Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
31 oktober 2024

Onze referentie
IENW/BSK-2024/313460

Opgesteld door
DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ Economie
Programma CE Klimaat & Energie

Beslistermijn
04-11-2024

Bijlage(n)
4

Aan Staatssecretaris

nota Beslisnota Kamerbrief biogrondstoffen

Aanleiding
In het regeerprogramma is aangekondigd dat het kabinet in het najaar een brede brief zal sturen over het kabinetsbeleid rond biogrondstoffen. U verstuurt deze brief samen met de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) met wie u gezamenlijk verantwoordelijk bent voor het duurzaamheidskader biogrondstoffen (u bent eerstverantwoordelijke).

U heeft (een eerdere versie van) de brief met bijlagen (02 en 03) op 3 oktober gezien en akkoord bevonden ter verzending aan de ACKE. De brief is daarna op 29 oktober besproken in de ACKE. Bijgevoegd is de meest recente versie van de brief waarin alle wijzigingen sinds 3 oktober zijn verwerkt (bijlage 01).

De brief wordt mede namens de ministers van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) verstuurd.

T.b.v. de RFL en MR wordt de brief bij de bewindspersonen van de andere departementen voorgelegd voor akkoord. De brief wordt niet opnieuw voorgelegd aan mIenW omdat hij eerder akkoord heeft gegeven op de versie van 3 oktober en er sindsdien geen wijzigingen in de brief zijn aangebracht die betrekking hebben op zijn portefeuille.

Geadviseerd besluit
U kunt akkoord gaan met het bespreken van de Kamerbrief in de RFL, MR en verzending aan de Tweede Kamer.
Planning is dat de brief op dinsdag 12 november wordt besproken in de RFL en 15 november in de Ministerraad.

Kernpunten
- U heeft de brief met bijlagen[1] op 3 oktober gezien en akkoord bevonden voor verzending naar de ACKE.
- Sindsdien zijn er opmerkingen gekomen en verwerkt in de brief:
    - Ambtelijk vanuit LVVN;
    - Vanuit mKGG;
    - Ambtelijk n.a.v. de ACKE.

[1] Bijlagen *NL sustainability framework (Guidehouse)* en *On the Science of Carbon Debt (PBL)*

- Goed te weten dat de opmerkingen van LVVN en KGG al waren verwerkt in de versie van de brief die is besproken in de ACKE. Die opmerkingen waren veelal van tekstuele aard maar er is een inhoudelijke aanvulling gedaan in de passage over koolstofverwijdering met biogrondstoffen die betrekking heeft op de glastuinbouw.
- Ook de opmerkingen vanuit de ACKE hebben geleid tot enkele inhoudelijk niet-fundamentele aanpassingen in de brief.
- Alle doorgevoerde wijzigingen zijn met de indieners afgestemd.

Krachtenveld
- De brief is afgestemd met alle relevante departementen (KGG, LVVN, VRO) en besproken in de ACKE.

Toelichting
Niet van toepassing.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Kamerbrief biogrondstoffen	-
2	NL sustainability framework (Guidehouse)	Adviesrapport van Guidehouse aangaande criteria duurzame herkomst biogrondstoffen
3	On the science of carbon debt (PBL)	Conceptrapportage van het PBL, waarin op zeer gedetailleerde en genuanceerde wijze wordt ingegaan op de wetenschappelijke stand van zaken rondom het concept koolstofschuld.
4	Aanbiedingsformulier RFL en MR	-

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

TER BESLISSING

Datum
27 september 2024

Onze referentie
IENW/BSK-2024/271066

Opgesteld door
DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ Economie
Programma CE Klimaat & Energie

Beslistermijn
04-10-2024

Bijlage(n)
3

Aan

De Staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat - Openbaar Vervoer en Milieu
De Minister van Infrastructuur & Waterstaat

nota

Kamerbrief beleidsinzet biogrondstoffen

Aanleiding
In het regeerprogramma is aangekondigd dat het kabinet in het najaar een brede brief zal sturen over het kabinetsbeleid rond biogrondstoffen. In bijgesloten brief gaat het kabinet onder andere in op de voorgenomen afbouw van laagwaardige toepassingen en opbouw van hoogwaardige toepassingen. Daarnaast wordt een beleidskeuze gemaakt m.b.t. de duurzame herkomst van biogrondstoffen en de invulling van toezicht hierop en gaat de brief in op het principe koolstofverwijdering met biogrondstoffen.

