

Kenmerk	W10.02.0025/II
Datum advies	1 maart 2002
Vindplaats	Kamerstukken II 2001/02, 28 178, nr A

Volledige tekst

Voorstel van wet van het lid M.B. Vos tot wijziging van de Electriciteitswet 1998 ter invoering van etikettering van elektriciteit, met memorie van toelichting.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 januari 2002, heeft de Tweede Kamer bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid M.B. Vos tot wijziging van de Electriciteitswet 1998 ter invoering van etikettering van elektriciteit, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe leveranciers van elektriciteit te verplichten door middel van etikettering aan afnemers inzicht te verschaffen in de milieukwaliteit van de geleverde elektriciteit. Daardoor wordt het in een geliberaliseerde elektriciteitsmarkt niet alleen mogelijk om de prijzen van de verschillende aanbieders te vergelijken, maar ook de milieukwaliteit. In een aantal landen is een dergelijke etiketteringsplicht reeds ingevoerd; op Europees niveau heeft de Commissie een voorstel ingediend dat mede op informatieverstrekking betrekking heeft. (zie *noot 1*) Het voorstel bouwt mede voort op de reeds ingevoerde regeling voor groencertificaten voor groene stroom.

Blijkens de toelichting wordt met het voorstel een aantal doelen gediend:

- informatie over de milieukwaliteit kan bijdragen aan het verminderen van het gebruik van elektriciteit die is opgewekt met "vuile bronnen", omdat naast de prijs ook de milieukwaliteit kan worden vergeleken;
- markten kunnen alleen goed werken als afnemers beschikken over complete informatie over de aangeboden producten;
- ook voor het deel van de markt (kleinverbruikers) dat nog niet (geheel) wordt vrijgegeven heeft deze informatie een positief milieu-effect, omdat leveranciers daarmee worden gestimuleerd hun "groene" imago te verbeteren;
- de plicht komt tegemoet aan de steeds sterkere vraag vanuit de samenleving aan leveranciers om verantwoording af te leggen over de milieukwaliteit van het door hen geleverde product.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het voorstel een aantal opmerkingen, in het bijzonder met betrekking tot de Europese aspecten.

1. Doelstellingen

Het voorstel hangt samen met de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. De liberalisering vindt stapsgewijs plaats. Voor de grootverbruikers is de markt reeds vrijgegeven, voor kleinverbruikers op termijn. Nu juist op de kleinverbruikersmarkt de meeste effecten van deze maatregelen zijn te verwachten, roept het voorstel de vraag op of het thans zinvol en

effectief is om een etiketteringsverplichting vooruitlopend op de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt in te voeren. Met betrekking tot het beoogde inzicht in, de mogelijkheid tot vergelijking van en de beoogde verantwoording voor de milieukwaliteit van de geleverde producten is het volgens de Raad de vraag of de voorgestelde regeling waarbij het accent ligt op de vermelding van de gegevens bij de jaarafrekening, voor de kenbaarheid van die gegevens de meest geschikte methode is. Op die wijze worden immers slechts de afnemers van de eigen leverancier bereikt.

De Raad adviseert het voorstel nader op deze aspecten te bezien.

Europese aspecten

2a. Doordat de voorgestelde etiketteringsverplichting vooruitloopt op de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt en vooruitloopt op Europese regelgeving terzake, is de regeling kwetsbaar uit een oogpunt van het vrije verkeer. Er wordt een (administratieve) verplichting opgelegd die buitenlandse leveranciers ervan kan weerhouden op de Nederlandse markt actief te zijn omdat zij een apart systeem op moeten zetten voor de Nederlandse markt (gedacht wordt aan verhandelbare certificaten). Niet uitgesloten is dat voor deze maatregel op zichzelf een rechtvaardiging te geven zal zijn. De rechtvaardiging voor de maatregel en de proportionaliteit ervan dienen in het licht van hetgeen hiervoor bij punt 1 is opgemerkt, te worden bezien. De Raad meent dat risico's het beste kunnen worden vermeden door de invoering van de maatregel te koppelen aan de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt. De meeste effecten zijn wellicht te verwachten op de kleinverbruikersmarkt, en dit geeft dan ook de sterkste argumenten voor de rechtvaardiging van de maatregel.

b. De kwetsbaarheid van de regeling in het licht van het vrije verkeer wordt vergroot door de toelichting (paragraaf 2), waarin wordt vermeld dat de brandstofmix in de landen van de belangrijkste buitenlandse leveranciers, België, Frankrijk en Duitsland, in vergelijking met Nederland een (aanzienlijk) groter aandeel kolen en nucleair bevat, zodat een toename van de import voor een afname van de milieukwaliteit van de in Nederland geleverde stroom zorgt. Daarmee kan de maatregel het effect hebben dat de nationale leveranciers in een betere positie komen ten opzichte van die welke zijn gevestigd in andere lidstaten. Aldus kan bovendien de indruk ontstaan dat de maatregel in zoverre niet (alleen) een milieudoel dient, als wel het beschermen van de nationale elektriciteitsproducenten. De Raad adviseert dit aspect opnieuw te bezien en de beschreven indruk te vermijden.

3. Het voorstel loopt vooruit op Europese regelgeving. In de toelichting wordt gesteld dat het voorstel aansluit bij het commissievoorstel terzake. Het commissievoorstel heeft echter een veel beperktere strekking. (zie *noot 2*) Dat voorstel blijft immers beperkt tot de verplichting om de brandstofmix (en het relatieve gewicht daarvan) op de rekeningen die naar eindgebruikers worden gezonden, te vermelden. De relatie met de hoeveelheid kooldioxide en de hoeveelheid radioactief afval wordt in dat voorstel niet gelegd en maakt ook geen deel uit van de informatieplicht. Bovendien gaat het voorstel van de Commissie, in tegenstelling tot het onderhavige voorstel, niet uit van een stelsel van certificering. De mededeling in de toelichting (paragraaf 3) dat het voorliggende voorstel geheel in lijn is met het voorstel van de Commissie is naar het oordeel van de Raad dan ook wel erg optimistisch. De Raad adviseert de toelichting aan te passen en de gevolgen van een en ander onder ogen te zien.

4. In paragraaf 4 van de toelichting wordt ervan uitgegaan dat de verplichting alleen geldt voor in Nederland geproduceerde stroom. Geïmporteerde stroom zal dan in beginsel het

etiket "milieukwaliteit onbekend" krijgen, zo blijkt uit paragraaf 6 van de toelichting. Bezien zou nog moeten worden hoe voor buitenlandse stroom de milieukwaliteit kan worden aangetoond. Nu buitenlandse producenten niet aan Nederlands toezicht zijn onderworpen, zal een betrouwbaar systeem daarvoor niet eenvoudig kunnen worden opgezet, vooral vanwege het ontbreken van internationale samenwerking op dit punt. Op één na kennen de andere lidstaten een dergelijk systeem immers niet. Dat bevestigt enerzijds dat dit tot belemmeringen zal leiden. Anderzijds heeft dit ook gevolgen voor de beoogde effecten van de maatregel. Zoals hiervoor aan de orde is geweest kunnen de certificaten tot gevolg hebben dat daarmee duidelijk wordt dat in het bijzonder buitenlandse stroom een (aanzienlijk) groter aandeel kolen en nucleair bevat dan Nederlandse. Door de kwalificatie "milieukwaliteit onbekend" wordt dat inzicht niet bewerkstelligd.

De Raad adviseert dit aspect opnieuw te bezien.

Overige opmerkingen

5. In artikel I, onderdeel A, wordt aan artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998 een definitie van "milieukwaliteit van elektriciteit" toegevoegd. Vervolgens volgt niet een definitie, maar wat daaronder in ieder geval moet worden verstaan. Nu deze bepaling de reikwijdte van de informatieplicht, bedoeld in artikel 81a van de Elektriciteitswet 1998 bepaalt, is het van belang dat deze precies wordt gedefinieerd. Zo dit niet geheel mogelijk is, kan worden gedacht aan verdere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur, maar ook dan dienen naar het oordeel van de Raad de essentialia in deze definitiebepaling te worden opgenomen. Het voorschrift dat thans is opgenomen in artikel 81a, achtste lid, zou ook daarin een plaats dienen te krijgen.

De Raad adviseert het voorstel overeenkomstig het voorgaande aan te vullen.

