

D2 Biomassa

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 het realiseren van de klimaatopgave.

Biomassa wordt in alle klimaatsectoren gebruikt als energiebron. In de landbouw is biomassa belangrijk voor de bodemvruchtbaarheid en de koolstofvoorraad in de bodem. Op termijn zal biomassa daarnaast ook in toenemende mate als materiaal en grondstof kunnen gaan dienen. Een zo optimaal en zo efficiënt mogelijk gebruik van de beschikbare hoeveelheid biomassa is gewenst om zoveel mogelijk klimaatwinst te boeken en de economische waarde van biomassa te vergroten. Aan de sectortafels is vooralsnog vooral gesproken over de inzet van biomassa ter vervanging van fossiele brandstoffen met als doel CO₂ emissies terug te dringen. Uitgangspunt is dat alleen duurzame biomassa werkelijk bijdraagt aan verduurzaming van de economie en dat duurzame biomassa op mondiaal niveau op termijn schaars zal zijn.

Duurzame biomassa

Op dit moment gelden wettelijke duurzaamheidscriteria voor specifieke biomassastromen en toepassingen die via het overheidsinstrumentarium gestimuleerd worden. Voor biobrandstoffen die ingezet worden voor vervoer is sinds 2009 het Europese duurzaamheidskader van de Richtlijn Hernieuwbare Energie (RED) van toepassing. De aangepaste richtlijn (RED2) stelt dit kader ook verplicht voor grootschalige andere energietoepassingen van biomassa om mee te kunnen tellen als hernieuwbare energie. Naast de wettelijk geldende duurzaamheidscriteria voor biomassa maken veel partijen vrijwillig gebruik van private certificeringsprogramma's om de duurzaamheid van biomassa aan te tonen. Met de elektriciteitssector zijn nationaal nu al afspraken over de duurzaamheidscriteria voor biomassa gemaakt. Het kabinet wil in lijn daarmee ook met andere klimaatsectoren het kader ontwikkelen voor duurzame biomassa. De nog te ontwikkelen duurzaamheidscriteria zijn bedoeld om in principe van toepassing te zijn op alle biomassa en alle toepassingen (ongeacht gestimuleerd of niet), voor zover bestaande juridische kaders daar nog niet in voorzien.

Het proces naar een integraal duurzaamheidskader kent de volgende elementen:

- a. Het Rijk geeft opdracht voor technische analyse. Beoogd eindresultaat is een voorstel voor duurzaamheidscriteria voor alle toepassingen van biomassa.
 - Duurzaamheidscriteria per in te zetten biomassastroom. Deze criteria moeten handhaafbaar zijn.
 - Een beschouwing door PBL van maximale beschikbaarheid per in te zetten biomassastroom, rekening houdend met diverse invullingen van het fair share beginsel.
 - Een beschouwing door PBL van toepassingsmogelijkheden per in te zetten biomassastroom, uitgaande van een zo optimaal en efficiënt mogelijk gebruik (cascadering).
- b. Een doorrekening van daadwerkelijke klimaatwinst en daarmee verbonden kosten. Daarbij heeft het kabinet de intentie om die klimaatwinst mee te nemen in het handelen.
- c. Een advies door een speciale (SER-)commissie over draagvlak voor en uitvoerbaarheid van het duurzaamheidskader, op basis van consultatie van stakeholders. Hier worden de keuzes behandeld die voorliggen op het gebied van verdeling (fair share), gewenste prioritering van toepassingen en cascadering.
- d. Besluitvorming door het kabinet en doorvertaling van de consequenties naar de vijf sectoren.

- e. Voor de implementatie van de duurzaamheidscriteria zal per stroom 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, o.a. gegeven het bindende karakter van de Europese duurzaamheidscriteria in RED2.

Beschikbaarheid van duurzame biomassa

De markt voor biomassa is wereldwijd en vraag en aanbod worden via marktwerking op elkaar afgestemd. Omdat voor vele toepassingen naar biomassa wordt gekeken en het aanbod niet ongelimiteerd kan groeien, is de verwachting dat op mondiaal niveau op termijn schaarste ontstaat. Op dit moment is er nog een onbenut potentieel van onder meer bermgras, snoeiafval en zuiveringsslib en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie.

Partijen die biomassa willen benutten, zetten zich actief in voor uitbreiding van het binnenlandse en buitenlandse aanbod van duurzame biomassa, door middel van initiatieven die bijdragen aan:

- a. verduurzaming van bestaande biomassastromen;
- b. verwaarding van onbenut biomassapotentieel;
- c. vergroting van de productie van duurzame biomassa, en
- d. ontwikkeling van nieuwe vormen van biomassaproductie.

In 2019 wordt over de sectoren heen, met de hiervoor benodigde partijen, een routekaart uitgewerkt gericht op een verdubbeling van het binnenlandse aanbod van duurzame biomassa. De regionale uitwerkingen van het Klimaatakkoord kunnen hierbij mogelijk een rol spelen. Kennisontwikkeling en innovatie ten behoeve van de ontwikkeling van nieuwe vormen van biomassaproductie en de verwerking daarvan als grond- of brandstof, maken hiervan onderdeel uit.

In aanvulling hierop verklaren de partijen bij het klimaatakkoord om de duurzaamheid van geïmporteerde biomassa in de landen van herkomst actief te bevorderen. Hiertoe kan het wenselijk zijn aan te sluiten bij publiek-private initiatieven, de recente Europese afspraken over biomassa voor energietoepassingen na 2020 (RED2) waar deze niet verplicht zijn, en in overleg te treden met landen van herkomst of biomassa producerende partijen. Ook doet het kabinet een appèl op alle partijen die biomassa willen benutten om zich actief in te zetten voor uitbreiding van het aanbod van duurzame biomassa, vanuit welbegrepen eigenbelang. Dit komt ook concreet tot uiting in de inzet van partijen om in de kennis- en innovatieagenda's in te zetten op de ontwikkeling van nieuwe vormen van biomassaproductie en de verwerking daarvan als grond- of brandstof.

Inzet van duurzame biomassa

Het streven van partijen is om toe te werken naar een zo hoogwaardig mogelijke toepassing van duurzame biomassa. Het Planbureau voor de Leefomgeving verwacht in de periode na 2030 knelpunten in het aanbod. Daarom is richting 2050 prioritering van de inzet van duurzame biomassa in Nederland gewenst.

In de periode tot 2030 kan biomassa voor meerdere toepassingen dienen als transitiebrandstof. Dit komt tot uitdrukking in de voorstellen voor extra inzet van duurzame biomassa in de sectoren. Voor de langere termijn is het streven van partijen 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. Dit komt ook concreet tot uiting in de inzet van partijen om onder meer in de kennis- en innovatieagenda's in te zetten op de ontwikkeling en opschaling van biomassa-vrije alternatieven voor alle

toepassingen. Daarnaast zal de Mobiliteitstafel als onderdeel van het Klimaatakkoord afspraken maken om de productie en het aanbod van duurzame geavanceerde gasvormige en vloeibare biobrandstoffen te vergroten, vooral welke in de toekomst nodig zijn voor zwaar wegtransport en lucht- en scheepvaart waar ook na 2030 geen voldoende alternatieve aandrijfbronnen voor beschikbaar zijn.

De inzet van de partijen aan alle tafels en de samenwerking over de tafels heen is daarnaast nodig om een gecascadeerde inzet van biomassa van de grond te krijgen en gunstige business cases te ontwikkelen. In dat kader worden de volgende afspraken gemaakt:

- a. Partijen aan de Industrietafel zullen in 2019 afspraken maken om actief bij te dragen aan de acties die onder het Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie worden uitgewerkt op het gebied van de productie en inzet van biomassa voor materialen en chemie die bijdragen aan de nationale klimaatopgave.
- b. De Industrietafel zal samen met de Elektriciteitstafel in 2019 een routekaart uitwerken over de wijze waarop partijen toewerken naar de inzet van enkel nog gecascadeerde, duurzame biomassa op de middellange termijn.
- c. De Industrietafel zal afspraken maken om een routekaart/programma uit te werken voor het maximaal realiseerbare hergebruik van CO₂ (CCU) uit biomassa.

Inzet van biomassa in kleinschalige installaties heeft een negatief effect op luchtkwaliteit. Waar de toepassing van biomassa voor energie leidt tot een verslechterde luchtkwaliteit en waar dit mogelijk is, wil het kabinet de luchtkwaliteitsemissienormen aanscherpen voor kleine installaties vanaf 2022 (m.n. NO_x en fijnstof). Het kabinet zal daarnaast als onderdeel van de evaluatie van de ISDE in 2019 kritisch kijken naar de wenselijkheid van verdere stimulering van kleinschalige verbranding van biomassa (pelletkachels en installatie <0,5 MW).

Voorzorg

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. Tegen die achtergrond worden de volgende afspraken gemaakt:

- a. Zodra het kabinet het integrale duurzaamheidskader heeft vastgesteld, beoordeelt PBL de consequenties daarvan voor de inzet van duurzame biomassa in de periode tot 2030. Op grond van de resultaten van deze beoordeling wordt besloten over eventuele aanvullende acties die nodig zijn voor realisatie van het 49%-doel.
- b. PBL wordt 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.
- c. Het kabinet zal de opties voor flexibiliteit in het kader van de elektriciteitsproductie, zoals sturing op de vraag, opslag van energie, conventioneel standby 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.
- d. De tafel Gebouwde omgeving beziet op basis van de warmteplannen die in 2021 beschikbaar zullen zijn, of en hoe nader zou kunnen worden gestuurd op het spaarzaam omgaan met biomassa voor verwarming door dit alleen daar in te zetten waar geen duurzaam alternatief is of dat alternatief veel duurder is.
- e. In verband met onzekerheden in de prognoses van vraag en aanbod van duurzame biomassa is er extra borging gewenst in de periode dat het integrale duurzaamheidskader nog niet is geïmplementeerd. Gedurende die periode committeert het kabinet zich om terughoudend te zijn in 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 voor 2030 verwachten.