

Vergaderjaar 2018–2019

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 302

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2019

In 2017 is een proces- en risicoanalyse naar de Regeling Stimulering Duurzame Energie (SDE+) en Regeling Garanties van Oorsprong (GVO) uitgevoerd door Berenschot Groep B.V.. Hieruit kwam vooral een aantal risico's bij vergissing en in de warmteketen naar voren. Ook heeft Berenschot een aantal aanbevelingen gedaan. Er zijn grote stappen gezet om deze aanbevelingen te implementeren en er wordt gewerkt aan de laatste aanpassingen. Middels deze brief wil ik uw Kamer hier graag over informeren.

Berenschot heeft vijf mogelijke risico's gedetecteerd.

1. Validatie en controle meetgegevens

Juiste informatiestromen over de productie van duurzame energie zijn cruciaal voor het optimaal functioneren van de SDE+/GVO-keten. Als de vaststelling van een productie-installatie incorrect of onvolledig blijkt te zijn, kan daarmee een installatie onterecht worden «vergroend» en de producent teveel subsidie ontvangen. Wanneer de productie foutief gemeten wordt, bestaat het risico dat er te veel verhandelbare certificaten worden uitgegeven.

Om een doeltreffende validatie van meetgegevens te doen, met name bij de vaststelling, was meer capaciteit en borging van kennis en processen bij netbeheerders noodzakelijk. Hiertoe zijn er vanaf eind 2017 op structurele basis overleggen ingepland tussen EZK, CertiQ en RVO.nl en de netbeheerders en meetbedrijven. Deze overlegstructuren en de frequentie van de overleggen wordt op continue basis verbeterd. Ook het uitvoeren van steekproefsgewijze fysieke controles en/of periodieke audits op de kwaliteit van meetdata door meetbedrijven helpt bij een doeltreffende validatie. Al vanaf het begin van de SDE-regeling worden warmteprojecten bij de start bezocht door RVO. Ook worden

risicoprojecten, die na administratieve controle afwijkingen geven, nader gecontroleerd door CertiQ en RVO.nl gezamenlijk.

2. Automatisering proces meetrapporten warmte en gas

Waar er bij elektriciteit en warmte al sprake was van een geautomatiseerd proces – waarin meetgegevens en GVO's van CertiQ automatisch bij RVO.nl terechtkomen – was dit bij gas niet het geval. Dit brengt het risico met zich mee dat getallen verkeerd worden overgenomen. Dit heeft direct impact op het aantal uitgegeven GVO's en het bedrag dat de producent aan subsidie ontvangt. Het berichtenverkeer tussen Vertogas en RVO.nl is daarom per 2019 geautomatiseerd. De ontvangst van warmte berichten (tussen meetbedrijven en CertiQ) zal verder worden geautomatiseerd.

3. Controle op verhoudingen biomassa grondstoffen vergisting

Dit risico heeft specifiek betrekking op installaties die biogas produceren door middel van mono-mestvergisting of co-vergisting. Vanuit de SDE+-regeling zijn producenten verplicht een bepaald percentage aan dierlijke mest te gebruiken bij de vergistingsmethode die zij hanteren. Voor co-vergisting gaat dit om ten minste 50%, aangevuld met zogenaamde «co-producten» en bij mono-mestvergisting gaat het om ten minste 95% dierlijke mest. Het blijkt in de praktijk moeilijk te controleren voor accountants of de verhouding aan biomassa producten die producenten inzetten in hun co-vergistingsinstallaties volgens de richtlijnen is.

In de meststoffenwetgeving is opgenomen dat digestaat (restproduct van vergisting) uit ten minste 50% dierlijke mest moet bestaan om op het land te mogen uitrijden. Hier wordt op gecontroleerd door de NVWA. Door de SDE+-subsidievoorwaarden te koppelen aan Bijlage Aa van de meststoffenwetgeving kunnen accountants beter controleren of aan de 50% verplichting voldaan wordt. Daarom is per 2019 in de SDE+-subsidievoorwaarden opgenomen dat aan de meststoffenwetgeving dient te worden voldaan. Bij het niet voldoen aan de subsidievoorwaarden kan de subsidie worden bijgesteld of zelfs worden stopgezet. Door de SDE+-subsidievoorwaarden te koppelen aan de meststoffenwetgeving kan door RVO.nl ook een efficiëntere risicoanalyse gemaakt worden op basis waarvan de NVWA de mogelijkheid heeft om meer gericht bedrijfscontroles uit te voeren. Deze intensivering van de samenwerking tussen handhavingdiensten maakt de controles efficiënter.

4. Onjuist afgegeven biomassaverklaringen co-vergisting

Producenten die voor de productie van duurzame energie gebruik maken van biomassa, zijn bij grotere vermogens op basis van de GVO regeling verplicht een jaarlijkse biomassaverklaring te laten opstellen door een accountant. Bij kleinere vermogens wordt door meetbedrijven een controle uitgevoerd. In deze biomassaverklaring verklaart de accountant, op basis van een gecontroleerde en door de producent aangeleverde biomassaverantwoording, dat uitsluitend biomassastromen zijn gebruikt die zijn toegestaan voor de categorie productie-installaties waarvoor subsidie is ontvangen. Er werd ontoereikend gecontroleerd op de feitelijke correctheid van de opgegeven mix van grondstoffen. Juist doordat een accountant deze biomassaverklaring afgeeft, kon dit een schijnzekerheid in de keten introduceren. Hierdoor kon het eenvoudiger gebeuren dat een producent subsidie en verhandelbare groencertificaten ontving, terwijl deze zich niet aan de regels hield.

De accountant kan deze controle nu beter uitvoeren aan de hand van de onder punt 3 genoemde meststoffenwetgeving en de koppeling tussen de meststoffenwetgeving en de SDE+-subsidievoorwaarden.

5. Controle op nuttig aangewende warmte

Voor het verkrijgen van SDE+-subsidie op een warmte-installatie, moet de warmte die wordt geproduceerd nuttig worden aangewend. Dat wil zeggen dat de geproduceerde warmte ook daadwerkelijk wordt ingezet waarvoor het is bedoeld (bijvoorbeeld voor de verwarming van de gebouwde omgeving). Uit de gevoerde gesprekken met ketenpartners bleek echter dat het in het proces moeilijk te beoordelen is of geproduceerde warmte bij een producent daadwerkelijk nuttig wordt aangewend. Hierdoor ontstond het risico dat een warmteproducent subsidie ontving voor groene energie die in de praktijk niet werd gebruikt, ofwel die werd gebruikt voor toepassingen die niet kwalificeren als nuttige toepassing, zoals het drogen van energiedragers.

Het verhogen van de frequentie waarmee CertiQ de meetwaarden binnenkrijgt van de producenten kan ervoor zorgen dat de plausibiliteitschecks op de nuttige aanwending van de warmte meer gedegen zijn, doordat er nauwkeuriger gecontroleerd kan worden of de warmteproductie in lijn is met de toepassing. De beschikbare data van CertiQ wordt sneller doorgestuurd naar RVO.nl.

Er wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een meetcode voor warmte waarin de afspraken met betrekking tot de warmtemetingen worden ingebouwd. Hiermee wordt het risico op niet nuttig aangewende warmte nog verder verlaagd.

Daarnaast worden alle warmteprojecten bij de start bezocht door RVO.nl. Hoog risicoprojecten worden vaker bezocht door RVO.nl. Tijdens deze controles wordt gecontroleerd op de toepassing van de warmte. Bij hoog risicoprojecten wordt jaarlijks getoetst of de gerapporteerde warmteafzet in overeenstemming is met de vooraf opgegeven verwachtingen en wordt er een plausibiliteitscontrole gedaan.

Met het invoeren van structurele overleggen tussen RVO.nl, CertiQ, Vertogas, netbeheerders en meetbedrijven en het automatiseren van het berichtenverkeer zijn stappen gezet om de aanbevelingen van Berenschot te implementeren. De fysieke controles die plaatsvinden bij projecten en het opnemen van de meststoffenwetgeving als SDE+-subsidievoorwaarde dragen ook bij om de risico's binnen de SDE+- en GVO-regeling te mitigeren. Door het intensiveren van de samenwerking tussen RVO.nl en de NVWA, het automatiseren van het warmteberichtenverkeer en het ontwikkelen van een meetcode voor warmte beoog ik de risico's verder te mitigeren.

Naast geconstateerde afwijkingen door de NVWA, die bestuurlijk zijn en of worden afgehandeld op basis van de SDE+-subsidievoorwaarden zijn er tot op heden (slechts) twee zaken bij vergistingsbedrijven met een SDE+-subsidie waar een vermoeden van fraude is.

In 2019 is de categorie «co-vergisting» niet meer opgenomen in de SDE+-regeling. 50% Mestvergisting (samen met 50% co-producten) wordt nu geschaard onder de categorie «allesvergisting». Hiermee valt het financiële voordeel weg dat producenten hadden als zij kozen voor co-vergisten. Hiermee vervalt de noodzaak tot controle op de 50% verhouding vanuit de SDE+-regeling voor toekomstige vergistingsprojecten.

In Nederland zijn ruim 200 vergistingsinstallaties die biomassa, mest of een combinatie van beide vergisten en hiermee groen gas of hernieuwbare elektriciteit en/of warmte produceren met een SDE beschikking. In totaal produceren deze installaties bijna 12 PJ aan groen gas of elektriciteit en/of hernieuwbare warmte, dit is circa 15% van de totale groen gas en hernieuwbare elektriciteit en warmte productie in de SDE+. Er zijn voor de komende jaren nog circa 85 installaties met een subsidieverlening die samen nog eens bijna 10 PJ groen gas of elektriciteit in combinatie met hernieuwbare warmte kunnen gaan produceren. De vergistingssector is belangrijk voor de Nederlandse hernieuwbare energiedoelen en levert een belangrijke bijdrage aan de productie van hernieuwbaar gas, elektriciteit en warmte.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes