

AANGETEKENDE

Ministerie van Economische Zaken
Minister van Economische Zaken
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

9 februari 2017

Bezwaarschrift

Geachte mevrouw, heer,

Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam, maakt hierbij bezwaar tegen de subsidie besluiten waarbij op grond van de Algemene Uitvoeringsregeling SDE en de Aanwijzingsregelingen SDE-categorieën voorjaar 2016 en najaar 2016 (hierna: SDE-regelingen) subsidies zijn verleend aan in ieder geval zes bedrijven voor de bij- en meestook van biomassa. Greenpeace raakte hiervan op de hoogte door een recent op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) gepubliceerde overzicht, hoewel onduidelijk is aan welke bedrijven de subsidie werd verleend, hoeveel subsidie aan welk bedrijf werd verleend en onder welke voorwaarden. Een kopie van dat overzicht gaat hierbij (**bijlage**).

Greenpeace verzoekt hierbij om zo spoedig mogelijk die subsidiebeschikkingen, waarbij aan in ieder geval zes bedrijven in de 'rondes' voorjaar en najaar 2016 SDE-subsidie werd verleend voor biomassa bij- en meestook aan Greenpeace te verstrekken, zodat de gronden van dit bezwaarschrift waar nodig kunnen worden aangevuld.

Hieronder volgt een uiteenzetting van de feitelijk achtergrond van dit bezwaar, daarna zullen de bezwaren tegen de betreffende subsidiebesluiten uiteen worden gezet.

Achtergrond

Het Energieakkoord werd op 6 september 2013 door onder andere Greenpeace en de Rijksoverheid ondertekend. Daarin is onder meer het volgende vastgelegd:

Partijen willen met deze aanpak, in combinatie met ambitieuze energiebesparing, in 2023 16% hernieuwbare energie realiseren, en 14% in 2020, met commitment in 2020 voor realisatie in 2023.

14% hernieuwbare energie in 2020 is tevens de verplichte Europese doelstelling en wordt gedefinieerd in termen van finaal energiegebruik: Elektriciteit, warmte, transportbrandstoffen. In het Energieakkoord is een plafond gesteld op de subsidie voor bij- en meestook van biomassa in kolencentrales (BMS):

Partijen spreken af dat de stimulering van biomassa in kolencentrales de 25 PJ niet zal overschrijden. Deze stimulering door de overheid van grootschalige inzet van biomassa zal zich beperken tot de nieuwe kolencentrales en de centrales die zijn gebouwd in de jaren 90. In overleg wordt nader uitgewerkt hoe de beperking tot 25 PJ biomassa, de wijze van de ondersteuning en het eventueel gebruiken van een tenderprocedure vorm kan worden gegeven in de SDE+¹.

Dit plafond werd ingesteld op aandringen van onder meer Greenpeace. De redenen voor dit plafond zijn als volgt:

- De beschikbaarheid van biomassa voor energie die aan minimum duurzaamheidscriteria voldoet, is zeer beperkt. Inzet van BMS moet vanuit het belang van milieubescherming beperkt blijven om de vraag naar hout te beperken en zo de druk op bossen binnen de perken te houden.
- Subsidies voor BMS leiden tot meer winst voor kolencentrales, wat ingaat tegen het principe van 'de vervuiler betaalt'
- BMS leidt niet tot een structurele verandering in energieopwekking en dient daarmee niet de duurzame energievoorziening, maar is subsidie voor een alternatieve brandstof in een kolentrale. Nadat de subsidietermijn voor BMS is afgelopen gaan er weer kolen in de kolentrale en is er niets veranderd.

In het Energieakkoord is een plafond van 25 petajoule (PJ) gesteld voor BMS in Nederland. Subsidie beschikkingen worden afgegeven voor een periode van acht jaar. Het plafond van 25 PJ is daarbij als maximum grens gesteld, er geldt geen minimum voor BMS. Bij wijze van compromis is Greenpeace akkoord gegaan met ruimte voor BMS, maar wel onder de strikte voorwaarde dat dit plafond van 25 PJ absoluut niet wordt overschreden.

Kolencentrales produceren en leveren naast elektriciteit ook warmte. Een groot deel van die warmte wordt gebruikt voor o.a. de verwarming van huizen en gebouwen. Van de Amercentrale van RWE in Geertruidenberg is bekend dat deze stadswarmte levert aan onder meer Tilburg en Breda. De nieuwe kolentrale van Uniper op de Tweede Maasvlakte levert warmte aan omringende industrieën. Die warmtelevering telt mee voor de verplichte doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020, de doelstelling die de Nederlandse overheid tracht te halen, onder andere door subsidieverlening op grond van de SDE-regeling najaar 2016, en moet daarom meetellen voor de vraag of subsidiëring van BMS onder het afgesproken plafond van 25 PJ blijft. Het Energieakkoord spreekt immers van een plafond van 25 PJ energie, niet 25 PJ elektriciteit.

In het Energieakkoord staat dat milieuorganisaties betrokken zullen worden bij de vormgeving van de wijze van ondersteuning van BMS maar dat is nooit gebeurd. Greenpeace is nooit geconsulteerd door het ministerie van Economische Zaken, die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Op 11 november 2014 stuurde minister Kamp een brief naar de Tweede Kamer waarin hij kort toelicht hoe hij de stimulering van BMS wil vormgeven²:

In het Energieakkoord is afgesproken om deze categorie vanaf 2015 te stimuleren voor maximaal 25 PJ jaarlijkse energieproductie..

En:

Kolencentrales krijgen in principe subsidie uitbetaald voor de productie van hernieuwbare elektriciteit. Indien zij warmte nuttig afzetten en daardoor de elektriciteitsproductie afneemt, worden ze daarvoor gecompenseerd. In zijn geheel wordt er dan immers meer hernieuwbare energie geproduceerd.

¹ Stimulering Duurzame Energieproductie, <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie-sde>

² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31239-180.odt>

Om stadswarmte te kunnen leveren van een voldoende hoge temperatuur moeten kolencentrales hun elektrisch rendement terugbrengen. Minister Kamp geeft in bovenstaand citaat aan dat kolencentrales subsidie krijgen per kWh geleverde hernieuwbare elektriciteit, maar daarbij worden gecompenseerd voor het aandeel elektriciteitsproductie dat ze dan inleveren omdat ze die warmte afzetten. Deze passage veronderstelt dat minister Kamp toentertijd van plan was om levering van warmte aan derden wel degelijk mee te nemen onder het plafond van 25 PJ, zoals de afspraak is, hoewel dat er niet expliciet staat. Voor Greenpeace was er geen enkele aanleiding om op basis van deze brief te concluderen dat het afgesproken plafond van 25 PJ overschreden zou gaan worden.

BMS werd toegevoegd aan de SDE+ in een wijziging van de SDE+-regeling voor het jaar 2015.³ In het besluit van 27 januari 2015, houdende wijziging van het Besluit stimulering duurzame energieproductie staat in de toelichting:

In het energieakkoord is afgesproken dat er niet meer dan 25 PJ per jaar bij- en meestook gesubsidieerd mag worden. In het besluit wordt geregeld dat een cap op de energieproductie kan worden gesteld.

Uiteindelijk is de SDE+ regeling pas opengesteld voor BMS in het jaar 2016. Uit een rapportage van RVO die op 27 januari 2017 bekend werd gemaakt blijkt, zoals hiervoor vermeld, dat aan in totaal zes projecten bij beschikking subsidie is toegekend voor BMS.⁴ Het blijkt echter te gaan om subsidie voor veel meer energieproductie uit BMS dan de in het Energieakkoord neergelegde en het door het minister in de SDE-Regelingen gehanteerde plafond van 25 PJ energieproductie. De levering van warmte aan derden door kolencentrales is niet meegenomen bij het verlenen van de subsidie en de toepassing van het daarvoor geldende plafond. Met andere woorden: de minister heeft met de zes subsidie beschikkingen meer dan 25 PJ energieproductie gesubsidieerd. Minister Kamp bevestigt dit in antwoorden op Kamervragen van Jan Vos, en geeft aan dat door de gehonoreerde subsidie voor 2016 de hoeveelheid gesubsidieerde energie uit BMS omgerekend naar energieproductie niet maximaal op de afgesproken 25 PJ gaat uitkomen, maar op 28-29 PJ:⁵

In mijn brief van 11 november 2014 (Kamerstuk 31 239, nr. 180) over de SDE+ 2015 heb ik aangegeven dat kolencentrales in principe subsidie uitbetaald krijgen voor de productie van hernieuwbare elektriciteit. Indien zij warmte nuttig afzetten en daardoor hun elektriciteitsproductie afneemt, worden ze daarvoor gecompenseerd. In dat geval wordt subsidie voor de geproduceerde hernieuwbare elektriciteit en 15% van de geproduceerde en nuttig aangewende hernieuwbare warmte verstrekt. De maximale subsidiabele productie voor de productie van hernieuwbare elektriciteit, of hernieuwbare elektriciteit en hernieuwbare warmte bedraagt 25 PJ.

En:

Het is correct dat er met de subsidiëring van maximaal 25 PJ zoals afgesproken in het Energieakkoord, in de praktijk meer PJ's hernieuwbare energie worden gerealiseerd. Dit komt doordat kolencentrales die hun warmte nuttig afzetten gecompenseerd worden voor de gedeelde subsidiabele elektriciteitsproductie, maar zij geen subsidie ontvangen voor hun totale hernieuwbare warmteproductie. Dit heeft een aantal maatschappelijke en milieuvoordelen. Ten eerste wordt het energetisch rendement van de centrale hoger,

³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-47.html>

⁴ <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/sde/feiten-en-cijfers/stand-van-zaken-aanvragen>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/01/27/beantwoording-kamervragen-over-productieplafond-voor-bij-en-meestook-van-biomassa>

waardoor meer energie wordt geproduceerd en minder brandstof (kolen of duurzame biomassa) hoeft te worden ingezet. Ten tweede zou het niet toekennen van compensatie voor hernieuwbare warmteproductie ertoe leiden dat deze activiteit, die in principe wenselijk is, zou worden ontmoedigd. Dankzij deze compensatie kan er nu meer hernieuwbare energie geproduceerd worden met hetzelfde subsidiebedrag. Het is niet op voorhand duidelijk hoeveel PJ aan hernieuwbare warmte er uiteindelijk geproduceerd zal worden, omdat dit in belangrijke mate afhankelijk is van de vraag naar warmte op het warmtenet. Op basis van diverse aannames voor de mate waarin kolencentrales warmte produceren, is de verwachting dat bovenop de subsidiabele productie van 25 PJ nog 3-4 PJ aan hernieuwbare warmte geproduceerd wordt die niet gesubsidieerd wordt.

Met de geciteerde antwoorden op deze Kamervragen probeert de minister aan te voeren dat het Energieakkoord slechts spreekt over een plafond op de stimulering van 25 PJ hernieuwbare energie. Omdat restwarmte vrijkomt bij de productie van elektriciteit zou dat niet meer gestimuleerd hoeven te worden en kan het nuttig aanwenden daarvan gezien worden als een soort bonus, bovenop de 25 PJ. Die redenering klopt niet: de productie van elektriciteit en warmte in een kolencentrales zijn inherent aan elkaar gekoppeld: Warmte-kracht-koppeling: WKK. Met stimulering via de SDE+ waarmee BMS in een kolencentrale mogelijk wordt gemaakt wordt ook productie van hernieuwbare warmte gerealiseerd, die zonder subsidie niet zou plaatsvinden.

De Tweede Kamer heeft in december een motie aangenomen met een strekking waaruit blijkt dat de Kamer van BMS af wil⁶:

verzoekt de regering, de verstrekking van nieuwe SDE+-subsidie voor de bij- en meestook van biomassa in kolencentrales per direct, dan wel zo snel mogelijk, stop te zetten.

Bezwaren

De subsidiebeschikkingen zijn milieubesluitvorming die het belang van de bescherming van het milieu, waarvoor Greenpeace opkomt, direct raken. De basis van de subsidie zou het stimuleren van de duurzame energievoorziening moeten zijn, maar het op duurzaamheidscriteria gebaseerde plafond van 25 PJ wordt in de beschikking niet in acht genomen. Dit raakt in de kern de feitelijke en statutaire doelstellingen van Greenpeace. Vanuit milieuoogpunt is beperking van BMS tot het afgesproken plafond cruciaal. Grootschalige bij- en meestook van biomassa is boven dat plafond vanuit oogpunt van duurzaamheid niet acceptabel. Greenpeace heeft ingestemd met het Energieakkoord, mede omdat daarin het plafond van 25 PJ aan de subsidiëring van BMS was gesteld.

Dat de SDE-Regelingen dit plafond als uitgangspunt hebben, blijkt uit de Nota van toelichting, waarin het volgende is overwogen:

“Conform de afspraken in het energieakkoord moet de gebruikte biomassa aan duurzaamheidseisen voldoen. In deze regeling wordt verwezen naar de duurzaamheidseisen die in de algemene uitvoeringsregeling zijn gespecificeerd. Conform het Energieakkoord is het maximum aan bij- en meestook bepaald op totaal 25 PJ per jaar. Over de totale looptijd van de subsidiebeschikking van acht jaar is dit ten hoogste (8 x 6.944.444.444 kWh) 55.555.555.555 kWh.” (Stc. 2016, nr. 37730, p. 32).

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016Z23511&did=2016D48070>

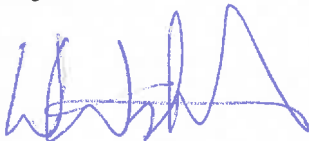
Greenpeace stelt op basis van bovenstaande vast dat minister Kamp, door verlening van subsidie voor biomassa bij- en meestook die het plafond van 25 PJ overschrijdt, de SDE-Regelingen onjuist toepast, althans heeft gehandeld in strijd met de SDE-Regelingen 2016, de Uitvoeringsregeling SDE en het Besluit SDE. Verder heeft de minister zich ten onrechte en in strijd met het vertrouwensbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel niet gehouden aan het plafond dat is afgesproken in het Energieakkoord en dat mede heeft gediend ter onderbouwing van de SDE-Regelingen 2016 zoals uit de Nota van toelichting blijkt ("totaal 25 PJ per jaar").

De minister heeft bovendien de maatschappij en de Tweede Kamer niet ingelicht over het voornemen om het plafond van 25 PJ bij- en meestook te overschrijden. De overschrijding van het plafond kon pas worden vastgesteld uit een door RVO gepubliceerd overzicht en pas nadat de subsidiebeschikkingen al waren verstrekt. Naar het oordeel van Greenpeace moeten de beschikkingen voor BMS die over 2016 zijn afgegeven daarom worden ingetrokken dan wel aangepast, omdat de minister daarin de gemaakte afspraken uit het Energieakkoord niet honoreert en ook handelt in strijd met de regelgeving inzake Stimulering Duurzame Energie, en met het eigen beleid op dit punt, ten nadele van het milieu en van Greenpeace. De besluiten zullen zodanig moeten worden aangepast dat levering van hernieuwbare warmte mee wordt genomen voor de vraag of het plafond van 25 PJ is of wordt bereikt. Boven dat plafond mag geen subsidie voor bijstook van biomassa worden verleend, conform de afspraken en het eigen beleid van de minister.

Greenpeace herhaalt het verzoek om toezending van stukken, onder toekenning van een nadere termijn waarbinnen de gronden van dit bezwaar kunnen worden aangevuld.

Greenpeace verzoekt de bezwaren gegrond te verklaren en de bestreden subsidiebesluiten te herroepen.

Hoogachtend,



Namens Stichting Greenpeace Nederland
Willem Wiskerke
Campaigner Klimaat en Energie



Eindstand SDE+ najaar 2016

De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+) is een regeling die het ministerie van Economische Zaken inzet om de productie van duurzame energie te stimuleren.

De 5,0 miljard euro die najaar 2016 beschikbaar was voor de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE+) is volledig toegekend aan 2.197 duurzame energie projecten. Van het totale budget van 5,0 miljard euro is:

- ✓ 1.757 miljoen euro toegekend aan 2.128 projecten voor hernieuwbare elektriciteit;
- ✓ 2.799 miljoen euro toegekend aan 63 projecten voor hernieuwbare warmte én WKK;
- ✓ 444 miljoen euro toegekend aan 6 projecten voor hernieuwbaar gas.

In onderstaande tabel staat de eindstand van de gehonoreerde SDE+ najaar 2016 projecten.

Tabel: Eindstand gehonoreerde projecten SDE+ najaar 2016

Hoofd-categorie	Categorie	Aantal aanvragen	Beschikt budget	Beschikt vermogen	Maximale subsidiabele productie
Totaal			(€ mln)	(MW)	(GWh)
HE	Windenergie	79	745	299	14.458
	Zon-PV	2.047	988	971	13.833
	Waterkracht	1	17	6	250
	AWZI/RWZI thermische drukhydrolyse	1	6	2	126
	Totaal HE	2.128	1.757	1.278	28.666
HEW	Biomassa allesvergisting	1	5	1	96
	Biomassa mest(co-)vergisting	6	53	11	733
	Biomassa mestmonovergisting	5	36	6	475
	Biomassa bij- en meestook	3	2.099	785	32.025
	Biomassa ketel vast of vloeibaar	16	14	14	537
	Biomassa thermische conversie	14	514	107	9.077
	Geothermie	1	63	18	1.507
	Zonthermie	17	14	17	182
	Totaal HEW	63	2.799	959	44.630
HG	Biomassa hernieuwbaar gas	6	444	95	8.940
	Totaal HG	6	444	95	8.940
Totaal SDE+ najaar 2016		2.197	5.000	2.332	82.237

NB In de tabel worden afgeronde waarden getoond. De som van de getoonde individuele waarden kan daarom afwijken van het totaal.

Aanvragen SDE+ najaar 2016

Tabel: SDE+ najaar 2016 aanvragen

Hoofd-categorie	Categorie	Aantal aanvragen	Maximaal aangevraagd budget	Maximaal aangevraagd vermogen	Maximale subsidiabele productie
Totaal			(€ mln)	(MW)	(GWh)
HE	Windenergie	94			
	Zon-PV	4.431			
	Waterkracht	6			
	AWZI/RWZI thermische drukhydrolyse	1			
	Totaal HE	4.532	5.464	3.158	73.744
HEW	Biomassa allesvergisting	1			
	Biomassa mest(co-)vergisting	13			
	Biomassa mestmonovergisting	36			
	Biomassa bij- en meestook	5			
	Biomassa ketel vast of vloeibaar	31			
	Biomassa thermische conversie	64			
	Geothermie	2			
	Zonthermie	27			
Totaal HEW	179	5.255	1.615	82.588	
HG	Biomassa hernieuwbaar gas	15			
Totaal HG	15	761	158	14.982	
Totaal SDE+ najaar 2016		4.726	11.479	4.930	171.313

Aanvragen SDE+ najaar 2016 per fase

Fase 1

Hoofd-categorie	Categorie	Aantal aanvragen	Maximaal aangevraagd budget	Maximaal aangevraagd vermogen	Maximale subsidiabele productie
Fase 1*			(€ mln)	(MW)	(GWh)
HE	Windenergie	82			
	Zon-PV	388			
	AWZI/RWZI thermische drukhydrolyse	1			
HEW	Biomassa allesvergisting	1			
	Biomassa ketel vast of vloeibaar	25			
	Biomassa thermische conversie	41			
	Geothermie	1			
	Zonthermie	5			
HG	Biomassa hernieuwbaar gas	4			
Subtotaal Fase 1		548	2.235	815	44.661

* maximum fasebedrag 0,090 €/kWh (hernieuwbaar gas 0,064 €/kWh)

Fase 2

Hoofd-categorie	Categorie	Aantal aanvragen	Maximaal aangevraagd budget	Maximaal aangevraagd vermogen	Maximale subsidiabele productie
Fase 2*			(€ mln)	(MW)	(GWh)
HE	Windenergie	2			
	Zon-PV	1.903			
	Waterkracht	2			
HEW	Biomassa mest(co-)vergisting	10			
	Biomassa mestmonovergisting	13			
	Biomassa bij- en meestook	4			
	Biomassa ketel vast of vloeibaar	3			
	Biomassa thermische conversie	18			
	Geothermie	1			
	Zonthermie	18			
HG	Biomassa hernieuwbaar gas	4			
Subtotaal Fase 2		1.978	4.978	2.336	74.809

* maximum fasebedrag 0,110 €/kWh (hernieuwbaar gas 0,078 €/kWh)

Fase 3

Hoofd-categorie	Categorie	Aantal aanvragen	Maximaal aangevraagd budget	Maximaal aangevraagd vermogen	Maximale subsidiabele productie
Fase 3*			(€ mln)	(MW)	(GWh)
HE	Windenergie	8			
	Zon-PV	2.012			
	Waterkracht	3			
HEW	Biomassa mest(co-)vergisting	3			
	Biomassa mestmonovergisting	14			
	Biomassa bij- en meestook	1			
	Biomassa thermische conversie	5			
	Zonthermie	2			
HG	Biomassa hernieuwbaar gas	6			
Subtotaal Fase 3		2.054	4.221	1.753	51.276

* maximum fasebedrag 0,130 €/kWh (hernieuwbaar gas 0,092 €/kWh)

Fase 4

Hoofd-categorie	Categorie	Aantal aanvragen	Maximaal aangevraagd budget	Maximaal aangevraagd vermogen	Maximale subsidiabele productie
Fase 4*			(€ mln)	(MW)	(GWh)
HE	Windenergie	2			
	Zon-PV	128			
	Waterkracht	1			
HEW	Biomassa mestmonovergisting	9			
	Biomassa ketel vast of vloeibaar	3			
	Zonthermie	2			
HG	Biomassa hernieuwbaar gas	1			
Subtotaal Fase 4		146	44	26	567

* maximum fasebedrag 0,150 €/kWh (hernieuwbaar gas 0,106 €/kWh)