



De introductie van 'Groenlabels'

Auteur(s):

Tak, C.M. van der

De auteur is werkzaam bij het NEI, Rotterdam. Hij is als adviseur zijdelings betrokken geweest bij de ontwikkeling van delen van het groenlabelstelsel. Met dank aan Nol Verster voor commentaar op een eerdere versie.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4173, pagina 796, 23 oktober 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

energie, milieu

In 1997 hebben de energiedistributiebedrijven zich ertoe verplicht om een bepaalde hoeveelheid duurzaam opgewekte energie in te kopen of zelf te produceren. Onderdeel van het systeem is de verhandeling van 'Groenlabels'. Hoe zal dat in zijn werk gaan en wat zijn de gevaren die het systeem bedreigen?

Begin 1997 hebben de leden van EnergieNed, de vereniging van energiedistributiebedrijven (EDBs) in Nederland, het Besluit Duurzame Energie genomen ¹. Het Besluit Duurzame Energie is mede voortgekomen uit het feit dat de overheid hecht aan de ontwikkeling van de productie van duurzame energie. Daar zijn verschillende redenen voor aan te geven, zoals:

- » **stimulering van de opwekking duurzame energie gaat uitputting van fossiele brandstoffen tegen;**
- » **ontwikkeling van de opwekking van duurzame energie stimuleert de ontwikkeling van nieuwe technologieën op dit gebied, en bereidt daarmee de economie voor op een toekomstige schaarste aan fossiele brandstoffen;**
- » **vermindering van schade aan het milieu, in de vorm van een beperking van de uitstoot van CO₂, NO_x en SO₂.**

Het gegeven dat de overheid, evenals de EDBs zelf, sterk hecht aan de stimulering van duurzame energie, en tot maatregelen over zou kunnen gaan als de energiesector niet zelf initiatieven op dit gebied zou ontwikkelen, heeft EnergieNed en haar leden tot het strategische besluit bewogen op vrijwillige basis een systeem te ontwikkelen om de opwekking van duurzame energie te stimuleren.

Kern van het Besluit Duurzame Energie is dat de energiebedrijven zich er onder andere toe verplichten dat gedurende het jaar 2000 in Nederland 1.700 GWh aan duurzame elektriciteit geproduceerd zal worden ². Deze 'resultaatverplichting' is via een bepaalde verdeelsleutel vertaald naar een resultaatverplichting per individueel EDB.

Een belangrijke voorwaarde bij de aanneming van het Besluit Duurzame Energie was dat handel in duurzame energie mogelijk zou zijn. Dit werd belangrijk geacht, omdat niet alle EDBs in gelijke mate in staat zijn duurzame energie op te wekken. Dit houdt onder andere verband met het gegeven dat niet alle regio's in gelijke mate geschikt zijn voor de plaatsing van windmolens, terwijl windenergie in Nederland één van de belangrijkste vormen van duurzame energie is. De introductie van verhandelbaarheid moet distributiebedrijven met weinig mogelijkheden voor opwekking van duurzame energie in het eigen verzorgingsgebied in staat stellen door inkoop van duurzame energie aan de resultaatverplichting te voldoen ³. Een dergelijke afspraak leidt tot een duidelijke en rechtvaardige verdeling van de kosten van duurzame energie, waardoor tevens het vertrouwen in het besluit duurzame energie vergroot wordt.

Om verhandeling mogelijk te maken is een systeem voorgesteld waarbij 'groene labels' afgegeven worden, die een bewijs vormen dat (in het verleden) duurzame energie opgewekt is. De deelnemers aan het systeem (de opwekkers van duurzame energie, en de EDBs) kunnen deze groene labels verhandelen. Verder voorziet het voorgestelde systeem in een externe monitor, en een labelregistratiesysteem ⁴.

Het Uitvoeringsbesluit Duurzame Energie werkt het Besluit Duurzame Energie verder uit ⁵. Bovendien committeren de leden van EnergieNed zich met het uitvoeringsbesluit tot enige elementen in het systeem, die niet voorzien waren in het Besluit Duurzame Energie. Een voorbeeld van een dergelijk nieuw element is de introductie van een sanctieregeling, die naleving van de resultaatverplichting afdwingt.

