



RAPPORT

Effectieve controle op biomassa voor de productie van hernieuwbare energie

30 november 2021

RAPPORT

Effectieve controle op biomassa voor de productie van hernieuwbare energie

Arthur Vernooij
Anna Meijering
André Oostdijk
Selina Brouwers

30 november 2021

Inhoudsopgave

1. Management Samenvatting.....	4	4. Oplossingsrichtingen	17
1.1 Lijst van afkortingen	5	4.1 Integrale oplossingsstrategie	17
2. Inleiding	6	4.2 Oplossingsrichting 1: Geef één partij de regie op de borging en objectivering.....	18
2.1 Aanleiding.....	6	4.3 Oplossingsrichting 2: Creëren van een Centraal Overleg Biomassa voor de sector.....	19
2.2 Vraagstelling.....	7	4.4 Oplossingsrichting 3: Data-gedreven controlemethodiek.....	20
2.3 Aanpak van het onderzoek.....	7	4.5 Oplossingsrichting 4: Controletaak accountants heroverwegen.....	21
2.4 Leeswijzer.....	8	4.6 Oplossingsrichting 5: Vergroten van traceerbaarheid biomassastromen.....	22
3. Analyse	9	4.7 De volgorde van de oplossingsrichtingen	24
3.1 Inleiding.....	9	5. Conclusies & Aanbevelingen	25
3.2 Overzicht van de biomassavergisting productie- en controleketen	9	5.1 Conclusies.....	25
3.3. Belangrijkste knelpunten op dit moment vanuit ketenperspectief.....	12	5.2 Aanbevelingen voor algehele verbetering van de controleketen.....	26
3.4 Tafel van elf: verbeter potentieel in naleving en handhaving	15	5.3 Implicaties voor biomassa voor verbranding en vergassing	28
		5.4 Aanbevelingen in relatie tot de GvO-regeling (artikel 15 tot en met 17).....	28
		5.5 Implicaties voor de uitvoering	28
		Bijlage 1.....	29

HOOFDSTUK 1

Management Samenvatting

Duurzame energie geproduceerd uit 'natte' biomassa levert een belangrijke bijdrage aan de energietransitie en past goed in het streven naar een circulaire economie. De productie van deze vorm van hernieuwbare energie wordt dan ook financieel ondersteund via de SDE+(+) regeling. Via Garanties van Oorsprong (GvO's) verzekert de Minister van Economische Zaken & Klimaat dat een bepaalde hoeveelheid groen gas, groene stroom of duurzame warme is geproduceerd met biogene reststromen. GvO's spelen een belangrijke rol in de toekenning van SDE subsidie, maar ook voor producenten die groen gas produceren voor de mobiliteitssector. Momenteel vervullen accountants een belangrijke rol in de controle keten. Zij voeren diverse controlewerkzaamheden uit en geven een assuranceverklaring af wanneer wordt voldaan aan de eisen van het geldende controleprotocol.

De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft opgeroepen tot het herzien van deze verplichting met als belangrijkste argument dat voor het vaststellen van het correcte gebruik van biomassastromen een andere expertise is vereist dan die van de accountant. Dit rapport onderschrijft de zienswijze van de NBA en stelt tegelijkertijd vast dat de huidige methodiek van controle aan een bredere herziening toe is.

Deze herziening is niet alleen noodzakelijk vanuit het controle-perspectief, maar moet ook leiden tot een systeem dat proportioneel is voor de biomassa keten (leveranciers van biomassa en producenten van hernieuwbare energie) en bestaande knelpunten op de juiste wijze oplost. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt:

Het gebrek aan objectivering maakt dat veel claims over de sector moeilijk te onderbouwen zijn. Door een gebrek aan objectivering in de sector is een gedegen analyse van risico & impact niet direct te maken. Het aantal gerapporteerde controles is beperkt en vindt plaats op basis van een risicobenadering. Dit geeft onvoldoende basis om tot een representatief beeld te komen.

Transparantie & traceerbaarheid in de biomassaketen geldt als breedgedragen oplossing.

Het volledig transparant maken van biomassastromen wordt gezien als de meest effectieve maatregel om de zuiverheid van biomassa te borgen. Deze oplossingsrichting is mede door de samenhang met wettelijke kaders en partijen buiten de huidige controleketen complex en niet op de korte termijn realiseerbaar.

Meer regie draagt bij aan een doelmatiger controleketen.

De huidige controleketen functioneert als een verzameling losse schakels waarbij controle wordt uitgeoefend aan de hand van gestandaardiseerde protocollen. Deze 'one size, fits all' benadering verhoudt zich niet goed met de complexe en vooral diverse praktijk. Er kan veel slimmer gecontroleerd worden en er is meer maatwerk mogelijk.

Nauwere onderlinge afstemming draagt bij aan de ontwikkeling van de sector.

Uit de gevoerde gesprekken komt een duidelijk beeld naar voren van een keten die 'van iedereen is, maar tegelijkertijd van niemand'. Nauwe en structurele afstemming tussen private en publieke partijen over diverse onderwerpen, breder dan uitsluitend controle gerelateerde aspecten, is gewenst.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

1. Geef CertiQ en Vertogas meer regie en doorzettingsmacht om maatwerk te kunnen leveren.
2. Laat hen vanuit deze rol coördinerend optreden met zowel de sector als de controleketen in de ontwikkeling van een controle & handhavingsarrangement.
3. Creëer een Centraal Overleg Biomassa (COB) samen met de Groen Gas Sector Organisatie.
4. Overweeg data-gedreven controlemethodiek.
5. Heroverweeg de controletaak van accountants.
6. Vergroot de traceerbaarheid biomassastromen via een biomassa register.



1.1 Lijst van afkortingen

GvO. Een garantie van oorsprong is een digitaal certificaat dat als bewijs dient dat energie op een duurzame manier is opgewekt. GvO's worden uitgegeven door CertiQ of door Vertogas.

HBE. Een producent van groen gas kan er voor kiezen om, in plaats van de SDE(+)(++)-subsidie, hernieuwbare brandstofeenheden te verhandelen aan de transportsector. Een HBE is goed voor 1 gigajoule hernieuwbare energie. Organisaties kunnen gebruik maken van HBE's om aan hun reductieverplichting te voldoen.

NTA8003. De Nederlandse Technische Afspraak 8003 omschrijft een classificatiesysteem voor het indelen van vooral vaste en vloeibare biomassastromen als brandstoffen voor het winnen van energie. Het doel is om de handel in biomassa te faciliteren door het creëren van duidelijkheid.

(Better Biomass) NTA8080. De Nederlandse Technische Afspraak 8080 (nieuwe naam Better Biomass NTA8080) beschrijft de duurzaamheidseisen voor biomassa om deze toe te kunnen passen in de bio-energie en biobased producten. Het is dus een duurzaamheidscertificering voor biomassa en wordt als zodanig ook erkent door REDII.

REDII. De herziene Europese richtlijn voor hernieuwbare energie (Renewable Energy Directive 2) schrijft voor dat EU lidstaten aan brandstofleveranciers een verplichting opleggen om in de vervoersmarkt minimaal 14% hernieuwbare energie in te zetten.

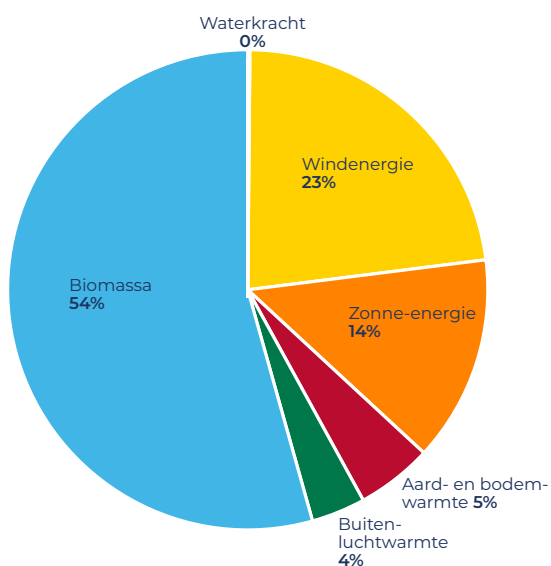
SDE(+)(++). De stimulering duurzame energieproductie en klimaattransitie is een subsidie die als doel heeft om duurzame energieproductie en CO₂-reductie te stimuleren. Voor een periode van 12 of 15 jaar ontvangt de producent een subsidie die gekoppeld is aan de productie van duurzame energie. In het najaar van 2020 is de SDE+ regeling uitgebreid naar de SDE++ regeling, welke een verbreding van de subsidie heeft gecreëerd. Het gevolg van deze verbreding is dat er meer technieken in aanmerking komen voor de subsidie.

HOOFDSTUK 1

Inleiding

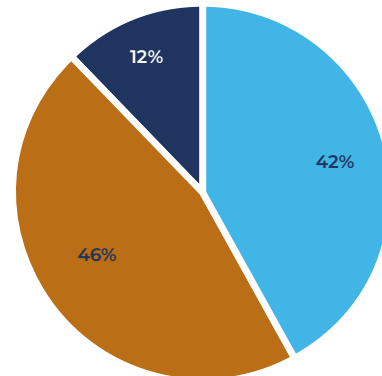
2.1 Aanleiding

Nederland heeft zichzelf wettelijk verplicht om zijn CO₂ uitstoot te reduceren met 49% in 2030. Om dit te bereiken is het noodzakelijk om in toenemende mate hernieuwbare energie te gaan produceren. Dankzij stimulerende maatregelen voor hernieuwbare energieproductie, zoals de ‘Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie’ (SDE+/SDE++), is het aandeel hernieuwbare energie landelijk gestegen van 2,5% in 2015 naar 11,1% in 2020¹. Energie uit biomassa neemt hierbij het grootste deel van de hernieuwbare energieproductie in Nederland voor zijn rekening (figuur 1). Een deel hiervan (5-10%) bestaat uit energie gewonnen in een vergistingsproces waarin biogas wordt geproduceerd uit natte biomassa. Dit biogas kan vervolgens worden omgezet in elektriciteit en warmte of worden opgewaardeerd tot groen gas zodat het geschikt is om afgezet te worden op de energiemarkt of in de vervoerssector. De eerste biomassa vergistingsinstallaties zijn in Nederland sinds eind jaren ‘90 in gebruik. Vandaag de dag zijn er ongeveer 300 vergisters operationeel (figuur 2) die jaarlijks ongeveer 400 miljoen m³ biogas en 200 miljoen m³ groen gas produceren.²

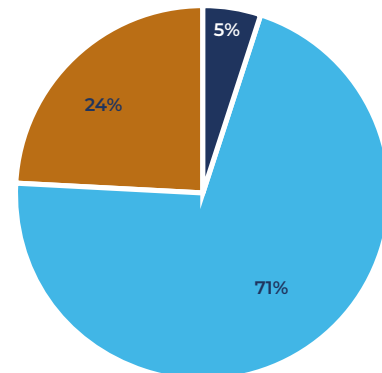


Figuur 1: **Verdeling van hernieuwbare energie productie in Nederland in 2020 naar bron (data: CBS).**

Verdeling van type vergisters in 2020



Verdeling van assurantierapporten per type vergister in 2020



Figuur 2: **Verdelingen van het type vergisters en de verdeling van type vergisters dat een assurantierapport moet indienen. Data op basis van afgegeven SDE(+)(++) beschikkingen tot 2020.**

Omdat de vergisters groene energie produceren in een proces dat tegen de huidige energieprijzen niet rendabel is, komt de techniek in aanmerking voor SDE+/SDE++ subsidie. Daarnaast worden aan de groene energie opbrengsten ‘Garanties van Oorsprong’ (GvO’s) toegekend. Een GvO garandeert het gebruik van biomassa voor de productie van hernieuwbare energie. Het ontvangen van GvO’s is een voorwaarde toekenning van SDE(+)(++) subsidie.

¹ Klimaat- en Energieverkenning 2021, PBL, 2021

² Cijfers bij benadering (bron: CBS, 2020)

Om de rechtmatigheid van subsidieverlening en uitgifte van GvO's te garanderen is controle op het biomassagebruik en de hernieuwbare energieopbrengsten gewenst.