6. Artikel 81a, zevende lid, geeft een ongelimiteerde mogelijkheid om de informatieplicht bij algemene maatregel van bestuur uit te breiden. Volgens de Raad zou op zijn minst moeten worden bepaald met welk oogmerk van deze mogelijkheid gebruik kan worden gemaakt.

De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 1 maart 2002, no.W10.02.0025/II, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift "Electriciteitswet 1998" vervangen door: Elektriciteitswet 1998.
- In artikel I, onderdeel A, aan het slot van onderdeel s de punt vervangen door een puntkomma.
- In artikel I, onderdeel A, in onderdeel t "electriciteit" vervangen door: elektriciteit.

Reactie (op het advies) van de indiener van 26 maart 2002

1. De Raad roept de vraag op of het thans zinvol is, vooruitlopend op de liberalisering van de

kleinverbruikersmarkt, een etiketteringsplicht in te voeren. De indienster meent van wel, en wel om drie redenen. Ten eerste heeft zij de verwachting dat de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt al eerder dan 1 januari 2004 zijn beslag zal krijgen. De inspanningen van het Platform Versnelling Energieliberisering zijn - de naam zegt het al - erop gericht om de liberalisering van de kleinverbruikersmarkt te versnellen. Het Platform streeft ernaar eind 2002 alle voorbereidingen voor de liberalisering gereed te hebben. De Kamer kan naar verwachting medio 2002 beoordelen of de liberalisering eerder dan 1 januari 2004 kan plaatsvinden. De indienster verwacht dat dit het geval zal zijn. Ten tweede is het wetsvoorstel inderdaad in belangrijke mate gericht op de kleinverbruikers, maar niet exclusief op hen. In het kader van "maatschappelijk verantwoord ondernemen" kunnen ook grote en middelgrote elektriciteitsverbruikers behoefte hebben aan informatie over de milieukwaliteit van elektriciteit. Ten derde voorziet het wetsvoorstel in een aantal algemene maatregelen van bestuur danwel ministeriële regelingen, die nog moeten worden opgesteld, waardoor het hoe dan ook enige tijd zal vergen voordat het wetsvoorstel in werking kan treden.

De Raad meent dat het wetsvoorstel het accent van de informatieplicht legt op de vermelding van de gegevens op de jaarafrekening en vraagt zich af of dit de meest geschikte methode is. De indienster meent dat dit berust op een misverstand, gezien de tekst op pagina 6 van de memorie van toelichting: "In de amvb wordt verder aangegeven waar de informatie verstrekt dient te worden. Verplichte vermelding van het "etiket" op de (jaar)afrekening, het jaarverslag en op de website lijkt minimaal gewenst. Daarnaast kan verplichte opname in reclame-uitingen worden overwogen." De indienster verwacht dat hiermee het bezwaar van de Raad afdoende is weggenomen.

2a. De Raad is van oordeel dat de etiketteringsverplichting kwetsbaar is uit oogpunt van het vrije verkeer, omdat het buitenlandse leveranciers vanwege een (administratieve) verplichting ervan kan weerhouden om op de Nederlandse markt actief te zijn. In eerste reactie hierop wil de indienster de blijkbaar bij de Raad levende opvatting weerleggen, dat als gevolg van het wetsvoorstel leveranciers een apart (administratief) systeem moeten opzetten om op de Nederlandse markt actief te kunnen zijn. Het wetsvoorstel behelst namelijk niet zozeer een administratie op het gebied van elektriciteitsleverantie als wel op het gebied van elektriciteitsproductie. De gegevens over de elektriciteitsproductie worden verkregen bij de producent. Namelijk, de producent moet de netbeheerder in staat stellen de milieukwaliteit van de geproduceerde stroom vast te stellen. De netbeheerder geeft de informatie vervolgens door aan de beheerder van het systeem van milieukwaliteitscertificaten. Leveranciers, ongeacht de vraag of zij buitenlands of Nederlands zijn, krijgen taken die een beperkte administratieve last met zich meebrengen, zoals het openen van een "milieukwaliteitsrekening" bij de beheerder van het milieucertificatensysteem, het verwerven van milieukwaliteitscertificaten en het verstrekken van informatie aan hun klanten over de milieukwaliteit. Voor dit laatste beschikken leveranciers al over een administratief systeem, namelijk de betalingsadministratie. De administratieve lasten voor leveranciers zijn naar verwachting van dezelfde grootteorde als die voor leveranciers van groene elektriciteit. Deze zullen naar de mening van de indienster geen belemmering vormen op de Nederlandse markt actief te worden.