U (de Staatssecretaris) verstuurt deze brief samen met de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) met wie u gezamenlijk verantwoordelijk bent voor het duurzaamheidskader biogrondstoffen (u bent eerstverantwoordelijke). Deze brief ligt parallel voor bij haar. De brief wordt mede namens de ministers van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) verstuurd.

Voor u (de Minister) is met name de passage 'Ombouw' relevant, omdat hier in wordt gegaan op luchtvaartbrandstoffen.

Geadviseerd besluit
- U kunt akkoord gaan met het bespreken van de Kamerbrief in ambtelijke voorportalen van de Ministerraad.
- U kunt tevens de kamerbrief ondertekenen en akkoord gaan met verzending aan de Tweede Kamer, mits er geen grote wijzigingen plaatsvinden in de ACKE en RFL.

Planning is dat de brief op 14 oktober in een ambtelijk voorportaal (DO55), vervolgens 29 oktober ambtelijk voorportaal ACKE, dinsdag 12 november RFL en 15 november Ministerraad.

Kernpunten
- In de brief schetst u de inzet van het kabinet rond biogrondstoffen.
- U geeft aan dat het kabinet verder gaat met het duurzaamheidskader biogrondstoffen. Het duurzaamheidskader maakt onderscheid tussen laagwaardige toepassingen, overbruggingstoepassingen en hoogwaardige toepassingen voor biogrondstoffen. De beleidsinzet voor deze toepassingen is respectievelijk afbouw, ombouw en opbouw.

- Zoals aangekondigd in het regeerprogramma gaat dit kabinet door met het afbouwen van het subsidiëren van laagwaardige toepassingen. Om dit te bespoedigen kondigt het kabinet een doorlichting aan van het bestaande instrumentarium voor biogrondstoffen. Het doel hiervan is te identificeren waar de beleidsinstrumenten nog niet in lijn zijn met de beleidsinzet rond afbouw. Naar verwachting is deze doorlichting op het onderdeel biogrondstoffen uiterlijk in het najaar van 2025 gereed.
- Parallel wordt de ombouw van overbruggingstoepassingen (zoals biobrandstoffen voor zwaar vervoer) en de opbouw van hoogwaardige toepassingen vormgegeven (Nationale Aanpak Biobased Bouwen, circulaire plasticsnorm en hub). In deze brief zet u uiteen hoe Nederland (o.a in Europees verband) inzet op de opbouw van hoogwaardige toepassingen.
- Een belangrijke randvoorwaarde voor het gebruik van biogrondstoffen is de duurzame herkomst ervan. U kondigt aan dat u ervoor kiest om het Nederlandse stelsel van duurzaamheidseisen aan te laten sluiten bij het Europese stelsel van duurzaamheidsborging (Richtlijn Hernieuwbare Energie, REDIII) en niet langer voornemens bent aanvullende Nederlandse eisen hier bovenop te stellen. De Kamer wordt voor het eerst op de hoogte gebracht van deze beleidskeuze. Een uitgebreide uitleg vindt u onder "Toelichting".
- Ook wordt er gewerkt aan publiek toezicht aanvullend op de private certificeringspraktijk waarmee de duurzaamheid van biogrondstoffen wordt gecontroleerd. Het kabinet kondigt aan dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) het publieke toezicht op het duurzaamheidskader op zich zal nemen.
- In deze brief schetst het kabinet het beleid rond koolstofverwijdering. U geeft aan dat ter invulling van de afspraak uit het Voorjaarspakket Klimaat 2023 om 1,5 Mton aan negatieve emissies in Nederland in 2030 te realiseren, in de SDE++-regeling voor 2024 een nieuwe categorie is opgenomen voor CO_2-afvang en opslag (CCS) bij kleinschalige biomassa-energiecentrales (BECCS). Zie uitleg onder "Toelichting". Ook schetst het kabinet de ontwikkeling van een bredere visie op koolstofverwijdering, richting meer hoogwaardige toepassingen.
- Tot slot deelt het kabinet mee dat u de aangenomen motie Teunissen (PvdD)[1] (roept de minister van KGG op in Europees verband houtige biomassaverbranding niet langer aan te merken als duurzame energiebron) niet zult uitvoeren. Zie uitleg onder "Toelichting".
- Ook worden de motie Van Raan (PvdD)[2] (roept de minister van KGG op om te zorgen dat subsidies niet terecht komen bij partijen die sjoemelen met duurzaamheidscertificering) en de motie Van der Lee (GL-PvdA) c.s.[3] (roept de minister van KGG op om bij onderhandelingen RED te pleiten voor aangescherpt toezicht, handhaving en transparantie) afgedaan in deze Kamerbrief.

Krachtenveld

- De duurzaamheid en inzet van biogrondstoffen is een thema dat breed in de Kamer leeft. Dit wordt geïllustreerd door o.a. de steun voor de motie Teunissen (o.a. NSC, PVV, D66).
- De beleidskeuze die wordt aangekondigd in deze Kamerbrief is in lijn met de wens van de regering voor minder aanvullende Nederlandse eisen. Ook

Datum
27 september 2024

Onze referentie
IENW/BSK-2024/271066

Opgesteld door
DG Milieu en Internationaal
Dir Duurzame Leefomg & Circ Economie
Programma CE Klimaat & Energie

Aan
De Staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat - Openbaar Vervoer en Milieu

Bijlage(n)
3

[1] Kamerstuk 31793, nr.270.
[2] Kamerstuk 21501-33, nr. 993.
[3] Kamerstuk 32813, nr. 884.

verschillende actoren in certificering (marktpartijen, toezichthouders, auditors) geven het belang van uniforme regels binnen Europa aan.
- Door enkele ngo's en een deel van de Kamer kan het loslaten van de aanvullende Nederlandse eisen gezien worden als een afzwakking van het duurzaamheidsniveau. Aan de andere kant hechten deze partijen veel waarde aan een robuust systeem en goed toezicht. De argumentatie achter deze beleidskeuze sluit hierop aan.
- Rond de openstelling voor BECCS in de SDE++ zijn reeds Kamervragen gesteld aan de minister van KGG en verwachten wij vervolgvragen. O.a. door de zin in het hoofdlijnenakkoord over BECCS.
- Op 6 september jl. is op initiatief van de PA van min KGG op ambtelijk niveau gesproken met Kamerleden van NSC en BBB over de beleidsinzet rond biogrondstoffen en BECCS. Insteek van dit gesprek was het vergroten van de kennis rond het biogrondstoffendossier.

Toelichting

Beleidskeuze duurzaamheidscriteria

- In 2020 heeft het kabinet het duurzaamheidskader biogrondstoffen vastgesteld[4]. Onderdeel van het duurzaamheidskader biogrondstoffen is de invoering van criteria om de duurzame herkomst van de biogrondstoffen te borgen en in te voeren voor het gebruik van biogrondstoffen voor alle sectoren die onder de reikwijdte van het duurzaamheidskader biogrondstoffen vallen (energie, (bouw)materialen, chemie). De criteria uit de RED zijn hiervoor als uitgangspunt genomen. Daarnaast zijn de destijds geldende Europese eisen aangevuld met Nederlandse eisen. Dit was nodig omdat de RED toen nog minder streng en robuust was.
- Deze aanvullende Nederlandse eisen zijn aangekondigd in 2020 maar nog **niet** in werking getreden. Ze gaan over duurzaamheidsprincipes rond waterbeschikbaarheid en afval en emissies naar lucht en bodem.
- Inmiddels heeft Europa grote stappen gezet. Sinds de publicatie van de RED in 2018 is meermaals het ambitieniveau op de duurzaamheid van biomassa verhoogd, o.a. op het gebied van duurzaamheidsborging, toezicht, biodiversiteit, bescherming van oerbossen.
- Afgelopen maanden is samen met verschillende experts (o.a. Guidehouse, Adviescommissie Duurzaamheid Biomassa voor Energietoepassingen (ADBE), Timber Procurement Assessment Committee (TPAC)) gewerkt aan de vraag in hoeverre de hierboven genoemde aanvullende Nederlands eisen nog toegevoegde waarde hebben nu de RED is aangescherpt. Guidehouse heeft hier ook een advies over geschreven, dit wordt meegestuurd met de Kamerbrief.
- Op basis van ingewonnen expertise en Europese ontwikkelingen adviseren wij u het Nederlandse systeem van duurzaamheidscriteria aan te laten sluiten bij de Europese systematiek uit de RED. Hiermee laat u de aanvullende Nederlandse eisen los. Wel zullen de duurzaamheidseisen uit de RED blijven gelden voor alle sectoren die, buiten de RED, maar onder de reikwijdte van het duurzaamheidskader biogrondstoffen vallen (energie, (bouw)materialen, chemie).
- De experts geven aan dat de keuze om de EU-systematiek te volgen grote voordelen heeft. Het creëert namelijk de mogelijkheid om gezamenlijk toezicht op certificering te regelen, wat de robuustheid van het systeem

[4] Kamerstuk 32 813 en 31 239, nr. 617

vergroot. Als Nederland afwijkt, kunnen wij voor de aanvullende eisen niet meeliften op kwaliteit van toezicht over de grens vanuit de REDIII.
- Door aan te sluiten bij de duurzaamheidscriteria van de RED zorg je voor duidelijke certificering en uniforme eisen binnen Europa. Dit zorgt voor een betere certificeringspraktijk (kwaliteit van duurzaamheidsborging neemt toe), grotere beschikbaarheid van gecertificeerde biogrondstoffen (ook voor hoogwaardige toepassingen) en minder regeldruk voor Nederlandse bedrijven dan wanneer Nederland een aparte systematiek hanteert die niet aansluit op de Europese systematiek.
- Op deze manier creëer je dus ook een gelijk speelveld voor alle partijen in het systeem, wat zowel de uitvoerbaarheid als de duurzaamheid ten goede komt.
- Om dit te bereiken worden enkele specifieke Nederlandse duurzaamheidseisen ingeleverd rond de thema's waterbeschikbaarheid, afval en emissies naar lucht en bodem. De experts schatten het risico op een verlaging van het algehele duurzaamheidsniveau door het loslaten van deze eisen in als beperkt, omdat er dusdanig veel te winnen is qua robuustheid van duurzaamheidsborging door aan te sluiten bij de RED en omdat de grote certificeringsschema's ook al op vrijwillige basis de globale thema's van de aanvullende Nederlandse eisen opnemen.

Koolstofverwijdering en BECCS
- In het regeerprogramma is afgesproken dat het kabinet begin 2025 komt met een bredere visie op koolstofverwijdering in het Klimaatplan en de routekaart koolstofverwijdering.
- In de brief geeft u aan dat koolstofverwijdering een cruciale rol speelt bij de compensatie van emissies die ondanks een maximale inspanning niet te vermijden zijn. Naast de inzet op afbouw van laagwaardige toepassingen, houdt dit kabinet vast aan bestaande afspraken op het gebied van klimaat en energie. Hieronder valt ook de afspraak uit het Voorjaarspakket Klimaat 2023 om 1,5 Mton aan negatieve emissies in Nederland in 2030 te realiseren.
- Ter invulling van deze afspraak is in de SDE++-regeling voor 2024 een nieuwe categorie opgenomen voor CO_2-afvang en opslag (CCS) bij kleinschalige bio-energiecentrales (BECCS).
- Dit punt is gevoelig. In het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat 'zo snel mogelijk wordt gestopt met het subsidiëren van BECCS'. In de uiteindelijke openstelling van de SDE++ is er echter toch een mogelijkheid om het CCS deel van de bio energiecentrale te subsidiëren, omdat dit wordt gezien als de enige optie om negatieve emissies te realiseren die nodig zijn om de CO_2-reductiedoelen voor 2030 te halen. Op 15 augustus jl. heeft u met MKGG besproken terug te komen op dit onderwerp in deze brief over biogrondstoffen.
- Het kabinet subsidieert met de huidige opzet niet de verbranding van houtige biogrondstoffen, maar alleen de afvang van CO_2 uitstoot. Alleen installaties met een elektrisch vermogen van maximaal 100 MW komen in aanmerking. Hiermee worden grote installaties, waaronder de kolencentrales in Nederland, uitgesloten.

Motie Teunissen (PvdD)
- In de brief kondigt het kabinet aan de aangenomen motie Teunissen (PvdD, gericht aan de Minister van Klimaat en Groene Groei)[5] niet uit te voeren. De

[5] Kamerstuk 31793, nr.270.

motie verzoekt de regering zich in Europees verband in te zetten om houtige biomassaverbranding niet langer aan te merken als duurzame energiebron.
- De motie is aangenomen door SP, GroenLinks-PvdA, de PvdD, Volt, D66, NSC, JA21, FVD en de PVV.
- In deze brief geeft het kabinet aan dat er reeds strenge duurzaamheidseisen gelden voor het gebruik van houtige biogrondstoffen als energiebron.
- Mits de biogrondstoffen voldoen aan deze eisen, is de inzet van biogrondstoffen nu en richting de doelstellingen voor 2030 en 2050 noodzakelijk voor de verduurzaming van onze economie. Daarom besluit het kabinet geen uitvoering te geven aan deze motie.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden
Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Kamerbrief biogrondstoffen	-
2	NL sustainability framework (Guidehouse)	Adviesrapport van Guidehouse aangaande criteria duurzame herkomst biogrondstoffen
3	CONCEPT – On the science of carbon debt (PBL)	Conceptrapportage van het PBL, waarin op zeer gedetailleerde en genuanceerde wijze wordt ingegaan op de wetenschappelijke stand van zaken rondom het concept koolstofschuld.