

Geen duurzaam groenbeleid

De explosieve groei van de markt voor groene stroom en de houdbaarheid van de ecotaks waren de afgelopen weken bijna dagelijks in het nieuws. Hoe houdbaar is het Nederlandse groenbeleid?

G.P.F. de Jong en A. Mulder*

Sinds april 2002 is groene stroom in Nederland goedkoper verkrijgbaar dan niet-groene stroom (hierna grijze stroom). Onder groene stroom valt onder andere elektriciteit opgewekt uit duurzame bronnen zoals wind-energie, zonne-energie en energie opgewekt uit biomassa. Het prijsverschil lijkt in strijd met de veronderstelling dat duurzame, groene energie duurder is op te wekken dan grijze stroom. Het prijsverschil voor consumenten tussen groene en grijze stroom is het gevolg van een door de overheid gecreëerde marktimplicite, die niet lang stand kan en mag houden: enerzijds is het huidige beleid slecht voor het stimuleren van de opwekking van duurzame energie in Nederland, terwijl anderzijds de consument niet zonder meer kan vertrouwen op de inhoud van het label 'groene stroom'.

Groene-stroombeleid

In de afgelopen jaren heeft de Nederlandse overheid op diverse manieren geprobeerd om de vraag naar en productie van groene stroom te stimuleren, bijvoorbeeld

door de invoering van de regulerende energiebelasting (reb), ook wel ecotaks genoemd¹. Voor consumenten geldt dat de reb voor groene stroom nihil bedraagt per kilowattuur, terwijl grijze stroom belast is met een reb van 0,0601 per kilowattuur. Het uitgangspunt is hierbij dat groene stroom als gevolg van een belastingmaatregel tegen een competitieve prijs kan worden aangeboden aan consumenten (zie figuur 1).

Met ingang van april 2002 wordt consumenten groene stroom aangeboden, waarvan de consumentenprijs na reb en btw zelfs lager is dan grijze stroom². Dit prijsverschil lijkt voornamelijk te worden bepaald door twee factoren: een verruiming van het begrip groene stroom en een verandering in de waarde van groencertificaten. Beide factoren worden toegelicht.

Prijzontwikkeling

Tot eind maart 2002 hebben de Nederlandse energiebedrijven de consumentenprijs van groene stroom ongeveer gelijk gehouden aan die van het grijze stroomtarief. De recente consumentenprijsdaling voor groene stroom is opvallend, omdat de kostprijs van opwekking van groene stroom recentelijk niet op zodanige wijze is gedaald dat daarmee deze prijsverlaging kan worden verklaard. De lagere consumentenprijs van groene elektriciteit laat zich als volgt verklaren.

Elektriciteitshandelaren kunnen op drie verschillende wijzen elektriciteit inkopen en verkopen:

- groene stroom inkopen die in Nederland is opgewekt, waar tevens een goedgekeurd groencertificaat aan is gekoppeld;
- grijze stroom inkopen en los daarvan een goedgekeurd groencertificaat inkopen voor dezelfde hoeveelheid elektriciteit. De ingekochte grijze stroom kan

dan worden verkocht als groene stroom;

- grijze stroom inkopen en deze verkopen als grijze stroom. Over grijze stroom dient dan echter de reb te worden betaald.

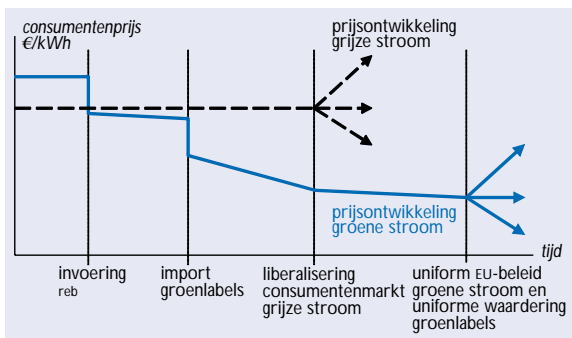
In figuur 2 wordt dit geïllustreerd.

Fiscale ontwikkelingen

De eigenaar van een kwalificerend groencertificaat kan bij de levering van elektriciteit aan een consument het tarief voor de reb hanteren van nihil. Groencertificaten zijn momenteel alleen dan een prikkel om groene in plaats van grijze stroom te kopen als de waarde van het groencertificaat onder de waarde van de reb blijft³. Tot voor kort kwalificeerden slechts Nederlandse groencertificaten zich. Sinds 21 maart 2002 echter zijn de eerste certificaten uitgegeven voor in het buitenland opgewekte groene stroom. In eerste instantie zijn alleen afspraken gemaakt met certificerende en controlerende organisaties in Noorwegen, Zweden, Duitsland, Oostenrijk en Groot-Brittannië. Met het accepteren van buitenlandse groencertificaten uit voornoemde landen is tot uitdrukking gebracht dat in genoemde landen en Nederland hetzelfde wordt verstaan onder groene stroom. Alle goedgekeurde certificaten geven recht op een reb-tarief gelijk aan nihil bij de levering van groene stroom aan consumenten. De vraag rijst echter of de economische waarde van alle groencertificaten (binnenlandse en buitenlandse) gelijk is. Landen

1. Zie M. Boots, G.J. Schaeffer en C. de Zoeten, *Beleid duurzame elektriciteit kent beperkte houdbaarheid*, ESB, 27 april 2001, blz. 364-367.
2. Zie het rekenvoorbeeld op de internetpagina van www.energiebedrijf.com
3. Uitzonderd altruïstische motieven met bijbehorende waarderingsgrondslagen.

* De auteurs zijn werkzaam bij CMS Derks Star Busmann respectievelijk Vakgroep Business-Society Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam.



Figuur 1.
Schematische
prijsontwikkeling
groene en grijze
stroom voor
consumenten,
inclusief
winstplag
handelaar en btw

vanuit waar nu groencertificaten kunnen worden geïmporteerd hebben geen fiscale regeling die overeenkomt met de Nederlandse reb-regeling. Hierdoor hebben groencertificaten in de genoemde landen een andere waarde dan in Nederland en wordt de Nederlandse markt overstroomd met buitenlandse groencertificaten die in eigen land een lagere waarde hebben. Door het grote aanbod van buitenlandse groencertificaten treedt de vreemde situatie op dat in Nederland de opwekking van 'echte' groene stroom (met windmolens enzovoort) commercieel niet langer aantrekkelijk is, en alle investeerders in 'Made in Holland' groene stroom de dupe worden van het feit dat Nederland voorop dan wel uit de pas loopt bij de liberalisering van de markt voor groene stroom. Tevens wordt veel verwarring gesticht omtrent de lading die de groene vlag zou moeten dekken. Uit een recent consumentenonderzoek blijkt namelijk dat consumenten wantrouwend blijven over de groenheid van groene stroom⁴. Een verder afnemend consumentenvertrouwen zou funest zijn voor een efficiënt opererende markt voor groene stroom, omdat er ofwel te weinig volume wordt verhandeld, of er alleen een haalbare markt komt zolang de overheid intervenueert door middel van belastingmaatregelen zoals de reb.

Opwekking groene stroom in Nederland

Van alle mogelijkheden om groene stroom op te wekken was voor 21 maart 2002 in Nederland

windenergie in het stadium beland dat het mogelijk was dankzij de bestaande fiscale faciliteiten windenergie op een commercieel rendabele wijze te produceren. Dit maakt windenergie een interessante casus, die als voorbeeld kan dienen voor andere alternatieve energiebronnen.

De opwekking van windelektriciteit in Nederland kost circa 0,05 per kilowattuur. Ter vergelijking, een kilowattuur grijze stroom op de spotmarkt kost gemiddeld circa 0,025 tot 0,050. Er zijn dus nu reeds momenten waarop windenergie concurrerend is ten opzichte van de spotprijs voor grijze stroom. Uit de prijsopbouw van elektriciteit voor een handelaar (zie figuur 2) blijkt dat de aantrekkelijkheid van het inkopen van echte groene stroom (bijvoorbeeld door middel van langetermijncontracten bij Nederlandse windmolenexploitanten) sterk onder druk te worden gezet indien de waarde van groencertificaten sterk daalt. Afhankelijk van de waarde van het groencertificaat kan namelijk worden geconcurrereerd met grijze stroom (voornamelijk op de huishoudelijke markt, waar het eindgebruikertarief nog gereguleerd is) of met andere vormen van groene stroom. Laat een voorbeeld hier voor verduidelijkend zorgen.

