

Vergaderjaar 2019–2020

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

K

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2019

Op 12 september jl. heeft de Tweede Kamer verzocht om een reactie op een opiniestuk van een aantal leden van de European Academies Science Advisory Council (EASAC) over het gebruik van houtige biomassa voor energietoepassingen (kenmerk 2019Z17105). Op 3 oktober jl. heeft de Tweede Kamer op basis van een nieuwsbericht waarin dit opiniestuk een belangrijke rol speelt opnieuw verzocht om een reactie (kenmerk 2019Z18788). Op 13 november jl. heeft het Tweede Kamerlid Van Raan (PvdD) tot slot gevraagd om een reactie op de aangenomen motie Koffeman c.s. (Kamerstuk 35 300, O). Met deze brief voldoe ik, mede namens de Minister voor Milieu en Wonen, aan deze verzoeken.

Belang van biomassa en uitgangspunten kabinet

Het is internationaal breed geaccepteerd dat we nagenoeg alle technologische opties nodig hebben om de klimaatopgave en de transitie naar een circulaire economie te realiseren. Ook biomassa is daarbij nodig: het wetenschappelijke klimaatpanel van de VN (het IPCC) heeft al vele malen het belang van biomassa benadrukt en ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) benadrukt dat de inzet van biomassa belangrijk is voor het realiseren van de klimaatopgave in Nederland. Mede op basis hiervan is in het Klimaatakkoord opgenomen dat het kabinet ervan overtuigd is dat biomassa een onmisbaar onderdeel is van de transitie richting 2030 en 2050.

Biomassa kan klimaatneutraal zijn als concept van een kringloop waar in de groeifase CO₂ uit de lucht wordt opgenomen, waarna diezelfde hoeveelheid CO₂ weer vrijkomt bij de energieopwekking. Als die CO₂ zou worden opgeslagen is er zelfs sprake van negatieve emissies. De uitwerking van dit concept luistert echter nauw, zo is de opvatting van vele wetenschappers, en zo is ook de opvatting van het kabinet. Als er bijvoorbeeld een langere periode zit tussen het moment van opname van CO₂ uit de lucht en het moment van uitstoot, dan is de claim van

werkelijke koolstofneutraliteit niet geloofwaardig. Een tweede zorg, die ook bij de totstandkoming van het Klimaatakkoord aan de orde is gekomen, is of er niet een te groot beroep wordt gedaan op biomassa. Het aanbod van duurzame biomassa is immers beperkt. Ten derde zijn er zorgen over luchtkwaliteit. Deze zorgen over biomassa zijn terecht en verdienen aandacht, omdat het antwoord op deze vragen bepaalt of de inzet van biomassa ook echt duurzaam is.

Op basis van deze uitgangspunten heeft het kabinet in het Klimaatakkoord een aantal acties beschreven die nodig zijn om richting 2030 en 2050 een verantwoord gebruik van duurzame biomassa te borgen. De uitwerking hiervan is beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 3 juli jl. (Kamerstuk 32 813, nr. 375).

Hieronder ga ik allereerst kort in op het opiniestuk van een aantal leden van de EASAC, waarna ik een appreciatie van het opiniestuk geef en ook inga op een aantal vragen die dit opiniestuk heeft geagendeerd.

Samenvatting opiniestuk EASAC

Op 10 september jl. hebben 15 leden van de EASAC een opiniestuk gepubliceerd waarin betoogd wordt dat het niet juist is om alle gebruik van houtige biomassa voor energietoepassingen te beschouwen als hernieuwbare energieproductie en dat hiervan ten onrechte geen klimaat-effect wordt verondersteld. Het opiniestuk stelt dat het klimaat-effect in sterke mate afhangt van de «koolstofschuld» van de gebruikte biomassa, oftewel de snelheid waarmee de vrijkomende CO₂ bij de verbranding van biomassa weer opnieuw wordt opgenomen. In dat kader beschrijft het opiniestuk dat de herkomst en productiewijze van houtige biomassa een belangrijke factor is bij het bepalen van de «koolstofschuld» van houtige biomassa en dat de «koolstofschuld» een factor zou moeten zijn in het beleid. Het opiniestuk stelt dat een restrictiever beleid nodig is, zowel ten aanzien van de duurzaamheid van de gebruikte biomassa als van de inzet van biomassa, om ervoor te zorgen dat de inzet van houtige biomassa een rol kan spelen in het tegengaan van klimaatverandering.

Appreciatie

Het kabinet herkent de zorgen die in het opiniestuk worden benoemd: de potentie van biomassa om bij te dragen aan de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie is groot, maar zoals de auteurs van het EASAC-opiniestuk benoemen is het daarbij wel belangrijk eisen te stellen aan de duurzaamheid van die biomassa en de wijze waarop die biomassa wordt ingezet. Het is wat het kabinet betreft daarom niet de vraag óf duurzame biomassa nodig is, maar vooral onder welke voorwaarden dit verantwoord en effectief kan worden ingezet. Daar ga ik graag op in.

Hoe duurzaam is de inzet van biomassa?