Als onderdeel van het controleproces wordt daarom voor grotere vergistingsinstallaties (met een capaciteit boven de 2 MW) vanuit de GvO-regelgeving een assuranceverklaring vereist, waarin onder andere het correcte gebruik van biomassaströmen wordt vastgesteld (o.a. opgave van de hoeveelheden en type biomassaströmen en controle op verhoudingen). De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft opgeroepen tot het herzien van deze verplichting met als belangrijkste argument dat voor het vaststellen van het correcte gebruik van biomassaströmen een andere expertise is vereist dan die van de accountant.

Ook door producenten³, meerdere partijen in de controleketen en in het rapport uit 2017 wordt aangegeven dat een herziening van de inrichting en regelgeving omtrent de controleketen gewenst is.

In het licht hiervan, heeft het ministerie van EZK aan Berenschot gevraagd een onderzoek te verrichten naar een effectievere controle op biomassa-vergisting. Hierbij kan mede worden voortgebouwd op een analyse die in 2017 door Berenschot is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken⁴. In dit nieuwe onderzoek wordt een overzicht gegeven van:

- a. het geactualiseerde proces van de SDE+/SDE++/GvO-regeling en de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van deze regeling;
- b. specifieke risico's zich voordoen in het SDE-proces, inclusief de kans en impact van optreden;
- c. suggesties voor aanpassingen van de regelgeving, controle en handhaving om te komen tot een effectievere controle op biomassa-vergisting.

2.2 Vraagstelling

Dit onderzoek heeft als doel om aanbevelingen te presenteren om het huidige controlesysteem op biomassa-vergisting te vervangen door een effectievere methodiek. Om tot deze aanbevelingen te kunnen komen, zijn de volgende centrale onderzoeksvragen opgesteld:

1. Hoe ziet het controleproces van de SDE(+)(++)/GvO-regeling eruit waarmee het proces van biomassa vergisting op maandelijkse en jaarlijkse basis wordt gecontroleerd?
2. Wat zijn de risico's en impact die samenhangen met dit controleproces? En in hoeverre zijn dergelijke afwijkingen ook terug te zien in de praktijk?
3. Langs welke lijnen kan het proces effectiever worden ingericht, hierbij ingaande op:
 - rollen, taken en verantwoordelijkheden;
 - suggesties voor concrete partijen die het onder a. genoemde op zich kunnen nemen;
 - concrete tekstvoorstellen voor aanpassingen in de GvO-regelgeving (artikel 15 t/m 17) waarmee controle en compliance eenvoudiger en effectiever kan worden gemaakt;
 - bredere opgaven die in de sector spelen?

Bij het beantwoorden van deze vragen gebruiken we de bevindingen van het hiervoor genoemd onderzoek uit 2017 als startpunt.

2.3 Aanpak van het onderzoek

De controleketen van de SDE(+)(++)/GvO-regeling met betrekking tot biomassa-vergisting bestaat uit een groot aantal partijen, waaronder ministeries, certificerende instanties, toezichthouders, uitvoerende diensten, netbeheerders, meetbedrijven, accountants en producenten. Hierdoor bestaan de verantwoordelijkheden en rollen uit een complex systeem van onderlinge afhankelijkheden. In het rapport 'Proces- en risicoanalyse SDE+/GvO-regeling' van Berenschot uit 2017 is ook het onderdeel van biomassa-vergisting uitgebreid beschreven. Sinds 2017, mede naar aanleiding van dit rapport, zijn er enkele wijzigingen in het controleproces aangebracht.

³ Vergistingsketen vraagt meer regie, Biogas Branche, 2021

⁴ Proces- en risicoanalyse SDE+/GvO-regeling, Berenschot, 2017

De eerste stap in dit onderzoek bestaat daarom uit een procesanalyse van de controlesystematiek, waarbij de nadruk ligt op het actualiseren van de bevindingen in het onderzoek uit 2017. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van alle ketenpartners en is de beschikbare documentatie over de uitvoering van de regeling uitvoerig geraadpleegd.

Daarnaast spelen de gesprekken met de verschillende ketenpartners ook een belangrijke rol in het in kaart brengen van de risico's en knelpunten in de controlemethodiek. De ketenpartners zijn gevraagd naar eventuele geconstateerde afwijkingen (en de frequentie hiervan) en naar hun inschatting van mogelijk gemiste afwijkingen. In de gesprekken is bovendien expliciet aandacht besteed aan de afhankelijkheid van het door accountants vastgestelde assurancerapport voor de betrouwbaarheid van de rest van de controleketen. Tot slot is in kaart gebracht hoe de huidige wijze van handhaving de naleving van de regelgeving beïnvloedt, waaruit een serie aan mogelijke verbeterpunten naar voren kwam.

Ook bij de invulling van oplossingsrichtingen en voorstellen tot wijzigingen in de regelgeving zijn de ketenpartners nauw betrokken geweest. Zowel in een bijeenkomst als in individuele gesprekken met de ketenpartners is nagedacht over mogelijke oplossingsrichtingen met als doel het controleproces effectiever en betrouwbaarder in te richten.

Met behulp van deze aanpak is een goed beeld verkregen van de voornaamste risico's in het proces en hoe deze risico's zoveel mogelijk beperkt kunnen worden. De aanbevelingen met betrekking tot het inrichten van een betrouwbare en effectieve controlemethodiek staan met elkaar in verbinding en hoewel ze modulair te implementeren zijn, berust hun effectiviteit op hun samenhang, zoals in een keten typisch het geval is.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport presenteert een analyse van risico's en oplossingsrichtingen in de controleketen van de SDE(+) (++)/GvO-regeling met betrekking tot het biomassa vergistingsproces. In hoofdstuk 3 wordt het totaalproces toegelicht en een analyse van de knelpunten hierin uiteengezet. Hoofdstuk 4 licht vijf verschillende oplossingsrichtingen toe die gezamenlijk moeten leiden tot een optimale borging van de keten. De analyse en oplossingsrichtingen worden in hoofdstuk 5 vertaald in concrete aanbevelingen.



HOOFDSTUK 3

Analyse

3.1 Inleiding

De SDE(+)(++)/GvO-regeling heeft betrekking op een grote verscheidenheid aan hernieuwbare opwek- en CO2 besparende technieken. In het rapport uit 2017 werd de regeling als geheel beschouwd en werden aanbevelingen gepresenteerd voor verschillende onderdelen van de regeling. In dit rapport wordt specifiek ingegaan op de biomassavergistingssector als onderdeel van de SDE(+)(++)/GvO-regeling, waarbij de bevindingen uit het rapport uit 2017 als startpunt worden genomen.

In dit hoofdstuk wordt ten eerste een overzicht gegeven van de SDE(+)(++)/GvO-controleketen op het gebied van biomassavergisting en de acterende partijen daarin. Dit wordt gevolgd door een uiteenzetting van de vier belangrijkste knelpunten en hoe die relateren aan de bevindingen uit het rapport uit 2017. Hierbij richten we ons vanuit het perspectief van de controle op de vraag welke risico's er in de huidige controlemethodiek ontstaan. *Het gaat daarbij dus niet over geconstateerde afwijkingen, maar over mogelijke risico's, hun impact en over de vraag in hoeverre de huidige controle deze risico's afdekt.* Het hoofdstuk sluit af met een 'Tafel van elf'-analyse die het effect van deze knelpunten op de naleving van de regelgeving in kaart brengt.

3.2 Overzicht van de biomassavergisting productie- en controleketen

3.2.1 Biomassavergisting en de SDE(+)(++)/GvO-regeling

In het proces van biomassavergisting produceren bacteriën en schimmels biogas uit biomassa. Het biogas kan vervolgens op verschillende manieren gebruikt worden als energiebron. Er kan bijvoorbeeld door middel van een warmtekrachtkoppeling (WKK) elektriciteit en warmte geproduceerd worden of het biogas kan worden opgewaardeerd tot groengas zodat het geschikt is voor het Nederlandse gasnet. Een producent vraagt voor de voor te nemen bouw van een installatie SDE(+)(++) subsidie aan. Na toekenning start de bouw en daarna ingebruikname van de installatie. De producent vraagt op maandelijkse basis GvO's aan voor de geproduceerde energie. De uitgifte van GvO's is een vereiste voor het ontvangen van SDE(+)(++) subsidie. Het voorschot van deze subsidie wordt jaarlijks gecorrigeerd op basis van de productiecijfers. Het geproduceerde gas kan ook ingezet worden als transportbrandstof. In het laatste geval worden GvO's ingewisseld voor hernieuwbare brandstof eenheden (HBE's) en vervalt het recht op SDE(+)(++) subsidie.



De biomassa die in vergistingsinstallaties gebruikt wordt, mag vrijwel geen (minder dan 3%) verontreinigingen bevatten van niet biologische (biogene) oorsprong. In de GvO-regeling wordt dit omschreven als 'zuivere' of 'naar zijn aard zuivere biomassa'. Om dit te borgen moet de biomassa een 'Classificatie van biomassa voor energietoepassing' (NTA8003) hebben. Bij twijfel over de zuiverheid van een biomassastroom is een producent verplicht een bemonstering uit te voeren.

Momenteel zijn er zo'n 300 vergistingsinstallaties in Nederland waaraan SDE(+)(++) subsidie wordt verstrekt⁵. De looptijd van de subsidietermijn is twaalf of vijftien jaar, waarna de producent de mogelijkheid heeft om voor een nieuwe termijn subsidie aan te vragen. In de oorspronkelijke SDE-regeling werden drie typen vergistingsinstallaties onderscheiden, verschillend in de biomassa die als invoer wordt gebruikt.⁶ In de monomestvergister wordt enkel mest als biomassa gebruikt voor het vergistingsproces (in de SDE(+)-regeling gold een eis van ten minste 95% mest). Covergisters gebruiken ten minste 50% mest als biomassa. Het product dat overblijft na het vergisten, het digestaat, mag op het land als dierlijke mest worden uitgereden worden als de overige biomassa (de zogenaamde coproducten) die in deze installaties gebruikt wordt voldoet aan toegestane coproducten zoals beschreven in de Bijlage Aa van de meststoffenwet. De derde categorie is de allesvergister. De biomassastromen gebruikt in deze installatie hoeven in principe alleen aan de zuiverheidseisen van de GvO-regeling te voldoen. Het digestaat wordt afgevoerd als afvalstroom. In recente wijzigingen van de SDE(+)(++)-regeling zijn de categorieën covergister en allesvergister samengevoegd tot de categorie allesvergister. Hiermee vervalt de eis voor nieuwe installaties om ten minste 50% mest in te voeren. Dit is echter voor de afzet van digestaat als dierlijke meststof op het land wel een vereiste vanuit de Meststoffenwet.

Verder geldt dat installaties met een vermogen groter dan 2 MW vanaf 1 januari 2022 ook moeten aantonen dat de door hen gebruikte biomassastromen voldoen aan een goedgekeurd duurzaamheidschema volgens Renewable Energy Directive (REDII) eisen⁷. Er worden dan dus naast de groenheid van de biomassastromen ook eisen gesteld aan de duurzaamheid ervan.

3.2.2 Acterende partijen

De productieketen levert informatie aan de controleketen om zo de rechtmatigheid van uitgifte van GvO's en de SDE(+)(++) subsidie te kunnen controleren. Hierin kunnen twee controlemomenten worden herkend (zie Figuur 2). De eerste controle vindt plaats bij de invoer van biomassastromen. De producent levert hierbij informatie over de hoeveelheid, zuiverheid en type biomassastroom. Het tweede controlemoment vindt plaats aan het eind van het productieproces, waar de producten van het vergistingsproces (biogas, groen gas, elektriciteit en/of warmte) worden opgeleverd. Deze controle wordt veelal uitgevoerd door middel van metingen met door een meetbedrijf geïnstalleerde meetapparatuur.

De combinatie van deze data (input en output) wordt gebruikt voor diverse controles in de controleketen. De taken en verantwoordelijkheden zijn verspreid over verschillende partijen. Iedere schakel in deze keten speelt een eigen rol en is afhankelijk van de informatieverstrekking van andere partijen. Voor de processtroom vergisting kent de SDE(+)(++)/GvO-keten de volgende betrokken partijen, met elk hun eigen rol.

EZK. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de SDE(+)(++)- en GvO-regeling. De uitvoering van de GvO-regeling belegt het ministerie bij de certificerende instanties CertiQ en Vertogas, de uitvoering van de SDE(+)(++)-regeling belegt het ministerie bij RVO.