In deze bijdrage beschrijven we allereerst de hoofdlijnen van het systeem dat met het Uitvoeringsbesluit Duurzame Energie gecreëerd is. Vervolgens beschrijven we een aantal problemen met betrekking tot de omgeving waarin het systeem zich bevindt, waarbij we nader ingaan op de gevolgen van het prijsverhogende effect van de resultaatverplichting in combinatie met concurrentie uit het buitenland. Aansluitend gaan we in op mogelijke oplossingsrichtingen voor de geschetste problemen ⁶.

Het Groenlabelstelsel

Het Groenlabelstelsel ontleent zijn naam aan de Groenlabels. Een Groenlabel is een door de gezamenlijke Nederlandse EDBs erkend

bewijs dat 10.000 kWh aan duurzame elektriciteit opgewekt is en aan het openbare net geleverd is. 'Duurzame elektriciteit' is hierbij gedefinieerd als elektriciteit opgewekt met een installatie die voldoet aan de criteria van de Regulerende Energiebelasting (REB), en daarvoor van het EDB een REB vergoeding ontvangen heeft.

Groenlabels worden door het EDB kosteloos uitgegeven aan de producenten van duurzame energie. Ze zijn voorzien van unieke identificatie-nummers, waardoor het mogelijk is te traceren voor welke installatie het Groenlabel uitgegeven is. Tevens valt met het identificatienummer na te gaan in welk jaar de levering van duurzame elektriciteit plaatsgevonden heeft.

Dit landelijk registratiesysteem speelt tevens een rol bij de handel in Groenlabels. EDBs die Groenlabels inkopen dienen deze aankopen te melden bij het registratiesysteem voor de Groenlabels. Enkel aangemelde Groenlabels kunnen gebruikt worden bij de 'interne verrekening', die hieronder beschreven is. De 'double-check' die in het systeem ingebouwd is - melden van uitgifte en melden van inkoop - garandeert dat fraude praktisch onmogelijk is.

Interne verrekening vindt met ingang van 2000 ieder jaar plaats aan het eind van het jaar ⁷. Via een verdeelsleutel wordt de gezamenlijke resultaatsverplichting voor het jaar 2000 toegedeeld naar individuele EDBs. De resultaatsverplichting vertaalt zich dan naar een hoeveelheid Groenlabels die aan het eind van het jaar in het bezit van EDBs moeten zijn. Vervolgens wordt per EDB de hoeveelheid Groenlabels die noodzakelijk zijn om aan de resultaatverplichting van het EDB te voldoen uit het systeem genomen. Als een EDB niet over voldoende Groenlabels beschikt wordt de sanctieregeling van kracht.

Kernpunt van de interne verrekening (sanctie) is dat EDBs met een tekort zich verplichten labels in te kopen van overschot EDBs tegen een vaste prijs. Deze vaste prijs wordt vastgesteld door de EDBs op een niveau dat ruim boven de marktprijs van Groenlabels ligt. De marktprijs waarop de verrekenprijs gebaseerd is wordt bepaald door een marktonderzoek, dat uitgevoerd wordt door een onafhankelijke derde partij. In het hierboven geschetste systeem is de mogelijkheid van handel in Groenlabels van wezenlijk belang. EDBs kunnen aan hun verplichting voldoen door zelf duurzame energie op te wekken, of door elders duurzame energie in te kopen. Dit leidt tot een handel in Groenlabels en een prijs voor Groenlabels, die de extra kosten van duurzaam opgewekte elektriciteit ten opzichte van 'normale' elektriciteit weergeeft.

Externe invloeden

Het Groenlabelssysteem is gevoelig voor externe invloeden. Mede met oog op de ontwikkeling van het Groenlabelssysteem na 2000 ⁸ is het wenselijk dat de omgeving van het Groenlabelssysteem (voor zover mogelijk) zo ingericht wordt dat de gevoeligheid van het Groenlabelssysteem voor externe invloeden vermindert.

Er zijn twee belangrijke externe invloeden aan te wijzen waarvoor het Groenlabelssysteem gevoelig is. De eerste externe invloed is buitenlandse concurrentie, die zou kunnen leiden tot de mogelijke inwerkingtreding ('triggering') van de ontbindende voorwaarden die opgenomen zijn in het Besluit Duurzame Energie. De tweede externe invloed is de mogelijkheid van versturende overheidsinmenging. In deze bijdrage gaan we uitsluitend nader in op het eerstgenoemde punt.

Buitenlandse concurrentie

Het systeem zoals neergelegd in het Besluit Duurzame Energie en het Uitvoeringsbesluit Duurzame Energie bevat een aantal ontbindende voorwaarden. De belangrijkste ontbindende voorwaarden betreffen scheefgroei van de elektriciteitsmarkt (bijvoorbeeld doordat buitenlandse energiebedrijven zonder een kostenverhogende resultaatverplichting goedkoper elektriciteit kunnen leveren), en ingrijpen van EZ met een eigen regelgeving.

Eén van de moeilijkheden in het huidige systeem rond duurzame energie is dat buitenlandse energieleveranciers vermoedelijk niet gedwongen kunnen worden een vergelijkbare (kostprijsverhogende) resultaatverplichting op zich te nemen ⁹. Daardoor zullen buitenlandse energiebedrijven mogelijk in staat zijn goedkoper op de Nederlandse elektriciteitsmarkt te leveren dan Nederlandse EDBs. Hiermee verschuiven de concurrentieverhoudingen op de elektriciteitsmarkt ten gunste van buitenlandse aanbieders, op grond waarvan de ontbindende clause in Besluit Duurzame Energie actueel zou kunnen worden. De liberalisatie van de elektriciteitsmarkt binnen de EU kan daarbij als een katalyserende factor werken. Deze achtergrond bemoeilijkt het ontstaan van een gezond investeringsklimaat voor duurzame energie in Nederland.

Oplossingen voor het probleem

Het probleem van buitenlandse concurrentie kan op twee wezenlijk verschillende manieren aangepakt worden, namelijk (1) door internationale afspraken te maken over de opwekking van duurzame energie, en (2) door een systeem te creëren, waarbij de vraag naar Groenlabels afkomstig is van de eindafnemer.

De Nederlandse overheid kan in het kader van internationale onderhandelingen (vermoedelijk binnen EU-verband), trachten internationale afspraken over minimumpercentages op te wekken duurzame energie te bereiken. Zeer vermoedelijk zal dit enkel mogelijk zijn als het besluit duurzame energie omgezet wordt in regelgeving met een wettelijke verankering. Maar het streven naar internationale afspraken over een minimumpercentage op te wekken duurzame energie heeft als nadeel dat aangenomen mag worden dat de internationale onderhandelingen over een dergelijk minimumpercentage duurzame energie langdurig zullen zijn.

Daarom ligt het meer voor de hand te streven naar een systeem waarbij uitsluitend de eindafnemers van elektriciteit de vragers zijn van Groenlabels. Immers, voor een dergelijke wijziging van het systeem zijn géén internationale onderhandelingen noodzakelijk. Er zijn twee vormen denkbaar van een systeem waarbij de eindafnemer de vrager is van Groenlabels: (a) een systeem op basis van vrijwilligheid, en (b) een systeem op basis van een door de overheid opgelegde verplichting.

(a) Vrijwillige vraag naar Groenlabels door de eindafnemer

In een markt uitsluitend gebaseerd op een vrijwillige vraag naar Groenlabels wordt de hoeveelheid duurzame elektriciteit bepaald door de verschillende marktpartijen die eventueel bereid zijn de meerkosten van duurzame elektriciteit te vergoeden: overheid, bedrijven en consumenten. Omdat deze marktpartijen de meerkosten van duurzame elektriciteit betalen, hoeft er geen kruissubsidie tussen normale elektriciteit en duurzame elektriciteit plaats te vinden, zodat er geen stijging optreedt van de kosten van 'normale' elektriciteit. Er vindt dan geen verschuiving in de concurrentieverhoudingen naar buitenlandse marktpartijen plaats. In een dergelijke vraaggestuurde markt hebben de EDBs geen resultaatverplichting meer; wèl is denkbaar dat een sanctie overeengekomen wordt op het niet nakomen van leveringsvoorwaarden. Bij een dergelijke invulling van het systeem bestaat de mogelijkheid de marketing mix te optimaliseren. Indien de overheid vindt dat de hoeveelheid opgewekte duurzame elektriciteit te gering is kan de overheid of zelf meer duurzame elektriciteit inkopen, of fiscale instrumenten aanwenden om de Groenlabelprijs voor afnemers te verlagen, en daardoor de vraag naar Groenlabels te verhogen, of promotie-campagnes starten om de vraag naar Groenlabels te stimuleren.

(b) Afdwongen vraag naar Groenlabels door de eindafnemer

Bij een dergelijk systeem heeft de overheid een verplichting tot het afnemen van duurzame elektriciteit (= Groenlabels) bij de eindafnemer neergelegd. De resultaatverplichting bij de EDBs komt daarom ook in dit systeem te vervallen. De impact van een dergelijk systeem op de buitenlandse concurrentie is onveranderd ten opzichte van de hierboven besproken invulling: doordat de vraag bij de eindafnemer ligt, krijgen de opwekkers van duurzame elektriciteit een prijs die hoog genoeg is om de meerkosten van duurzame elektriciteit te vergoeden.

Conclusie

Met de instelling van het Groenlabelssysteem heeft de energiesector zelf een systeem gecreëerd dat tegen relatief lage kosten voor de economie een milieudoel realiseert. De verhandelbaarheid die een belangrijk onderdeel is van het Groenlabelssysteem verhoogt de allocatieve efficiëntie van het systeem, zodat de kosten van de opwekking van duurzame energie gerationaliseerd worden.

Wel is het belangrijk dat de omgeving waarin het Groenlabelssysteem (of een vergelijkbaar systeem voor een andere sector) opereert de ontwikkeling en het voortbestaan van een dergelijk systeem toestaat. Met betrekking tot het Groenlabelssysteem is een belangrijke voorwaarde voor het welslagen dat het gevaar van goedkopere elektriciteit uit het buitenland (buitenlandse concurrenten hebben immers géén resultaatverplichting op zich genomen, en wentelen dus ook geen meerkosten van de opwekking van duurzame energie af op 'gewone' elektriciteit) ondervangen wordt.

Het gevaar van goedkope buitenlandse concurrentie kan op verschillende manieren ingeperkt worden. Binnen internationaal verband (EU) kunnen bijvoorbeeld afspraken gemaakt worden over een minimumpercentage van de totale energie- of elektriciteitsconsumptie dat door duurzame energie gedekt moet worden. Dergelijke internationale afspraken vereisen echter een moeizaam onderhandelingsproces en een wettelijke basis voor de regelgeving. Een meer realistische oplossing voor het probleem van goedkope buitenlandse concurrentie is dat de basis voor het Groenlabelssysteem gewijzigd wordt. In plaats van een resultaatverplichting die bij de EDBs ligt kan ook gekozen worden voor een systeem waarbij uitsluitend de eindafnemer de vraag naar Groenlabels bepaalt. In een dergelijk geval betaalt de consument de meerwaarde van duurzame energie (voor zover niet afgedekt door overheidssubsidies), zodat geen verlies in concurrerend vermogen zal optreden voor de Nederlandse energiesector. Bij een dergelijke invulling van het systeem blijven de hierboven geschetste voordelen van het systeem behouden.

Verplaatsing van de vraag naar Groenlabels

Het is mogelijk een theoretische rechtvaardiging te geven voor een systeem zoals hierboven geschetst, waarbij de vraag naar Groenlabels afkomstig is van de eindafnemer. Deze rechtvaardiging berust op de notie dat opwekking van duurzame energie - onafhankelijk waar deze plaats vindt - globale voordelen met zich meebrengt ten opzichte van de opwekking van niet-duurzame energie. Met andere woorden: er is sprake van een grensoverschrijdende externaliteit. Nu heeft McGuire ¹⁰ ooit aangetoond (onder weliswaar stringente aannames) dat bij grensoverschrijdende externaliteiten ten gevolge van economische productie van goederen en/of diensten unilaterale actie (actie door één land zonder dat er internationale afspraken gemaakt zijn, dus zonder dat andere landen tot actie overgaan) die tot kostenverhoging bij de producenten leidt enkel tot een verplaatsing van de activiteit leidt naar andere landen, zonder dat er sprake is van een verbetering met betrekking tot de grensoverschrijdende externaliteit. McGuire's conclusie geldt echter niet als de unilaterale actie leidt tot een kostenverhoging bij de consumenten, dus als de consument financieel verantwoordelijk gesteld is voor de realisatie van het milieudoel.

Hoewel gebaseerd op een aantal stringente aannames is dit theoretisch kader toch herkenbaar voor de elektriciteitssector. Immers, ook in het onderhavig geval leidt een resultaatverplichting bij de EDBs via afwenteling van de meerkosten voor duurzame energie tot een kostenverhoging van de elektriciteit die zij aanbieden. Daardoor zullen buitenlandse aanbieders goedkoper elektriciteit aan kunnen bieden op de Nederlandse markt. Deze elektriciteit is niet duurzaam opgewekt, zodat er uiteindelijk géén stimulatie van duurzame energie bereikt wordt. De kostenverhoging die optreedt als gevolg van het Besluit Duurzame Energie zou dus in een geliberaliseerde Europese elektriciteitsmarkt het doel van het besluit, stimulering van duurzame energie, ongedaan maken.

Ook hier geldt deze conclusie niet als de vraag naar duurzame energie van de eindafnemer afkomstig is. In dat geval betaalt de eindafnemer direct de meerkosten van duurzaam opgewekte elektriciteit, zodat er geen sprake zal zijn van afwenteling van de meerkosten van duurzaam opgewekte elektriciteit op 'gewone' elektriciteit. Buitenlandse aanbieders behalen dan geen kostenvoordeel bij de verkoop van 'gewone' elektriciteit, zodat er geen marktverstoring optreedt in de markt voor 'gewone' elektriciteit. Wèl is het goed denkbaar dat buitenlandse aanbieders in staat zullen blijken goedkoper duurzame elektriciteit aan te bieden, maar concurrentie op het gebied van duurzame elektriciteitsopwekking stimuleert enkel (in overeenstemming met het doel van het Besluit Duurzame Energie) de ontwikkeling van duurzame elektriciteit.

1 Zie *Besluit Duurzame Energie*, vastgesteld door de leden van EnergieNed op 30 januari 1997.

2 Het Besluit Duurzame Energie heeft betrekking op meerdere energiedragers, maar enkel voor elektriciteit is het systeem verder uitgekristalliseerd.

3 Overigens kunnen EDBs ook buiten hun 'eigen' verzorgingsgebied projecten ter opwekking van duurzame energie starten, maar dit was, in ieder geval in de praktijk tot op heden, 'not done'.

4 Zie C.M. van der Tak en A.C.P. Verster, *Monitoring en verhandeling van duurzaam opgewekte elektriciteit: voorstel tot implementatie van het Besluit Duurzame Energie*, 12 augustus 1997, NEI, Rotterdam.

5 Zie *Uitvoeringsbesluit Duurzame Energie*, 5 december 1997, aangenomen door de leden van EnergieNed op 18 december 1997, en *Toelichting op het Uitvoeringsbesluit Duurzame Energie*, Bijlage A, 5 december 1997.

6 Zie in dit verband ook C.M. van der Tak, *Haalbaarheid van een beurs in Groenlabels*, 22 juli 1998, NEI, Rotterdam.

7 Dit gaat verder dan de resultaatsverplichting in het Besluit Duurzame Energie, aangezien er in Uitvoeringsbesluit Duurzame Energie sprake is van een jaarlijkse verrekening vanaf 2000, in plaats van een éénmalige verrekening in het Besluit Duurzame Energie.

8 Na 2000 lopen de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het MAP onder andere met betrekking tot duurzame energie af.

9 GATT/WTO regels staan niet toe dat producten/diensten uit andere landen geweigerd worden o.g.v. verschillen in productieprocessen, voor zover die zich niet vertalen in verschillen in het product zelf. Binnen EU-verband dient opgemerkt te worden dat het vrijwillige karakter van het BDE een beroep op reciprociteits-regelingen bemoeilijkt.

10 M.C. McGuire, Regulation, factor rewards and international trade, *Journal of Public Economics*, 1982, blz. 335-354