In de verwachting hiermee voldoende aangetoond te hebben dat het wetsvoorstel voor buitenlandse leveranciers geen belemmering opwerpt, wil de indienster verder ingaan op belemmering die mogelijk wordt opgeworpen voor buitenlandse producenten. De indienster deelt de vrees van de Raad hierover niet. De indienster kan zich als uitwerking van de amvb als bedoeld in artikel 81a, zesde lid, goed voorstellen dat aan de buitenlandse producent zelf de keuze wordt gelaten of hij gegevens verstrekt omtrent de milieukwaliteit

van zijn stroom. Doet hij het niet, dan zijn er voor hem geen administratieve lasten aan verbonden, maar loopt hij ook de eventuele handelswaarde van de milieucertificaten mis. Doet hij het wel, dan zijn de administratieve lasten voor zijn rekening, maar kan hij eventueel compensatie vinden in de handelswaarde van de milieucertificaten. Uiteraard zal de compensatie hoger zijn naarmate de milieukwaliteit hoger is, maar dat is een bewust ingebouwde prikkel die niet speciaal voor de buitenlandse producent is bedoeld. De hierboven geschetste keuze wordt nu feitelijk al voorgelegd aan buitenlandse producenten van duurzaam opgewekte stroom. Zij zijn niet verplicht om mee te doen aan het groencertificatensysteem, maar lopen indien zij dit niet doen wel de REB-korting mis.

2b. De Raad meent dat de maatregel het effect kan hebben dat nationale leveranciers worden bevoordeeld ten opzichte van buitenlandse leveranciers. De indienster denkt dat deze vrees ongegrond is. Haar wetsvoorstel heeft namelijk geen betrekking op een producteis - zijnde de verplichting om elektriciteit met een bepaalde (hoge) milieukwaliteit te leveren -, waardoor producten die niet aan die producteis voldoen geweerd zouden worden, maar "slechts" een informatieplicht. Een analogie is te vinden op het gebied van de etikettering van elektrische apparaten en auto's, waar het opwerpen van een handelsbelemmering ook geen bezwaar is geweest om een etiketteringsplicht in te voeren. Overigens wil de indienster de suggestie vermijden dat zij de "schuld" voor het toenemend aandeel "vuile stroom" exclusief bij de elektriciteitsimport legt. Dit moge blijken uit de redenen die zijn opgesomd op pagina 1 van de memorie van toelichting. Om de beschreven indruk te vermijden zal de memorie van toelichting op dit punt worden aangepast. Last but not least wil de indienster nog opmerken dat artikel 104 van het Europees verdrag grond geeft waarop lidstaten regels mogen stellen op het gebied van gezondheid, milieu en veiligheid, ook al zouden die kunnen leiden tot een handelsbelemmering. Daarmee zou de hierbovengevoerde argumentatie overvloedig worden.

3. De Raad vindt het bezwaarlijk dat het wetsvoorstel vooruit loopt op Europese wetgeving en, bovendien, dat het voorstel met betrekking tot het soort informatie en de keuze voor het certificeringssysteem een verdergaande strekking kent dan het Commissievoorstel. In reactie hierop wil de indienster opmerken dat zij het vooruitlopen op Europese regelgeving niet als problematisch ziet. Als eerste argument wil zij hiervoor aanvoeren dat de voorziene Europese regelgeving veel vrijheden toekent aan de individuele lidstaten, in het bijzonder op het gebied van de keuze van het informatieoverdrachtssysteem. Daarom verwacht zij dat de kans bijzonder klein is dat een Nederlands systeem voor informatieoverdracht niet zal stroken met de toekomstige Europese regelgeving. Als tweede argument wil de indienster naar voren brengen dat Nederland qua tempo van marktopening bij de Europese koplopers hoort. Een informatiesysteem om de consument van de juiste informatie te voorzien is hier dan ook eerder dan elders in de EU noodzakelijk. Ten aanzien van de keuze voor het certificeringssysteem wil de indienster opmerken dat hiervoor is gekozen op inhoudelijke gronden: consultaties van enkele relevante marktpartijen wezen erop dat een certificatensysteem voor de Nederlandse markt het meest praktisch werkbaar is. Overigens is het Commissievoorstel in een amendement van 13 maart 2002 door het Europees Parlement verder aangescherpt met betrekking tot de soort informatie dat op het energie-etiket vermeld dient te worden. De uitbreiding betreft informatie over de emissies, in het bijzonder kooldioxide, en afval, in het bijzonder nucleair afval. De Commissie heeft inmiddels aangegeven in principe akkoord te kunnen gaan met het amendement. Hiermee vervalst naar de mening van de indienster ex post het bezwaar van de Raad dat het wetsvoorstel op het gebied van de informatie-inhoud een verdergaande strekking heeft dan het