Stel dat de opwekkingsprijs van windelektriciteit in Nederland 0,05 per kilowattuur is, terwijl de spotprijs van elektriciteit 0,03 per kilowattuur bedraagt. Laat verder de reb gelijk zijn aan 0,06 per kilowattuur⁵. Als nu de waarde van een groencertificaat ergens tussen 0,02 en 0,06 per kilowattuur ligt, dan kan een handelaar groene stroom voordeliger aanbieden dan grijze, omdat het groencertificaat goedkoper is dan de waarde van de reb. Ligt de waarde van het groencertificaat echter lager dan 0,02 per kilowattuur, dan kan er zelfs goedkoper groene stroom worden aangeboden dan er in Nederland kan worden geproduceerd. Dit laatste scenario kan worden gerealiseerd

door goedkope grijze stroom, bijvoorbeeld kernenergie, in te kopen met een los, goedkoop buitenlands groencertificaat.

In een gesloten markt, zoals van vóór 21 maart 2002, kwamen alleen Nederlandse groencertificaten in aanmerking voor het nihil-tarief van de reb. Hierdoor leek het geen reëel scenario dat grijze stroom gecombineerd met een groencertificaat goedkoper zou zijn dan echte groene stroom. Sinds 21 maart accepteert de Nederlandse overheid echter ook certificaten uit het buitenland. Dumping van buitenlandse certificaten vormt een bedreiging voor de ontwikkeling van de opwekking van groene stroom in Nederland. De handel in echte groene stroom wordt ontmoedigd, omdat goedkope grijze stroom gecombineerd met een groencertificaat goedkoper kan zijn. Als afgeleide hiervan worden de investeringen in opwekking van groene stroom in Nederland ontmoedigd, omdat er minder handelaren geneigd zullen zijn om echte groene stroom in te kopen zolang er geen waarmerk bestaat dat differentiërend werkt.

Groencertificaten als kwaliteitslabel

De handel in groene stroom is lucratief; enerzijds vanwege de directe opbrengsten, anderzijds vanwege de indirecte effecten van het toegenomen groene imago van de handelaar in kwestie. Echter, het label 'groene stroom' blijkt meer te omvatten dan sommige consumenten begrijpen. Zo kan de groene stroom niet alleen uit verschillende bronnen zijn opgewekt, maar ook uit verschillende landen afkomstig zijn. Voorts geeft een goedgekeurd groencertificaat geen enkele garantie dat er daadwerke-

4. Uitgevoerd door marktonderzoeksbureau Jungle Rating en het groene stroom platform Greenprices. Zie www.junglerating.nl voor het persbericht, of www.greenprices.nl om het rapport te bestellen.

5. Dit getal is afgerond en geldt voor regulier huishoudelijk verbruik.

lijk groene stroom is ingekocht (zie in dit kader de argumentatie rondom figuur 2), maar lijkt het zelfs veel aantrekkelijker om grijze stroom in bulk in te kopen, en deze van een dun laagje groen te voorzien door middel van de inkoop van goedkope groencertificaten. Ofschoon dit laatste een volledig legale activiteit is, rijst de vraag of de consument die werkelijk om het milieu geeft ook wil betalen voor goedkoop ingekochte kernenergie gecombineerd met gedumpte buitenlandse groencertificaten. Deze energie werd voorheen namelijk ook al verkocht, alleen dan zonder het groene imago.

De aanbieders van groene stroom in Nederland maken het de consument niet duidelijker. Niet alleen wordt de consument overspoeld met een scala aan labels voor groene stroom, ook is het niet altijd duidelijk of de handelaar in kwestie nu echte groene stroom heeft ingekocht, of grijze met een groencertificaat.

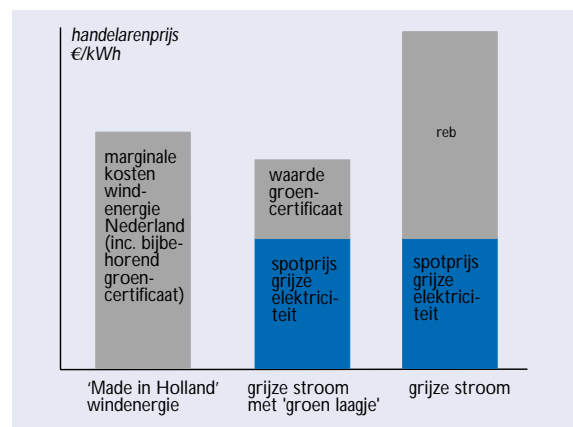
Sommige van de leveranciers van groene energie garanderen dat zij echte groene stroom inkopen dan wel produceren. Andere leveranciers beroepen zich op de overheid als kwaliteitswaarborger en laten daarmee in het midden wat er waar wordt ingekocht. De toevoeging van 'Made in Holland'-achtige garanties is begrijpelijk, want hiervan ligt de kostprijs hoger dan van inkoop van grijze stroom plus goedkope groenlabels. Het leidt echter tot welvaartsverlies, daar er geld en moeite wordt gestoken in een label dat niets zegt. Het huidige groencertificaat geeft geen voldoende waarborg dat daadwerkelijk groene stroom is ingekocht door de handelaar, maar opent de mogelijkheid dat consumenten het gevoel krijgen dat er een eerlijke prijs wordt betaald voor duurzame energie. Zolang er echter geen garantie bestaat dat de waarde van een groencertificaat een weerspiegeling is van de waarde van de vermeden milieubelasting, in plaats van het resultaat van vraag en aan-

bod in een verstoorde markt, wordt de geloofwaardigheid van het groencertificaat als 'waarborg van authenticiteit' aangetast. Extra garanties van energiehandelaren, zoals het publiek maken van delen van inkoopcontracten, zijn onproductief en zorgen voor nog meer verwarring.

Discussie

Met het accepteren van buitenlandse groencertificaten voor het nihil tarief voor de reb heeft de Nederlandse overheid een markt-imperfectie gecreëerd. De oorzaak van deze markt-imperfectie ligt besloten in het feit dat ofschoon technisch gezien de buitenlandse certificaten dezelfde (brede) lading dekken als de Nederlandse, er in economische zin een verschil kan bestaan omtrent de waarde van een dergelijk certificaat. De landen waar vanuit nu groencertificaten kunnen worden geïmporteerd, hebben immers niet een fiscale regeling die overeenkomt met de reb-regeling in Nederland.

Het huidige Nederlandse beleid ter stimulering van het inkopen van groene stroom door consumenten leidt niet tot een stimulering van handel en productie van echte groene stroom in Nederland. Door de import van goedkope buitenlandse groencertificaten wordt het lucratiever om geen groene stroom te kopen die in Nederland is opgewekt (dan wel te produceren), maar juist grijze stroom met een goedkoop buitenlands groencertificaat. Investeerders in Nederlandse opwekkingscapaciteit voor groene stroom en handelaren die zich reeds committeerden aan lange-termijn inkoopcontracten hebben een nadeel ten opzichte van de handelaren die grijze stroom inkopen met een groen laagje. Omdat het groencertificaat niet differentieert naar herkomst, is het lastig voor de consument om prijs of etiket als signaal voor kwaliteit te hanteren. In feite creëert de overheid nu een markt-imperfectie waar handelaren in groene energie kunnen profiteren van de intrins-



parantie van het systeem. Ofschoon het loffelijk is van de Nederlandse overheid om zich in te zetten voor het liberaliseringsproces binnen de EU, alsmede voor de stimulering van vraag naar en productie van groene stroom, heeft de huidige regelgeving tot gevolg dat de Nederlandse groene industrie het slachtoffer lijkt te worden van diezelfde politiek. Nederland is te klein om voorop te lopen in liberaliseringsprocessen.

Arjen Mulder en Gertjan de Jong

Figuur 2. *Indicatief overzicht van prijsopbouw voor elektriciteitshandelaren, exclusief winstopslag handelaar en btw*