LNV. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is verantwoordelijk voor het opstellen en handhaven van de meststoffenwet. De uitvoerende taak van de regelgeving is door het ministerie uitbesteed aan NVWA.

IenW. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor milieubeleid in zake afval en emissies naar het leefmilieu. De uitvoerende taak van deze regelgeving is belegd bij ILT en omgevingsdiensten.

ILT. De taak van de Inspectie Leefomgeving en Transport is erop toezien dat bedrijven, organisaties en overheidsinstanties de wet- en regelgeving over de duurzame leefomgeving, de fysieke veiligheid en de woningcorporatiesector naleven. Door middel van vergunningverlening, handhaving en het doen van onderzoek leidt de ILT de naleving van wetten en regels in goede banen.

⁵ Getallen zijn gebaseerd op SDE(+)(++) beschikkingen
⁶ De SDE++ regeling is ook toegankelijk voor een vierde categorie, vergisting van rioolwaterzuiveringsslib. Deze categorie valt buiten de afbakening van dit onderzoek
⁷ www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/sde/aanvragen/biomassa

LMA. Het landelijk meldpunt afvalstoffen is verantwoordelijk voor het bijhouden van een register waar afvalstoffen en -transport in wordt bijgehouden zolang het om vervoer en handel binnen de Nederlandse landsgrenzen gaat. Bij transport over de landsgrenzen verschuift deze verantwoordelijkheid naar ILT.

Producenten. De organisaties die gekozen hebben om duurzame energie te produceren, in dit onderzoek middels (co) vergisting. Producenten vragen SDE(+)(++)-subsidie aan en ontvangen een subsidievoorschot op basis van de verwachte productie van hernieuwbare energie (warmte, gas en/of elektriciteit).

Accountant. De accountant voert in opdracht van een producent een jaarlijkse controle uit op de correcte opgave van de producent met betrekking tot de gebruikte biomassastromen (alleen bij installaties met een vermogen $\geq 2\text{MW}$). Hiervoor hebben zij de mogelijkheid boekhouding en vrachtbrieven in te zien. Ook wordt hen gevraagd een uitspraak te doen over de plausibiliteit van de energetische opbrengsten bij gebruik van de opgegeven biomassastromen. Ter bevestiging van de door hen vastgestelde correctheid geven zij een assurancerapport door aan de certificerende instanties.

Meetbedrijven. Meetbedrijven zijn commerciële partijen die in opdracht van de producent meters installeren om de dagelijkse productie van elektriciteit, gas en warmte te monitoren. Ze zijn verantwoordelijk voor het doorgeven van data aan de netbeheerder (voor elektriciteit en gas) of aan CertiQ (voor warmte). Daarnaast ondertekenen meetbedrijven de biomassaverklaring voor kleinere installaties, die hiervoor geen assurancerapport nodig hebben.

Netbeheerders. In de SDE(+)(++)/GvO-keten zorgen de netbeheerders voor de aansluiting van productie-installaties van elektriciteit en gas. Ook zijn de netbeheerders verantwoordelijk voor de behandeling van het zogeheten Verzoek tot Vaststelling (VTV). De netbeheerder dient vast te stellen of een installatie in zijn opzet daadwerkelijk duurzaam is, wat de basis voor de uitgifte van de SDE(+)(++) subsidie vormt. Bovendien is het de taak van de netbeheerder om meetgegevens te valideren en te verzenden aan CertiQ (voor elektriciteit) en aan Vertogas (voor gas).

CertiQ. CertiQ is de certificerende instantie voor het uitgeven van GvO's met betrekking tot de hoeveelheden geproduceerde energie in de vorm van warmte en elektriciteit. Zij baseren hun controle op de gegevens die zij ontvangen van enerzijds de producent zelf met betrekking tot de biomassastromen (aangevuld met aan biomassaverklaring vanuit accountants of meetbedrijven) en anderzijds meetbedrijven (warmte) en netbeheerders (elektriciteit).

Vertogas. Vertogas is de certificerende instantie die verantwoordelijk is voor de uitgifte van GvO's over groen gas. De rol van Vertogas is te vergelijken met die van CertiQ, maar Vertogas richt zich uitsluitend op meetgegevens van groen-gasinstallaties en informatie wordt voornamelijk door de netbeheerder verstrekt.

NEa. De Nederlandse Emissieautoriteit heeft met betrekking tot de vergistingssector de verantwoordelijkheid voor de uitgifte van HBE's. De controle op de naleving van duurzaamheidsschema's als NTA8080 of ISCC is in handen van (aangewezen) verificateurs.

RVO. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland houdt zich hoofdzakelijk bezig met de uitvoering van de SDE(+)(++)-regeling, van aanvraag tot uitbetaling, en doet dit in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zo bepaalt het RVO of een producent recht heeft op een SDE(+)(++)-beschikking. Ook stelt het RVO, op basis van uitgegeven GvO's, de voorlopige en definitieve subsidiebedragen vast en het RVO is verantwoordelijk voor de uitbetaling hiervan. Tot slot heeft RVO de verantwoordelijkheid om dossiers over nieuwe coproducten in behandeling te nemen, waarna het ministerie van LNV deze kan opnemen in Bijlage Aa van de uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

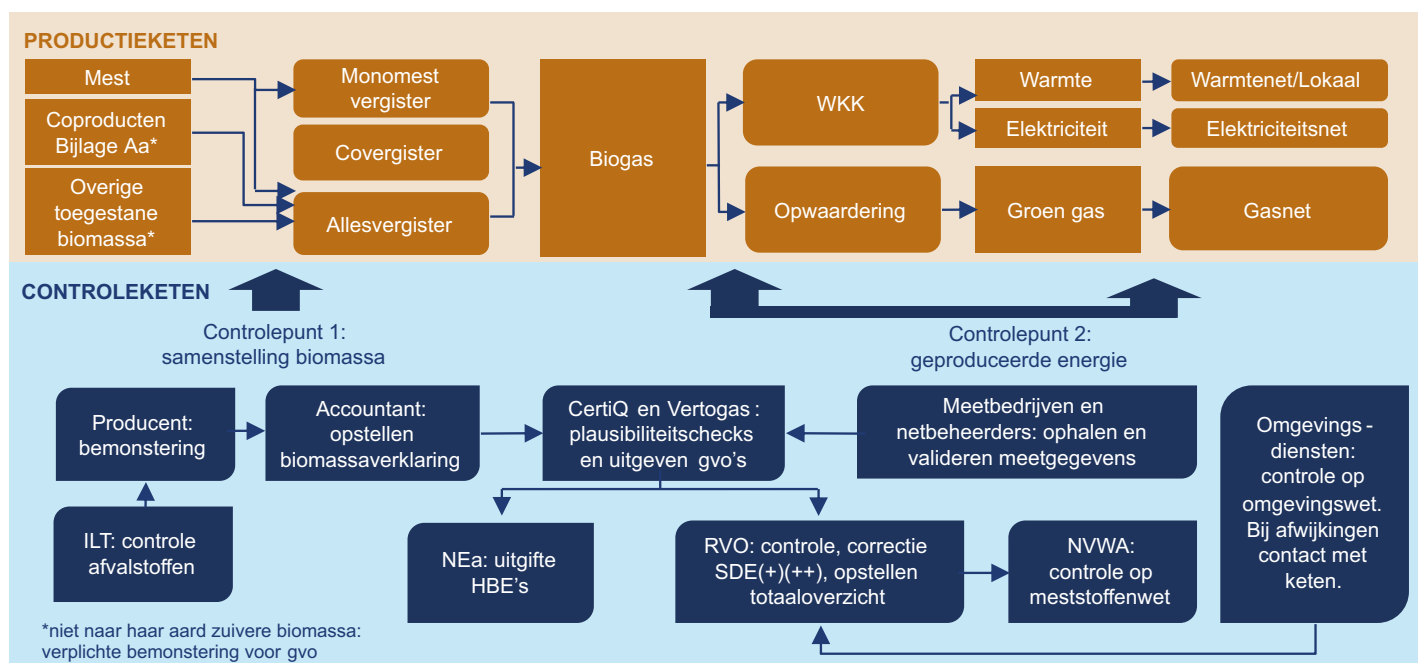
NVWA. De Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit is de toezichthoudende partij met betrekking tot naleving van de Meststoffenwet. De activiteiten van de NVWA raken daarmee de SDE(+)(++)/GvO-keten in het geval van biomassa-gerelateerde stromen. De NVWA is aangewezen als toezichthouder om in het kader van de de SDE(+)(++)/GvO-regeling onderzoek te mogen doen.

Omgevingsdiensten. De uitvoerende taken op het gebied van milieureggeving (vergunningverlening, toezicht en handhaving) zijn (grotendeels) belegd bij omgevingsdiensten.

Milieupolitie. De milieupolitie handhaaft milieuwetgeving en maakt zo nodig een proces-verbaal op bij een milieudelict.

Verificateur. Een persoon werkzaam bij een onafhankelijke geaccrediteerde certificatie-instelling. Verificateurs voeren audits uit om compliance te toetsen en zijn verantwoordelijk voor certificatie. Voor de NTA8080 certificering bijvoorbeeld, tonen de verificateurs de duurzame herkomst van biomassa aan.

3.3. Belangrijkste knelpunten op dit moment vanuit ketenperspectief



Figuur 3: **Overzicht van de productie- en controleketen van het biomassavergistingsproces.**

Op basis van de gevoerde gesprekken en verstrekte informatie zijn de vier belangrijkste knelpunten gedestilleerd. Zij worden hieronder één voor één toegelicht. Deze knelpunten hebben onder andere ook implicaties voor de mate van naleving van de regelgeving. Een analyse van deze implicaties wordt na de knelpunten beschreven.

3.3.1 Grote diversiteit aan juridische kaders en toezichthouders

Binnen de controleketen van het biomassa vergistingsproces werken verschillende publieke en private organisaties samen met als gemeenschappelijk doel het stimuleren van duurzame en schone energieproductie uit biomassa. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat deze partijen hun rol in dit gemeenschappelijke doel heel serieus nemen en een grote verantwoordelijkheid voelen voor de uitvoering van hun onderdeel in het controleproces. Elke partij in de controleketen werkt echter vanuit een ander juridisch kader. De diversiteit aan juridische kaders en handhavers in de controleketen van de SDE(+)(++)/GvO-keten heeft, zoals ook al in het rapport uit 2017 is geconstateerd, tot een niet sluitende keten.

Hoewel er naar aanleiding van het rapport uit 2017 stappen zijn gezet in het onderlinge contact tussen verschillende ketenpartners, ontbreekt het de sector nog steeds aan een partij die de gehele productie- en controleketen overziet en regievoerend is. Hierdoor ontstaat overlap in de controles van verschillende partijen. Zo voeren zowel accountants als meetbedrijven, certificerende instanties en RVO vergelijkbare controles uit op de plausibiliteit van energie opbrengsten. Deze controle is intrinsiek al zeer uitdagend door de grote spreiding in mogelijke opbrengsten (zie paragraaf 3.3.4). Anderzijds ontstaan er ook discrepanties in de manier van controleren door verschillende partijen, bijvoorbeeld op energieopbrengsten in de vorm van warmte, elektriciteit of gas zoals aangegeven wordt door CertiQ en Vertogas. Samengevat leidt het gebrek aan ketenregie tot een keten die niet geborgd is.

3.3.2 Complexiteit regelgeving en daaruit afgeleide protocollen

Het biomassa vergistingsproces heeft, zoals in paragraaf 3.3.1 is beschreven, te maken met uiteenlopende juridische kaders, bovendien is vergisting mogelijk in verschillende type installaties en zijn er ook verschillende type energetische opbrengsten mogelijk. Deze veelvoud aan mogelijkheden en kaders heeft geresulteerd in complexe regelgeving. Zowel vanuit de productieketen als de controleketen wordt gesignaleerd dat de complexiteit van de regelgeving en de daaruit afgeleide protocollen belemmerend werkt.

Producenten met covergistingsinstallaties geven aan dat met name de beschrijving van toegestane coproducten in Bijlage Aa van de Meststoffenwet tot verwarring leidt. Dit document geeft omschrijvingen van biomassastromen en type verwerkingsprocessen die zijn toegestaan voor gebruik. De lijst bevat ook een categorie, de G-lijst, van biomassastromen die zijn toegestaan mits bepaalde waarden (zoals bijvoorbeeld zware metalen en organische microverontreinigingen) binnen toegestane grenzen blijven.

Producenten geven aan dat:

- sommige biomassastromen binnen meerdere categorieën kunnen vallen;
- enkele beschrijvingen zeer specifiek zijn waardoor ze slechts voor enkele installaties relevant zijn;
- de eisen waar de G-lijst coproducten aan moeten voldoen verouderd zijn en daardoor dure en onnodige analyses vereist;
- de aanvraagperiode voor het toevoegen van nieuwe biomassastromen vaak langer duurt dan een jaar;
- ze nergens terecht kunnen met vragen over de toegestane biomassastromen.

Dit probleem wordt onderschreven door de partijen uit de controleketen, maar ook door handelaren en ontdoeners van biomassa, zoals ook blijkt uit het recent gepubliceerde rapport vanuit de Biogas Branche⁸.

Soortgelijke problemen doen zich voor met het assurancerapport van de accountant. Zij geven aan dat een aantal posten die daarop ingevuld moeten worden, lang niet altijd van toepassing is op de installatie waarvoor ze de

assuranceverklaring opstellen. Daarnaast geven meerdere partijen in de controleketen aan dat uit de wetgeving niet altijd duidelijk blijkt wat hun specifieke rol is of welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden een rol omvat.

3.3.3 Gebrek aan objectief beeld van de kwaliteit en herkomst van biomassa

Vergistingsinstallaties mogen een grote verscheidenheid aan biomassastromen verwerken. Vanuit de GvO-regeling is de eis dat de biomassastroom zuiver of 'naar haar aard zuiver' is. Deze zuiverheidseis stelt grenzen aan de maximale verontreiniging van de biomassastroom met stoffen van niet biogene oorsprong (dit mag niet meer dan 3% betreffen). Wanneer de installatie een covergister betreft, geldt vanuit de SDE(+)-regeling als aanvullende eis dat de biomassastromen die naast mest in de vergister verwerkt worden, beschreven staan in de Bijlage Aa van de meststoffenwet. Beide wettelijke regelingen beschrijven als zodanig een grote groep aan toegestane biomassastromen en bovendien ook mengsels van dien aard.

Op de handel in biomassastromen bestaat weinig externe controle. Wanneer het geen afvalstoffen betreft, valt handel in biomassastromen buiten geregistreerde systemen zoals die van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen (LMA). Bovendien gaat het lang niet altijd om gecertificeerde biomassastromen waarbij traceerbaarheid en herkomst belangrijke vereisten zijn, zoals bij Beter Biomass of ISCC. Het is daarom, ook voor producenten, vaak lastig in te schatten waar biomassastromen vandaan komen en wat hun samenstelling is. Zij zijn hierin afhankelijk van vertrouwen in de leverancier, maar lopen zelf grote financiële risico's wanneer afwijkingen geconstateerd worden. Hoewel er een bemonsteringsplicht bestaat voor 'niet naar zijn aard zuivere' biomassastromen, wordt veelal aangegeven door zowel producenten als handhavers dat het doen van bemonstering voor elke binnenkomende lading in de praktijk ondoenlijk is.

Verder wordt door meerdere ketenpartners aangegeven dat de markt van biomassastromen de laatste jaren steeds krappere begint te worden. Dit heeft een prijsopdrijvend effect, wat de businesscase voor de biomassavergister onder druk zet. Deze dualiteit, waarbij er enerzijds een lucratieve handel in weinig gecontroleerde biomassastromen plaatsvindt, en anderzijds een onder druk staande vraag vanuit producenten ontstaat (die ook niet in alle gevallen in staat zijn de kwaliteit van de stroom te verifiëren), kan in sommige situaties in de hand werken dat producenten de grenzen van de wet op zoeken.

⁸ Vergistingsketen vraagt meer regie, Biogas Branche, 2021

Als laatste punt wordt door alle ketenpartijen onderschreven dat het ook voor producenten moeilijk vast te stellen is wat de kwaliteit van elke geleverde lading is. Grotere producenten hebben de ruimte om met behulp van vaste contacten de kwaliteit van hun aangeleverde stromen te borgen en kunnen aanvullend regelmatig bemonsteringen doen om energetische opbrengsten te controleren. Deze ruimte is er door de krapte op de markt niet voor alle producenten. Zij zijn afhankelijk van de betrouwbaarheid van hun leveranciers. In de huidige wet- en regelgeving dragen ze echter wel als enige de financiële lasten, wanneer blijkt dat dit vertrouwen geschaad is.

De combinatie van deze drie factoren kan leiden tot (onbedoeld) afwijken, waarbij de onzekerheid van de kwaliteit en samenstelling van het beginproduct consequenties kan hebben. Ten eerste, en het meest waarschijnlijke, kunnen er meer middelen in de vorm van GvO's en subsidie worden verstrekt dan rechtmatig zou zijn op basis van het groengehalte van het beginproduct (zie kader voor een voorbeeld van een dergelijke casus en een toelichting op de discussie omtrent de zuiverheid van biomassastromen voor vergisting). Ten tweede kunnen risico's en impact variëren in aard van volksgezondheid (voor de directe omgeving) tot land- en grondwatervervuiling middels het digestaat.



Niet naar zijn aard zuivere biomassa

De zuiverheidseis van biomassa in de GvO-regeling met betrekking tot de tussencategorie 'niet naar zijn aard zuiver' vindt zijn oorsprong in de biomassa verbrandings- en vergassingssector, waar regelmatig biomassastromen verwerkt worden die vervuilingen van niet-biogene oorsprong kunnen bevatten, zoals bijvoorbeeld GFT-afval. Enkele jaren geleden deed zich echter ook in de biomassavergistingsector een kwestie voor, waarbij de duiding 'niet naar zijn aard zuivere' biomassa, een belangrijke factor werd in deze sector. Het ging hierbij om het bijmengen van glycerinewater dat verhoogde concentraties methanol bevatte. Hierdoor ontstonden mogelijk onveilige situaties voor de directe omgeving. De producenten bij wie dit product werd aangetroffen, werden gekort op hun SDE subsidie. De redenering hierachter was dat het gebruik van niet-biogene producten zou hebben geleid tot de onrechtmatige afgifte van GvO's. Daarentegen werd door producenten aangegeven dat methanolgebruik in vergistingsinstallaties voornamelijk nadelige effecten heeft voor de energetische opbrengsten.

In de maatschappelijke beeldvorming werd deze casus breed uitgemeten en sindsdien vindt er strengere controle plaats op de zuiverheid van biomassastromen. Toch bestaat er met name binnen de sector zelf (zowel aan de productie- als aan de controlezijde) veel discussie over de relevantie van dit thema. Men kan zich de vraag stellen in hoeverre het hier om een individueel incident ging. Daarnaast geven zowel producenten als toezichthouders aan vrijwel geen andere voorbeelden te kunnen noemen waarbij de zuiverheid van biomassastromen voor de vergistingssector echt een issue is. Er gaan her en der geluiden op om deze tussencategorie in zijn geheel te laten vallen. Dit zou meer duidelijkheid kunnen geven, tot lagere bemonsteringskosten leiden en minder noodzaak tot controle met zich mee kunnen brengen.

3.3.4 Mogelijk lage pakkans door lage controle-dichtheid en door organische aard van het vergistingsproces

De controle op het vergistingsproces bestaat veelal uit een administratieve controle, waarbij gekeken wordt naar de overeenkomst van vrachtbrieven met de opgegeven hoeveelheden en aard van de biomassastromen, en berekend wordt in hoeverre de energetische opbrengsten overeenkomen met verwachtingswaardes op basis van deze biomassastromen. Deze controles zijn tijdsintensief en de middelen zijn niet toereikend om dit voor elke installatie te doen. Bovendien berust informatie-uitwisseling momenteel op het via email doorgeven van gegevens. In het rapport uit 2017 is het handmatig invoeren van getallen en het niet geautomatiseerd doorspelen van informatie al aangestipt als een risico. Sindsdien zijn er stappen gezet in het ontwikkelen van standaard PDF en Excel bestanden waarin gegevens kunnen worden ingevuld om de uniformiteit te vergroten en onbewuste fouten te voorkomen. Deze stappen hebben echter niet tot de tijdsbesparing geleid die een volledige controle mogelijk maakt.

Om de beperkte middelen efficiënt in te zetten wordt een selectie gemaakt van te controleren installaties gebruik makend van een risicobenadering, waarbij factoren die een verhoogd risico met zich meebrengen, zoals eerdere geconstateerde afwijkingen of (de moeilijker te meten) afzet van warmte, als indicator dienen. Daarnaast worden jaarlijks zo'n 10 tot 20 (van de $\pm 130^9$) covergistingsinstallaties ook aan een fysieke controle onderworpen. Bij deze fysieke controles kan ook de boekhouding gecontroleerd worden en een inspectie van de installatie en een bemonstering plaatsvinden

De controledichtheid van fysieke controles is als zodanig zeer laag en de controledichtheid van administratieve controles zou idealiter vergroot moeten worden. Verschillende ketenpartners geven aan op dit moment geen helder beeld te hebben van het totaal aantal en type afwijkingen binnen de vergistingssector. Hierbij komt dat het vergistingsproces op zichzelf al lastig getalsmatig te controleren valt. Doordat vergisten een biologisch proces betreft, waarbij bovendien zeer uiteenlopende biomassastromen gebruikt kunnen worden, is het uitdagend om te bepalen of de energetische opbrengsten in de lijn der verwachting liggen. Op dit moment is deze taak deels belegd bij de accountant, maar zij geven aan niet over de expertise van biomassastromen te beschikken om een dergelijke afweging te kunnen maken. De kans dat een eventuele overtreding geconstateerd wordt is door de combinatie van de

lage controledichtheid en detectiekans waarschijnlijk lager dan gewenst.

3.4 Tafel van elf: verbeter potentieel in naleving en handhaving

Enkele van de hiervoor beschreven knelpunten hebben implicaties voor de mate waarin de regelgeving wordt nageleefd. 'De Tafel van elf' is een analysemethode om regelgeving en beleid hierop te evalueren. Dit instrument geeft een opsomming van elf factoren die van belang zijn voor de naleving van de regelgeving. Op basis van deze factoren kunnen de sterke en zwakke kanten van naleving en handhaving in kaart worden gebracht. Wij hebben de SDE(+)(++)/ GvO-regeling geëvalueerd op basis van 'De Tafel van elf' in samenspraak met de verschillende ketenpartners en gebruiken deze evaluatie ter onderbouwing van de beschreven knelpunten en om invulling te geven aan oplossingsrichtingen.

De eerste vijf factoren zoals beschreven in 'De Tafel van elf' hebben betrekking op het vergroten van spontane naleving van regelgeving. Het idee hierachter is dat gemiddeld genomen een grote groep bereid is regelgeving spontaan na te leven, mits hiervoor de juiste omstandigheden voor worden gecreëerd. Factoren die invloed hebben op spontane naleving zijn bijvoorbeeld bekendheid en duidelijkheid van de regels, begrip voor de regels, de aanwezigheid van een sectorale gedragscode en de mate waarin het loont om zich aan de regels te houden. Na het uitvoeren van de evaluatie komen wij tot de conclusie dat de combinatie van een krappe markt in coproducten, complexe en verouderde regelgeving, het gebrek aan een sectorale gedragscode en de afwezigheid van een centraal orgaan dat vragen kan beantwoorden, leidt tot onvoldoende waarborg van het stimuleren van spontane naleving. We zien in deze analyse dan ook duidelijk dat de hiervoor beschreven knelpunten kunnen leiden tot lagere spontane naleving.

⁹ Getallen zijn gebaseerd op SDE(+)(++) beschikkingen

De laatste zes factoren uit de 'De Tafel van elf' beschrijven in welke mate handhaving erop gericht is naleving te bevorderen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de (gepercipieerde) kans om gecontroleerd dan wel gepakt te worden en de ernst van de bijbehorende sancties. In het geval van de vergistingssector bestaan sancties vaak uit het (gedeeltelijk) niet uitbetalen van subsidie en/of GvO's. Dergelijke sancties hebben financieel grote consequenties voor producenten. De sancties werken als zodanig stimulerend voor het naleven van regelgeving. Zoals eerder beschreven zijn controlekansen, bestaande uit administratieve en fysieke controles, aan de lage kant, waarbij aangegeven wordt dat de door de accountant uitgevoerde administratieve controle een lage toegevoegde zekerheid geeft. Het anders beleggen van administratieve controles (bijvoorbeeld ook mogelijk in een geautomatiseerd systeem), het opvoeren van het aantal fysieke controles en communicatie hierover richting de sector kunnen dus bijdragen aan een vergroting van de naleving door toezicht en handhaving.



HOOFDSTUK 4

Oplossingsrichtingen

4.1 Integrale oplossingsstrategie

Op basis van de gevoerde gesprekken en de geraadpleegde literatuur ontstaat in dit onderzoek een beeld van een sector waar:

- het aantal gerapporteerde afwijkingen zeer laag is;
- er te weinig data beschikbaar is om te komen tot goed te onderbouwen afwegingen;
- de borging van de keten ondermaats is;
- sprake is van een complexe omgeving met waarin behoefte is aan meer private rolname;
- stakeholder vooral opereren vanuit eigen perspectief en moeilijk 'uit de eigen schaduw' treden.

In dit hoofdstuk wordt een vijftal oplossingsrichtingen gepresenteerd. Eerst worden de oplossingsrichtingen afzonderlijk gepresenteerd (paragraaf 4.2 tot en met 4.6). De afsluitende paragraaf 4.7 beschrijft de volgorde waarin de oplossingsrichtingen kunnen worden ingevoerd.

De vijf oplossingsrichtingen staan niet ieder op zichzelf, maar moeten in samenhang met elkaar moeten worden gezien. Oplossingsrichting 1 & 2, die betrekking hebben op de regie en inrichting van de controleketen, zijn hierin leidend. Deze twee oplossingsrichtingen kunnen als basis worden gezien voor het nemen van verdere stappen, waarbij wij oplossingsrichting 3, 4 en 5 zouden adviseren te implementeren in overleg met zowel de controle- als de productieketen. Door eerst de regie en inrichting van de controleketen op orde te hebben, kan wellicht nieuw licht geschijnen worden op de noodzaak van oplossingsrichtingen 3, 4 en 5.

Gezamenlijk kunnen deze oplossingsrichtingen ertoe leiden dat de huidige knelpunten in de SDE(+)(++)/GvO-regeling worden verlicht. Enerzijds richten de oplossingsrichtingen zich op het versterken van de zwakke punten in 'De Tafel van elf'-analyse, met als doel dat:

1. producenten worden gefaciliteerd;
2. de kans op onbewust afwijken wordt geminimaliseerd;
3. bewust afwijken (nog) onaantrekkelijker wordt gemaakt;
4. controles in de keten doeltreffend en proportioneel zijn:
 - doeltreffend: de controle vindt plaats op onderdelen van de keten waar de afwijking ontstaat
 - proportioneel: de zwaarte en hiermee gemoeide lasten van de controle staan in de verhouding tot het risico op afwijking en de impact van deze afwijking;
 - anderzijds zijn de oplossingen gericht op het vergroten van de regie over de gehele keten.



Figuur 4: Een integrale-oplossingsstrategie is geënt op het optimaliseren van ketenregie en -inrichting, het verbeteren van de controlemethodiek en het brengen van transparantie n traceerbaarheid in de ingevoerde biomassaströmen.

4.2 Oplossingsrichting 1: Geef één partij de regie op de borging en objectivering

In de huidige controlesystematiek (binnen het kader van de GvO regeling) zijn er per stap van de keten verschillende partijen betrokken die elk vanuit hun eigen kader (wettelijk kader of protocol) controlewerkzaamheden uitvoeren. Hierbij bouwt de ene schakel voort op de waarnemingen en vaststellingen uit de voorgaande schakel. In de toch al complexe keten is de onderlinge afhankelijkheid dus groot. Verschillende informatiestromen komen samen bij de certificeringsinstanties CertiQ en Vertogas die op basis van de documentatie uit alle voorgaande stappen oordelen of toekenning van een GvO gerechtvaardigd is. Laatst genoemde partijen zijn afhankelijk van de kwaliteit en volledigheid van de informatie uit voorgaande stappen en zien zich bij onvolkomenheden in de documentatie genoodzaakt om zelf aanvullend onderzoek te doen (of genoegen te nemen met lagere niveaus van zekerheid).

De eerste oplossingsrichting gaat in op de governance van de controle-keten en luidt: geef één partij de regie. Certificeringsinstanties Vertogas en CertiQ zijn als 'hoeders van het GvO systeem' de logische en geschikte partijen voor deze rol. Een gezamenlijke unit ("biomassa vergisting") samengesteld uit werknemers van beide organisaties ligt hierbij het meest voor de hand. De regierol omvat, naast de reguliere werkzaamheden, de volgende twee aanvullende hoofdtaken:

Borging van de controleketen

Certificeringorganisaties beschikken over expertise en een informatiepositie waardoor zij:

- afwijkingen kunnen constateren op basis van afwijkende (jaar-op-jaar) patronen;
- vermoedens van afwijkingen hebben over assurancerapportages of onderliggende biomassaverklaringen die onvolledig of onduidelijk zijn ingevuld;
- kennis opbouwen over toeleveranciers, biomassastromen en producenten;
- met relevante ketenpartners (producenten, NVWA (mest), RVO (SDE), ILT (afval), IPO (omgevingsdienst) verbonden zijn (of vrij eenvoudig meer verbinding tot stand kunnen brengen).

Zij kunnen een steviger rol spelen in de controleketen vanuit een ruimere bevoegdheid om meer informatie op te vragen, door aanvullende controles voor te leggen (bij de daarvoor geëigende handhavende dienst) of de toekenning van GvO's op te schorten. Hierbij ligt de focus niet alleen op de producenten zelf, maar vooral ook op de toeleveringsketen daarachter. Een steviger rolname vanuit de sector zélf is hierin cruciaal. Dit is in oplossingsrichting 2 in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

Naast deze reactieve inspanning, kan de certificeringsorganisatie ook het initiatief nemen in het opstellen en coördineren van een zogenaamd toezicht- en handhavingsarrangement. De programmatische aanpak van een dergelijk arrangement beoogde effectiviteit te vergoten, maatwerk mogelijk te maken en borging te geven aan samenwerking met andere partijen in de controle keten maar ook in de afstemming met de sector zelf. In een arrangement kan onder andere worden omschreven:

- op basis van welke risicobenadering er wordt gewerkt;
- waar in de keten de controles plaatsvinden (wat tevens bepaalt welke toezichthouder aan zet is);
- welke private controleurs, waaronder accountants, verificateurs, auditors etc., een (equivalent van een) assuranceverklaring kunnen afgeven;
- hoe vaak er wordt gecontroleerd;
- bij wie de controle plaatsvindt;
- wat er wordt gecontroleerd.

Deze oplossingsrichting betekent niet per definitie dat er meer of zwaarder gecontroleerd zou moeten worden maar is vooral een pleidooi voor meer maatwerk en samenhang tussen stakeholders.

Ook hier is de betrokkenheid van de sector zelf gewenst. Door zelf eigen richtlijnen, al dan niet in de vorm van een gedragscode, op te stellen kan de sector zelf adviserend en mede-richtinggevend zijn. Een voorbeeld hiervan kan zijn dat producenten die aan Better Biomass of ISCC certificeringsschema's (een deel van de sector dat toeneemt) een andere benadering krijgen in het handhavingsarrangement ten opzichte van andere producenten.

Het doorvoeren van deze oplossingsrichting betekent in de eerste plaats dat de taakomschrijving en de bevoegdheden voor de certificeringsorganisaties ook goed zijn opgenomen in de GvO regeling en andere kaders voor het benodigde mandaat en doorzettingsmacht. Ook kan verruiming van taken en bevoegdheden meer mankracht vergen bij de genoemde organisaties, zowel in aantallen FTE's als in de expertise die nodig is om de nieuwe verantwoordelijkheden te kunnen uitvoeren. Dit zal leiden tot de vraag hoe dit gefinancierd gaat worden.

Vergroten van de objectivering en transparantie

Als centraal punt in een niet aflatende informatiestroom en hiermee 'het geheel overziend' kunnen certificeringsorganisaties bijdragen aan het vergroten van de objectiviteit over de keten. Dit doen zij door periodiek te rapporteren op indicatoren zoals de hoeveelheid aangewende biomassa, opgewekte duurzame energie, CO₂ prestaties¹⁰, maar ook over het aantal geconstateerde afwijkingen en de ernst van deze afwijkingen. Dergelijke analyses zijn zeer behulpzaam bij het verder optimaliseren van beleid en handhaving en in de gesprekken met stakeholders. Bovendien hebben zij de mogelijkheid om de informatiestromen die zij vanuit verschillende partijen ontvangen, systematische te ontsluiten en beschikbaar te stellen voor andere toezichthouders. Op die manier legt objectivering de basis voor een betrouwbaardere controlesystematiek.

4.3 Oplossingsrichting 2: Creëren van een Centraal Overleg Biomassa voor de sector

Waar de eerste oplossingsrichting in gaat op regie en coördinatie op het niveau van controle & handhaving, is er daarnaast behoefte aan een gremium waarin de sector en alle stakeholders vanuit de verschillende (wettelijke) domeinen bij elkaar worden gebracht. Zoals in de knelpunten is beschreven, is er momenteel onvoldoende samenhang en afstemming met de sector en ontbreekt het aan een centraal punt waar vragen en discussiepunten vanuit zowel de productieketen als de controleketen besproken kunnen worden. Hierdoor blijven punten van onduidelijkheid en onvrede langer bestaan dan nodig is. Het inrichten van een Centraal Overleg Biomassa (COB) waar bundeling en uitwisseling van kennis, definities en methodes plaatsvindt, zou zorgen voor een efficiëntere signalering van en oplossing voor knelpunten.



¹⁰ Hiermee worden niet de afzonderlijke CO₂ prestaties van elke producent bedoeld, maar vooral de vermeden CO₂ uitstoot van de sector als geheel binnen een bepaald tijdvak.

Een dergelijk centraal overleg zou een plek moeten zijn waar producenten, uitvoerders en handhavers terecht kunnen met vragen en opmerkingen. In een regelmatig overleg met verschillende ketenpartners, waaronder ten minste producenten, certificerende instanties, handhavers (RVO, NVWA en ook een afvaardiging namens omgevingsdiensten vanuit het IPO is hierbij denkbaar) en verantwoordelijke ministeries, zouden de geïnventariseerde punten besproken moeten worden. Het COB zou tevens een adviserende functie moeten krijgen voor het opstellen of aanpassen van beleid en regelgeving en het onder paragraaf 4.2 voorgestelde handhavingsarrangement. In dit kader werd actualisatie van de bijlage Aa een vaak genoemde en noodzakelijke opgave. Dit faciliteert spontane naleving en draagt bij aan vergroting van het biomassapotentieel, gewenst in het kader van de 2 BCM doelstelling.¹¹

Naast verbetering van wet- en regelgeving kan het COB ook een belangrijke rol spelen voor het herijken en praktijkgericht maken van controleprotocollen. Daarnaast zouden hier ook suggesties kunnen worden gedaan voor het opstellen van een gedragscode vanuit de sector, wat voor de controlerende instanties gebruikt kan worden als referentiekader. Een voor de hand liggende rol voor het invullen van dit expertise centrum ligt bij RVO, wegens hun centrale rol binnen de controleketen en hun ervaring op het gebied van het invullen van dergelijke functies in andere sectoren.

De kans van slagen van dit Centraal Overleg Biomassa is het grootst wanneer:

- het de dagelijkse praktijk van de vergistingsketen als uitgangspunt neemt;
- alle betrokken partijen (beleid en uitvoering/toezicht) zijn aangesloten inclusief partijen buiten het domein van de GvO regeling of de Meststoffenwetgeving;
- het COB een publiek-privaat overleg is waarbij private en publieke betrokkenen samen verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de agenda en de uitvoering van acties;
- er een gedeelde verantwoordelijkheid met een gedeelde haal- & brengplicht wordt gevoeld bij zowel de bestaande sector organisaties als bij de publieke stakeholder.
- het gebruik maakt van het 'momentum' nu de oprichting van één overkoepelende Sector Organisatie Groen Gas aanstaande lijkt.

In het BBO rapport¹² wordt ook gewezen op de behoefte en noodzaak van een overlegorgaan. Vanzelfsprekend geldt dat het COB ook de overwegingen uit dit rapport ook centraal stelt. Aansluiting van de verschillende invalshoeken draagt ook bij aan het ontstaan van de gewenste gedragscode vanuit de sector zelf, en kan daarnaast ook de ontwikkeling van een biomassaregister (toegelicht in paragraaf 4.6) bevorderen.

4.4 Oplossingsrichting 3: Data-gedreven controlemethodiek

Controle op naleving van de biomassa-vereisten is doorgaans een volledig administratieve aangelegenheid. Fysieke controle van biomassastromen of van de inhoud van een vergister vindt uitsluitend plaats bij specifieke vermoedens van (ernstig) afwijken waarop de betrokken handhavende dienst besluit aanvullend onderzoek te doen. De controle is dus sterk afhankelijk van de kwaliteit en bruikbaarheid van de informatiestroom tussen alle schakels in de controleketen.

Op dit moment vindt uitwisseling en beoordeling van informatie plaats op basis van handmatig of analoog ingevoerde gegevens. Deze oplossingsrichting stelt een gedigitaliseerde aanpak voor, waarbij de invoer, uitwisseling en beoordeling van de informatie datagedreven plaatsvindt. Een dergelijk geautomatiseerd systeem kan zowel werklust verlagen als onbewuste fouten voorkomen, maar kan tevens een rol spelen in het brengen van transparantie in de vergistingssector.

Op het moment dat er een digitaal systeem in werking wordt gesteld waarin alle gegevens voor de controleketen gebundeld worden, dan is het een kleine stap naar het invoeren van een 100% geautomatiseerde administratieve controle. Hierdoor kan snel in kaart worden gebracht waar afwijkingen zitten en of energetische opbrengsten ver boven of onder een verwachtingswaarde vallen, zoals ook blijkt uit een data-analyse uitgevoerd door LNV¹³. Hierdoor wordt het vergemakkelijkt om risicogebaseerde controles uit te voeren. Bovendien is het in een dergelijk systeem mogelijk om de herkomst van afwijkende biomassastromen te achterhalen en kan het inzicht bieden in welke producenten wellicht ook van dezelfde leveranciers biomassa hebben ontvangen. Een datagedreven controlemethodiek zou de transparantie van de vergistingssector sterk kunnen verbeteren.

¹¹ Zie Routekaart Groen Gas (Kamerbrief Minister van EZK, maart 2020, DGKE-WO/20088513)

¹² Vergistingsketen vraagt meer regie, Biogas Branche, 2021

¹³ Versterken handhaving van covergisting, Ministerie van LNV, 2021

Datagedreven controle en handhaving doet steeds meer zijn intrede in het publieke domein. De investeringen en inspanningen die zijn gemoeid met de automatiseringsslag rondom de biomassaverklaring kan worden gezien als een noodzakelijke actualisatie ('meegaan met de tijd en de nieuwe mogelijkheden'). Het is raadzaam deze mogelijkheid verder te onderzoeken, waarbij vooral gekeken moet worden naar de technische vereisten, (implementatie) kosten en de wijze waarop kosten worden gedragen en omgeslagen.

4.5 Oplossingsrichting 4: Controletaak accountants heroverwegen

In de huidige controlesystematiek omvat de rol van de accountant met name het controleren van de aard van de biomassa, of deze biomassa ook in de installatie is verwerkt en of deze kan leiden tot het percentage opgegeven hernieuwbaar gas¹⁴. De accountant geeft een assuranceverklaring af, welke het doel heeft om tot een redelijke mate van zekerheid over de juistheid van de door de producent opgegeven verhouding van de in de installatie verwerkte biomassa te komen¹⁵. Op basis van de verklaring worden de energieopbrengsten al dan niet aangemerkt als gewonnen uit hernieuwbare energiebronnen. Als de opgewekte energie wordt aangemerkt als gewonnen uit hernieuwbare bron, komt de producent in aanmerking voor GvO's.

Accountants zijn echter experts op het gebied van financiële processen en administratie en houden zich normaliter bezig met het samenstellen, beoordelen en controleren van jaarrekeningen en andere financiële verslaglegging van personen of organisaties. De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) geeft aan dat accountants in het algemeen te weinig kennis van zaken te hebben om een betrouwbaar assurancerapport te kunnen afgeven, en dat deze rapportage een mogelijke schijnzekerheid geeft. Daarom is het nodig de controletaak van de accountants, zoals omschreven in artikel 17 van de GvO-regeling, te herzien. Momenteel hebben de accountants naar eigen zeggen vooral een symbolische rol en kunnen hun taken beter opgevangen worden door andere partijen (zie Tabel 1). Het (theoretische) voordeel van de accountant ten opzichte van andere controleurs is dat deze beëdigd is wat een bepaalde mate van onafhankelijkheid aan de assuranceverklaring geeft. Een soortgelijke onafhankelijkheid mag echter van certificeringsinstanties ook verwacht worden. Aangezien veel van de accountants taken overdraagbaar zijn, is deze oplossing op relatief korte termijn al in te voeren. Taken die in dat geval overgedragen dienen te worden zijn controles op financieel-administratief niveau (vrachtbrieven, pakbonnen, contracten, facturen enzovoorts) om de herkomst van stromen te waarborgen. In overleg met de keten en in samenhang met het onder oplossingsrichting 1 voorgestelde handhavingsarrangement kan worden vastgesteld wie deze taken het beste kunnen uitvoeren.

Huidige taken van de accountant						
Welke partij zou deze controle uitvoeren?	Aard biomassa (zuiverheid) en in welke verhouding deze is verwerkt*	Biomassa in relatie tot opgewekt hernieuwbaar gas (plausibiliteit)	De verwerkte biomassa komt overeen met de biomassa registraties	Aanwezigheid van stelsel interne controlemaatregelen	Aanwezigheid aardgas aansluiting	In assurance rapport aansluiting maken tussen NTA8003 en bijlage Aa (voor covergistejs)
NVWA	✓		✓			✓
Verificateur	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Meetbedrijf					✓	
CertiQVertogasen RVO	✓	✓	✓			✓
LMA en ILT	✓**					
Accountant			✓	✓		

Tabel 1: **Overzicht van huidige taken van de accountant en partijen die deze taken zouden kunnen overnemen.**

¹⁴ Voor installaties kleiner dan 2MW worden deze taken uitgevoerd door een meetbedrijf

¹⁵ Vertogas - Handleiding assurancerapportage biomassa (2021)

In tabel 1 staat een overzicht van de huidige taken van de accountant en partijen die deze taken zouden kunnen overnemen. De huidige taken van een accountant zijn in zes punten opgesplitst. Vervolgens is gekeken welke partijen eventueel in staat zouden zijn om deze taken uit te voeren.

4.6 Oplossingsrichting 5: Vergroten van traceerbaarheid biomassastromen

In Artikel 15 en 16 gaat de GvO-regeling in op de vereiste van zuiverheid van de biomassa (anders gezegd: is de biomassa geheel biogeen) en de wijze waarop dit moet worden vastgesteld. Voor veel biomassastromen geldt dat op basis van de NTA8003 classificatie geen aanvullende bewijsvoering door bemonstering of een productcertificaat noodzakelijk is. Voor biomassastromen die tot 3% niet-zuiver zijn geldt deze aanvullende bewijsplicht wél, maar in de praktijk (van vergisting) is het aantal stromen dat hiertoe behoort beperkt.

De genoemde bepalingen passen vanzelfsprekend goed bij het doel van de GvO-regeling, namelijk het aantonen van de 'groenheid' van de GvO. Daarnaast beogen de bepalingen om het aandeel biogeen : niet biogeen vast te stellen zodat er alleen GvO's worden afgegeven dat correspondeert met het aandeel biogene biomassa. De wijze waarop deze onderdelen van de GvO-regeling zijn ingericht geven in de praktijk onvoldoende zekerheid. Knelpunten rondom de zuiverheid van de biomassa ontstaan bij de oorspronkelijke ontdoener en/of opvolgende stappen in de toeleveringsketen. Er bestaan zorgen over de mogelijkheid tot het mengen van zuivere stromen met ongeoorloofde stromen en onjuiste of onvolledig documentatie van stromen.

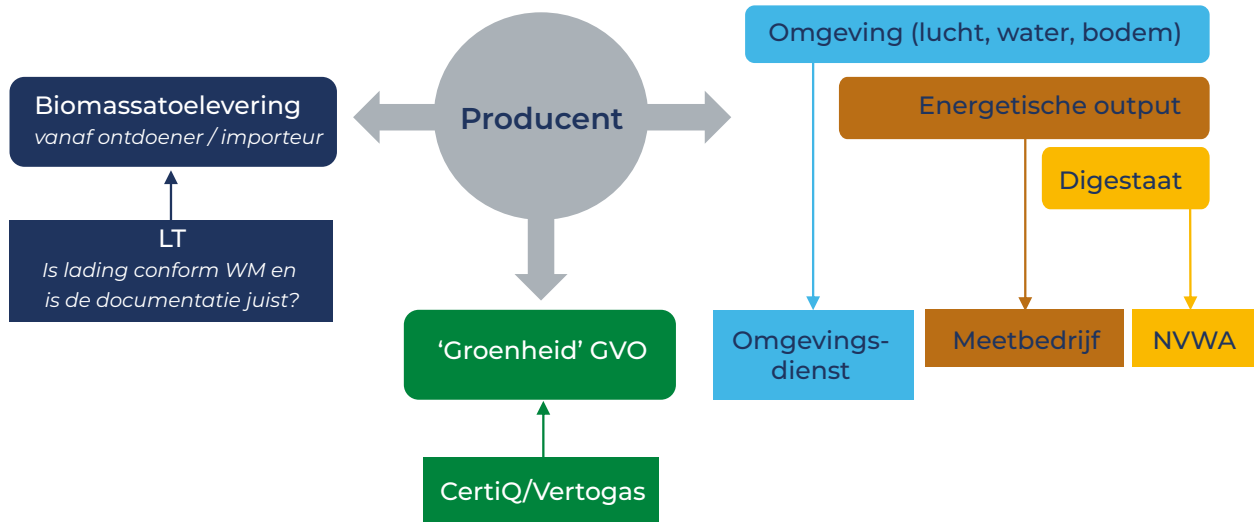
Een goede borging van de zuiverheid van de biomassa begint dus bij de ontdoener. Hier zit een gedeeld belang van alle betrokkenen in de sector. Transparantie en traceerbaarheid van biomassastromen in combinatie met aansprakelijkheid van ontdoeners en tussenhandelaren geldt dan ook als een belangrijke en breed gedragen oplossingsrichting.

De essentie van deze oplossingsrichting is dat elke biomassastroom (lees: elke lading) volledig traceerbaar is vanaf het moment van ontdoening tot en met het gebruik door de producent, inclusief tussenliggende vervoersbewegingen en bewerkingsstappen. Voor dit doeleinde wordt een digitaal register ingericht waartoe alle betrokkenen (ontdoener, handelaren, mengers, transporteurs, producenten, handhavende diensten, en certificeringsinstanties) toegang hebben. Toegang tot het register en de informatie die hierin zichtbaar wordt is rol-afhankelijk.

Registratie biomassa: verleng de reikwijdte van het bestaande register en registreer ook voor bijproducten

In het LMA (landelijk meldpunt afvalstoffen) register worden materiaalstromen voor zeer grote verwerkingsinstallaties geregistreerd, alsmede de materiaalstromen van enkele speciale categorieën, zoals gevaarlijke stoffen en aan- (en af) voerstromen voor composteringsinstallaties. Hierdoor ontstaat in dit register een beeld van de herkomst, soort, hoeveelheid en verwerkingsmethode van elke materiaalstroom. Momenteel zijn enkele vergisters met een zeer grote toevoer, al verplicht maandelijks elke lading bij het LMA (landelijk meldpunt afvalstoffen) te registreren. Het ligt voor de hand de reikwijdte van dit register door te trekken naar de gehele vergistingssector. Hierdoor kan de verantwoording van biomassastromen voor de GvO regeling worden gespiegeld aan de (de geschiedenis van) de bewuste stroom in het register. Voor de meeste vergisters is er nog geen bestaand register waarop kan worden teruggevallen. Daarom is voor de volledige traceerbaarheid van alle biomassastromen een aanvullende registratieplicht, van ontdoener tot en met producent, voor deze stromen daarom gewenst. Dit ondervangt, afhankelijk van de uitwerking, ook knelpunten met het mengen van biomassastromen.

Het biomassaregister brengt voordelen maar ook de nodige complicaties met zich mee. Registratie en traceerbaarheid geeft zekerheid over de herkomst van de biomassa en vergroot de mogelijkheid om afwijkingen op te sporen. Handhavende diensten kunnen doelgericht hierop controleren. Hiermee is het een effectieve en proportionele maatregel om de 'zuiverheid' van een GvO te borgen en in het kader van aanpalende kaders zoals de meststoffenwet en wordt daarom ook door veel partijen aangedragen als dé oplossingsrichting. Daarnaast dwingt het producenten ook om in meer detail te rapporteren over de gebruikte biomassa wat de ruimte voor 'calculerend gedrag' verkleint.



Figuur 5: **Overzicht van handhavende diensten die elk baat zouden hebben bij een centraal biomassaregister.**

Complicerende factor ligt vooral in het feit dat controle en handhaving buiten het wettelijk kader van de GvO regeling valt. Dit ligt in de eerste plaats binnen het domein van de Wet Milieubeheer. Het volgende hoofdstuk gaat hier verder op in. Daarnaast zou een complicerende factor kunnen zijn dat er voor vergisters regelmatig gebruik wordt gemaakt van dierlijke afvalstromen, waarvan de registratie al in andere registers

plaatsvindt. Bij de invoering van een registratieplicht voor biomastromen van vergistingsinstallaties zou extra aandacht moeten worden besteed aan het voorkomen van overlap en het bevorderen van aansluiting tussen deze verschillende systemen.

Controle & Handhaving

Niet alleen de controleketen binnen het GvO kader is gebaat bij een biomassaregister. Ook de NVWA (als handhavende diensten vanuit de meststoffenwet) en de omgevingsdiensten hebben baat bij het vergrote inzicht dat een register biedt. Genoemde diensten zijn erop gericht te borgen dat er via het digestaat (NVWA) of de lucht (omgevingsdienst¹⁶) geen schadelijke effecten voor mens en milieu ontstaan. Dit betreft weliswaar de output van het vergistingsproces maar in de praktijk richten, vooral in het geval van de NVWA, controle en handhaving zich op inputstromen (biomassa) van een vergisters in plaats van (het bemonsteren van) de output. Hier overlappen de verschillende genoemde domeinen en ligt verdere coördinatie voor de hand.

Het biomassaregister fungeert hiermee als de kern waarop het eerder beschreven handhavingsarrangementen kunnen worden ontwikkeld.¹⁷

Aansprakelijkheid

In het geval dat er sprake is van foutief biomassa gebruik (of een foutieve rapportage hierover) zijn er in theorie¹⁸ grofweg drie situaties denkbaar:

- Er is sprake van doelbewuste afwijking vanuit de toeleveringsketen (ontdoeners en handelaren).
- De producent is door gebrek aan kennis onvoldoende in staat de kwaliteit van de biomassa in te schatten.
- De producent probeert doelbewust af te wijken.

In elk van de drie scenario's draagt de producent de consequentie: doordat het GvO's niet krijgt toegewezen, subsidie misloopt, of in overtreding blijkt en wordt beboet. Het vergroten van de mogelijkheden om biomassa-leveranciers, handelaren en ondoeners aansprakelijk te stellen voorkomt doelbewust afwijken, beschermt de producent en geeft extra borging aan de vereist van 'zuiverheid' van artikel 15 van de GvO-regeling. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een aansprakelijkheidsovereenkomst die elke producent met elke biomassa toeleveranciers ondertekent. Vanuit de GvO-regeling kan hier op worden gestuurd door de aanwezigheid van een aansprakelijkheids-overeenkomst in (alle dan wel specifieke) situaties verplicht te stellen als vast onderdeel van de biomassaverklaring. De juridische mogelijkheden en uitwerking zijn nader te onderzoeken.

¹⁶ Taken omgevingsdienst zijn hier simplistisch afgebakend en zijn in de praktijk breder

¹⁷ Zie paragraaf 4.3: Oplossingsrichting 1: Geef één partij de regie op de borging en objectivering

¹⁸ Het woordgebruik 'in theorie' geeft aan dat in de praktijk geen objectivering is gevonden voor de gepresenteerde gelaagdheid. Vooral scenario b) werd relatief vaak genoemd in de gevoerde gesprekken

4.7 De volgordelijkheid van de oplossingsrichtingen

De hiervoor gepresenteerde oplossingsrichtingen worden onderscheiden in oplossingen die belangrijke randvoorwaarden scheppen enerzijds en oplossingen die leiden tot een andere invulling van toezicht en controle anderzijds. Daarnaast zijn sommige oplossingen binnen afzienbare tijd te realiseren terwijl anderen niet binnen drie jaar realiseerbaar lijken.

Tabel 2 hieronder somt de oplossingsrichtingen, geschatte invoeringstermijnen en betrokken stakeholders op.



#	Maatregel	Termijn	Sector	EZK	LNV	NVWA	CO	I&W	RVO
Oplossingen met betrekking tot governance en publiek-private coördinatie									
1	Mandaat en doorzettingsmacht	Quick win		T			B		
2	Coördinatie	Kort-middel				B	T	B	B
3	Centraal Overleg Biomassa	Quick win	T	B	B	B	B	B	T
Oplossingen voor verbetering van de controleketen									
4	Datagedreven controle	Middel-lang	B	B	B	B	B		T
5	Aansprakelijkheidsvereenkomst	Quick win	T				B		
6	Rol accountant	middel		T		B	B		
Oplossingen ter verhoging van transparantie en traceerbaarheid									
7	Registratieplicht bijproducten	lang	B	T	B	B		B	
8	Toegang afvalregister	middel				B	B	T	B
9	Nieuw biomassaregister	lang	B			B	B	B	T

Tabel 2: **De negen oplossingsrichtingen vanuit het perspectief van timing en betrokkenheid van stakeholders.**

CO = Certificeringsorganisatie (CertiQ en Vertogas) | T = trekkend | B = betrokken | Quick win = < 1 jaar ; lang = > 3 jaar

Maatregel 1 t/m 3 worden gezien als de basis waarop de andere zes oplossingsrichtingen zijn gestoeld. Zonder deze basis zijn de maatregelen 4 t/m 9 moeilijker te realiseren en minder effectief. Immers, de onderlinge verwevenheid en afstemming tussen stakeholders (publiek-privaat) zijn een belangrijk onderdeel van de inrichting en uitvoering van deze zes oplossingen.

Dit laatstgenoemde aspect betekent ook dat de wijze waarop maatregelen 4 t/m 9 wordt uitgevoerd nog kan veranderen op basis van voortschrijdend inzicht. Een belangrijk argument hiervoor is dat er eerst een betere *objectivering nodig is én dat stakeholders daarnaast komen tot één gemeenschappelijk doel* waarnaar men vervolgens toewerkt.

Zodra beide zaken duidelijk zijn kunnen alle stakeholders (gezamenlijk maar vanuit hun eigen rol), de voorgestelde oplossingsrichtingen, al dan niet in aangepaste vorm, ten uitvoering brengen.

HOOFDSTUK 5

Conclusies & Aanbevelingen

5.1 Conclusies

Dit onderzoek heeft, in nauwe afstemming met direct betrokken partijen, antwoorden gezocht op de vraag hoe de controleketen op biomassavergisting effectiever kan worden ingericht. De belangrijkste conclusies zijn als volgt.

Het gebrek aan objectivering maakt dat veel claims over de sector moeilijk zijn te onderbouwen.

Door een gebrek van aan objectivering in de sector is een gedegen analyse van risico & impact niet direct te maken. Het aantal gerapporteerde controles is beperkt en vindt plaats op basis van een risicobenadering. Dit geeft onvoldoende basis om tot een representatief beeld te komen. Uit gesprekken met direct betrokkenen in de vergistingssector én de controleketen is een beeld af te leiden van een sector waarin overwegend professioneel en integer wordt gehandeld, maar waarbij een kleine minderheid de randen opzoekt van wat is toegestaan en hier soms overheen gaat. Daarnaast is niet elke afwijking het resultaat van bewust foutief handelen.

Transparantie & traceerbaarheid in de biomassaketten geldt als breedgedragen oplossing.

Het volledig transparant maken van biomassastromen wordt gezien als de meest effectieve maatregel om de zuiverheid van biomassa te borgen. Het bewerkstellingen van deze transparantie gaat verder dan de reikwijdte van alleen de GvO-regeling en behelst onder andere:

- Veranderingen in de Wet Milieubeheer en coördinatie met het LMA (register) en de ILT (handhavende dienst).
- Aansluiting van bestaande registers met het nieuw in te richten biomassaregister.
- Hierbij aansluiting te zoeken met de meststoffenwet, de bijlage Aa in het bijzonder.

Deze oplossingsrichting is mede door de samenhang met wettelijke kaders en partijen buiten de huidige controleketen complex en niet op de korte termijn realiseerbaar.

Meer regie draagt bij aan een doelmatiger controleketen.

De huidige controleketen functioneert als een verzameling losse schakels waarbij controle wordt uitgeoefend aan de hand van gestandaardiseerde protocollen. Deze 'one size, fits all' benadering verhoudt zich niet goed met de complexe en vooral diverse praktijk. Er kan veel slimmer gecontroleerd worden en er is veel meer maatwerk mogelijk. Een effectieve en proportionele controle in het geval van biomassa leunt op aspecten als biomassa-expertise, sector kennis, ervaring en een maatwerkaanpak. In de huidige controlepraktijk geeft de assuranceverklaring daarom te weinig aanvullende zekerheid. De betrokkenheid van verschillende beleids- en handavingskaders vraagt om regie en coördinatie vanuit één partij met mandaat en doorzettingsmacht. Een datagedreven benadering is hierbij een doelmatige aanvulling.



Nauwere onderlinge afstemming draagt bij aan de ontwikkeling van de sector.

Uit de gevoerde gesprekken komt een duidelijk beeld naar voren van een keten die 'van iedereen is, maar tegelijkertijd van niemand'. Nauwe en structurele afstemming tussen private en publieke partijen over onderstaande onderwerpen is gewenst.

- Complexiteit, verouderde definities en dubbelzinnige interpretaties vragen om een update van de regelgeving rondom co-producten (Bijlage AA van de Meststoffenwet). Dit faciliteert spontane naleving en draagt bij aan vergroting van het biomassapotentieel, gewenst in het kader van de 2 BCM doelstelling.
- Het ontbreekt de sector aan één centraal loket waarbij knelpunten in de controleketen kunnen worden neergelegd. Het op één punt verzamelen van meer praktijkkennis draagt ook bij aan de beleidsvorming en de verbinding tussen verschillende beleidsvelden.
- De biomassa- en vergistingssector zélf doen er goed aan om proactief een gedragscode te formuleren die de uitgangspunten en basisprincipes van goed handelen uiteenzet.
- Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de GvO-keten als geheel dat er meer objectivering wordt ingebracht in zowel beleid, beslissingen rondom controles en in het maatschappelijk debat.



5.2 Aanbevelingen voor algehele verbetering van de controleketen

Het vorig hoofdstuk beschrijft de vijf afzonderlijke oplossingsrichtingen die worden voorgesteld. Dit afsluitende hoofdstuk beschrijft hoe deze oplossingsrichtingen werken in samenhang met elkaar en hoe ze in de praktijk kunnen worden gebracht. De aanbevelingen die in dit rapport worden gedaan, gaan uit van een geïntegreerde benadering: oplossingen hangen met elkaar samen en zijn minder krachtig indien zij afzonderlijk worden ingevoerd. Ook speelt de volgordelijkheid waarin oplossingen ter hand worden genomen, toegelicht in paragraaf 4.7, een belangrijke rol. Wij adviseren dat voorafgaand aan het uitvoeren van de aanbevelingen de betrokken partijen vroegtijdig worden meegenomen in voorgenomen aanpak. Dit draagt bij aan een gezamenlijk beeld op het beoogd resultaat en de weg ernaar toe.

5.2.1 Regie en inrichting van de controle-keten

1. Verruim (in de GvO-regeling¹⁹) het **mandaat en doorzettingsmacht** van de certificeringsinstanties zodat zij meer maatwerk kunnen leveren in de controle en in aanvulling op de assurance- en biomassaverklaring.
2. Laat certificeringsinstanties vanuit deze regio **coördinerend** optreden tot andere handhavende diensten. Bijvoorbeeld door het gezamenlijk ontwikkelen van een handhavingsarrangement. Onderdeel van deze taak kan ook zijn dat certificeringsinstanties meer sturing kunnen geven aan aanvullende (al dan niet fysieke) controles. Hierbij verzoekt het de competente handhavende dienst deze controle uit te voeren, bijvoorbeeld op basis van een concreet vermoeden van een afwijking.
3. Creëer, in samenhang met de bestaande sector vertegenwoordigen, een Centraal Overleg Biomassa (COB) waar alle relevante partijen, waaronder leveranciers, producenten, beleid, uitvoering en handhaving, bijeenkomen. **Kerntaken van dit COB:**
 - Het adviseren bij de herziening van wet- & regelgeving zoals de bijlage Aa;
 - De ontwikkeling van een private gedragscode faciliteren;
 - Ad-hoc situaties, aangedragen vanuit producenten of controleketen, adresseren (loketfunctie);
 - Input leveren op andere oplossingsrichtingen (zoals het biomassaregister);
 - Objectivering mogelijk maken door relevante statistieken bijeen te brengen.

¹⁹ Bijlage 3B, behorende bij artikel 17, tweede lid, onderdeel b, van de Regeling garanties van oorsprong en certificaten van oorsprong.

RVO heeft zelf aangegeven open te staan voor een rol waarin het op de korte termijn de leiding neemt als kwartiermaker. Het kent alle betrokken partijen, beschikt over kennis op het gebied van energie, landbouw en biomassa, en heeft veel ervaring in het coördineren van publiek-private samenwerkingen. Het COB is bij uitstek een publiek-privaat orgaan. Op- en inrichting gebeurt bij voorkeur met de Sector Organisatie Groen Gas in oprichting.

5.2.2 Controlemethodiek

4. **Voer datagedreven controle in.** Ontwikkel een uniform platform waarop producenten en hun biomassaleveranciers direct alle gevraagde gegevens moeten invoeren (gegevens) en uploaden (documenten en bewijsstukken). Dit vervangt de papieren biomassaverklaring. Besteed meer aandacht traceerbaarheid van biomassastromen en schrap informatie-uitvragen die niet bijdragen aan de controle en handhaving. Door eisen te stellen aan de tijdige invoer in het systeem kan, in geval van vermoeden van afwijking of steekproefsgewijs, ook adequate controle plaatsvinden. RVO is, in nauwe samenspraak met de certificeringsorganisaties, de meest logische organisatie om dit platform te beheren. Zij hebben veel ervaring met het verwerken van grote informatiestromen en staan als uitvoeringorganisatie in het centrum van de relevante beleidsterreinen.
5. Trek één scheidingslijn tussen **'zuivere' en 'niet-zuivere' biomassa en verwijder de categorie 'naar zijn aard zuivere biomassa'** (<3% verontreinigingen). Door het verwijderen van de tussencategorie 'naar zijn aard zuivere biomassa' kan veel onzekerheid en onduidelijkheid worden weggenomen omtrent toegestane biomassastromen. In overleg met de sector moet in kaart worden gebracht of dit tot een nadelige beperking van de totale biomassacapaciteit zal leiden.
6. Verken de mogelijkheden van een aansprakelijkheids-overeenkomst. Dit moet uitwijzen in hoeverre het beoogde doel (aansprakelijkheid neerleggen waar deze thuishoort) van een dergelijke verklaring realiseerbaar is. Daarnaast moet worden beoordeeld in welke situaties (bijvoorbeeld: type biomassastromen of leveranciers) de aanwezigheid van een **aansprakelijkheidsovereenkomst** als bijlage bij een biomassaverklaring een meerwaarde biedt.

7. Heroverweeg de **rol van de accountant** aangezien de meerwaarde, vanuit het oogpunt van naleving, op dit moment beperkt is. Van hun huidige takenpakket, zijn er slechts twee controles (van de zes, zie Tabel 1) die zij goed kunnen uitvoeren op basis van hun expertise. Uitgaande van voldoende voortgang op voorgaande aanbevelingen (1 t/m 5), kan de zekerheid op naleving dusdanig worden vergroot dat een accountantsverklaring geen extra zekerheid biedt. De uit te voeren controle op de aanwezigheid van een aardgas-aansluiting kan worden overgenomen door het meetbedrijf. Controles die toezien op de biomassa-administratie kunnen ook door andere partijen en met andere intervallen worden uitgevoerd.

5.2.3 Traceerbaarheid

8. Met betrekking tot het melden en registreren van biomassastromen: pas voor **bijproducten eenzelfde regime** toe als voor afvalproducten²⁰. In principe betekent dit een aanpassing binnen de Wet Milieubeheer.
9. Onderzoek in overleg met het Ministerie van IenW, ILT en LMA de mogelijkheden om **toegang tot bestaande afvalregisters** (zoals het LMA) te verkrijgen en specifieke informatie over biomassastromen te kunnen koppelen aan een eigen register
10. Creëer vanuit het (onder aanbeveling 4 beschreven) dataplatform en het (onder aanbeveling 9 beschreven) afvalregister een **biomassaregister** waarin voor elke te gebruiken biomassastroom geheel herleidbaar is welke stappen zijn doorlopen vanaf het moment van ontdoening. Sluit bij de inrichting van dit register aan bij de dagelijkse praktijk van producenten die reeds op vrijwillige basis traceerbaarheid toepassen.

²⁰ Hierbij wordt uitsluitend bedoeld: bijproducten bestemd voor de opwerk van duurzame energie via vergisting

5.3 Implicaties voor biomassa voor verbranding en vergassing

Hoewel in dit onderzoek de vergistingsketen centraal staat, zijn bepaalde inzichten ook in breder perspectief bruikbaar. Ook voor het verkrijgen van GvO's voor verbranding of vergassing uit biomassa is de kwestie rondom het bepalen van de zuiverheid van biomassa actueel. Het is dan ook denkbaar dat de oplossingsrichtingen zoals geformuleerd in hoofdstuk 4, waaronder de aanbevelingen rondom de rol van de accountant in hoofdstuk 4.5, ook toepasbaar worden gemaakt op de andere technieken naast vergisting. Vanwege de focus die in dit onderzoek is aangebracht zijn de oplossingsrichtingen vooral gevalideerd vanuit een vergistingsperspectief.

5.4 Aanbevelingen in relatie tot de GvO-regeling (artikel 15 tot en met 17)

Artikel 15 gaat in op het aantonen en verklaren over de zuiverheid van de gebruikte biomassa. In de dagelijkse praktijk komt het bemonsteren van biomassastromen voor bepaling van zuiverheid nauwelijks voor²¹. Wel beoordelen (vaak grotere) producenten de kwaliteit van de biomassastroom op kwaliteit en energetische waarde. Hier kunnen ook afwijkingen aan het licht komen die de zuiverheid betreffen.

Voor wat betreft vergisting kan de discrepantie tussen 'naar zijn aard zuivere' en 'zuivere' biomassa, zoals die nu in dit artikel beschreven staat, in de praktijk tot onnodig veel onduidelijkheid leiden. Daarnaast brengt de bijbehorende bemonsteringsplicht extra kosten met zich mee. Een strakke lijn tussen zuivere en niet-zuivere biomassa, zonder tussencategorie, zou voor verduidelijking kunnen zorgen. Wij adviseren in overleg met de sector de tussencategorie 'naar zijn aard zuiver' te verwijderen. Bovendien kan worden overwogen om in dit artikel een aansprakelijkheid van de leverancier toe te voegen bij constatering van afwijkingen in de zuiverheid van biomassa.

Artikel 16 volgt een zelfde redenering als bij artikel 15.

Artikel 17 komt op de korte termijn in aanmerking voor herziening. Immers: de doelmatigheid en proportionaliteit van de accountantscontrole is (terecht) een punt van discussie. Wel moet op korte termijn worden onderzocht in gesprek met betrokken partijen hoe snel de uitvoering van de andere aanbevelingen ter hand genomen kan worden. Daarnaast wordt geadviseerd dat de regeling een bevoegdheid inbouwt voor de certificeringsinstanties om producenten te vrijwaren van een assuranceverplichting indien op een andere, nader uit te werken, methode voldoende zekerheid van naleving kan worden geborgd. Met name de onder 5.2.1. genoemde aanbevelingen kunnen voor doeleinde worden overwogen.












5.5 Implicaties voor de uitvoering

Dit rapport presenteert een reeks van oplossingsrichtingen waarbij partijen in het huidige landschap aanvullende verantwoordelijkheden en taken toebedeeld krijgen. Voorbeelden hiervan zijn de bredere rol voor certificeringsinstanties CertiQ en Vertogas en het inrichten van een biomassaregister. Deze aanbevelingen zijn gedaan vanuit het perspectief van effectiviteit en proportionaliteit. Echter, de consequenties voor de organisaties die het betreft (in termen van aanvullende personele capaciteit en investeringen) zijn niet onderzocht.

Een breed gedragen opvatting is dat een effectieve controle is gebaat bij mensen met expertise van (o.a.) biomassa en de praktijk van vergisting. Certificeringsorganisatie zullen moeten opschalen in deze (schaarse) expertise. Ook zal de aanbevolen digitaliseringsslag leiden tot initiële investeringen. Daar tegenover zijn er ook positieve financiële effecten te verwachten in het geval dat de assuranceverplichting wordt heroverwogen. Het advies luidt dan ook om de financiële impact van de gepresteerde oplossingen nader in kaart te brengen, alvorens de gepresenteerde oplossingsrichtingen worden uitgevoerd.

²¹ Deze stellingname heeft betrekking op biomassa die wordt gebruikt voor vergisting (en niet voor verbranding of vergassing)

Bijlage 1

Dimensie uit 'De Tafel van elf'	Voldoet huidige situatie, beleid en regelgeving hieraan?
Kennis van regels <ul style="list-style-type: none"> • Bekendheid met regels • Duidelijkheid van regels 	 Producenten geven aan dat er veel onduidelijkheid is omtrent de regelgeving en dat er geen mogelijkheid is tot het stellen van vragen.
2. Kosten/baten <ul style="list-style-type: none"> • Financieel/economische k/b • Immateriële k/b 	 Financiële baten van niet naleven zijn hoog, want de marges op vergistingsproces zijn klein.
3. Mate van acceptatie <ul style="list-style-type: none"> • Acceptatie beleidsdoel • Acceptatie uitwerking beleid 	 Het belang van regelgeving wordt in het algemeen ingezien.
4. Normgetrouwheid groep	 Producenten worden veelal beschreven als goedwillend.
5. Niet-overheidscontrole	 Niet sterk aanwezig.
6. Meldingskans (kans dat overtreding door anderen wordt gemeld, bv tippen, toeval of klachten)	 Deze kans wordt als laag ingeschat.
7. Controlekans <ul style="list-style-type: none"> • Administratieve controle • Fysieke controle 	 De kans op een administratieve controle is redelijk, maar geeft veel ruimte voor dubbelzinnigheid. De kans op fysieke controles is zeer klein.
8. Detectiekans <ul style="list-style-type: none"> • Administratieve detectiekans • Fysieke detectiekans 	 Administratieve detectiekans is gemiddeld. Bij een fysieke controle is de detectiekans aanzienlijk groter.
9. Selectiviteit (de mate waarin overtreders vaker worden gecontroleerd dan nalevers)	 Om dit goed te kunnen inschatten is een kwantitatieve risicoanalyse noodzakelijk.
10. Sanctiekans	 Sancties variëren van korten op subsidie tot rechtszaken en hebben grote gevolgen voor producenten (maar niet voor ontdoener!).
11. Sanctie-ernst	 De financiële consequenties van korten op subsidie zijn groot voor producenten.



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl