

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 723

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2021

Met deze brief wil ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, toelichten op welke manier het kabinet uitvoering wil geven aan de gewijzigde motie van het lid Van Esch c.s. (Kamerstuk 30 175, nr. 372). Met deze motie is de regering verzocht om geen subsidies voor houtige biograndstoffen af te geven zolang het afbouwpad voor subsidies op lagetemperatuurwarmte uit houtige biograndstoffen, dat in de gewijzigde motie van het lid Sienot c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 537) is gevraagd, nog niet met de Kamer is gedeeld.

De gewijzigde motie van het lid Van Esch c.s., gecombineerd met het feit dat het advies over het afbouwpad voor houtige biograndstoffen van PBL (Kamerstuk 32 813, nr. 651) door uw Kamer controversieel is verklaard, stelt het kabinet voor een moeilijk oplosbaar dilemma. Enerzijds willen wij hoe dan ook recht doen aan de brede wens van de Kamer om, alvorens door te gaan met subsidiëring, eerst te spreken over een afbouwpad. Het gesprek over dat afbouwpad kan echter pas plaatsvinden zodra dit onderwerp voor uw Kamer niet meer controversieel is. Anderzijds kan het kabinet het besluit over het wel of niet doorgaan met subsidiëren, en dus het openstellen van de SDE++ voor houtige biograndstoffen niet lang meer uitstellen, om andere verduurzamingsinitiatieven niet te schaden. Alles afwegende heeft het kabinet besloten de SDE++ 2021 die dit najaar start, middels een temperatureis van 100 °C voor de relevante SDE++-

categorieën,¹ niet open te stellen voor lagetemperatuurtoepassingen van houtige biograndstoffen. In deze brief licht ik dat besluit toe, alsmede het alternatief dat het kabinet daarbij ook heeft overwogen.

Alvorens dat te doen ga ik in deze brief eerst in op de uitkomsten van de studies van PBL en TNO. Zij hebben onderzoek gedaan naar de gevolgen van het niet inzetten dan wel versneld voor 2030 uitfasen van houtige biograndstoffen. Vervolgens licht ik toe welke betekenis het kabinet aan die rapporten hecht voor het duurzaamheidskader en de inhoud van het afbouwpad.

Resultaten onderzoeken PBL en TNO

Om tot een afbouwpad te komen dat haalbaar en betaalbaar is, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), op verzoek van het kabinet, advies uitgebracht over de haalbaarheid van de transitie zonder de inzet van houtige biograndstoffen voor lagetemperatuurwarmte. Dit advies is op 18 december 2020 aan de Kamer aangeboden (Kamerstuk 32 813, nr. 651). In aanvulling hierop heeft het kabinet TNO gevraagd om middels een quick scan de (aanvullende) kosten van uitfasering vóór 2030 van houtige biograndstoffen in beeld te brengen. De uitkomsten van beide onderzoeken zijn bijgevoegd².

De onderzoeken van PBL en TNO geven aan dat het realiseren van de klimaat- en energiedoelstellingen, in met name de gebouwde omgeving en de glastuinbouw, technisch gezien lastig samengaat met een uitfasering eerder dan 2030 van de afgifte van subsidies op houtige biograndstoffen en financiële consequenties zal hebben.

PBL onderzoek

Het PBL onderzoek constateert dat, doordat alternatieve duurzame warmtebronnen (geothermie, aquathermie, e.v.) nog in de kinderschoenen staan, het niet aannemelijk is dat deze bronnen de rol van houtige biograndstoffen voor 2030 kunnen vervangen wanneer op korte termijn gestopt wordt met het toekennen van beschikkingen aan houtige biograndstoffen. Dit sluit aan bij de prognoses van de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020, waaruit blijkt dat, ook met de momenteel voorziene inzet van houtige biograndstoffen, in 2030 slechts 32 PJ collectieve warmte gerealiseerd zal worden, terwijl de ambities uit het Klimaatakkoord optellen tot 50 PJ (40 PJ collectieve warmte in gebouwde omgeving en 10 PJ externe warmte in de glastuinbouw). Het vervangen van de ambities met warmtenetten door alternatieve gebouwgebonden warmte-oplossingen, zoals warmtepompen, kent eveneens beperkingen. Zo stelt PBL vast dat een voldoende snelle opschaling van deze warmte-oplossingen evenmin aannemelijk is voor 2030.

TNO Quick Scan

TNO stelt, in lijn met PBL, vast dat de grootschalige toepassing van alternatieven nog uitdagingen kent, waardoor de toepassing van deze

¹ Het betreft hier de SDE++-categorieën:

- Kleine ketel op vaste of vloeibare biomassa ($\geq 0,5$ MWth tot 5 MWth);
- Grote ketel op vaste of vloeibare biomassa ≥ 5 MWth;
- Grote ketel op B-hout ≥ 5 MWth;
- Ketel op houtpellets voor stadsverwarming ≥ 10 MWth;
- Verlengde levensduur voor ketel vaste of vloeibare biomassa ≥ 5 MWth.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

alternatieven onzeker is met het oog op het realiseren van de Klimaatakkoorddoelen.

TNO constateert verder dat houtige biograndstof binnen de SDE++ één van de goedkoopste warmtebronnen is en dat het vervangen van deze grondstoffen door alternatieve warmtebronnen zal leiden tot een toename van de SDE++-uitgaven. Wanneer vandaag gestopt zou worden met de afgifte van subsidies voor houtige biograndstoffen in plaats van in 2030, zou dat in de periode tot 2045 leiden tot 2,7 miljard Euro extra uitgaven. Bij stoppen na 2025 gaat het om een bedrag van 1,5 miljard Euro extra uitgaven ten opzichte van stoppen in 2030. Hoe dichterbij 2030 gestopt wordt met subsidie-afgifte, hoe lager deze kosten worden.

Omdat SDE++ via de ODE op de energierekening gefinancierd wordt, zullen stijgende SDE++-uitgaven een stijgend effect hebben op de energierekening. Vanuit nationale kosten bestaat een diffuus beeld: gezien de grote onzekerheidsmarge kan TNO geen significante verandering vaststellen in de nationale kosten bij het vervangen van houtige biograndstoffen door alternatieve technieken voor warmtenetten (geothermie, aquathermie, restwarmte). Wel blijken warmtenetten voor een aanzienlijk deel van Nederland de goedkoopste verduurzamingsstrategie. Het uitfasen van houtige biograndstoffen eerder dan 2030, waar in de studie naar gekeken is, en het beperken van de doorgroei van warmtenetten zou via een kostenstijging in deze wijken de transitie op nationaal niveau daarom duurder maken.

Onderzoeken, Duurzaamheidskader en afbouwpad

Het kabinet is ervan overtuigd dat de laagwaardige inzet van biograndstoffen noodzakelijk is in de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2030 en 2050. Hierbij moet ook recht worden gedaan aan de maatschappelijke zorgen die leven rondom met name de inzet van houtige biograndstoffen. Evenals de Kamer herkent het kabinet het belang om te komen tot een voortvarend afbouwpad voor de afgifte van nieuwe subsidies voor lagetemperatuurwarmte uit houtige biograndstoffen.³ De inzet van houtige biograndstoffen voor laagwaardige energietoepassingen kent keerzijdes en is maatschappelijk een onderwerp van debat. Het kabinet ziet het dan ook als tijdelijke, transitiegerichte oplossing. Daarom heeft het kabinet in het duurzaamheidskader biograndstoffen de ambitie uitgesproken om, zo snel als dat haalbaar en betaalbaar mogelijk is, de subsidiëring van houtige biograndstoffen voor lagetemperatuurwarmte te beëindigen.

Afbouw van houtige biograndstoffen moet hand in hand gaan met de opbouw van alternatieven. Deze staan nu veelal nog in de kinderschoenen en moeten nog de stap maken naar brede en grootschalige toepassing. Om snel stappen te maken met deze technieken, zet het kabinet reeds actief in op de versnelde ontwikkeling van deze technieken (Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617) en streeft ernaar nog dit jaar te komen met een warmtebronnenstrategie (Kamerstukken 30 196 en 32 813, nr. 754).

De analyses van PBL en TNO geven inzicht in de aandachtspunten bij uitfasering eerder dan 2030 van subsidies op houtige biograndstoffen voor lagetemperatuurwarmte en de dilemma's die hieruit voortvloeien. De resultaten van beide analyses onderstrepen twee belangrijke aandachtspunten: (i) bij uitfasering ruim voor 2030 van houtige biograndstoffen zijn

³ Met lagetemperatuurwarmte wordt warmte bedoeld die geleverd wordt aan de gebouwde omgeving en de glastuinbouw via bijvoorbeeld warmtenetten. Deze warmte heeft in de regel een aflevertemperatuur bij de afnemer van 100 °C of lager. Hoge temperatuurwarmte kent een aflevertemperatuur bij de afnemer van hoger dan 100°C en wordt ingezet in de industrie en niet in de gebouwde omgeving.

de sectorale ambities uit het Klimaatakkoord naar verwachting niet haalbaar in 2030 en, (ii) het uitfasen eerder dan 2030 van houtige biograndstoffen maakt de transitie naar verwachting duurder en verhoogt de energierekening.

Het door de Kamer gevraagde afbouwpad moet ervoor zorgen dat uitfasering haalbaar en betaalbaar is voor de samenleving, burgers, bedrijven en het Rijk. De kosten van uitfasering kunnen ook toenemen bij het tijdelijk uitsluiten van subsidies voor houtige biograndstoffen, omdat het ontbreken van de benodigde investeringszekerheid rondom de warmtetransitie naar verwachting leidt tot afstel van projecten. Daarom is een verstandig afbouwpad nodig dat rekening houdt met de stand van alternatieve warmtetechnieken, zodat de klimaatdoelstellingen niet verder uit zicht raken, of dat het realiseren van de klimaatdoelen tot onaanvaardbare kostenstijgingen leidt.

De analyses van PBL en TNO bieden een basis om tot een afbouwpad te komen. Het kabinet acht dit afbouwpad van wezenlijk belang om duidelijkheid te bieden aan burgers, bedrijven en de maatschappij. Daarbij is het ook van belang om in de overweging mee te nemen dat uitfasering voor 2030 ook na 2030 de transitie kan vertragen. Dit is problematisch gezien de non-lineaire opgave in de gebouwde omgeving, die juist na 2030 nog om versnelling vraagt. Warmtenetten zijn belangrijk voor de transitie in de gebouwde omgeving en vormen voor naar verwachting circa 20–35% van de huishoudens een goed en betaalbaar verwarmingsalternatief in 2050. Om deze percentages te halen, is het tijdig ontwikkelen van warmtenetten essentieel. Op dit moment zijn houtige biograndstoffen de enige breed beschikbare en schaalbare duurzame bron om dit soort netten te ontwikkelen en om dit soort netten op schaalgrootte te brengen. Dit laatste is volgens PBL onder meer belangrijk omdat bepaalde alternatieve warmtebronnen pas inpasbaar zijn als een warmtenet een bepaalde schaalgrootte heeft. Zo is geothermie, een warmtebron die ook in de Kamer vaak wordt genoemd als alternatief voor houtige biograndstoffen, pas inpasbaar vanaf een schaalniveau van 4.000 tot 10.000 woningequivalenten.

Nadere toelichting uitvoering motie Van Esch en overwogen alternatief

Doordat het PBL advies controversieel is verklaard, is dit kabinet niet in de gelegenheid een afbouwpad vast te stellen. Zoals hiervoor reeds aangegeven zal het kabinet daarom de motie Van Esch c.s. uitvoeren door in de regeling voor de SDE++-ronde van dit najaar voor de betreffende categorieën⁴ een temperatuureis op te nemen van 100 °C. Op deze manier is het mogelijk om projecten met houtige biograndstoffen die leiden tot een laagwaardigere warmteproductie niet in aanmerking te laten komen voor de SDE++ dit najaar. De grens van 100 °C volgt uit het onderscheid dat de SER maakt tussen laag- en hoogwaardige toepassingen van houtige biograndstoffen in haar advies ten bate van het duurzaamheidskader biograndstoffen en dat het kabinet heeft overgenomen (Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617). Dit voorstel betekent dat de te bereiken CO₂-reductie van de SDE++-ronde van dit najaar naar verwachting zal afnemen, nu het beschikbare budget zal worden ingezet voor minder

⁴ Het betreft hier de SDE++-categorieën:

- Kleine ketel op vaste of vloeibare biomassa ($\geq 0,5$ MWth tot 5 MWth);
- Grote ketel op vaste of vloeibare biomassa ≥ 5 MWth;
- Grote ketel op B-hout ≥ 5 MWth;
- Ketel op houtpellets voor stadsverwarming ≥ 10 MWth;
- Verlengde levensduur voor ketel vaste of vloeibare biomassa ≥ 5 MWth.

kosteneffectieve technieken dan houtige biograndstoffen. Wanneer een afbouwpad beschikbaar komt, kan de temperatuurseis voor de betreffende categorieën – cf. de afspraken in dat afbouwpad – weer worden aangepast voor de openstellingen van de SDE++ vanaf 2022.

Het kabinet heeft ook overwogen om nog geen temperatuurseis door te voeren in de SDE++-regeling die half juni gepubliceerd wordt om dan later in augustus, voorafgaand aan openstelling van de regeling, te bezien of er een afbouwpad is en of aanpassing van de regeling nodig is. Op deze wijze zou een volgend kabinet nog voor openstelling van de regeling in oktober met een afbouwpad kunnen komen om zo de stimulering van lagetemperatuurwarmte in lijn met een verstandig afbouwpad voort te zetten. Het kabinet heeft echter, gezien het beperkte zicht op een afbouwpad in augustus – als gevolg van de controversiële status van het PBL rapport – en de scherpste van het biograndstofdebat, besloten niet voor deze optie te gaan.

Tot slot

Met deze brief heb ik u geïnformeerd over de uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Van Esch c.s. en u de analyses van PBL en TNO gestuurd die de basis vormen om tot een afbouwpad te komen. Ik ga in het commissiedebat van 10 juni graag met u hierover in gesprek.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
D. Yeşilgöz-Zegerius