

32 813 Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

32 627 (Glas)tuinbouw

Nr. 862 Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat en
de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2021

Uw Kamer heeft door middel van de motie van het lid Von Martels c.s. (Kamerstuk 35 300 XIV, nr. 23) aandacht gevraagd voor de CO₂-levering in de glastuinbouw. In onze brief van 20 juli 2020 (Kamerstukken 32 813 en 32 627, nr. 561) hebben wij een onderzoek aangekondigd om met alle betrokken partijen te kijken hoe levering van CO₂ aan de glastuinbouw ook in de toekomst gewaarborgd kan blijven.

In de afgelopen maanden is met inbreng van diverse stakeholders onderzocht hoe gecombineerde permanente opslag (CCS) en levering van CO₂ aan marktpartijen zoals de glastuinbouw plaats kan vinden via een administratieve verrekening (hierna: pilot CO₂-toedeling), als een mogelijk onderdeel van de oplossing. Met deze brief informeren wij u over de afronding van dit onderzoek en vervolgstappen.

Aanleiding voor de pilot

Voor de klimaattransitie in de glastuinbouw is het belangrijk dat de sector overstapt van zelf geproduceerde CO₂ naar ingekochte CO₂.¹

De inkoop van industriële CO₂ door tuinders komt echter in de komende jaren mogelijk onder druk te staan, omdat het bedrijfseconomisch aantrekkelijker is voor de industrie om CO₂ af te vangen en op te slaan (Carbon Capture and Storage, hierna CCS) om de klimaatdoelen te halen, dan om de CO₂ te verkopen aan tuinders. De industrie ontloopt met de opslag ervan een heffing, en de kosten van opslag (CCS) kunnen tevens worden beperkt indien een SDE-subsidie wordt aangevraagd. Tevens leidt CO₂-verkoop tot afname van opties voor eigen emissiereductie. De glastuinbouw heeft ook afgevangen CO₂ nodig voor emissiereductie. Het totaal aan overheidsprikkels (subsidies en beprijzing) is voor een groot deel van de tuinders onvoldoende om bij een stijgende CO₂-marktprijs externe CO₂ in te kopen. Het is voor de tuinder bedrijfseconomisch dan aantrekkelijker om eigen gasgestookte installaties te gebruiken, hetgeen vanuit de klimaatopgave onwenselijk is. Het CO₂-sectorsysteem van de glastuinbouw kan weliswaar bij overschrijding van het CO₂-plafond tot een heffing leiden, maar

¹ Voor de groei van planten is CO₂ een onontbeerlijke grondstof – met name in de zomermaanden. De CO₂ uit de lucht wordt in de kassen omgezet in groenten, bloemen en potplanten. Het overgrote deel van de CO₂ die gedoseerd toegevoegd wordt in kassen komt van de verbranding van aardgas in ketels en warmte-kracht-koppeling (WKK's). Voor de halen van de klimaatdoelen in de glastuinbouw is het noodzakelijk dat deze vervangen worden door de inkoop van extern afgevangen CO₂ van de industrie en afvalverbrandingsinstallaties.

tuinders worden momenteel in dat systeem niet afgerekend op hun individuele prestaties. In de brief van 18 december 2020 (Kamerstuk 32813, nr. 652) heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit daarom aangegeven om, conform de afspraak in het Klimaatakkoord, met de sector te verkennen hoe de prikkels voor de individuele bedrijven beter in lijn te brengen met de doelstellingen van de energietransitie. Tevens is het kabinet voornemens om subsidie voor CO₂-leveringen aan de glastuinbouw in de SDE++ in 2021 mogelijk te maken (zoals gemeld in de brief over de SDE++ 2021 d.d. 22 februari 2021, Kamerstuk 31 239, nr. 329).

In de komende jaren kan er zeer waarschijnlijk voldoende extra CO₂-aanbod gerealiseerd worden. Om te zorgen dat deze CO₂ door de tuinders wordt gebruikt, dient het totaal aan prikkels van het huidige instrumentarium zo vormgegeven te zijn dat het energietransitie, waaronder het gebruik van externe CO₂, stimuleert. Hierover is het kabinet in gesprek met de sector.

Onderzoek 'Pilot CO₂-toedeling'

Voor verkenning van de mogelijkheden is de bestaande wet- en regelgeving als uitgangspunt genomen. Er is onderzocht hoe de CO₂-infrastructuur zo kan worden benut dat levering aan zowel de glastuinbouw als CCS optimaal wordt ingericht, zodat de transitie binnen beide domeinen niet vertraagt, en waar mogelijk versneld wordt.

Hiertoe is een oplossing in ontwikkeling waarbij door middel van een administratieve verrekening op jaarbasis uitsluitend biogene CO₂ aan de glastuinbouw wordt geleverd en fossiele CO₂ voor CCS. Deze administratieve toedeling is nodig omdat CO₂ van fossiele oorsprong telt als uitstoot en CO₂ van biogene oorsprong (biomassa) niet meetelt als uitstoot in het EU ETS. Dit is relevant omdat voor biogene CO₂-uitstoot niet hoeft te worden betaald in het EU ETS en de nationale CO₂-heffing. Door CO₂-toedeling kan meer biogene CO₂ nuttig gebruikt worden en kan er beter ingespeeld kan worden op de seizoensgebonden vraag van de glastuinbouw. Zie voor een schematische toelichting de figuur hieronder.



Concreet betekent dit dat:

- Er jaarrond bij biogene, fossiele en gemengde installaties CO₂ wordt afgevangen;
- In de zomermaanden wordt deze CO₂ (ongeacht de oorsprong) primair geleverd aan de glastuinbouw, in de wintermaanden (wanneer tuinders geen CO₂ gebruiken) primair aan CCS;
- Er een administratieve verrekening plaatsvindt waardoor de CO₂ geleverd aan de glastuinbouw geoormerkt wordt als biogeen, en de CO₂ geleverd aan CCS als fossiel. Daarmee wordt de CO₂-uitstoot (voor Nederland als geheel) lager.
- Op jaarbasis is de hoeveelheid opgeslagen fossiele CO₂ nooit hoger dan de hoeveelheid fossiele CO₂ die is afgevangen.

Hoofdlijn resultaten onderzoek

Uit het onderzoek is gebleken dat CO₂-toedeling bij kan dragen aan het mogelijk maken van zowel CCS als de CO₂-levering aan de glastuinbouw. Dit komt doordat door CO₂-toedeling de infrastructuur optimaler gebruikt wordt (jaarrond in plaats van seizoensgebonden) en inkoop van externe CO₂ een aantrekkelijker alternatief wordt voor de glastuinbouwsector. Dit kan tijdelijk hogere uitstoot bij de glastuinbouw en/of haperingen in transitie voorkomen.

Evenwel zijn er diverse resterende barrières:

- CO₂-toedeling bevindt zich in een juridisch grijs gebied. Er wordt in de CO₂-monitoring gebruik gemaakt van een specifieke terugvaloptie voor fysieke monitoring, terwijl er meerdere terugvalopties denkbaar zijn. De Nederlandse Emissieautoriteit heeft als toezichthouder reeds een positief principestandpunt ingenomen, maar blijft wijzen op juridische risico's. Dit kan leiden tot onzekerheid bij marktpartijen om CO₂-toedeling toe te gaan passen. Het is tevens mogelijk niet voor alle marktpartijen even toegankelijk en heeft daarom impact op het speelveld van de markt voor CO₂-levering. We beoordelen deze markverstoring als beperkt en proportioneel in het licht van het maatschappelijk voordeel van CO₂-toedeling.
- CO₂-toedeling stuit op technische inpassingsbarrières. Door combinatie van CO₂-transportsystemen ontstaat er dag-en-nachtfluctuatie omdat tuinders niet constant CO₂ doseren. Dit leidt tot wisselende fysieke CO₂-druk bij de injectie in het opslagveld. Ook zal de benodigde piekdruk gedurende de winter hoger liggen. Dergelijke drukvariatie kan vooralsnog niet worden geaccommodeerd gedurende de opstartfase van Porthos (het eerste CCS-project in Nederland, bij de haven van Rotterdam), en accommodatie na de opstartfase daarna is onzeker en behoeft nader onderzoek.
- De betrokken marktpartijen bij Porthos moeten waarschijnlijk hun onderlinge contracten openbreken, omdat CO₂-transport voor een ander doel dan CCS nu wordt uitgesloten.

De resultaten van het onderzoek zijn door middel van een technisch en specialistisch werkdocument gedeeld en besproken met de betrokken partijen.

Vervolg

Het onderzoek laat zien dat er potentie is voor CO₂-toedeling, maar dat het toepassen en inpassen ervan nog onzekerheden kent. Het blijft ongewis of de technische risico's in de toekomst opgelost kunnen worden. Met eventueel aanvullend geologisch onderzoek zou er begin 2022 meer duidelijkheid kunnen komen.

De nadere verkenning van de technische inpassingsbarrières en het realiseren van mogelijke oplossingen liggen in het private domein. De betrokken bedrijven hebben de benodigde toegang tot bedrijfsvertrouwelijke gegevens, specialistische technische expertise en bevoegdheid om eventuele aanpassingen te doen aan de CO₂-infrastructuur. Dit geldt ook voor de contractuele inpassing. Uiteindelijk zijn marktpartijen ook verantwoordelijk voor hun gehele bedrijfsvoering en de wijze waarop zij invulling geven aan reductie van CO₂-emissies. Wij roepen de betrokken marktpartijen op om hier gezamenlijk vervolgonderzoek naar te doen.

Wij zullen een faciliterende rol blijven spelen voor CO₂-toedeling. Dit behelst een inspanning richting de Europese Commissie om meer duidelijkheid te creëren in het juridische kader.

Parallel zullen ook veranderingen in de brede beleidsomgeving van de glastuinbouw en de industrie invloed hebben op de markt van afgevangen CO₂. Elementen die daarbij een rol spelen zijn onder andere de stimuleringsregelingen voor de glastuinbouw, de CO₂-heffing en het EU ETS, de fiscaliteit en aanpassingen aan het CO₂-sectorsysteem en de CO₂-afvang en gebruik in de glastuinbouw in de SDE++.

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

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten