

32813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31239 Stimulering duurzame energieproductie

Nr. 375 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2019

Bij de klimaatopgave waar Nederland zich voor gesteld ziet, zijn met name de vijf sectoren (Gebouwde omgeving, Landbouw en landgebruik, Mobiliteit, Industrie en Elektriciteit) verantwoordelijk voor de maatregelen die moeten zorgen voor de benodigde CO₂-reductie. Hierbij is ook een aantal dwarsdoorsnijdende thema's van groot belang om die reductie daadwerkelijk binnen bereik te brengen. Eén van die dwarsdoorsnijdende thema's is de inzet van duurzame biomassa. Als zodanig is hier in het Klimaatakkoord een hoofdstuk aan gewijd. Daarnaast speelt de inzet van duurzame biomassa een belangrijke rol in de transitie naar een circulaire economie en is het van belang voor het bereiken van de Sustainable Development Goals (SDG's). Biomassa is ook opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie.

Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, over de invulling van de trajecten om te komen tot een uniform duurzaamheidskader. In deze brief ga ik ook in op de inzet om te komen tot een verhoging van de beschikbare nationale hoeveelheid biomassa en een hoogwaardige gecascadeerde inzet van biomassa, zoals afgesproken in het Klimaatakkoord en het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie.

Algemeen

Het kabinet is ervan overtuigd dat de inzet van duurzame biomassa nu en richting 2030 en 2050 noodzakelijk is voor de verduurzaming van onze economie en het realiseren van de klimaatopgave. Daarbij gelden voor het kabinet twee uitgangspunten: alleen duurzame biomassa kan een bijdrage leveren aan de transitie naar een CO₂-arme en circulaire economie, en duurzame biomassa moet uiteindelijk zo beperkt en hoogwaardig mogelijk worden ingezet. Dit geldt zowel voor biomassa van nationale als van internationale oorsprong.

Klimaatneutraliteit van biomassa

De inzet van duurzame biomassa voor energietoepassingen geldt op basis van internationale afspraken in Europees en VN-verband als klimaatneutraal. Bij de

verbranding van biomassa komt weliswaar CO₂ vrij, maar die CO₂ wordt vervolgens bij de productie van nieuwe biomassa weer opgenomen uit de lucht. Het kabinet steunt die internationale afspraken rondom de klimaatneutraliteit van biomassa voor energie, maar daarbij is het wel van belang dat de biomassa die hiervoor wordt ingezet ook daadwerkelijk duurzaam is.

Bestaande duurzaamheidseisen

Op dit moment zijn wettelijke duurzaamheidseisen van toepassing op de biomassa die met behulp van SDE+-subsidie wordt toegepast. Deze toepassingen zijn gericht op de productie van groen gas, elektriciteit en warmte. Deze duurzaamheidseisen behoren tot de strengste ter wereld en hebben betrekking op onder andere de koolstofschuld en indirecte verandering van landgebruik. Voor het gebruik van biobrandstoffen voor transport zijn de duurzaamheidscriteria uit de Europese Hernieuwbare Energierichtlijn (RED) van toepassing. Voor biomassa voor energietoepassingen zonder subsidie en voor chemie en materialen gelden op dit moment geen wettelijke duurzaamheidseisen. Veel partijen maken echter vrijwillig gebruik van private certificeringsprogramma's, zoals bijv. FSC, PEFC of Better Biomass, om de duurzaamheid van toegepaste biomassa aan te tonen.

Prioritaire toepassingen

Omdat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) na 2030 knelpunten voorziet in het aanbod van duurzame biomassa, is in het Klimaatakkoord opgenomen dat richting 2050 prioritering van de inzet van duurzame biomassa gewenst is. Dat betekent dat op termijn biomassa daar moet worden ingezet waar weinig alternatieven voorradig zijn, de zogenaamde prioritaire toepassingen.

Aspecten van duurzaam gebruik

Een duurzame inzet van biomassa hangt zodoende niet alleen af van het borgen van de duurzame productie van biomassa, maar ook van de balans tussen vraag en aanbod en de hoogwaardige inzet van biomassa. Bovendien is het belangrijk de effecten van biomassagebruik op de (lokale) luchtkwaliteit in ogenschouw te houden bij de inzet van duurzame biomassa. Daarom zijn in het Klimaatakkoord afspraken opgenomen over alle aspecten rond een duurzaam gebruik van biomassa;

1. het vaststellen van een integraal duurzaamheidskader voor biomassa;
2. het vergroten van het aanbod aan duurzame biomassa; en
3. de hoogwaardige inzet van duurzame biomassa.

Deze drie aspecten hangen nauw met elkaar samen. De hoeveelheid beschikbare duurzame biomassa is bijvoorbeeld mede afhankelijk van de duurzaamheidscriteria die gesteld worden aan de productie ervan, en de eventuele noodzaak om meer aanbod van biomassa te stimuleren is mede afhankelijk van de beoogde inzet ervan.

Duurzaamheidskader

Om te zorgen dat alle biomassa die in Nederland gebruikt wordt duurzaam is, heeft het kabinet aangekondigd een integraal duurzaamheidskader voor biomassa te zullen ontwikkelen. Dit kader moet in principe alle biomassa voor alle toepassingen beslaan (ongeacht gestimuleerd of niet). Het doel van het kader is dat er samenhangende eisen kunnen worden gesteld aan de duurzame

productie van biomassa, in aanvulling op de reeds bestaande wettelijke duurzaamheidscriteria. De nog te ontwikkelen duurzaamheidscriteria zijn bedoeld om in principe van toepassing te zijn op alle biomassa en alle toepassingen.

De totstandkoming van dit kader vereist een zorgvuldig proces, waarbij experts en maatschappelijke partijen betrokken worden. Het streven is dat er in het eerste kwartaal van 2020 een advies ligt voor een duurzaamheidskader, waarna hierover door het kabinet besloten kan worden. Om hier te komen, zijn verschillende processtappen voorzien, die ik hieronder kort toelicht.

Onafhankelijke beschouwingen over beschikbaarheid en toepassing

Als eerste stap in dit proces wordt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) gevraagd twee beschouwingen op te stellen: 1) een beschouwing over de beschikbare hoeveelheid biomassa per biomassastroom, rekening houdend met verschillende invullingen van het fair share-principe en duurzaamheidsniveaus, en 2) een beschouwing van de toepassingsmogelijkheden van duurzame biomassa, uitgaande van een gecascadeerde inzet van biomassa. Zoveel mogelijk aan de hand van bestaande studies wordt geïntervalliseerd hoeveel biomassa er mondiaal momenteel beschikbaar is en hoeveel beschikbaar kan komen richting 2030 en 2050. Hierbij gaat het zowel om houtige en agrarische biomassa als om reststromen. Dit moet inzicht bieden in de vraag hoeveel duurzame biomassa er (op termijn) redelijkerwijs beschikbaar zou kunnen zijn voor gebruik in Nederland en hoe dit zo optimaal en efficiënt mogelijk zou kunnen worden ingezet. Het PBL is voornemens hierbij experts en stakeholders te betrekken in de vorm van een joint fact finding.

Uitwerking concrete duurzaamheidscriteria

Parallel aan en in samenhang met het traject van het PBL zal door een extern bureau worden gewerkt aan concrete duurzaamheidscriteria voor de verschillende soorten biomassa, zowel van nationale als van internationale oorsprong. Dit betreft criteria die toezien op een duurzame productie van biomassa. Het PBL is hierbij betrokken om de aansluiting te borgen op de beschouwing over beschikbaarheid en toepassingen. Uitkomst van dit traject is dat er voor de verschillende stromen biomassa een voorstel ligt van mogelijke duurzaamheidscriteria, die bovendien onderling consistent zijn. Het externe bureau kan hiertoe onder andere gebruik maken van bestaande achtergrondstudies.¹

Onafhankelijke advisering over draagvlak en uitvoerbaarheid

De beschouwingen van het PBL over de beschikbaarheid van duurzame biomassa en de toepassingsmogelijkheden en de ontwikkelde duurzaamheidscriteria vormen input voor een advies over draagvlak voor en uitvoerbaarheid van het duurzaamheidskader. Ik zal de SER vragen of zij dit advies willen opstellen. Bij dit proces worden stakeholders betrokken. Dit advies moet in maart 2020 gereed zijn.

¹ Er zijn diverse achtergrondstudies beschikbaar. O.a. verwijs ik in dit verband naar de studies 'Achtergrondinformatie in trends rondom verduurzamen van biomassa voor geselecteerde commodity's, Jinke van Dam Consultancy en Beagle Sustainable Solutions (augustus 2018)' en 'Voorstel voor herziening criteria inkoop hout in het kader van het inkoopbeleid van de Rijksoverheid, stichting Probos (oktober 2017)'.

Op basis van het advies zal het kabinet vervolgens besluiten over de implementatie van het duurzaamheidskader. Daarbij geldt dat per stroom zal moeten worden bezien op welke wijze en met welke fasering dit kan en wenselijk is. Voor stromen waar juridische vastlegging wenselijk is, moet worden bekeken of en hoe dit kan, onder andere gegeven het bindende karakter van de Europese duurzaamheidscriteria in de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED2).

Monitoring en voorzorg

Nieuwe subsidiebeschikkingen voor bijvoorbeeld biostoomketels in de industrie of biomassacentrales in de gebouwde omgeving die worden afgegeven in de periode tot het duurzaamheidskader er is, moeten voldoen aan de huidige wettelijk geldende duurzaamheidscriteria. Daarmee is de duurzaamheid van de gebruikte biomassa geborgd.

Hoewel 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 wordt PBL 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 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. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de gewijzigde motie Van Raan en Wassenberg (Kamerstuk 32 813, nr. 316).

Vergroten van het aanbod van duurzame biomassa

De markt voor biomassa is wereldwijd en vraag en aanbod worden door marktwerking op elkaar afgestemd. Omdat veel toepassingen gebruik willen maken van duurzame biomassa en het aanbod niet ongelimiteerd kan groeien, is de verwachting van het PBL dat op mondiaal niveau na 2030 schaarste zal ontstaan. Dit wordt in de beschouwing die het PBL maakt in het kader van het duurzaamheidskader nader in beeld gebracht.

Vooruitlopend op deze beschouwing van het PBL wordt in het Klimaatakkoord ingezet op het vergroten van de beschikbaarheid en gebruik van nationale biomassa. Hiertoe zal een Routekaart nationale biomassa worden opgesteld door partijen van de tafel Landbouw en landgebruik met inachtneming van de doelen zoals gesteld in de LNV-visie 'Waardevol en Verbonden'. Het doel van deze Routekaart is om inzicht te bieden in praktische wegen om betere benutting en vergroting van het binnenlands aanbod duurzame biomassa te bereiken. De uitwerking van deze Routekaart vindt parallel aan de ontwikkeling van het duurzaamheidskader plaats. In het Klimaatakkoord is afgesproken dat de Routekaart binnen een half jaar na de vaststelling van de duurzaamheidscriteria ter beschikking wordt gesteld aan de minister van LNV. Gezien de samenhang tussen het duurzaamheidskader en de Routekaart zal ik borgen dat er goede afstemming plaatsvindt tussen beide trajecten.

Inzet van duurzame biomassa

In de periode tot 2030 kan biomassa voor meerdere toepassingen dienen als transitiebrandstof. Voor de langere termijn is het streven van het kabinet om duurzame biomassa in te zetten voor hoogwaardige toepassingen in de economische sectoren waar weinig alternatieven zijn, bijvoorbeeld als grondstof in de industrie en als brandstof in zware voertuigen en de lucht- en scheepvaart. Richting 2030 moet hiermee al rekening worden gehouden in de mate waarin toepassingen worden gestimuleerd of ontmoedigd.

Om te komen tot een zo hoogwaardig mogelijke inzet van duurzame biomassa zet het kabinet in op een gecascadeerd gebruik hiervan. Dit houdt in dat biomassa eerst voor hoogwaardige toepassingen wordt ingezet en vervolgens laagwaardiger - bijvoorbeeld hout eerst inzetten als bouw materiaal, vervolgens als plaatmateriaal en uiteindelijk als grondstof voor energie - of dat biomassa wordt geraffineerd en de suikers, oliën en vezels apart worden gebruikt voor verschillende toepassingen. Hier versterken het beleid rond circulaire economie en het klimaatbeleid elkaar heel direct.

Om dit concreet vorm te geven is in het Klimaatakkoord afgesproken dat partijen in de industrie en in de elektriciteitssector in 2019 een routekaart zullen uitwerken over de wijze waarop toegewerkt wordt naar de inzet van louter gecascadeerde, duurzame biomassa op de middellange termijn. Het kabinet zal met partijen in overleg treden om te bezien welke rol het kabinet hier desgewenst ook bij kan spelen.

Het kabinet zal de opties voor flexibiliteit in het kader van de elektriciteitsproductie, zoals sturing op de vraag, opslag van energie, conventioneel stand-by vermogen en CO₂-vrij regelbaar vermogen waaronder – als andere alternatieven niet voldoende kostenefficiënt voorhanden zijn – biomassa (die zoveel mogelijk is gecascadeerd), zo onafhankelijk mogelijk laten uitwerken, gericht op het publiek belang. Hierbij wil het kabinet komen tot een afwegingskader waarin helder wordt gemaakt wanneer welke besluiten aan de orde zijn.

De inzet van duurzame biomassa als brandstof in de luchtvaart en zeevaart draagt niet bij aan het behalen van de nationale klimaatdoelen, maar wel aan de internationale klimaatdoelstellingen. Biobrandstoffen vormen op de korte en middellange termijn een belangrijke optie voor verduurzaming van deze sectoren aangezien andere opties nog onvoldoende zijn uitontwikkeld. In de brief van 27 maart 2019 (Kamerstukken 31936 en 32813, nr. 585) is opgenomen dat biobrandstof voor lucht- en zeevaart moet voldoen aan de Europese duurzaamheidseisen van de herziene Richtlijn hernieuwbare energie (RED2), wanneer deze meetellen voor de jaarverplichting energie voor vervoer. Alle ambities voor de productie van biomassa, dus ook die van lucht- en zeevaart, moeten voldoen aan de te ontwikkelen Nederlandse duurzaamheidscriteria.

Het PBL stelt een beschouwing op van de maximale beschikbaarheid per in te zetten biomassastroom, rekening houdend met diverse invullingen van het fair

share beginsel. Dit laatste is exclusief lucht- en zeevaart gezien het internationale karakter hiervan.

Luchtkwaliteit

Een belangrijke randvoorwaarde bij de hoogwaardige inzet van duurzame biomassa in het beleid is de luchtkwaliteit. Hierbij verwijs ik naar mijn brief over het Schone Lucht Akkoord (Kamerstuk 30175, nr. 339).

Tot slot

Het kabinet is ervan overtuigd dat de inzet van biomassa nu en richting 2030 en 2050 noodzakelijk is voor de verduurzaming van onze economie en een kostenefficiënte aanpak van CO₂-reductie en de transitie naar een circulaire economie. Ik heb er vertrouwen in dat met de aanpak die in deze brief wordt geschetst belangrijke stappen worden gezet in die transities.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
S. van Veldhoven-van der Meer