

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

35 668

Wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie

AG¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2022

Voor het bereiken van een klimaatneutrale en circulaire samenleving in 2050 ziet het kabinet een belangrijke rol weggelegd voor de inzet van duurzame biograndstoffen. Biograndstoffen zijn onmisbaar om de afhankelijkheid van (geïmporteerde) primaire fossiele grondstoffen en minerale delfstoffen te beëindigen, bijvoorbeeld in de chemie, de bouw en bij de productie van brandstoffen voor de lucht- en scheepvaart. Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor de zorgen die in de samenleving leven over houtige biograndstoffen. Zorgen over onder meer luchtkwaliteit, ontbossing, verlies aan biodiversiteit en daarmee de duurzaamheid van biograndstoffen.

Met deze brief informeren wij uw Kamer, mede namens de Ministers van Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening over de beleidsinzet van dit kabinet op biograndstoffen: het kabinet zet zich in voor strenge duurzaamheidseisen voor biograndstoffen en wil de inzet van biograndstoffen voor hoogwaardige toepassingen stimuleren en voor laagwaardige toepassingen afbouwen.

Deze brief gaat in op de rol van biograndstoffen in een klimaatneutrale en circulaire economie en de borging van de duurzaamheid en beschikbaarheid van biograndstoffen. Ook kondigt het kabinet in deze brief een ambitieus afbouwpad aan voor de subsidiering van laagwaardige toepassingen van houtige biograndstoffen, dat verderop in deze brief wordt toegelicht. In de bijlagen informeren wij uw Kamer over de voortgang van de uitvoering van het Duurzaamheidskader biograndstoffen en lichten we de vijf rapporten toe die met deze brief worden meegezonden. Ook bevat de bijlage een tabel met een geactualiseerd

¹ De letters AG hebben alleen betrekking op 32 813.

overzicht van de uitvoeringsagenda en een overzicht van de met deze brief afgedane moties en toezeggingen.

Met deze beleidsinzet bouwt het kabinet voort op het Duurzaamheidskader voor biograndstoffen dat in oktober 2020² aan de Tweede Kamer is aangeboden en waarover deze in juni 2021 verder is geïnformeerd³. De basis voor de beleidsinzet blijft het SER-advies *Biomassa in Balans* (juli 2020), waaraan sociale partners, de energiesector, de industrie en de natuur- en milieuorganisaties hebben bijgedragen.

Biograndstoffen in een klimaatneutrale en circulaire economie

Biograndstoffen zijn van groot belang om een klimaatneutrale en circulaire economie te bereiken in 2050. Een aanzienlijk deel van onze economie en levenswijze is momenteel gebaseerd op het gebruik van primaire fossiele grondstoffen en minerale delfstoffen. Om de klimaat- en circulariteitsdoelen te halen moet deze afhankelijkheid zover mogelijk gereduceerd worden door het grondstoffenverbruik te verminderen, grondstoffen opnieuw te gebruiken en te vervangen door hernieuwbare alternatieven. Leidend bij de inzet van biograndstoffen is dat duurzame biograndstoffen alleen ingezet worden wanneer dit past in het eindbeeld of in de transitie daarnaartoe. Daar waar duurzame alternatieven op korte termijn beschikbaar komen, zal dit op termijn leiden tot een afbouw van de subsidie op de inzet van biograndstoffen voor die toepassingen.

Omdat duurzame biograndstoffen beperkt beschikbaar zijn, moeten deze zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet. De potentie van hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen in de realisatie van de klimaatdoelen in 2030 en 2050 is groot, door de langdurige vastlegging van koolstof in materialen. In sectoren zoals de bouw, chemie en grond-, weg- en waterbouw, past de inzet van biograndstoffen in het eindbeeld binnen een klimaatneutrale en circulaire economie. Zo worden in de bouw biograndstoffen toegepast in materialen, door te bouwen met hout en gebruik te maken van natuurlijke isolatiematerialen. In de chemie wordt plantaardige koolstof omgezet in bouwstenen voor nieuwe grondstoffen. Hiermee kan onder andere verf en coatings geproduceerd worden op basis van biograndstoffen in plaats van fossiele grondstoffen zoals olie. Ook experimenteert Rijkswaterstaat met biobeton en wegmeubilair, zoals verkeersborden en bewegwijzering, gemaakt van een mix van agrosiduen en bermvegetatie.

Diverse Nederlandse bedrijven willen de biochemie-sector verder opschalen. Zo wil een aantal grote bedrijven de industriële productie in Nederland van biochemie en bioplastics realiseren samen met een breed scala aan MKB-bedrijven in de verwerking van kunststoffen en de landbouwsector. Eerder is door een van deze bedrijven bijvoorbeeld aangekondigd een productiefaciliteit te bouwen voor de productie van de bioplasticsbouwsteen FDCA. Zo is eerder door een van deze bedrijven aangekondigd een productiefaciliteit te bouwen voor de productie van de bioplasticsbouwsteen FDCA. Een ander bedrijf gaat de productie van biochemie uit bietenpulp realiseren. De innovatiesubsidies van het Ministerie van EZK hebben verschillende technologieën tot verdere uitrol gebracht zoals de verwerking van sinaasappelschillen tot geurstoffen en schoonmaakmiddelen en bijvoorbeeld de toepassing van lignine, een reststroom uit de papierindustrie voor vervanging van bitumen, dat gemaakt wordt uit fossiele olie, in asfalt. Ook blijken bioplastics gemaakt te kunnen worden uit rioolslib en kan cellulose voor asfalt uit wc-papier

² Kamerstukken II, 32 813 en 31 239, nr. 617.

³ Kamerstukken II, 32 813 en 31 239, nr. 721.

worden gehaald. De toenemende vraag naar plantaardige eiwitten voor menselijke consumptie leidt ertoe dat reststromen met nieuwe technologie tot zeer hoogwaardige eiwitten kunnen worden ontwikkeld die kippeneiwit in de mayonaise kunnen vervangen.

In zwaar wegtransport, luchtvaart en zeevaart bieden biobrandstoffen als hoogwaardige dieselvervangers een alternatief voor fossiele brandstoffen gedurende de transitiefase. Voor deze sectoren zal de inzet van biobrandstoffen opgebouwd worden richting 2050. Binnen de transitieperiode zullen biobrandstoffen geleidelijk over worden genomen door hernieuwbare synthetische brandstoffen waardoor de opgebouwde biograndstoffen ingezet kunnen worden in materialen en de chemie. Er is grote synergie tussen de productie van transportbrandstoffen en de productie van basischemicaliën. Een producent van hernieuwbare diesel en duurzame vliegtuigbrandstoffen geproduceerd uit afval- en rest grondstoffen produceert tevens basischemicaliën voor de productie van kunststoffen in Nederland.

Om de beleidsinzet te realiseren, wil het kabinet het aantrekkelijker maken om biograndstoffen hoogwaardig te benutten. De ontwikkeling van een uitgebreider stimuleringsinstrumentarium en leveringszekerheid van biograndstoffen zijn daarvoor cruciaal. Er bestaan nu al verschillende beleidsinstrumenten die het transitiegerichte gebruik van biograndstoffen (zoals biobrandstoffen) stimuleren. Het kabinet onderkent dat het stimuleren van deze transitietoepassingen de opbouw van meer hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen kan verdringen. Bij de doorontwikkeling van het bestaande stimuleringsinstrumentarium heeft het kabinet daarom oog voor de positie van deze hoogwaardige toepassingen ten opzichte van transitietoepassingen en het stimuleren van de markt voor hoogwaardige toepassingen. Op dit moment is hier nog geen budget voor beschikbaar en zal nog besluitvorming in het kader van het Klimaatfonds moeten plaatsvinden.

Voor een klimaatneutrale en circulaire industrie is de DEI+ (Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie) een belangrijke regeling. Deze regeling zal in de tweede helft van 2022 voor biochemie projecten worden verbeterd waardoor niet alleen onderzoek maar ook grotere demonstratieprojecten kunnen worden ondersteund. Daarnaast wordt momenteel de nieuwe NIKI (Nationale Investeringsregeling Klimaatprojecten Industrie)-regeling uitgewerkt. Voor het uitbreiden van de DEI+ en de financiering van de NIKI is op dit moment nog geen budget beschikbaar en zal tevens nog besluitvorming in het kader van het Klimaatfonds moeten plaatsvinden. Naast ondersteuning vanuit generiek instrumentarium is het Nationaal Groeifonds een belangrijke katalysator voor een aantal innovaties die van groot belang zijn voor de verduurzaming van de industrie.

Borging van de duurzaamheid

In het Duurzaamheidskader biograndstoffen, is uiteengezet hoe de duurzaamheid van biograndstoffen geborgd wordt. Het kabinet benadrukt dat dezelfde duurzaamheidseisen gelden ongeacht waarvoor de biograndstof wordt ingezet. In juni 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorgenomen duurzaamheidscriteria waaraan biograndstoffen moeten voldoen om als duurzaam aangemerkt te kunnen worden⁴. Met het vastleggen in regelgeving zullen de duurzaamheidscriteria gaan gelden voor alle toepassingen van biograndstoffenstromen die gestimuleerd of gereguleerd worden onder het klimaat- en circulaire economie-beleid. De bijlage bevat meer informatie over de voortgang van de

⁴ Kamerstukken II, 32 813 en 31 239, nr. 721.

uitvoering van het duurzaamheidskader en daarmee de implementatie van de duurzaamheidscriteria.

Voor gesubsidieerde biograndstoffen voor energietoepassingen gelden al langer strenge criteria, mede via de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED II) en de Regeling conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen. De voorgenomen duurzaamheidscriteria uit het Duurzaamheidskader biograndstoffen zijn dan ook grotendeels gebaseerd op de RED en de regeling conformiteitsbeoordeling. De Europese Commissie stelt een aanscherping van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen voor in de herziening van de RED II. Nederland zet bij de onderhandelingen hierover in op verdere verhoging van het ambitieniveau en verdere aanscherping van de Europese duurzaamheidscriteria. Hierbij trekt Nederland op met andere ambitieuze lidstaten, waaronder onze buurlanden. Nederland pleit onder meer voor het opnemen van sociaaleconomische criteria, in lijn met de criteria uit het Duurzaamheidskader, en opname van een rapportageverplichting over de CO₂-uitstoot van houtige biograndstoffen. Vaststelling van criteria uit het Duurzaamheidskader biograndstoffen op Europees niveau maakt het Europese speelveld gelijk. Het Europese krachtenveld maakt het echter uitdagend om deze ambities te realiseren. Veel lidstaten pleiten juist voor afzwakking van de duurzaamheidscriteria voor biograndstoffen en zijn kritisch op het voorstel van de Europese Commissie. Het kabinet blijft zich inzetten voor een hoog ambitieniveau waar het gaat om duurzaamheid van biograndstoffen in de RED.

Aansluitend hierop heeft het kabinet de wens om naleving van de duurzaamheidscriteria beter te kunnen controleren. In het Coalitieakkoord staat daarom het voornemen om alleen het gebruik toe te staan van houtige biograndstoffen geproduceerd in de EU. Dit blijkt praktisch lastig uitvoerbaar, omdat het verbieden van de import van houtige biograndstoffen uit derde landen alleen kan in EU-verband. Handelspolitieke maatregelen zijn immers een EU-bevoegdheid. Daarnaast is het in strijd met WTO-regels om regels te stellen aan het gebruik van producten op basis van herkomst. Daarom zal het kabinet invulling geven aan deze maatregel uit het Coalitieakkoord door in te zetten op verdere aanscherping van het certificeringsproces: via implementatie van de duurzaamheidscriteria en aanscherpen van het toezicht. In het certificeringsproces wordt geen onderscheid gemaakt naar herkomst van binnen of buiten de EU; ook biograndstoffen van buiten de EU dienen aan de duurzaamheidseisen te voldoen. Het kabinet is van mening dat met deze uitwerking effectief invulling wordt gegeven aan de intenties uit het Coalitieakkoord.

Beschikbaarheid

Zoals in het Coalitieakkoord beschreven, ziet het kabinet kansen om de beschikbaarheid van biograndstoffen uit Nederland te vergroten, in samenhang met het stimuleren van nieuwe verdienmodellen zoals biobased bouwmaterialen, carbon credits en stikstofbinding. De Routekaart Nationale Biograndstoffen wordt uitgewerkt om de gesignaleerde stromen beschikbaar te maken binnen de kaders die aan de transitie van de landbouw meegegeven worden. Dat betekent dat productie en de inzet van biotische (rest-)stromen (regionaal) perspectief moeten geven aan de landbouw en tevens moeten aansluiten bij doelstellingen als de Nationale aanpak stikstof, de Eiwitstrategie en de nog in ontwikkeling zijnde Duurzame Koolstofcyclus-richtlijn. Daarbij zijn de meervoudige verwaardiging van duurzaam geproduceerde biograndstoffen en de hoogwaardige inzet op grond van het cascaderingsprincipe belangrijke uitgangspunten. Voor de overheid is een heldere vraag naar biograndstoffen vanuit de

gebruikssectoren belangrijk voor een goede uitwerking van het beschikbaar maken van biograndstoffen.

Tegelijkertijd is het potentieel van biograndstoffen in Nederland te beperkt om in 2030 en 2050 aan de Nederlandse vraag te voldoen. Naast het vergroten van de beschikbaarheid van biograndstoffen in Nederland is het importeren van biograndstoffen dan ook noodzakelijk⁵. Zoals benoemd dienen ook geïmporteerde biograndstoffen aan de duurzaamheidseisen te voldoen.

Afbouwpad houtige biograndstoffen voor laagtemperatuurwarmte

In het Coalitieakkoord is afgesproken dat de inzet van houtige biograndstoffen voor laagwaardige energietoepassingen wordt afgebouwd. Voor de productie van uitsluitend elektriciteit uit houtige biograndstoffen worden reeds geen nieuwe subsidies meer afgegeven. In deze brief stelt het kabinet het afbouwpad vast voor de afgifte van nieuwe subsidies op laagtemperatuurwarmte⁶ uit houtige biograndstoffen.

Vorm afbouwpad

Het kabinet heeft besloten onmiddellijk te stoppen met het afgeven van nieuwe subsidies voor laagtemperatuurwarmte uit houtige biograndstoffen. Dit betekent dat de temperatuurseis van 100 °C die naar aanleiding van de motie Van Esch c.s. (Kamerstuk 30 175, nr. 372) tijdelijk in de SDE++ is geïntroduceerd voor de categorieën voor warmteproductie met houtige biograndstoffen permanent wordt.

Onderbouwing en gevolgen

Het kabinet heeft tot dit afbouwpad besloten na een zorgvuldige weging van de gevolgen van verschillende afbouwplannen, waaronder afbouwplannen waarbij nieuwe subsidieverstrekking per 2025 of 2030 zou stoppen. Met de onmiddellijke stop van subsidiëring van houtige biograndstoffen voor laagtemperatuurwarmte doet het kabinet recht aan de zorgen in de maatschappij over de laagwaardige inzet van houtige biograndstoffen. Ook onderschrijft het kabinet het belang van de ondersteuning van een zo hoogwaardig mogelijke inzet van biograndstoffen, waarbij de inzet van biograndstoffen een bijdrage levert aan CO₂-reductie, een circulaire economie, een schone en gezonde leefomgeving en sociaaleconomische vooruitgang. Vanuit deze doelen stelt de SER in haar advies *Biomassa in Balans* vast dat de inzet van houtige biograndstoffen voor laagtemperatuurwarmte afgebouwd moet worden.