Commissievoorstel.

4. De Raad van State is van mening dat een betrouwbaar systeem voor het aantonen van de milieukwaliteit van buitenlandse stroom moeilijk kan worden opgezet, omdat hiervoor de internationale samenwerking ontbreekt. De indienster deelt deze vrees niet. Zij meent dat internationale samenwerking niet nodig is om een betrouwbaar informatiesysteem op te zetten en verwijst daarbij naar het groencertificatensysteem. Immers, Nederland heeft recent aan de groencertificatenregeling de mogelijkheid toegevoegd dat buitenlandse producenten genoegzaam aan kunnen tonen dat zij duurzame energie voor de Nederlandse markt hebben opgewekt, zonder dat hiervoor een bijzonder samenwerkingsverband met andere landen nodig was. De kwalificatie "milieukwaliteit onbekend" zal naar verwachting voor buitenlandse producenten alleen verkieslijk zijn, wanneer de handelswaarde van de milieukwaliteitscertificaten minder is dan de administratielasten van het (laten) vaststellen van de werkelijke milieukwaliteit. Het etiket "milieukwaliteit onbekend" geeft daarmee impliciet aan dat de producent de milieukwaliteit als relatief laag inschat. Dientengevolge geeft het etiket "milieukwaliteit onbekend" wel degelijk aanwijzingen voor de milieukwaliteit.

5. De Raad van State stelt dat in de definitiebepaling een echte definitie van het begrip "milieukwaliteit van elektriciteit" ontbreekt en dat, hoewel de definitie wellicht in een amvb verder moet worden uitgewerkt, de definitie in ieder geval de essentialia moet bevatten en niet, zoals nu, een beschrijving van wat er minimaal onder valt. De indienster is het met de Raad eens dat de definitie scherper moet worden gesteld en zal daartoe het wetsvoorstel aanpassen. Bij deze aanpassing zal een koppeling worden gemaakt met de kritiek van de Raad op artikel 81a, zevende lid (zie onder punt 6). De aanpassing strekt ertoe dat het begrip "milieukwaliteit" in de definitiebepaling in artikel 1 in algemene termen wordt omschreven en dat dit begrip in artikel 81a, zevende lid, nader wordt ingevuld. Het huidige onderwerp van artikel 81a, zevende lid "uitbreiden van de informatieplicht" komt hiermee te vervallen. Voor de exacte tekstaanpassing wordt verwezen naar de Nota van Wijziging. Het voorschrift dat thans in artikel 81a, achtste lid staat, wil de indienster voor de inzichtelijkheid handhaven. Het gaat hier namelijk om specifieke rekenregels voor een bepaald type installatie. Dit in tegenstelling tot het zevende lid, dat onafhankelijk van het installatietype aangeeft welk soort informatie op het etiket vermeld moet worden (op het gebied van emissies, afval, naam van de installatie en relatief gewicht van de verschillende brandstoffen).

6. Zie onder punt 5.

7. De door de Raad voorgestelde wijzigingen worden overgenomen.

De indiener

(1) Voorstel van de Commissie van 13 maart 2001 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/92/EG en Richtlijn 98/30/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en aardgas (COM(2001) 125) (PbEG C 240).

(2) Overigens gaat het richtlijnvoorstel hoofdzakelijk over de liberalisering van de markt en komt het voorstel over de vermelding van de brandstofmix slechts op een klein onderdeel van de bijlage voor.