De term «biomassa» refereert aan vele verschillende soorten natuurlijke stoffen die voor verschillende doelen worden ingezet, zoals;

1. mest en resten uit de voedingsmiddelenindustrie kunnen worden vergist om groen gas te maken;
2. plantaardige oliën en (dierlijke) vetten kunnen worden verbrand voor warmte en/of elektriciteit; en
3. hout kan zowel worden vergast als verbrand voor energieproductie.

Al deze vormen van duurzame energieproductie worden door het kabinet gestimuleerd via de SDE+.

Geïmporteerde houtpellets komen tot nog toe in aanmerking voor circa een kwart van de totale subsidie voor biomassa. Over deze kwart gaat het opiniestuk van EASAC. De overige driekwart gaat naar andere vormen van biomassa zoals mest, slib en snoei- en dunningshout en reststromen uit voedingsmiddelenindustrie. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle biomassa-projecten die op dit moment (stand oktober 2019) een SDE(+)-beschikking hebben. Voor de bedragen die in deze tabel genoemd worden geldt dat dit de maximale uitgaven zijn: naar verwachting zullen de uitgaven in de praktijk aanzienlijk lager uitvallen. Gemiddeld genomen kan worden uitgegaan van uitbetaling van circa 2/3 van het totale bedrag over een periode van maximaal 20 jaar.

Categorie	Soort biomassa	Totale waarde subsidiebeschikkingen (in mln. €)
Vergisting	Mest, slib, reststromen uit voedingsmiddelenindustrie	4.060
Bij- en meestook in kolencentrales	Houtpellets	3.537
Verbranding van vaste biomassa	Snoei- en dunningshout, resthout	5.226
Verbranding van vloeibare biomassa	Dierlijke vetten, olieachtige reststromen	478
Vergassing	Snoei- en dunningshout, resthout	83
Afvalverbranding	Restafval	734
Totaal		14.118

Het EASAC-opiniestuk gaat exclusief over de grootschalige verbranding van hout. Dat is begrijpelijk, want juist hierbij bestaan de meeste risico's ten aanzien van de duurzaamheid. Het opiniestuk wijst met name naar risico's bij het gebruik van houtpellets die Nederland importeert voor de bijstook in kolencentrales en in mindere mate voor grootschalige warmteproductie bij bedrijven en voor stadsverwarming. Voor de grootschalige inzet van houtpellets gelden in de SDE+ vanwege de risico's strenge duurzaamheidseisen. Deze duurzaamheidseisen behoren tot de strengste ter wereld en er wordt door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Nederlandse Emisatieautoriteit gecontroleerd dat deze eisen ook door partijen die SDE+-subsidie gebruiken worden nageleefd. Op deze manier komt het kabinet tegemoet aan de zorgen die in het opiniestuk worden geuit.

Mede als gevolg van onze strenge duurzaamheidseisen bestaan de houtpellets die in Nederland ingezet worden in de praktijk uit de onvermijdelijke reststromen van de reguliere productie van hout. Er zijn al decennia lang productiebossen, die worden beheerd voor het maken van planken, bouwmaterialen en papier. De productie hiervan is financieel het meest aantrekkelijke doel van deze bossen. De reststromen gaan naar de pelletfabrikant. Dankzij de productie van houtpellets krijgen deze reststromen dus een nuttige toepassing. Er zijn drie hoofdstromen: snoeihout, hout uit bosbeheer en reststromen van de houtverwerkende industrie. De duurzaamheidseisen schrijven voor dat bossen duurzaam moeten worden beheerd en er geen oerbos wordt gekapt voor de uitbreiding van productiebossen. De duurzaamheidseisen schrijven bovendien voor dat er nieuwe bomen worden geplant om de CO₂ die bij verbranding van duurzame biomassa vrijkomt weer vast te leggen, waarbij de bosbeheerder op lange of middellange termijn de koolstofvoorraden behoudt of vergroot. Deze duurzaamheidseisen zijn opgesteld om de duurzame inzet van houtpellets te borgen.

Inmiddels wordt ook gewerkt aan een integraal duurzaamheidskader voor alle soorten biomassa en alle toepassingen. Bovendien moet dit kader handvatten bieden voor de vraag hoe de duurzaamheid van alle biomassa geborgd kan worden die niet gesubsidieerd wordt. Het streven van het

kabinet is om dit duurzaamheidskader in de loop van 2020 af te ronden, mede op basis van onafhankelijke beschouwingen van het PBL over de beschikbaarheid van duurzame biomassa en een advies van de SER over de uitvoerbaarheid van een dergelijk kader. Zoals de Minister voor Milieu en Wonen aan uw Kamer heeft toegezegd, zijn ook de auteurs van het EASAC-opiniestuk benaderd worden om bij te dragen aan de ontwikkeling van duurzaamheidscriteria en de joint fact finding van PBL.

Leunen we niet teveel op het gebruik van biomassa?

Naast het uitgangspunt dat alle biomassa die in Nederland gebruikt wordt duurzaam moet zijn, wil het kabinet dat duurzame biomassa op termijn zo hoogwaardig en beperkt mogelijk wordt gebruikt. Voor wat betreft de inzet als brandstof betekent dit dat duurzame biomassa voor veel sectoren en toepassingen een transitiebrandstof is: een middel dat we nodig hebben om de transitie op kostenefficiënte wijze te kunnen maken, maar geen brandstof die overal oneindig ingezet wordt. Dit is ook afgesproken in het kader van het Klimaatakkoord.

Op dit moment is duurzame biomassa verantwoordelijk voor een groot deel van het aandeel hernieuwbare energie: in 2018 was biomassa goed voor ruim 60% van alle hernieuwbare energie in Nederland. Dat aandeel gaat de komende jaren echter substantieel teruglopen doordat er steeds meer projecten met windenergie en zonne-energie komen als gevolg van de afspraken uit het Energieakkoord. De ambities uit het Klimaatakkoord zullen deze trend nog verder versnellen.

In dit kader is bovendien relevant dat het kabinet al eerder heeft aangekondigd om de subsidiering van bij- en meestook van duurzame biomassa in kolencentrales stop te zetten. In 2018 is daarom deze categorie niet meer opengesteld in de SDE+-regeling. Bestaande subsidiebeschikkingen worden gelet op de rechtszekerheid in stand gelaten. De regering ziet de motie Koffeman c.s. (Kamerstuk 35.300, O) waarin wordt gevraagd om op zo kort mogelijke termijn alle voorgenomen subsidies voor hout-bijstook in kolencentrales stop te zetten dan ook als een bevestiging van bestaande beleid.

Voor de inzet van duurzame biomassa is bovendien van belang dat we rekening houden met de mondiale beschikbaarheid. Hoewel het PBL pas na 2030 knelpunten verwacht in de beschikbaarheid van duurzame biomassa, is het verstandig om rekening te houden met onzekerheden in prognoses van vraag en aanbod. Daarom is in het Klimaatakkoord afgesproken dat het PBL wordt gevraagd om jaarlijks inzicht te bieden in de ontwikkeling van vraag en aanbod van duurzame biomassa en eventuele knelpunten in de beschikbaarheid van duurzame biomassa tijdig te signaleren. Totdat het eerder genoemde duurzaamheidskader is geïmplementeerd, gaat het kabinet terughoudend om met het afgeven van nieuwe subsidiebeschikkingen ter stimulering van het gebruik van duurzame biomassa zodra partijen op basis van de jaarlijkse monitoring knelpunten in de beschikbaarheid van duurzame biomassa vóór 2030 verwachten. Op dit moment zijn er geen signalen dat er knelpunten in de huidige beschikbaarheid zijn. Dat blijkt onder andere uit de SDE+-openstellingen van 2019; in de voorjaarsronde heeft 1 project een beschikking gekregen voor specifiek het gebruik van houtpellets voor de productie van hernieuwbare warmte en elektriciteit; in de najaarsronde hebben hiervoor 2 projecten een aanvraag gedaan die nog moet worden beoordeeld.

Is biomassa slecht voor de luchtkwaliteit en de gezondheid?

De inzet van duurzame biomassa in grote installaties, zoals een kolencentrale, heeft nagenoeg geen gevolgen voor de luchtkwaliteit. Dit komt doordat deze installaties aan strenge eisen voor de uitstoot van fijnstof, stikstof en zwaveldioxide zijn gebonden, ongeacht welke brandstof ze gebruiken. Deze grote installaties zijn verplicht om onder andere filters te gebruiken, waardoor de effecten op de luchtkwaliteit beperkt worden.

Kleinere biomassa-installaties hebben daarentegen een negatief effect op de lokale luchtkwaliteit. Dat is de reden dat in het Schone Lucht Akkoord, waar de Minister voor Milieu en Wonen aan werkt, aandacht zal zijn voor de luchtkwaliteitseffecten van het gebruik van duurzame biomassa in deze kleinere installaties. Drie relevante acties heeft het kabinet in dit kader in gang gezet;

- (i) Per 2020 wordt de ISDE-subsidie op kleinschalige houtpelletkachels en biomassaketels gestopt vanwege de nadelige luchtkwaliteitseffecten hiervan;
- (ii) Onderzocht wordt of de uitstooteisen voor kleinere en middelgrote biomassa-installaties (0,5– 50MW) verder kunnen worden aanscherpt vanaf 2022; en
- (iii) Een eerste onderzoek door het RIVM naar gezondheids- en veiligheidswinst van de energietransitie wordt verder uitgewerkt.

Het kabinet heeft dus oog voor deze problematiek.

Tot slot

Duurzame biomassa is een onmisbaar onderdeel in de klimaatopgave en de transitie naar een circulaire economie, maar die biomassa moet dan wel echt duurzaam zijn. Het EASAC-opiniestuk wijst hier terecht op. Tegelijkertijd kunnen we het ons niet permitteren het gebruik van duurzame biomassa in de ban te doen: daarmee komt het realiseren van onze doelen in gevaar. Het beleid van het kabinet heeft daarom tot doel op een verantwoorde manier duurzame biomassa te benutten.

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