

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

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

I. ALGEMEEN

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

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

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

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

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

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

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen in het verslag van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de SP, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP over het bovengenoemde wetsvoorstel. Graag ga ik op deze vragen in.

1. Aanleiding en doel van het wetsvoorstel

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

De methoden in de richtlijn 2018/2001/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (PbEU, L 328) (hierna: de richtlijn) voor de berekening van het aandeel hernieuwbare energie gaan uit van het eindverbruik van hernieuwbare energie, behalve bij elektriciteit, waarbij wordt uitgegaan van de productie. Indien uit een andere lidstaat geïmporteerde hernieuwbare energie wordt gebruikt, telt dit dus mee, tenzij sprake is van elektriciteit of een energiedrager die gemaakt is uit elektriciteit, zoals bij groene waterstof vaak het geval is. De import van deze energie uit een andere lidstaat kan alleen meetellen voor de nationale doelstelling indien er voor die hoeveelheid energie is afgesproken dat er statistische overdracht plaatsvindt. In dat geval telt de geproduceerde elektriciteit bij Nederland mee en bij het land van productie niet. Nederland heeft een dergelijke afspraak met Denemarken gemaakt voor het realiseren van de 14% hernieuwbare energie. Er zijn op dit moment geen andere afspraken met lidstaten of op Europees niveau om statistische overdracht toe te passen of plannen om dergelijke afspraken te maken. Voor de import van elektriciteit of brandstoffen op basis van elektriciteit uit derde landen heeft de Europese Commissie aangegeven nog terug te komen op de onduidelijkheid of en onder welke voorwaarden import mag meetellen voor het nationale doel.

De leden van de SP-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat er een papieren werkelijkheid ontstaat, waarbij de energie niet daadwerkelijk hernieuwbaar is maar door middel van certificaten wordt gegreenwasht? Voorts vragen deze leden om een overzicht van welk aandeel de

verschillende vormen van hernieuwbare energie hebben in de garanties van oorsprong die worden afgegeven, zowel in de Europese Unie als geheel als in Nederland.

De systematiek van garanties van oorsprong (GvO's) heeft als doel te garanderen dat de betreffende energie hernieuwbaar is opgewekt en moet dubbeltellingen voorkomen. Omdat groene en grijze elektriciteit, warmte, koude en gas in de regel over dezelfde infrastructuur worden getransporteerd en niet fysiek te onderscheiden zijn, zijn garanties van oorsprong nodig om onderscheid te kunnen maken tussen hernieuwbaar opgewekte energie en niet-hernieuwbaar opgewekte energie.

Hieronder treft u een overzicht van GvO's afgegeven in 2020 voor de verschillende vormen van hernieuwbare energie, zowel in Nederland als in Europa. Deze gegevens worden voor de Europese Unie als geheel niet centraal bijgehouden. De cijfers over Europa zijn daarom gebaseerd op de gegevens van de European Biogas Association en de Association of Issuing Bodies. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor warmte in Europa, omdat hiervoor geen Europees registratiesysteem bestaat.

Groen gas		Nederland (TWh) ¹	Europa (TWh) ³
	Biomassa	2	193
Hernieuwbare elektriciteit		Nederland (TWh) ²	Europa (TWh) ⁴
	Biomassa	8,6	59,2
	Zon	3,8	38,9
	Wind	15,2	168,6
	Water	0,05	263,4
	Geothermie	-	5,7
	Overig	-	2,6
Hernieuwbare warmte		Nederland (TWh) ²	Europa (TWh)
	Biomassa	4,4	Geen gegevens
	Geothermie	1,6	"
	Zonthermie	0,02	"

¹ Volgens de cijfers van Vertogas.

² Volgens de cijfers van CertiQ.

³ Volgens de cijfers van de European Biogas Association (EBA). Leden: België, Denemarken, Duitsland, Engeland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Servië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden, Zwitserland.

⁴ Volgens de cijfers van de Association of Issuing Bodies (AIB). Leden: België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden.

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

Het voorliggende wetsvoorstel en de relevante aanpassingen in de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong zijn een belangrijke stap om tot een goede marktontwikkeling van nieuwe energiedragers zoals groene waterstof te komen. Daarnaast werkt het kabinet via andere instrumenten aan deze marktontwikkeling, zoals uiteengezet in de kabinetsvisie waterstof (Kamerstuk 32813, nr. 485). Deze instrumenten zijn relevant voor de rol van waterstof in brede zin; ten aanzien van mkb-bedrijven is specifiek aangekondigd dat in samenwerking met regionale overheden wordt ingezet op kleinschalige pilots en demo's voor het combineren van opwek en gebruik van CO₂-vrije waterstof op decentraal niveau.

2. Inhoud wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie hebben er meerdere malen voor gepleit om Nederland te positioneren als waterstofpoort van Europa, gezien de (economische) kansen die dat biedt en de gunstige positie die ons land reeds heeft door zijn centrale ligging en de aanwezige kennis en innovatie. Deze leden merken op dat ook in de kabinetsvisie waterstof (Kamerstuk 32813, nr. 485) de belangrijke rol wordt genoemd die Nederland kan spelen met betrekking tot het importeren van duurzame waterstof en onze gunstige uitgangspositie daarbij. Het bevreemdt deze leden in dat kader enigszins dat de regering in de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel aangeeft dat de elektriciteit voor waterstofproductie in Nederland moet worden opgewekt om bij te kunnen dragen aan de hernieuwbare energiedoelstellingen. Zij vragen de regering om toe te lichten waarom hiervoor is gekozen en wat deze keuze betekent voor de import van hernieuwbare waterstof. In hoeverre zal de voorgestelde beperking tot lokale hernieuwbare elektriciteit voor de productie van waterstof de uitvoering van de Kabinetsvisie waterstof in de weg staan? Welke uitwerking zal deze beperking hebben op de Nederlandse ambitie om een belangrijke rol te spelen op de Europese en wereldwijde waterstofmarkt? Deze leden vragen de regering tevens om aan te geven welke acties er worden ondernomen om de import van hernieuwbare waterstof uit zon- en windrijke gebieden op korte termijn te realiseren.

Het is van belang om onderscheid te maken tussen de mogelijke rol van Nederland als logistiek knooppunt voor de import van waterstof en de methode op basis waarvan het gebruik van waterstof mag meetellen voor het nationale doel met betrekking tot het aandeel hernieuwbare energie van een lidstaat. De methode van de Europese wetgever schrijft inderdaad voor dat het gebruik van groene waterstof alleen meetelt voor het nationale doel indien de elektriciteit waarmee de waterstof is geproduceerd, nationaal is opgewekt, of via statistische overdracht mag meetellen alsof deze nationaal is opgewekt. Zie ook het antwoord op de vraag van de leden van het CDA in paragraaf 1. Voor deze methode is door de Europese wetgever gekozen om te voorkomen dat hernieuwbare energie onterecht dubbel wordt meegeteld.

Bovenstaande laat onverlet dat het kabinet inzet om de fysieke grootschalige import van waterstof te faciliteren, zoals genoemd in de kabinetsvisie waterstof. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft een verkenning gemaakt met welke landen er in de wereld importketens kunnen worden ontwikkeld. Met een aantal landen zijn hiervoor samenwerkingsovereenkomsten gesloten. Ook is er inmiddels een Internationaal Waterstof Platform opgericht, om internationale activiteiten van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen te stimuleren, ook in landen die potentie voor export van waterstof hebben.

In het kader van het nationale waterstofprogramma, en in opvolging van de motie Sienot (Kamerstuk 35570-XIII, nr. 39), ben ik met een aantal stakeholders aan het onderzoeken wat er verder nodig is om grootschalige import te faciliteren. Ik zal uw Kamer daarover binnenkort informeren.

Tot slot wordt met voorliggend wetsvoorstel wel de mogelijkheid gecreëerd voor de Nederlandse markt om ervaring op te doen met het aantonen van de hernieuwbaarheid van waterstof en zo de marktontwikkeling te versnellen. Op deze manier kan tevens gezien worden op welke wijze de bredere certificering van waterstof het beste kan worden vormgegeven.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering vooralsnog niet heeft gekozen voor de invoering van certificaten van oorsprong voor waterstof en ander gas uit niet-hernieuwbare bronnen. Dit vanwege het feit dat er nog onvoldoende duidelijkheid is over de beoogde Europese wet- en regelgeving hierover. Zij vragen de regering op welke termijn hierover wel duidelijkheid te verwachten is. Erkent de regering dat voor het opzetten van internationale waterstofketens het essentieel is dat geproduceerde hernieuwbare waterstof als hernieuwbaar wordt erkend bij aankomst in Nederland, zodat deze kan worden meegeteld in de Nederlandse verplichtingen voor hernieuwbare energie? Is het juist dat de geïmporteerde hernieuwbare waterstof momenteel als 'grijs' zou moeten worden verkocht omdat op dit moment een certificeringssysteem ontbreekt waardoor dat kan worden gewaarborgd? In hoeverre ziet de regering het als een risico dat het opzetten van een Europees certificeringssysteem veel tijd in beslag zal nemen, waardoor Nederland zijn voorlopersrol zou kunnen verliezen? Welke stappen zet de regering om te voorkomen dat dit gebeurt?

Naar verwachting publiceert de Europese Commissie dit jaar haar plannen voor certificering van waterstof en de herziening van de richtlijn. De precieze invulling van deze voorstellen zal daarna nog geruime tijd onderwerp zijn van Europese onderhandelingen, maar deze Commissievoorstellen moeten de kaders voor de verdere ontwikkeling van een Europees certificeringssysteem voor waterstof wel duidelijk maken. Het erkennen van de hernieuwbaarheid van waterstof bij aankomst in Nederland zie ik als één van de manieren om internationale waterstofketens en de daarvoor benodigde Nederlandse projecten te ondersteunen. Ik wacht daarom het voorstel van de Europese Commissie af.

Los van het meetellen met de nationale verplichtingen vind ik het wel essentieel dat hernieuwbare waterstof geïmporteerd uit derde landen in Nederland en andere lidstaten als zodanig getypeerd en dus als zodanig gecertificeerd kan worden. Dit moet een efficiënte ontwikkeling van de internationale waterstofmarkt faciliteren. Het is juist dat geïmporteerde, en overigens ook nationaal geproduceerde, hernieuwbare waterstof momenteel als grijs zou moeten worden verkocht omdat op dit moment een certificeringssysteem ontbreekt.

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

In de overeenkomst is inderdaad afgesproken dat, in het kader van de bredere energiesamenwerking, Denemarken de middelen van statistische overdracht besteedt aan een waterstofproject. De verantwoordelijkheid en het mandaat voor dit project liggen primair bij Denemarken. De uitwerking hiervan vindt in goed overleg met Nederland plaats. Deze overleggen zijn momenteel gaande. Overigens is waterstof een energiedrager en geen energiebron. Dit betekent dat er met het Deense waterstofproject geen extra hernieuwbare energie zal worden geproduceerd, maar het draagt wel bij aan de Europese energietransitie.

2.1 Soorten garanties van oorsprong

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

Momentane koppeling is een van de mogelijkheden om vraag en aanbod van hernieuwbare elektriciteit beter op elkaar af te stemmen. Garanties van oorsprong (GvO's) kunnen hier mogelijk een rol in spelen, maar er zijn ook andere opties waar aan gedacht kan worden. Ik verwacht dat binnenkort de Routekaart Elektrificatie gereed is, waarin belemmeringen voor elektrificatie van de industrie in kaart worden gebracht en mogelijke oplossingen worden aangereikt. In de routekaart zullen deze vraagstukken (en andere) aan de orde komen en op basis daarvan zal ik bezien of de aanpassing van GvO's hiervoor een oplossing biedt. Eventuele wijzigingen die hieruit volgen kunnen op een later moment in de wet of in de onderliggende regelgeving worden gewijzigd.

2.1.1. Garanties van oorsprong voor ander gas uit hernieuwbare bronnen

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

mogelijkheden zijn voor invoering van garanties van oorsprong voor vloeibare producten op basis van groen waterstof.

Het is op zich mogelijk een stelsel van garanties van oorsprong voor vloeibare brandstoffen op basis van groene waterstof op te zetten, maar dit wordt vooralsnog niet als nodig beschouwd. De systematiek van garanties van oorsprong is in essentie bedoeld voor vormen van energie die op een transportnetwerk worden ingevoerd en waarvoor het voor de eindgebruiker niet fysiek controleerbaar is dat er sprake is van hernieuwbare energie. Vloeibare brandstoffen worden doorgaans per schip en vrachtauto getransporteerd, waarbij wel fysieke controle kan plaatsvinden. Voor vloeibare brandstoffen wordt daarom private certificering toegepast.

De Europese Commissie zal naar verwachting dit jaar komen met een voorstel voor een certificeringssysteem voor hernieuwbare transportbrandstoffen van niet-biologische oorsprong. Tot een dergelijke systematiek operationeel is, kan ten behoeve van de inboeking van de vloeibare brandstof voor de Nederlandse markt in het kader van de systematiek hernieuwbare energie vervoer de verificateur hernieuwbare brandstoffen aan de hand van de garanties van oorsprong op basis van dit wetsvoorstel of vergelijkbare GvO's uit andere lidstaten nagaan dat de brandstof met behulp van energie uit hernieuwbare bronnen is geproduceerd.

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

Het Besluit stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie biedt reeds de mogelijkheid om de opwekking van hernieuwbare warmte met behulp van de inzet van biogas te subsidiëren, alsmede de productie van hernieuwbaar gas (dat kan worden gebruikt voor warmte) door de opwerking van biogas. Er worden daarbij geen voorwaarden gesteld aan de wijze waarop het biogas wordt aangevoerd. De separate subsidiëring van de productie van biogas acht ik daarom niet nodig, omdat de productie van biogas door de bestaande categorieën in de regeling al wordt ondersteund.

2.2 Functie van garantie van oorsprong

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de status is van het onderzoek naar de mate waarin het systeem van garanties kan bijdragen aan additionele hernieuwbare opwek. In dit kader wijzen deze leden ook op de aangenomen motie van het lid Sienot/Dik-Faber (Kamerstuk 32813 nr. 631). Deze leden constateren dat tot op heden voor eindafnemers vaak niet inzichtelijk is of stroom afkomstig is van een fossiele bron of uit een hernieuwbare bron. Deze leden vragen hoe de implementatie van deze richtlijn benut zou kunnen worden voor meer transparantie voor de afnemer in de inkoopzijde van de stroommarkt.

Ik deel het beeld niet dat voor het voor de eindafnemer op dit moment niet inzichtelijk is waar de gebruikte stroom vandaan komt.

Achter elke garantie van oorsprong voor hernieuwbare elektriciteit zit de productie van groene stroom. Dit betekent echter niet dat de consument fysiek groene stroom geleverd krijgt van de leverancier. Enerzijds omdat groene en grijze stroom worden vermengd op het elektriciteitsnet. Anderzijds omdat het kan voorkomen dat de leverancier niet zelf groene stroom met bijbehorende garanties van oorsprong heeft ingekocht, maar alleen garanties van oorsprong. Toch zorgen garanties van oorsprong wel degelijk voor transparantie in de zin dat voor de stroom die de consument gebruikt, er elders op hetzelfde stroomnet groene stroom is ingevoerd.

