen van het concept-rapport geen betrekking hebben op dat aspect, onthoudt de minister zich van commentaar.

7.1.3 Reactie directeur TenneT

De directeur van TenneT heeft bij brief van 4 mei 2004 laten weten slechts enkele kleine opmerkingen te hebben bij het concept-rapport. Deze opmerkingen zijn in de tekst van het definitieve rapport verwerkt.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is ingenomen met de positieve reactie van de minister op haar rapport, aanbevelingen en verbeter-suggesties. Zij juicht het toe dat binnen de EU duidelijkheid aan het ontstaan is over de interpretatie van de Europese richtlijn «Duurzame Elektriciteit» en over de wijze van meten van de doelrealisatie, en dat gewerkt wordt aan het uniformeren van de informatieverzameling van productie, verkoop en consumptie van groene stroom. Hierdoor wordt in Nederland een verantwoording mogelijk over de geleverde prestaties volgens de de systematiek van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB), en kan in de EU als geheel worden vastgesteld of de gestelde beleidsdoelen voor het aandeel duurzame elektriciteit worden gehaald.

Indien, zoals de minister verwacht, besluitvorming plaatsvindt over het door hem geschetste standpunt van de Europese Commissie, geldt voor

ons land de facto een doelstelling van 9% binnenlandse *productie* van duurzame elektriciteit in 2010. Het is immers erg onwaarschijnlijk dat EU-lidstaten die duurzame elektriciteit exporteren toestemming zullen geven om door ons land geïmporteerde groene stroom mee te laten tellen voor de realisatie van de Nederlandse doelstelling zolang zij hun eigen doelen nog niet hebben behaald. Aangezien in 2002 nog maar 3,3% van de verbruikte elektriciteit in ons land binnenlands opgewekte groene stroom was, vergt dit nog een flinke inspanning.

De Algemene Rekenkamer hoopt uiteraard dat het optimisme van de minister over het realiseren van deze doelstelling, dat is gebaseerd op een recente studie die zij nog niet heeft gezien, bewaarheid wordt, maar er zijn veel onzekerheden. De eerste windmolen op zee moet nog worden neergezet, niemand weet wat de gevolgen zullen zijn van de liberalisering van de markt voor grijze stroom per 1 juli 2004 en van het afschaffen van de fiscale stimulering van de groene stroom, en de door de minister genoemde langdurige procedures voor vergunningverlening werden al voor de invoering van de groene markt in 2001 door het Ministerie van EZ als probleem gesignaleerd.

De Algemene Rekenkamer geeft de minister daarom in overweging om in het belang van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid niet te wachten met het onderzoeken van mogelijke aanvullende maatregelen om de beleidsdoelen te halen totdat blijkt dat deze niet gehaald worden. Door hier tijdig onderzoek naar te doen, kunnen indien nodig later onderbouwde keuzes worden gemaakt.

In dat kader zou volgens de Algemene Rekenkamer ook onderzocht dienen te worden of de doelmatigheid van het beleid kan worden vergroot door de invoering van een verplichtingenstelsel. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid buitenlandse opwekkingscapaciteit die speciaal bedoeld is voor de Nederlandse markt in aanmerking te laten komen voor subsidie. Voor deze laatste optie zou onderzocht kunnen worden of daarmee sneller en goedkoper nieuwe opwekkingscapaciteit kan worden gerealiseerd in dunbevolkte gebieden in de EU, met wellicht kortere procedures voor vergunningverlening. De minister wijst deze laatste optie nu af, gezien het standpunt van de Europese Commissie over import. De Algemene Rekenkamer verwacht dat deze optie nog wel mogelijkheden biedt wanneer de producent, importeur of het Ministerie van EZ ervoor zorgt dat het exporterende land ermee akkoord gaat dat de met MEP-subsidie verworven garanties van oorsprong meetellen voor de Nederlandse doelrealisatie.

Het verheugt de Algemene Rekenkamer tot slot dat de minister haar aanbeveling overneemt om in de lagere regelgeving met betrekking tot de stroometikettering vast te leggen dat leveranciers van groene stroom de wijze van opwekking van de door hen geleverde duurzame elektriciteit dienen aan te geven. Indien dit betekent dat van *alle* – dus ook van geïmporteerde – groene stroom wordt aangegeven hoe deze is opgewekt, heeft zij begrip voor de argumenten van de minister om niet ook nog het land van herkomst te laten aangeven. Dat geldt ook voor de reactie van de minister op de aanbeveling om de gegevens die stroomleveranciers verstrekken over de wijze van opwekking van groene stroom te laten certificeren. Daadwerkelijk toezicht van DTe, zoals de minister toezegt, op de juistheid en volledigheid van de informatie op de garanties van oorsprong en de stroometiketten, kan er ook toe leiden dat groenestroomklanten zekerheid wordt geboden over de samenstelling van de aan hen geleverde groene stroom.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De doelen voor het aandeel duurzame elektriciteit in 2005, 2010 en 2020 sluiten niet consistent op elkaar aan omdat zij in verschillende termen zijn geformuleerd: soms als consumptie-doelstelling en soms als productiedoelstelling. Hierdoor is ook de meetbaarheid van de doelrealisatie een probleem.</p>	<p>De minister moet zo snel mogelijk samen met de andere lidstaten ondubbelzinnige afspraken maken over de vraag hoe de doelrealisatie van het groenestroombeleid in <i>alle</i> EU-landen gemeten gaat worden. De informatieverzameling over productie, verkoop en consumptie van groene stroom in ons land moet daarmee vervolgens consistent worden gemaakt, zodat volgens de systematiek van VBTB verantwoording kan plaatsvinden over de geleverde prestaties.</p>	<p>De doelformulering is inderdaad niet eenduidig. EZ heeft dit eind vorig jaar bij de Europese Commissie onder de aandacht gebracht. De Commissie heeft bevestigd dat de EU-doelstellingen zich richten op het verbruik van duurzaam opgewekte elektriciteit. Daarnaast is essentieel dat er eenduidigheid is in de wijze waarop import en export van groene stroom worden verrekend. De Commissie heeft haar visie hierop enige tijd geleden bekend gemaakt. Naar verwachting zal in de tweede helft van dit jaar, tijdens het Nederlandse voorzitterschap, definitieve besluitvorming hierover plaatsvinden. De minister acht het van belang dat de EU-landen ook bij de informatieverzameling van productie, verkoop en consumptie van groene stroom een uniforme aanpak hanteren. Nederland zal tijdens het komende voorzitterschap nagaan of het nodig is in Europees verband nadere afspraken te maken over de monitoring van duurzame elektriciteit.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer juicht het toe dat binnen de EU duidelijkheid aan het ontstaan is over de interpretatie van de Europese richtlijn «Duurzame Elektriciteit» en over het meten van de doelrealisatie, en dat gewerkt wordt aan het uniformeren van de informatieverzameling van productie, verkoop en consumptie van groene stroom. Hierdoor wordt in Nederland verantwoording mogelijk over de geleverde prestaties volgens de systematiek van «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB), en kan in de EU als geheel worden vastgesteld of de gestelde beleidsdoelen voor het aandeel duurzame elektriciteit worden gehaald.</p>
<p>Het is lang niet zeker dat de doelen van 6% duurzame elektriciteit in 2005 en 9% duurzame elektriciteit in 2010 worden gehaald. De vraag naar groene stroom kan stagneren of zelfs teruglopen als gevolg van de afschaffing van de REB-vrijstelling voor groenestroomgebruikers. Ook is onzeker hoeveel nieuwe investeringen in opwekkingscapaciteit als gevolg van de MEP zullen worden gedaan. Verder is het mogelijk dat garanties van oorsprong worden geëxporteerd die voor met MEP-subsidie opgewekte groene stroom zijn verkregen, zodat deze wellicht niet meetellen voor de Nederlandse beleidsdoelen.</p>	<p>De minister zou moeten onderzoeken welke aanvullende maatregelen nodig en mogelijk zijn om te garanderen dat de beleidsdoelen voor duurzaam opgewekte elektriciteit in 2005 en 2010 daadwerkelijk gehaald worden. Vanwege de door het kabinet nagestreefde Europeanisering van het energiebeleid zou de minister daarbij ook moeten kijken naar de mogelijkheden om aan te sluiten bij het groenestroombeleid van de andere EU-lidstaten.</p>	<p>Zich mede baserend op een nieuwe ECN-studie vertrouwt de minister er vooralsnog op dat bij adequate uitvoering van bestaand beleid en nog definitief te maken afspraken voor het verrekenen van import en export van groene stroom, het doel voor 2010 haalbaar is.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer hoopt dat het optimisme van de minister, gebaseerd op een recente studie die zij nog niet heeft gezien, bewaarheid wordt, maar er zijn veel onzekerheden. Zij geeft de minister daarom in overweging om in het belang van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid niet te wachten met het onderzoeken van mogelijke aanvullende maatregelen om de beleidsdoelen te halen. Door hier tijdig onderzoek naar te doen, kunnen indien nodig later onderbouwde keuzes worden gemaakt.</p>

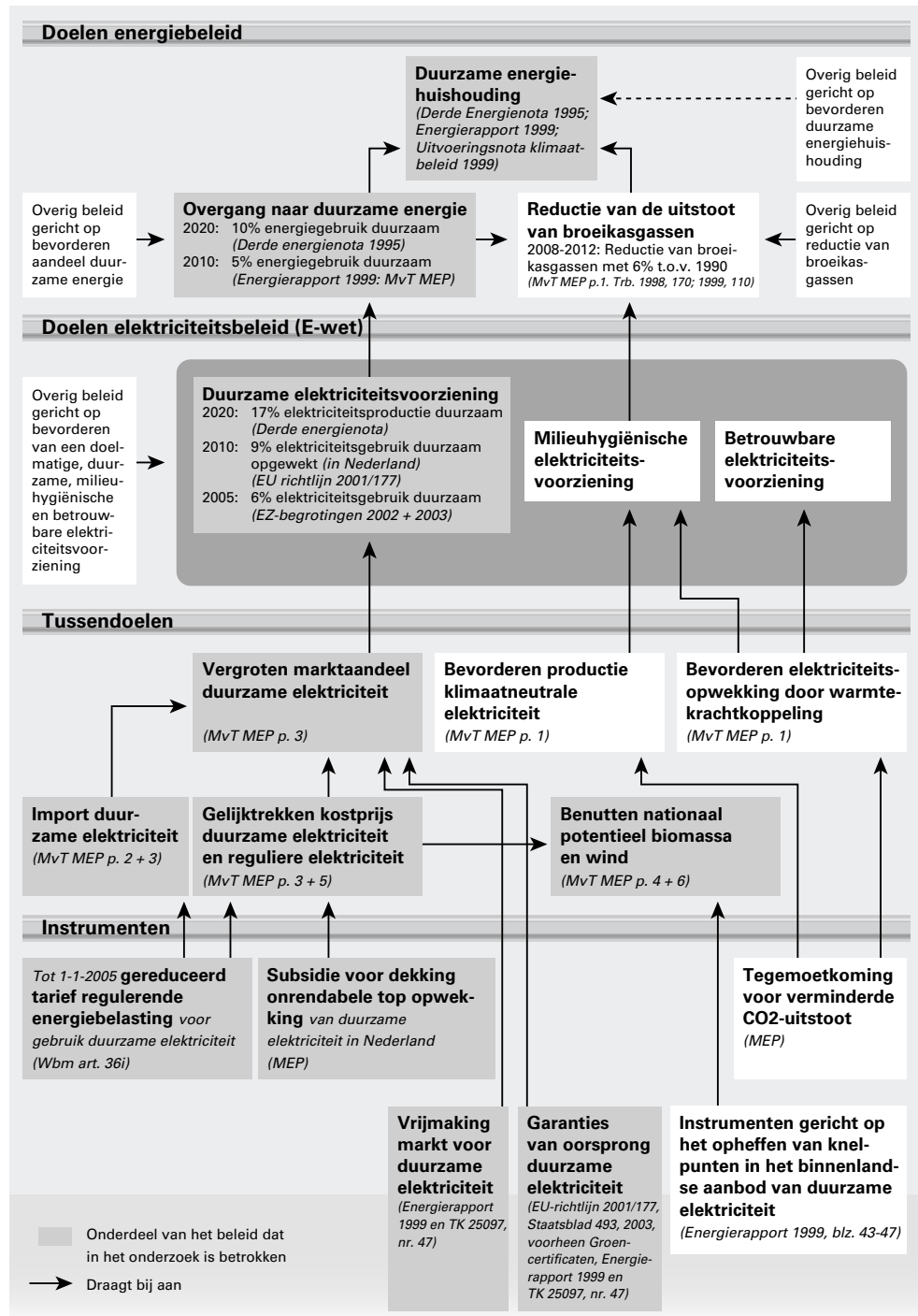
Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De doelmatigheid van de MEP-regeling kan verder worden vergroot:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Het is niet zeker of de MEP-subsidie voor biomassa niet hoger is dan nodig om het verschil tussen de kostprijs van groene stroom en grijze stroom te dekken. – Het is niet mogelijk MEP-subsidie aan te vragen voor wellicht efficiëntere opwekkingsopties in het buitenland, die met bijvoorbeeld langlopende contracten geoormerkt zijn voor ons land. Omgekeerd is het wel mogelijk om met MEP-subsidie verkregen garanties van oorsprong in het buitenland te verkopen, waardoor deze subsidie mogelijk een bijdrage levert aan het behalen van de Europese doelstellingen van andere EU-lidstaten. 	<p>De minister dient zo snel mogelijk de nog resterende doelmatigheidslekken in het groenestroombeleid te dichten, voorzover deze voortvloeien uit (a) de hoogte van de MEP-subsidie en (b) de mogelijkheid om garanties van oorsprong te exporteren.</p>	<p>Een tussenevaluatie van de MEP wordt uitgevoerd, waarbij gekeken wordt hoe de MEP zo kosten-effectief mogelijk ingezet kan worden; ook de ondersteuning voor biomassa wordt hierbij betrokken. Per 1 juli 2006 zal de subsidie voor grootschalige biomassa opnieuw worden vastgesteld. Inzet daarbij is om de onderbouwing van de nieuwe bedragen te optimaliseren door de hoogte van de subsidie onder meer te baseren op informatie uit bestaande contracten tussen marktpartijen. Uitgaande van het standpunt dat de Commissie in dezen inneemt, zal Nederland er niet mee instemmen dat met MEP-subsidie opgewekte stroom bijdraagt aan de doelrealisatie van een ander land.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer is blij met de positieve reactie van de minister op haar aanbevelingen.</p>
<p>Tot op heden is niet onderzocht of een verplicht aandeel groene stroom voor eindverbruikers of leveranciers de doelmatigheid van de MEP kan vergroten.</p>	<p>De minister zou moeten onderzoeken of buitenlandse opwekkingscapaciteit die speciaal bedoeld is voor de Nederlandse markt voor MEP-subsidie in aanmerking kan komen en of de doelmatigheid van de MEP kan worden vergroot met een verplichtingenstelsel. Dit mede in het licht van de vermoedelijke verdubbeling tussen 2003 en 2010 van het aantal EU-landen met een verplicht aandeel groene stroom voor producenten, eindverbruikers of leveranciers.</p>	<p>De suggestie om buitenlandse projecten te subsidiëren met MEP-subsidie wijst de minister van de hand. Hij acht het voorts niet verstandig om op korte termijn onderzoek te doen of een discussie te starten over een verplicht aandeel, aangezien dat voor de markt teveel onrust zou veroorzaken. In 2005 zal de balans worden opgemaakt van het huidige systeem. Dan wordt ook bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn of een alternatief systeem, zoals een verplichting.</p>	<p>In het belang van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid zou de minister beter niet wachten met het onderzoeken van mogelijke aanvullende maatregelen om de beleidsdoelen te halen. Ook zou onderzocht moeten worden of de doelmatigheid van het beleid kan worden vergroot door een verplichtingenstelsel in te voeren en door speciaal voor de Nederlandse markt bedoelde buitenlandse opwekkingscapaciteit in aanmerking te laten komen voor subsidie. Deze optie wijst de minister nu nog af, maar onderzocht zou kunnen worden of zo sneller en goedkoper nieuwe opwekkingscapaciteit kan worden gerealiseerd in dunbevolkte gebieden in de EU, met kortere procedures voor vergunningverlening.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie minister	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Op het gebied van toezicht en verantwoording is het afgelopen jaar veel verbeterd, maar op het punt van de verantwoording door stroomleveranciers aan de klant over de groene stroom die hij koopt, is verdere verbetering volgens de Algemene Rekenkamer nodig en mogelijk.</p>	<p>In de lagere regelgeving (ministeriële regeling of algemene maatregel van bestuur) over stroometikettering zou vastgelegd moeten worden dat stroomleveranciers voor hun klanten niet alleen aan moeten geven welk deel van het totaal aan geleverde stroom groen was, maar ook wat als groene stroom mag worden verkocht en hoeveel groene stroom van welk type (zon, wind, waterkracht, biomassa) en met welke oorsprong (Nederland, rest EU, elders) is geleverd. Omdat groenestroomklanten de betrouwbaarheid van zulke informatie niet zelf kunnen verifiëren, zou de minister deze gegevens moeten laten certificeren, bijvoorbeeld door middel van een accountantsverklaring.</p>	<p>De minister zal de aanbeveling dat leveranciers ook de wijze van opwekking moeten aangeven overnemen. Dit zal hij uitwerken in de ministeriële regeling voor stroometikettering. Bij de aanbeveling om leveranciers ook te verplichten om het land van herkomst van de elektriciteit aan te geven is de minister terughoudend. De huidige opzet van stroometikettering kent een categorie import. Gezien de administratieve lasten en de beperkte toegevoegde waarde voor de consument acht hij uitbreiding naar herkomst niet wenselijk. Het toezicht op de juistheid en volledigheid van de informatie op de garanties van oorsprong en de stroometiketten is een verantwoordelijkheid van de DTe. DTe beschikt over het daarvoor benodigde handhavingsinstrumentarium dat met de inwerkingtreding van de I-wet wordt uitgebreid met het boete-instrument. Een aanvullende accountantsverklaring op de verstrekte informatie over duurzame elektriciteit acht de minister gegeven de opzet en werking van het systeem van garanties van oorsprong niet nodig.</p>	<p>Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat de minister haar aanbeveling overneemt dat leveranciers ook de wijze van opwekking dienen aan te geven. Indien dit betekent dat van <i>alle</i> – dus ook van geïmporteerde – groene stroom wordt aangegeven hoe deze is opgewekt, heeft zij er begrip voor dat de minister niet ook nog het land van herkomst wil laten aangeven. Begrip heeft zij ook voor het feit dat de minister het niet nodig acht om de gegevens van stroomleveranciers over de wijze van opwekking van groene stroom te certificeren. Daadwerkelijk toezicht van DTe op de juistheid en volledigheid van de informatie op de garanties van oorsprong en de stroometiketten kan er ook toe leiden dat groenestroomklanten zekerheid wordt geboden over de samenstelling van de aan hen geleverde groene stroom.</p>

Figuur 4 hieronder bevat een schematische weergave van de hoofd- en tussendoelen van het algemene energiebeleid en van het elektriciteitsbeleid dat daarvan deel uitmaakt. Ook de instrumenten die voor elk van deze doelen worden ingezet zijn in het schema opgenomen. Het schema geeft de situatie van 2004 weer.

Doelen en instrumenten groenestroombeleid in 2004

Figuur 4



Datum/jaar	Gebeurtenis	Referentie
1989	NMP1 Milieuactieplannen: groenlabels.	MAP
1990	Nota Energiebesparing: 5% van energiegebruik in 2010 duurzaam.	21 570
23 december 1994	Invoering Wet belastingen op milieugrondslag Wbm.	24 250
1995	<i>Derde Energiënota</i> : 10% van energiegebruik in 2020 duurzaam. 17% van elektriciteitsproductie in 2020 duurzaam.	24 525
1 januari 1996	Wijziging Wbm in verband met invoering regulerende energiebelasting (REB). REB voor de eerste 50 000 kWh f 0,0295. Invoering afdrachtkorting voor groene stroomproducenten: f 0,0295 per kWh.	
1997	Actieprogramma «Duurzame energie in opmars»: uitwerking duurzame-energie-doelen <i>Derde Energiënota</i>	25 276
1 januari 1998	Nihil tarief in de REB voor groene stroom	Artikel 36i Wbm
1998	Liberalisering stroommarkt voor 650 grootste afnemers.	
1998	Mogelijkheid groencertificatensysteem in combinatie met verplichte afname.	25 621 Elektriciteitswet 1998
1 januari 1999	Verhoging REB voor eerste 10 000 kWh naar f 0,0495 per kWh.	Belastingplan 26 245
30 maart 1999	Motie-Crone, verzoek artikel 53 e.v. Elektriciteitswet 1998 ten uitvoer te brengen: vaststellen minimum aandeel groene stroom die aan eindgebruikers wordt geleverd door minister van EZ.	Artikel 53 e.v. Elektriciteitswet 1998
1999	Kyotoprotocol: 6% reductie van uitstoot broeikasgassen	
1999	<i>Uitvoeringsnota klimaatbeleid</i> : 5% van energiegebruik in 2010 duurzaam.	26 603
1999	<i>Voortgangsrapportage Duurzame Energie in Uitvoering</i> : aanpassing definitie «duurzaam» zodat kunststof fractie in afval en industriële warmtepompen niet meetellen.	25 276 nr. 7
1999	<i>Energierapport</i> : marktgeoriënteerde aanpak van groene stroombeleid.	26 898
1 januari 2000	Verhoging REB voor eerste 10 000 kWh naar f 0,082 per kWh. Afdrachtkorting: f 0,0354 per kWh.	
mei 2000	<i>Concept-EU-richtlijn duurzame elektriciteit</i> : 12% van elektriciteitsgebruik in Nederland in 2010 duurzaam.	Belastingplan 26 820
5 december 2000	EU/Energieraad: 9% van elektriciteitsgebruik in 2010 duurzaam.	
1 januari 2001	Verhoging REB voor eerste 10 000 kWh naar f 0,1285 per kWh	Tariefwet, Sb 2000568
1 januari 2001	Verhoging afdrachtkorting naar € 0,0427	Belastingplan 2002 28 014 nr. 3 CPP2001/1395M
1 juli 2001	Liberalisering groene stroommarkt voor alle afnemers; vrije toetreding nieuwe groene stroomleveranciers.	
1 juli 2001	Leverancier moet beschikken over groencertificaten als hij beroep doet op 36i Wbm; start groencertificatensysteem bij TenneT.	
September 2001	Begroting EZ 2002: tussendoel voor duurzame elektriciteit: 6% van het verbruik in 2005	28 000 XIII
27 september 2001	EU-richtlijn duurzame elektriciteit: binnenlandse productie van duurzame elektriciteit 9% van bruto binnenlands elektriciteitsverbruik.	2001/77
24 oktober 2001	Wijziging groencertificatenregeling: wijziging regels voor biomassa en introductie groencertificaten voor geïmporteerde groene stroom.	Stscrt 26 oktober 2001
1 januari 2002	Liberalisering stroommarkt voor middelgrote bedrijven en instellingen.	
1 januari 2002	Volledige vrijmaking groene stroommarkt: directe relatie afnemer-leverancier, vergunningsplicht voor levering aan kleinverbruikers.	Artikel 53 en 60 Elektriciteitswet 1998
1 januari 2002	Verhoging REB voor eerste 10 000 kWh naar € 0,0601 per kWh	Sb 21 december 2001 248 p. 67
1 januari 2002	Groencertificaten ook voor geïmporteerde elektriciteit	
2002	Afdrachtkorting € 0,02 per kWh	36o Wbm
1 januari 2002	Nihil tarief REB niet meer voor energie uit waterkracht.	Sb 2001/642
Februari 2002	Interne notitie EZ over problemen duurzame elektriciteitsbeleid.	
Februari 2002	Energierapport 2002: signalering achterblijven binnenlands aanbod bij sterk groeiende vraag, tevens signalering van weglek fiscale voordelen naar bestaande buitenlandse capaciteit.	28 241
Juli 2002	<i>Strategisch Akkoord Balkenende I</i> : bezuinigingen op duurzame energie instrumentarium	
November 2002	<i>Contourennota</i> : schetst werking Wijziging Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP)	28 600 XIII, nr. 10
6 november 2002	Wijziging Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie (MEP)	28 665
18 december 2002	Wijziging Regeling groencertificaten: wijziging definities en regels voor biomassa (aansluiting bij wijzigingen in de Wbm per 1 januari 2003)	

Datum/jaar	Gebeurtenis	Referentie
1 januari 2003	REB-tarieven: € 0,0639 voor eerste 10 000 kWh € 0,0207 voor volgende 40 000 kWh € 0,0063 voor het meerdere tot 10 mln kWh	
1 januari 2003	REB-nihiltarief (36i) omgezet in verlaagd tarief, namelijk € 0,0175 voor eerste 10 000 kWh	36i Wbm
1 januari 2003	Afdrachtkorting € 0,0207 per kWh. Geen afdrachtkorting meer voor waterkracht en biomassa.	36o Wbm
6 juni 2003	Wijziging Regeling groencertificaten Elektriciteitswet 1998 als gevolg van de MEP: wijzigingen in procedure voor groenverklaringen, toevoeging groencertificaten voor niet-netlevering en voor niet-zuivere biomassa.	Stscrt 20 juni 2003
1 juli 2003	Verlaagd REB-tarief (36i) voor eerste 10 000 kWh verhoogd tot € 0,0349 per kWh.	36i Wbm
1 juli 2003	Inwerkingtreding Regeling Milieukwaliteit. Elektriciteitsproductie: aanvullende stimulering van het nationale aanbod van duurzame elektriciteit.	Staatsblad 2003, 235
1 juli 2003	Afschaffing 36o Wbm.	
1 juli 2003	Definitie duurzame elektriciteit wordt uitgebreid door toevoeging biologisch afbreekbare fractie uit industrieel en huishoudelijk afval aan omschrijving biomassa.	Staatsblad 2003, 235
16 september 2003	Begroting EZ: aandeel duurzame energie in het energieverbruik naar 10% in 2020 en 9% duurzame elektriciteit in 2010.	XIII blz. 111
1 januari 2004	Omzetting groencertificatensysteem in systeem van garanties van oorsprong.	Staatsblad 2003, 493
1 juli 2004 (gepland)	Liberalisering stroommarkt voor kleinverbruikers.	
1 juli 2004 (gepland)	Voordeel nihiltarief REB € 0,015 per kWh	36i Wbm
1 januari 2005 (gepland)	Verhoging REB met 10%	Regeerakkoord
1 januari 2005 (gepland)	Voordeel nihiltarief REB nul (verlaagd REB-tarief voor duurzaam opgewekte elektriciteit vervalt).	36i Wbm
2005 (gepland)	Evaluatie Europese Commissie van de Duurzame Elektriciteitsrichtlijn	

Verklarende woordenlijst

AER	Algemene Energieraad
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CertiQ	Dochter van TenneT, belast met de uitgifte van garanties van oorsprong
CO2	Kooldioxide, het voornaamste broeikasgas
DTe	Dienst uitvoering en toezicht Energie; toezichthouder op de energiesector, kamer van de NMa
ECN	Energieonderzoek Centrum Nederland
Ecotax	Populaire aanduiding voor de Regulerende Energiebelasting (REB)
EnerQ	Dochter van TenneT, belast met de uitvoering van de MEP-regeling
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
I-wet	Wetsvoorstel Wijziging Elektriciteitswet 1998 en Gaswet in verband met implementatie en aanscherping toezicht netbeheer
KWh	Kilowattuur, 1000 wattuur
MAP	Milieu Actieplan van de energiedistributiebedrijven
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
MEP	Milieukwaliteit elektriciteitsproductie
MSC	Market Surveillance Committee, ingesteld door NMa/Dte: analyseert de werking van de energiemarkt
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NOVEM	Nederlandse Organisatie voor Energie en Milieu
REB	Regulerende Energiebelasting
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
TenneT	Beheerder van het landelijk hoogspanningsnet, eigendom van het Rijk
TWh	Terawattuur, 1 miljard KWh
Wbm	Wet belasting op milieugrondslag
WKK	Warmtekrachtkoppeling

Normen voor beleidsdoelen

De beleidsdoelen dienen «SMART+C» te zijn geformuleerd: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden en consistent.

- *Specifiek*: doelen moeten concreet worden geformuleerd: welke prestaties en effecten worden beoogd, c.q. welke doelgroepen (zo die er zijn) wil men bereiken?
- *Meetbaar*: het bereiken van doelen moet kunnen worden gemeten (onderdeel kan een nulmeting zijn); eenduidige definiëring van begrippen is vereist.
- *Afgesproken*: doelen moeten expliciet zijn gemaakt in Kamerstukken of beleidsdocumenten.
- *Realistisch*: de doelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze bereikt kunnen worden bij plausibele scenario's voor de exogene variabelen.
- *Tijdgeboden*: er moet een datum zijn vastgelegd waarop het einddoel moet zijn bereikt; eventuele tussendoelen en bijbehorende data kunnen ook van belang zijn bij langlopende projecten.
- *Consistent*: (1) consistentie tussen doelen: het ene doel moet het andere niet uitsluiten; (2) consistentie tussen doelen en basisgegevens: als basisgegevens wijzigen, dan moeten de doelen worden aangepast.

Normen voor beleidsinformatie

De beleidsinformatie over activiteiten, prestaties en effecten dient aan de volgende normen te voldoen om als bruikbare informatie te worden aangemerkt:

- *Relevantie*: de beleidsinformatie dient relevant (volledig, actueel en tijdig) te zijn.
- *Betrouwbaarheid/juistheid*: de beleidsinformatie dient betrouwbaar en valide te zijn.
- *Conformiteit (inhoudelijk)*: de inhoud van de beleidsinformatie dient conform de wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen te zijn.
- *Begrijpelijkheid*: de beleidsinformatie dient toegankelijk en helder te zijn voor de gebruikers van de informatie.
- *Vergelijkbaarheid*: de beleidsinformatie dient consistent te zijn in de tijd, consistent in de beleidsketen, en consistent in het gebruik van verschillende informatiebronnen.
- *Conformiteit (formeel)*: de vorm van de beleidsinformatie dient conform de wettelijke regels en gezaghebbende richtlijnen te zijn.

Normen voor de opzet van uitvoering en toezicht

*Heldere normering van publieke belangen*⁵⁸

1. De overheid dient de publieke belangen zo veel mogelijk te normeren in objectieve, verifieerbare en juridisch afdwingbare eisen. Voor de groene markt komen vooral universele dienstverlening, leveringszekerheid, kwaliteit en milieu (hoe groen is groen?) hiervoor in aanmerking.

*Expliciete beschrijving van de regels*⁵⁹

2. Uitvoering en toezicht dienen voldoende vastgelegd te zijn in wettelijke voorschriften.
 - In de wettelijke voorschriften dienen binnen de sector vallende actoren en hun rechtspersoonlijkheid te zijn vastgelegd.
 - In de wettelijke voorschriften dienen de taken, verantwoordelijk-

⁵⁸ Bron: *Liberalisering en privatisering netwerksectoren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr. 1.

⁵⁹ Bron: *Liberalisering en privatisering netwerksectoren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr. 1. en Algemene Rekenkamer, *Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak*, 2001.

- heden en bevoegdheden van de binnen de sector vallende actoren te zijn vastgelegd.⁶⁰
- In de wettelijke voorschriften dient het houden van toezicht op de naleving van de normen, het marktgedrag en het publieke geld en de uitvoering van de wettelijke taken te zijn vastgelegd.
 - In de wettelijke voorschriften dient bij taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de binnen de sector vallende actoren geen sprake te zijn van overlap en/of hiaten.
3. De bevoegdheden zoals vastgelegd in de wettelijke voorschriften van de binnen de sector vallende actoren, dienen aan te sluiten op de door de actoren uit te voeren taken.

*Toezicht*⁶¹

4. Het toezicht dient relatief onafhankelijk te zijn en er dient te worden zorggedragen voor de grootst mogelijke relatieve onafhankelijkheid van het toezicht ten opzichte van beleid, regelgeving, uitvoering en advies, alsmede ten opzichte van de marktpartijen.⁶²
5. Er dient een duidelijke toezichtvisie en -beleid geformuleerd te zijn.⁶³ Hierin dienen onder andere op hoofdlijnen de wijze van informatieverzameling, oordeelsvorming en interventie opgenomen zijn. Ook de wijze van toezicht (preventief of repressief), beoogde toezichtsproducten en de prioriteiten van het toezicht dienen hierin te worden opgenomen. De minister dient het parlement hierover bovendien regelmatig te informeren.⁶⁴
6. De toezichthouder dient te beschikken over een adequate rapportagestructuur. Met name is van belang dat op basis van deze rapportage voldoende terugkoppeling plaatsvindt van uitvoering naar de beleidsdirecties. In deze rapportagestructuur zouden onder andere de volgende onderdelen opgenomen moeten zijn: uitgevoerde handhavingsactiviteiten; de oordelen, de onderbouwing daarvan en eventuele consequenties; (inschatting van) het gerealiseerde nalevingniveau.
7. In de wettelijke voorschriften dient te zijn voorzien in het toezicht-element informatieverzameling:
 - in de wettelijke voorschriften dient de verantwoordingsplicht van de uitvoerende organisaties te zijn vastgelegd;
 - in de wettelijke voorschriften dient de bevoegdheid tot het opvragen van aanvullende informatie door de toezichthouder te zijn vastgelegd.
8. De toezichthouder dient te beschikken over een – met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht – voldoende structuur voor informatieverzameling en bewaking van de kwaliteit van de informatie. Deze structuur moet ook tijdig zijn ingericht.
9. De toezichthouder dient voldoende informatie te verzamelen ten behoeve van het inzicht in naleving van wettelijke normen, marktgedrag en de inning en besteding van publieke middelen.
10. De toezichthouder dient voldoende informatie te verzamelen ten behoeve van het inzicht in activiteiten, prestaties en effecten.
11. In de wettelijke voorschriften dient te zijn voorzien in het toezicht-element oordeelsvorming.
12. De toezichthouder dient te beschikken over een – met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht – voldoende omvattend normenkader voor de oordeelsvorming op het gebied van de naleving van wettelijke normen, marktgedrag en de inning en recht- en doelmatige besteding van publieke middelen.
13. De toezichthouder dient een expliciet oordeel uit te spreken.

⁶⁰ Zie ook de checklist *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

⁶¹ Bron: Algemene Rekenkamer, *Handreiking toezicht op rechtspersonen met een wettelijke taak*, 2001.

⁶² Zie ook punt 11 van de eerder genoemde checklist toezicht van de minister van BZK.

⁶³ Zie ook punt 6 en 7 van de eerder genoemde checklist toezicht van de minister van BZK.

⁶⁴ *Kaderstellende visie op toezicht*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 831, nr. 1.

14. In de wettelijke voorschriften dient te zijn voorzien in het toezicht-element interventie.
15. De toezichthouder dient te beschikken over – met het oog op doel en reikwijdte van het toezicht – voldoende interventiemogelijkheden en -beleid (zoals een aanwijzingsbevoegdheid en een taakverwaarlozingsregeling) en voldoende instrumenten, hetzij preventief (overleg, goedkeuring, aanwijzing), hetzij repressief (vernietiging, intrekking, schorsing, bestuursdwang en last onder dwangsom, bestuurlijke boete).⁶⁵

⁶⁵ Zie ook *Liberalisering en privatisering netwerksectoren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 018, nr. 1.