Tegelijkertijd ziet het kabinet ook de consequenties voor de realiseerbaarheid en de kosten van de transitie bij een snelle uitfasering. PBL heeft in haar advies duidelijk aangegeven dat zowel alternatieve duurzame warmtebronnen voor warmtenetten, als individuele warmteoplossingen, zoals warmtepompen, op dit moment nog in de kinderschoenen staan en de rol van houtige biograndstoffen op korte termijn niet kunnen vervangen.⁷ Daarnaast heeft TNO geconstateerd dat alternatieve

⁵ PBL, *Beschikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van duurzame biomassa* (2020).

⁶ Met lage temperatuurwarmte 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.

⁷ PBL, *Advies uitfasering houtige biograndstoffen voor warmte-toepassingen* (2020).

warmtebronnen in de regel duurder zijn dan houtige biograndstoffen. Dit onderzoek gaf aan dat de subsidieuitgaven voor warmteproductie middels een mix van alternatieve duurzame warmtetechnologieën in de periode 2021–2045 circa 2,7 miljard hoger dan wanneer dezelfde hoeveel warmte, die nodig is voor de doelen uit het Klimaat- en Coalitieakkoord, geproduceerd zou worden middels verbranding van houtige biograndstoffen.⁸ Daarnaast onderstreept TNO het belang van flankerend beleid om opschaling van alternatieve warmtebronnen mogelijk te maken. TNO heeft geen inschatting kunnen geven van het budget dat nodig is voor dit flankerende beleid. Het kabinet verkent hoe hier nader invulling aan gegeven kan worden.

Het gekozen afbouwpad zal het halen van de reductieopgave in voornamelijk de gebouwde omgeving lastiger maken. Ook in de glastuinbouw zal dit voor een extra uitdaging zorgen. Het kabinet zal hierom extra inzet plegen op het versneld opschalen van duurzame warmtebronnen als geothermie, restwarmte en aquathermie. In het beleidsprogramma Klimaat en Energie dat uiterlijk in juni aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden, zal het kabinet hier nader op in gaan. De toenemende complexiteit van de opgave in de gebouwde omgeving als gevolg van het afbouwpad kan leiden tot aanvullende maatregelen en/of tot een aanvullende opgave. Wanneer door het afbouwpad minder reductie wordt gerealiseerd, zal die reductie elders gerealiseerd moeten worden om te voldoen aan de nationale opgave en de ESR-verplichting. Zoals aan de Tweede Kamer gemeld in de Kamerbrief van 11 februari jl., zal de Minister voor Klimaat en Energie de Tweede Kamer bij de Klimaatnota informeren als uit de KEV blijkt dat bijstelling en/of herijking nodig is van de indicatieve opgaven uit het Coalitieakkoord (Kamerstuk Tweede Kamer 32 813, nr. 974).

Met dit afbouwpad geeft het kabinet invulling aan de motie Sienot c.s. (kamerstuk 32 813, nr. 537). De motie Koffeman (kamerstuk 35 668, F) zal het kabinet uitvoeren voor zover de strekking van deze motie overeenkomt met het hier vastgestelde afbouwpad. Een verdergaande interpretatie, waarbij ook hoogwaardige vormen van houtige biograndstofinzet, zoals bijvoorbeeld zwaar transport of hogetemperatuurwarmte, worden gestopt, vindt het kabinet niet wenselijk met het oog op de Nederlandse verduurzamingsambities. In de bijlage is een overzicht opgenomen van alle moties en toezeggingen waaraan het kabinet met deze brief invulling geeft.

Met de combinatie van dit afbouwpad, strenge duurzaamheidseisen en het stimuleren van de inzet van biograndstoffen voor hoogwaardige toepassingen zorgt het kabinet ervoor dat duurzame biograndstoffen zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet en werken we toe naar een klimaatneutrale en circulaire economie in 2050.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

⁸ TNO, *Alternatieven voor warmtelevering in de gebouwde omgeving en glastuinbouw bij uitfasering houtige van biograndstoffen – Inzicht in de kosten* (2021).