Op het stroometiket kan de consument zien waar de gebruikte stroom vandaan komt. Leveranciers moeten namelijk informatie geven over de herkomst en milieukwaliteit van de elektriciteit die zij hebben geleverd. Dit dient te worden onderbouwd met garanties van oorsprong voor groene

energie en certificaten van oorsprong voor grijze energie. Hiermee bestaat er dus transparantie over de inkoop van grijze dan wel groene stroom door energieaanbieders. Zonder garanties van oorsprong is een dergelijk onderscheid tussen groene en grijze stroom niet mogelijk.

Zoals mijn ambtsvoorganger heeft aangegeven in reactie op de motie Sienot/Dik-Faber wordt bezien op welke wijze het systeem van garanties van oorsprong kan bijdragen aan additionele opwek van hernieuwbare energie op het moment dat daar in de gesprekken die hierover in de Europese Unie lopen aanknopingspunten voor zijn. Er loopt daarom op dit moment geen separaat onderzoek.

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

Zie het antwoord op de vorige vraag.

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

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

De betreffende bepaling uit de richtlijn heeft alleen betrekking op de import van garanties van oorsprong voor waterstof, niet op de fysieke import van waterstof. In haar waterstofstrategie heeft de Europese Commissie duidelijk gemaakt dat zij import van hernieuwbare waterstof uit derde landen cruciaal vindt voor het behalen van de Europese klimaatdoelen. Daarmee acht ik het niet waarschijnlijk dat de huidige richtlijn een probleem gaat vormen voor de Nederlandse ambitie om waterstof te importeren uit derde landen. Desondanks zal ik bij de Commissievoorstellen voor waterstofcertificering van deze zomer scherp opletten of deze import uit derde landen voldoende en tijdig te ondersteunen valt. Ook zal ik pleiten voor het uitdragen van deze boodschap samen met de landen uit het Pentalateraal Energieforum.

De Europese Commissie heeft nog geen overeenkomsten gesloten met derde landen. Wel voert ze op dit moment hierover gesprekken met een aantal landen.

3. Overige aspecten richtlijn

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

De richtlijn vermeldt op één punt (artikel 23) expliciet dat maatregelen met name toegankelijk moeten zijn voor consumenten met een laag inkomen of kwetsbare huishoudens, omdat die anders niet over voldoende kapitaal zouden beschikken om er gebruik van te kunnen maken. Het betreft beleidsmaatregelen die lidstaten kunnen inzetten ter verhoging van het gebruik van hernieuwbare energie in de verwarmings- en koelingssector, zoals de installatie van hoogrenderende hernieuwbare verwarmingssystemen. De richtlijn geeft niet aan tot welke concrete stappen dit zou moeten leiden. In Nederland is er al langer aandacht voor de betaalbaarheid van de energietransitie, ook op het terrein van warmte en koude. Zo is bij de verlaging van de belasting op

elektriciteit en de verhoging van de belasting op gas deze laatste zodanig vormgegeven dat huishoudens met lage inkomens naar verhouding minder gaan betalen dan anderen. Ook kunnen huishoudens aanspraak maken op diverse vormen van leningen, zoals de Energiebespaarlening van de Rijksoverheid en de Duurzaamheidslening van provincies en gemeenten, die een investering in hernieuwbare energie mogelijk maken voor wie het geld daarvoor niet op de bank heeft staan. Ook wordt jaarlijks de koopkracht van alle huishoudens gewogen en worden op basis daarvan zo nodig aanpassingen in het financieel-economische beleid aangebracht.

De richtlijn benoemt ook op drie plaatsen dat een maatregel moet worden getroffen met inbegrip van huishoudens of consumenten met lage inkomens of die kwetsbaar zijn. Het betreft het verstrekken van informatie over steunmaatregelen (artikel 19), de mogelijkheid om op te treden als zelfverbruiker (artikel 21) en de deelname aan energiegemeenschappen (artikel 22). Het nationale beleid maakt op deze punten geen onderscheid tussen huishoudens, zodat de bedoelde groepen hiervan ook kunnen profiteren.

3.1 Verplichting inzake aandeel hernieuwbare energie

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

De doelstelling van het Parijs Akkoord is om de opwarming van de aarde te beperken tot ruim onder 2 graden Celsius, met een duidelijk zicht op 1,5 graden Celsius. Om bij te dragen aan deze doelstelling heeft de Europese Unie in 2020 met de Europese Green Deal het emissiereductiedoel opgehoogd van 40% naar tenminste 55% in 2030. De ophoging van dit reductiedoel leidt naar verwachting ook tot een hoger Europees doel voor hernieuwbare energie (in het Fit for 55-pakket is voor de zomer 40% voorgesteld), vast te leggen in de richtlijn. Dit is echter nog onzeker en afhankelijk van Europese besluitvorming. Om een eventuele hogere doelstelling te kunnen realiseren, is allereerst implementatie van de huidige richtlijn van belang. Voorliggend wetsvoorstel strekt daartoe.

3.2 Steunregelingen voor hernieuwbare energie

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

De voorwaarden die worden verbonden aan steunregelingen vallen uiteen in enkele categorieën. Ten eerste betreft het enkele algemene bepalingen dat de steun moet passen bij de marktwerking op de elektriciteitsmarkt en bijvoorbeeld rekening moet houden met systeemintegratiekosten. Ten tweede vermeldt de richtlijn diverse voorwaarden aan de procedure waarmee de steun wordt toegekend, zoals het hanteren van niet-discriminerende en transparante criteria en het uitgangspunt van kosteneffectiviteit. Ook mag de herziening van verleende steun geen negatieve gevolgen hebben voor verleende rechten en de economische levensvatbaarheid van gesteunde projecten niet ondermijnen. Ten derde is aangegeven dat een steunregeling mag worden beperkt tot specifieke technologieën met het oog op argumenten zoals het langetermijnpotentieel van een bepaalde technologie en de noodzaak van diversificatie. Ten vierde betreft het voorwaarden inzake de informatievoorziening over steunregelingen, waaronder een planning voor de toekomst en een periodieke evaluatie. Ten vijfde is vermeld dat lidstaten alleen financiële steun aan de inzet van biomassa mogen verlenen als die biomassa voldoet aan de in de richtlijn opgenomen criteria ten aanzien van duurzaamheid en broeikasgasemissiereductie en de grootste installaties aan de minimeisen ten aanzien van efficiëntie.

In Nederland vallen allerlei instrumenten onder de brede definitie van steunregeling uit de richtlijn. In de toelichting bij de diverse subsidie- en andere regelingen wordt normaliter beschreven voor welke doelgroepen een instrument is bedoeld. Het kabinet zet zich er voor in dat alle bedrijven, organisaties en burgers worden gesteund voor zover dit nodig is voor de klimaat- en energietransitie. Daarbij richt de SDE++-regeling zich met name op bedrijven en andere organisaties en zijn regelingen zoals de Subsidieregeling Coöperatieve Energieopwekking (SCE) en de salderingsregeling op burgers gericht.

3.3 Samenwerking met andere lidstaten en met derde landen

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

Klimaatverandering en het tegengaan daarvan is een mondiale aangelegenheid. In Europees verband zijn er afspraken gemaakt in de vorm van nationale klimaat- en energiedoelstelling om ervoor te zorgen dat alle landen hun aandeel leveren. Op het moment dat blijkt dat ondanks alle binnenlandse inspanning een lidstaat zijn nationale doelstellingen niet haalt, biedt de richtlijn de mogelijkheid om het aandeel hernieuwbare energie te verhogen in samenwerking met andere lidstaten. Dergelijke afspraken bevorderen een kostenefficiënte en tijdige transitie in Europa. Bovendien kunnen aan dergelijke afspraken voorwaarden worden verbonden. Zo wordt het geld dat met statistische overdracht uit Denemarken gemoeid is bijvoorbeeld besteed aan een waterstofproject. Hiermee dragen de middelen van statistische overdracht wel bij aan de Europese energietransitie (Kamerstuk 32813, nr. 614).

3.4 Integratie van hernieuwbare energie in vervoersector

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

De gebleken onduidelijkheid komt voort uit de mogelijkheid die de richtlijn biedt aan de lidstaat aangaande deze grondstoffen. Enerzijds kan de lidstaat voor de berekening van het percentage bijlage IX-b-grondstoffen als onderdeel van de 14%-doelstelling voor wegvervoer (artikel 25 van de richtlijn), met toestemming van de Europese Commissie in 2030 afwijken van het maximum percentage van 1,7% op grond van de beschikbaarheid van grondstoffen, hetgeen Nederland niet zal doen. Anderzijds geeft de richtlijn aan de lidstaten de vrijheid om een eigen beleidsmatige invulling te geven aan de daadwerkelijke inzet van deze grondstoffen voor het toerekenen aan de landsverplichting voor hernieuwbare energie (artikel 7 van de richtlijn) waarvoor geen limiet geldt. De vraag van de VVD-fractie richt zich op een keuze die wordt geïmplementeerd in het Besluit energie vervoer. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zal in dat besluit een aangepaste limiet op deze bijlage IX-b-grondstoffen opnemen, vanuit een zakelijke rechtvaardiging aangaande de inzet van deze grondstoffen voor het produceren van biobrandstoffen. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat zal dit Besluit zoals toegezegd nog met Uw Kamer bespreken.

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

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

In de memorie van toelichting is aangegeven welke voorwaarden er vanuit de richtlijn gelden voor de inzet van biomassa voor energietoepassingen. Die voorwaarden zijn uitgebreider dan in de vorige richtlijn (Richtlijn 2009/28/EG) ten aanzien van de biomassa waarvoor ze gelden, de inhoud van de criteria en de borging van de duurzaamheid.

Het kabinet is ervan overtuigd dat een duurzame inzet van biograndstoffen noodzakelijk is in de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2030 en 2050. Het SER-advies bevestigt dit. Zoals in het duurzaamheidskader biograndstoffen beschreven (Kamerstuk 32 813, nr. 617) heeft het kabinet conform het SER-advies gekozen voor een verantwoorde inzet van biograndstoffen met een voortvarende aanpak voor tijdige afbouw van de stimulering van laagwaardige toepassingen zoals elektriciteit en warmte, voor transitiegerichte toepassing in sectoren waar op middellange termijn geen alternatieven beschikbaar zijn zoals lucht- en scheepvaart, en voor opschaling van hoogwaardige toepassingen zoals de chemie. Om tot een afbouwpad te komen voor laagwaardige toepassingen dat haalbaar en betaalbaar is, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), op verzoek van het kabinet, advies uitgebracht over de haalbaarheid van de transitie zonder de inzet van houtige biograndstoffen voor lagetemperatuurwarmte. Dit advies is op 18 december 2020 aan de Kamer aangeboden (Kamerstuk 32 813, nr. 651). Doordat het PBL advies controversieel is verklaard, is dit kabinet niet in de gelegenheid een afbouwpad vast te stellen. Wel wordt de motie van Esch c.s., waarin wordt verzocht om geen subsidie voor houtige biograndstoffen af te geven zolang er nog geen afbouwpad is, uitgevoerd zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 9 juni (Kamerstuk 32813, nr. 723). Bij een nieuw kabinet zal het afbouwpad verder uitgewerkt worden. De nationale aanpak uit het Duurzaamheidskader is aanvullend op de duurzaamheidseisen uit voorliggende voorstel.

4. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

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

Garanties van oorsprong worden in Nederland uitgegeven door CertiQ en Vertogas onder mandaat van de minister van Economische Zaken en Klimaat. De werkwijze van beide instanties bevat de nodige waarborgen om fraude te voorkomen. Met dit wetsvoorstel wordt aan de ACM het toezicht opgedragen op het stelsel van garanties van oorsprong voor ander gas, net zoals de ACM dit al uitvoert voor de reeds bestaande stelsels van garanties van oorsprong. Ingevolge de nota van wijziging worden met dit wetsvoorstel ook de (onder de Warmtewet vallende) garanties van oorsprong voor warmte uit hernieuwbare bronnen vervangen door garanties van oorsprong voor thermische energie uit hernieuwbare bronnen. Het systeemtoezicht zoals de ACM dat voor de bestaande stelsels voor garanties van oorsprong reeds uitvoert (en dus ook voor de nieuwe garanties van oorsprong zal uitvoeren), is op zichzelf een adequate vorm van toezicht.

Ik heb de bevoegdheid voor de ACM voor het verrichten of laten verrichten van metingen nader bezien. Hiertoe is opnieuw met de ACM gesproken, evenals met Agentschap Telecom dat ervaring heeft met het toezicht op meters in het kader van de Metrologiewet. Hieruit bleek dat het verrichten of laten verrichten van metingen een inspectiebevoegdheid is, die geen logisch onderdeel is van systeemtoezicht zoals dat is beoogd om in dit wetsvoorstel te regelen. De betrouwbaarheid van metingen zijn in beginsel reeds geborgd door de toepassing van (reeds bestaande) normen voor meters (zoals NEN-normen of internationale normen). Op de vraag van de leden van de VVD-fractie, antwoord ik dat er zodoende geen steekproefsgewijs toezicht zal zijn en dat die vooralsnog ook niet langer is voorzien. Uiteraard is het wel van belang dat de meetbedrijven die met de meters werken voldoende kwalitatief werk leveren. Dit kan worden geborgd via erkenning van deze bedrijven. Op dit moment geldt dat meetbedrijven voor elektriciteit en gas worden erkend door TenneT via de netcodes voor elektriciteit en gas. In de beoogde Energiewet wordt voorgesteld dat de ACM deze erkenning van meetbedrijven als taak krijgt. Beoogd wordt om deze erkenning van meetbedrijven gelijktijdig te regelen voor alle garanties van oorsprong. Het is aan de ACM om deze vorm van toezicht (voor alle garanties van oorsprong) in te richten. Om de

ACM hiervoor voldoende ruimte te laten, wordt de inspectiebevoegdheid in artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel in de nota van wijziging geschrapt.

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

Ik ondersteun de uitspraak van de ACM dat gelet op de prille ontwikkeling van de markten voor ander gas zoals hernieuwbare waterstof het moeilijk is om de uitvoeringslasten te kunnen inschatten. De introductie van het stelsel van garanties van oorsprong voor ander gas kan bijdragen aan een snelle groei van de markt voor waterstof, zoals beoogd in de kabinetsvisie waterstof (Kamerstuk 32 813, nr. 485). Uiteraard zal het kabinet nauwlettend de vinger aan de pols houden van deze cruciale bouwsteen van onze energietransitie, om adequaat te kunnen bijsturen, zowel ten aanzien van de diverse stimulerende instrumenten als de regelgeving en het toezicht. Ik blijf met de ACM in gesprek over de invulling en omvang van de toezichtsrol. Mocht het nodig zijn, ook in het licht van wijzigingen in andere regelgeving, dan zal ik Uw Kamer voorstellen voor aanpassing van de regelgeving op dit terrein voorleggen.

D. Yeşilgöz-Zegerius

Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie