

Aandachtspunten van Indaver Compost B.V. Ontwerpregeling garanties van oorsprong voor energie uit hernieuwbare energiebronnen en HR-WKK-elektriciteit (Versie Internetconsultatie), hierna te noemen ‘Regeling’

Inleiding:

De basis voor deze Regeling ligt in artikel 77 van de Elektriciteitswet 1998, artikel 66l van de Gaswet en artikel 29 van de Warmtewet.

In artikel 6 Regeling wordt bepaald:

Artikel 6 in mindering brengen van gebruikte energie

1. Indien de productie-installatie van de producent voor de opwekking van duurzame elektriciteit of van HR-WKK-elektriciteit gebruik maakt van elektriciteit die is afgenomen van een net, brengt de netbeheerder de hoeveelheid elektriciteit die daarvoor is afgenomen van het net in mindering op de hoeveelheid duurzame elektriciteit of HRWKK- elektriciteit die hij op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel i, van de Elektriciteitswet 1998 meet.

2. Indien de productie-installatie van de producent voor de opwekking van energie uit hernieuwbare energiebronnen gebruik maakt van gas dat is afgenomen van een net, brengt de netbeheerder de hoeveelheid gas die daarvoor is afgenomen van het net in mindering op de hoeveelheid energie uit hernieuwbare energiebronnen die hij op grond van artikel 10, vijfde lid, onderdeel d, van de Gaswet meet.

Uitleg van het ministerie voor de achtergrond van de netto methode als bedoeld in lid 2 geeft het ministerie¹ aan dat uit de definitie van hernieuwbaar gas –frase “opgewekt met hernieuwbare energiebronnen” – volgt dat ook bij een hybride productie-installatie alleen de energie opgewekt met hernieuwbare bronnen (biomassa) subsidiabel is en de fossiele input niet.

Aandachtspunten:

Opmerking 1: In artikel 66l Gaswet wordt niet verwezen naar artikel 10, lid 5 onderdeel d, maar naar artikel 10, lid 5 onderdeel c (zie artikel 66l sub e en f Gaswet), terwijl in artikel 6 lid 2 van de Regeling wel wordt verwezen naar artikel 10, vijfde lid, onderdeel d, van de Gaswet. Nu artikel 66l Gaswet niet de basis kan zijn van artikel 6 lid 2 Regeling, wat is dan wel de wettelijke basis?

Opmerking 2: In de toelichting van artikel 66l Gaswet² wordt de wijziging verklaard vanuit de wens om te stroomlijnen. Er wordt niet gesproken over het uitgangspunt “Het is niet de bedoeling dat bij de productie van hernieuwbare energie grote hoeveelheden fossiele energie worden ingezet” zoals vermeld in de toelichting op artikel 6 van de regeling. Wat wordt verstaan onder “grote hoeveelheden fossiele energie”? Is artikel 6 lid 2 Regeling enkel gebaseerd op het stimuleringsbeleid ten aanzien van hernieuwbare energie?

Opmerking 3: Uitgangspunt van deze Regeling is stroomlijnen van certificering zodat de herkomst van energie wordt aangegeven waardoor de producenten hun opgewerkte energie als groene energie kunnen verkopen en leveranciers en verbruikers de vergroening van hun levering en energieverbruik kunnen aantonen en niet vernauwing van bruto naar netto hoeveelheden subsidiabel hernieuwbaar gas.

¹ E-mail 14 juli 2014 van mw. S. Breman-Vrijmoed Msc aan de heer F. Gast

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3 pag 10, 23 en 25

Opmerking 4:

In de toelichting op artikel 2 van het Besluit SDE+³ staat ten aanzien van hernieuwbaar gas vermeld⁴:

Voor hernieuwbaar gas bestaat thans nog geen vergelijkbaar systeem van certificaten. Om te kunnen rekenen met volumes aardgas van verschillende kwaliteit worden deze herleid tot gas van standaard Groningen-kwaliteit. Hiertoe wordt de hoeveelheid aardgas met een afwijkende gaskwaliteit van het Gronings aardgas voorkomen, op basis van verschil in verbrandingswarmte herleid tot een (fictief) volume van Groningen kwaliteit (35,17 Megajoules bovenwaarde per m³ van 0°C en 101,325 kPa, of 1,01325 bar).

Hieruit valt op te maken dat de hoeveelheid geproduceerd gas opgewekt met hernieuwbare energiebronnen (lees biomassa⁵) in een hybride productie-installatie die ook fossiele energiebronnen gebruikt (lees grijs gas) hernieuwbaar gas is herleid tot een (fictief) volume van Groningen kwaliteit. In deze toelichting ligt niet besloten dat onder hernieuwbaar gas verstaan wordt de gemeten hoeveelheid gas opgewekt met hernieuwbare bronnen verminderd met de gemeten hoeveelheid gas afkomstig van fossiele energiebronnen.

Daarbij komt dat in de aanpassing van de Gaswet (18 december 2013⁶) een aantal definities is geïntroduceerd waaruit niet valt op te maken dat hernieuwbaar gas een netto hoeveelheid moet zijn.

Artikel 1 lid 1 sub as, at en au Gaswet:

as. gas uit hernieuwbare energiebronnen: een stof die is opgewekt in een productie-installatie die uitsluitend gebruik maakt van hernieuwbare energiebronnen of is opgewekt met hernieuwbare energiebronnen in een hybride productie-installatie die ook gebruik maakt van fossiele energiebronnen;

at. garantie van oorsprong voor gas uit hernieuwbare energiebronnen: gegevens op een rekening die betrekking hebben gas uit hernieuwbare energiebronnen en waarmee wordt aangetoond dat een producent met zijn installatie een hoeveelheid gas uit hernieuwbare energiebronnen heeft opgewekt;

au. productiemeetgegevens: de gegevens betreffende de hoeveelheid gas uit hernieuwbare energiebronnen die door een producent wordt ingevoerd op een gastransportnet;

³ (http://wetten.overheid.nl/BWBR0022735/geldigheidsdatum_10-07-2014)

⁴ Staatsblad 2007, nr 410, pag 33

⁵ Zie definitie van hernieuwbare energiebronnen Artikel 1 lid 1 sub a Besluit SDE +

⁶ Wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet (wijzigingen samenhangend met het energierapport 2011) (Stb. 2013, 573)

Gaswet artikel 10 lid 5 onderdeel d

d. de hoeveelheid gas uit hernieuwbare energiebronnen te meten.

Toelichting op dit artikel in de MvT⁷:

De wijzigingen in artikel 10, vijfde en zevende lid, van de Gaswet en de toevoeging van een tiende en elfde lid aan artikel 10 van de Gaswet hangen samen met de wettelijke regeling van garanties van oorsprong voor gas. Om het systeem van garanties van oorsprong te laten werken is het van belang dat netbeheerders enkele feitelijke taken uitvoeren met betrekking tot de geschiktheid van productie-installatie en het verzamelen van productiemeetgegevens. In paragraaf 2.6 van de algemene toelichting zijn de wijzigingen met betrekking tot garanties van oorsprong toegelicht.

Deze toelichting wordt ook gebruikt voor artikel 66l van de Gaswet.

Gaswet artikel 66l:⁸

1. Onze Minister stelt bij ministeriële regeling de tarieven vast voor kosten die gepaard gaan met handelingen met betrekking tot garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare bronnen.

2. Onze Minister stelt bij ministeriële regeling regels met betrekking tot:

a. de informatie die door producenten, leveranciers, handelaars, afnemers of netbeheerders verstrekt wordt aan Onze Minister;

b. het uitgeven en de geldigheidsduur van garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare bronnen;

c. het vermelden van gegevens op garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare bronnen;

d. de voorwaarden waaronder en de wijze waarop producenten, leveranciers, handelaars of afnemers gebruik kunnen maken van de door hen verkregen garanties van oorsprong voor gas uit hernieuwbare bronnen of deze kunnen verhandelen;

e. de vaststelling, bedoeld in artikel 10, vijfde lid, onderdeel c;

f. het meten, bedoeld in artikel 10, vijfde lid, onderdeel c, en tiende lid.

Memorie van toelichting bij artikel 66l Gaswet verwijst naar artikel 2.6 algemeen deel MvT⁹:

2.6 Certificering van duurzame energie

Certificering van de opwekking van diverse vormen van energie (elektriciteit, warmte en gas) uit hernieuwbare bronnen draagt bij aan de ontwikkeling van deze vorm van energieopwekking. Hiermee wordt de herkomst van energie aangegeven waardoor de producenten hun opgewerkte energie als groene energie kunnen verkopen en leveranciers en verbruikers de vergroening van hun levering en energieverbruik kunnen aantonen.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3 pag 23

⁸ Staatsblad 2013 nr 573 pag 10

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 493, nr. 3 pag 10

Thans is er een verschil in de wijze waarop diverse vormen van energie worden gecertificeerd. Voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen en elektriciteit opgewekt in een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling is in de Elektriciteitswet 1998 bepaald dat de garantiebeheerinstantie garanties van oorsprong uitgeeft. De bepalingen in de Elektriciteitswet 1998 over garanties van oorsprong strekken tot implementatie van de richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG (PbEU 2009, L 140) en de richtlijn 2004/8/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake de bevordering van warmtekrachtkoppeling op basis van de vraag naar nuttige warmte binnen de interne energiemarkt en tot wijziging van Richtlijn 92/42/EEG (PbEU 2004, L 52). De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet is bij besluit aangewezen als garantiebeheerinstantie. Daarnaast is de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet belast met de uitgifte van certificaten voor elektriciteit uit niet-hoogrenderende warmtekrachtkoppeling. Voor gas uit hernieuwbare energiebronnen is recent een certificeringssysteem opgezet dat wordt uitgevoerd door Gasunie BV. Producenten van gas uit hernieuwbare energiebronnen kunnen de certificaten gebruiken als bewijsmiddel voor het verkrijgen van subsidie op grond van Besluit stimulering duurzame energieproductie (SDE-subsidie). Dit certificeringssysteem kent geen wettelijke grondslag. Hetzelfde geldt voor de certificering van warmte uit hernieuwbare energiebronnen. De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft subsidie ontvangen om een certificeringssysteem op te zetten. Ook voor warmte geldt dat certificering van belang is voor het verkrijgen van SDE-subsidie.

In het kader van stroomlijnen van taken en bevoegdheden is het van belang de certificering van diverse energievormen uit hernieuwbare energiebronnen op eenzelfde wijze te regelen. Dat de resultaten van de certificering worden gebruikt voor het verkrijgen van SDE-subsidie speelt daarbij een belangrijke rol. Een goede reden voor het huidige verschil tussen de wettelijke regeling van de uitgifte van garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit en elektriciteit uit HR-WKK en het ontbreken van een wettelijk kader voor gas en warmte uit hernieuwbare energiebronnen ontbreekt.

Daarbij speelt ook dat zowel de rechtbank Arnhem en het College van Beroep voor het bedrijfsleven recentelijk hebben bepaald dat de uitgifte van garanties van oorsprong gekwalificeerd moet worden als een publiekrechtelijke rechtshandeling gericht op rechtsgevolg. Iedere uitgifte van een garantie van oorsprong is derhalve een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van het bepaalde in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan waarop de bepalingen van de kaderwet van toepassing zijn. De wens om de certificering van gas en warmte uit hernieuwbare energiebronnen bij wet te regelen, zou er toe leiden dat de instanties die deze taak opgedragen krijgen, ook aangemerkt zouden moeten worden als een zelfstandig bestuursorgaan. Het kabinetsbeleid is er echter op gericht zeer terughoudend om te gaan met de instelling van nieuwe zelfstandige bestuursorganen.

Dit heeft geleid tot een herbezinning van de toedeling van de taken op het gebied van certificering van elektriciteit, gas en warmte uit hernieuwbare bronnen en elektriciteit uit HR-WKK. In dit wetsvoorstel is er voor gekozen de certificerende taak op te dragen aan de Minister van Economische Zaken. Dit past binnen het kabinetsbeleid geen afbreuk te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Op basis van de Algemene wet bestuursrecht kan een bestuursorgaan de aan hem opgedragen bevoegdheden mandateren. In het mandaatbesluit zal worden bepaald aan wie dit mandaat wordt gegeven en op welke wijze de relatie met de mandaatgever wordt geborgd. Uitgifte van garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit en HR-WKK vergt een onafhankelijke positie ten opzichte van producenten, handelaren en leveranciers. Dat is ook een verplichting, die uit bovengenoemde richtlijnen volgt. Ervaringen tot dusver leren dat de deelnemers aan het stelsel van garanties van oorsprong hechten aan een onafhankelijke partij die garanties van oorsprong uitgeeft. De minister staat los van deze marktpartijen. Om zeker te stellen dat ook de gemandateerde een onafhankelijke positie inneemt, is in het wetsvoorstel opgenomen dat bij mandaat aan een niet-onderschikte, deze niet-onderschikte onafhankelijk moet zijn van producenten, handelaren en leveranciers.

Indien de bevoegdheid tot het uitgeven en innemen van garanties van oorsprong wordt gemandateerd aan een niet-onderschikte, zal tussen de minister en de gemandateerde vastgelegd moeten worden welke informatie aan de minister wordt gegeven en op welke wijze de vertrouwelijkheid van informatie wordt geborgd. Deze vertrouwelijkheid betreft zowel de wijze waarop de minister de gegevens die betrekking hebben op het proces van het uitgeven en innemen van garanties van oorsprong gebruikt, als de wijze waarop de gemandateerde deze gegevens mag gebruiken. Voor een belangrijk deel bepaalt de Wet openbaarheid van bestuur welke gegevens die vertrouwelijk aan de minister zijn gegeven, actief of passief naar

buiten mogen worden gebracht. In het informatieprotocol zal uitwisseling van gegevens tussen de minister en gemandateerde en de vertrouwelijkheid van de gegevens een belangrijke plek krijgen.

Om het bovenstaande te realiseren worden de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet en de Warmtewet gewijzigd. De bepalingen over het uitgeven en innemen van garanties van oorsprong voor de drie soorten van energie zijn gelijklopend, met uitzondering van de bepaling die vaststelt of een productie-installatie geschikt is voor de productie van de betreffende energie. Voor duurzame elektriciteit was deze taak opgedragen aan de netbeheerder op wiens net de productie-installatie wordt aangesloten. Deze taak blijft gehandhaafd en wordt ook opgelegd aan de netbeheerder van het gastransportnet op wiens net een productie-installatie voor het opwekken van gas uit hernieuwbare energiebronnen wordt aangesloten. Omdat de Warmtewet geen netbeheerder kent, wordt deze taak opgedragen aan het meetbedrijf.

In de Elektriciteitswet 1998 worden de thans gelijklopende artikelen voor garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit en elektriciteit uit HR-WKK samengevoegd. Hierdoor kan de aparte paragraaf over HR-WKK vervallen. Ook de artikelen betreffende informatie-uitwisseling tussen de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet en de minister van Economische Zaken kunnen vervallen. De wijze waarop de minister door de netbeheerder wordt geïnformeerd zal in een informatieprotocol worden opgenomen. De bevoegdheid tot uitgifte van certificaten voor niet-hoogrenderende WKK komt te vervallen. Deze certificaten werden alleen gebruikt voor het verkrijgen van MEP-subsidie. Deze subsidie wordt al enige jaren niet meer verleend en producenten vragen sinds die tijd geen certificaten meer aan.