



De Minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 30 oktober 2020

Uw kenmerk : DGKE-E / 20238788
Ons kenmerk : ACM/UIT/542596
Contactpersoon : [REDACTED] | [REDACTED]@acm.nl | 070 [REDACTED]
Onderwerp : ACM/20/042411 UHT wetsvoorstel garanties van oorsprong koude en andere gassen dan groen gas uit hernieuwbare bronnen

Geachte heer Wiebes,

Op 28 september 2020 heeft u de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) verzocht om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: de UHT) te doen op het voorstel voor de wet houdende regels omtrent garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare bronnen (hierna: het wetsvoorstel). Graag dank ik u voor deze mogelijkheid.

De ACM concludeert dat een onderdeel van de aan haar voorgelegde versie van het wetsvoorstel, te weten de regeling die het wetsvoorstel geeft voor garanties van oorsprong voor koude uit hernieuwbare energiebronnen, niet uitvoerbaar en handhaafbaar is. Daarnaast verzoekt de ACM u de bevoegdheid die het wetsvoorstel haar geeft om inspecties te doen met betrekking tot meetinrichtingen en het meetproces, neer te leggen bij een andere toezichthouder.

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een systeem voor garanties van oorsprong (hierna: GVO's) voor (1) ander gas uit hernieuwbare energiebronnen dan groen gas en (2) koude uit hernieuwbare energiebronnen. Daarmee strekt het wetsvoorstel tot implementatie van onderdelen van 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 (hierna: de Richtlijn). Het wetsvoorstel is een aanvulling op bestaande regelingen voor GVO's voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen of een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, gas uit hernieuwbare energiebronnen (groen gas) en warmte uit hernieuwbare energiebronnen.

Voor de ACM betekent het wetsvoorstel in tweeërlei opzicht een uitbreiding van haar toezichtstaak. Ten eerste breidt het wetsvoorstel de taak van de ACM uit om toezicht te houden op de afboeking van GVO's. De ACM zal op basis van dit wetsvoorstel ook toezicht houden op de afboeking van GVO's bij de levering van koude en andere gassen dan groen gas. Ten tweede houdt het wetsvoorstel een uitbreiding in van het toezicht dat de ACM houdt op de taak van meetbedrijven en netbeheerders om te beoordelen of a) een productie-installatie geschikt is om energie uit hernieuwbare bron op te wekken en of b) de meetinrichting bij die installatie geschikt is om de hoeveelheid daarmee opgewekte energie te meten. Bij installaties voor hernieuwbare elektriciteit of gas is deze taak toegekend aan netbeheerders en bij warmte aan meetbedrijven. De meetbedrijven krijgen met het wetsvoorstel deze taak ook ten aanzien van productie-installaties voor de

opwekking uit hernieuwbare bronnen van koude en andere gassen dan groen gas en de meetinrichtingen daarbij.

Onderscheid tussen GVO's voor koude en GVO's voor warmte is niet goed mogelijk

De ACM acht het wetsvoorstel ten aanzien van het toezicht op de afboeking van GVO's voor koude niet uitvoerbaar en handhaafbaar, omdat het onderscheid tussen een GVO voor warmte en een GVO voor koude in de praktijk niet altijd is te maken. Voor de uitvoerbaarheid zou volgens de ACM in dit wetsvoorstel en in de nieuwe Warmtewet moeten worden uitgegaan van GVO's voor thermische energie (warmte en koude). De ACM verzoekt u om het wetsvoorstel aan te passen en in samenhang te bezien met de nieuwe Warmtewet. De ACM kan dan bij de UHT op de nieuwe Warmtewet de uitvoerbaarheid van het toezicht op GVO's voor thermische energie integraal beoordelen. De ACM licht dit hieronder nader toe.

Met het wetsvoorstel is, anders dan in de Richtlijn,¹ gekozen voor een aparte GVO voor koude naast een aparte GVO voor warmte (in de Warmtewet). Het onderscheid tussen warmte en koude is in de praktijk niet altijd te maken. Lage temperatuur warmte kan worden ingezet voor koeling en op de andere plek of een ander moment bijvoorbeeld in combinatie met een warmtepomp ook voor verwarming. Dit wordt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ook erkend:

Aangezien bij de productie niet altijd bekend is voor welke toepassing de energie zal worden ingezet, is het niet logisch een rigide onderscheid te maken tussen garanties van oorsprong voor koude en voor warmte. Daarom wordt in dit wetsvoorstel tevens de garantie van oorsprong voor thermische energie geïntroduceerd. In de uitvoeringspraktijk zal daardoor geen onderscheid hoeven te worden gemaakt tussen garanties van oorsprong voor warmte en voor koude.

Het wetsvoorstel definieert weliswaar een GVO voor thermische energie als een GVO voor koude of een GVO voor warmte. Het wetsvoorstel geeft vervolgens echter geen regels voor de uitgifte en afboeking van GVO's voor *thermische energie*, maar enkel voor GVO's voor *koude*. Het wetsvoorstel vereist daarom volgens de ACM dat in de praktijk bij de uitgifte en afboeking van GVO's steeds onderscheid wordt gemaakt tussen koude en warmte, waarvoor afzonderlijke GVO's worden uitgegeven en afgeboekt².

Uit overleg met uw Ministerie begreep de ACM dat het de bedoeling is om de Ministeriële Regeling GVO's zo aan te passen, dat overal waar in het wetsvoorstel *GVO voor koude* staat, bij de toepassing in de praktijk kan worden gelezen: *GVO voor thermische energie*. Gelet op de hiërarchie tussen wet en Ministeriële Regeling, ziet de ACM niet goed hoe dat kan worden bereikt. Uit deze hiërarchie volgt immers dat de Ministeriële Regeling GVO's geen basis kan geven om bij de uitvoering van de GVO-regeling af te wijken van de voorschriften in het wetsvoorstel. De voorschriften in het wetsvoorstel geven als gezegd regels voor de uitgifte en afboeking van GVO's voor koude bij productie en levering van koude. Een GVO voor thermische energie kan niet gelijk worden gesteld aan een GVO voor koude, omdat een GVO voor thermische energie een verzamelbegrip is voor GVO's voor warmte en GVO's voor koude. Een GVO voor thermische energie kan dus ook een GVO voor warmte zijn. Volgens de ACM kan een aanpassing van de Ministeriële Regeling GVO's er daarom niet toe leiden dat bij de uitvoering van het wetsvoorstel een GVO voor thermische energie gelijkgesteld kan worden aan een GVO voor koude. Naar het oordeel van de ACM zou dit, ook voor de duidelijkheid, in het wetsvoorstel zelf moeten worden geregeld.

¹ Zie art. 19 sub 7.b over een Garantie van oorsprong voor *verwarming of koeling*.

² Zie bijvoorbeeld artikel 5 lid 1 van het wetsvoorstel, dat bepaalt dat leveranciers hun levering van *koude* uit hernieuwbare energiebronnen moeten onderbouwen met afboekingen van de corresponderende hoeveelheid GVO's voor *koude* uit hernieuwbare bronnen. Voor de toepassing (en het toezicht op en de handhaving) van dit voorschrift moet worden vastgesteld of er sprake was van levering van koude (en niet van warmte). Als dat al kan worden vastgesteld, moeten vervolgens GVO's voor *koude* (en niet GVO's voor thermische energie) worden afgeboekt.

Tegen deze achtergrond geeft de ACM u in overweging om te bezien of zowel dit wetsvoorstel als de Warmtewet³ zo kunnen worden gewijzigd, dat daarin (in lijn met de Richtlijn) niet langer sprake is van GVO's voor koude, respectievelijk GVO's voor warmte, maar enkel van GVO's voor thermische energie. In de Ministeriële Regeling GVO's kunnen vervolgens nadere eisen worden gesteld aan de informatie die op een thermische GVO moet worden vermeld. Als op de thermische GVO een bepaalde temperatuur- en drukrange wordt aangegeven kan op basis daarvan desgewenst een onderscheid worden gemaakt tussen koude of warmte, bijvoorbeeld ten behoeve van de SDE subsidie.

Bevoegdheid om metingen te verrichten niet nodig voor het toezicht van de ACM

Het wetsvoorstel introduceert voor de ACM in artikel 8 lid 2 een bevoegdheid om bij een producent, leverancier of eindafnemer metingen te verrichten of doen verrichten in leidingen, installaties of hulpmiddelen.⁴ Deze bevoegdheid is volgens de ACM niet nodig of wenselijk voor de uitvoering van de toezichtstaak die zij met dit wetsvoorstel krijgt.⁵ Wel acht de ACM het voor toezicht op de meetinrichting en meetproces voor de uitgifte van GVO's van belang dat er controlemetingen kunnen plaatsvinden.⁶ De bevoegdheid daartoe betreft echter een inspectiebevoegdheid die volgens de ACM niet goed past binnen het stelsel van systeemtoezicht, waarop het toezicht van de ACM is gebaseerd. De ACM is (daarom ook) niet geëquipeerd om een dergelijke inspectiebevoegdheid uit te oefenen. Gelet hierop verzoekt de ACM u om deze bevoegdheid neer te leggen bij een andere toezichthouder.

Ten slotte merkt de ACM het volgende op. In artikel 8 van het wetsvoorstel wordt de ACM belast met het toezicht op de naleving van de wet en krijgt de ACM de bevoegdheid om bij overtreding sancties op te leggen. Voorschriften in het wetsvoorstel die zich tot de Minister richten, zijn hiervan niet uitgezonderd.⁷ Uit overleg met uw ministerie begrepen wij dat het echter niet de bedoeling is dat de ACM toezicht houdt op de uitvoeringstaken van de Minister. De ACM verzoekt u daarom de toezichts- en sanctieregeling te beperken tot de voorschriften waarop de ACM wel toezicht dient te houden.

Uitvoeringslasten

Het wetsvoorstel breidt de bestaande GVO-regelingen uit tot GVO's voor koude en andere gassen dan groen gas uit hernieuwbare bronnen. Het toezicht daarop houdt ook een uitbreiding van de toezichtstaak van de ACM in. Deze uitbreiding vraagt om extra middelen. Omdat de ACM concludeert dat de regeling in het wetsvoorstel voor GVO's voor koude niet uitvoerbaar en handhaafbaar is, komt zij echter niet toe aan een beoordeling van de omvang van de uitvoeringslasten die uit dit onderdeel van het wetsvoorstel voortvloeien. Gelet op de hiervoor beschreven samenhang met de regeling voor GVO's voor warmte, zal de ACM de uitvoeringslasten

³ Dit zou dan kunnen worden betrokken in de nieuwe Warmtewet, door ook in artikel 6.7 van de geconsulteerde tekst van deze wet uit te gaan van garanties van oorsprong voor thermische energie.

⁴ Deze bevoegdheid is ook opgenomen in de geconsulteerde versie van de nieuwe Warmtewet.

⁵ Hierbij merkt zij op dat de ACM deze bevoegdheid niet heeft in het kader van haar toezicht op GVO's voor elektriciteit en gas. De bevoegdheid om metingen te verrichten is wél gegeven in artikel 16 Warmtewet en voorzien in artikel 9.6 van het geconsulteerde voorstel voor de nieuwe Warmtewet. Uit de toelichtingen daarbij blijkt echter dat deze bevoegdheid niet is gegeven voor het toezicht op de regeling van GVO's voor warmte. De geconsulteerde versie van de toelichting op de nieuwe Warmtewet stelt dat de ACM voor haar toezichtstaak in staat moet zijn om, door het uitvoeren van metingen, te controleren of warmtebedrijven zich houden aan hun verplichtingen inzake het leveren van warmte met een bepaalde minimum- en maximumtemperatuur. Daarnaast zou deze bevoegdheid wenselijk kunnen zijn met het oog op de uitvoerende taken die de ACM op grond van de Warmtewet heeft. Het onderhavige wetsvoorstel draagt de ACM niet op om toezicht te houden op de temperatuur van geleverde energie of andere kwaliteitsaspecten en geeft de ACM ook geen uitvoerende taken.

⁶ Zie Proces- en risicoanalyse SDE+/gvo-regeling (2017) van Berenschot in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

⁷ Anders dan in bijvoorbeeld in de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie.

voor een gewijzigde regeling betrekken bij de beoordeling van de uitvoeringslasten in het kader van haar UHT op de nieuwe Warmtewet.

Voor het andere onderdeel van het wetsvoorstel – de uitbreiding van de GVO-regeling tot GVO's voor andere gassen – acht de ACM het nog te vroeg om een goede inschatting te kunnen maken van de uitvoeringslasten. Zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, moet de markt voor deze andere gassen nog tot ontwikkeling komen. Als die markt tot ontwikkeling komt en de ACM beter zicht heeft op de omvang daarvan, treedt zij graag met u in overleg over de benodigde extra middelen voor haar toezicht daarop.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid