

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1194

Vragen van het lid **Teunissen** (PvdD) aan de Minister van Klimaat en Groene Groei over *de implementatie van REDIII ten aanzien van het onderdeel «biomassaverbranding voor energie»* (ingezonden 13 januari 2025).

Antwoord van Minister **Hermans** (Klimaat en Groene Groei) (ontvangen 3 februari 2025).

Vraag 1

Bent u bekend met de brief «Gemiste kansen in huidige zuivere implementatie EU richtlijn hernieuwbare energie (REDIII)» (Kamerstuk 2024D40273), aangeboden door Comité Schone Lucht op 21 oktober 2024?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Deelt u de mening van de auteurs dat de Europese richtlijn REDIII op het onderdeel «biomassaverbranding voor energie» te generiek is en niet leidt tot de gewenste aanscherping van duurzaamheidscriteria noch tot afbouw van biomassaverbranding?

Antwoord 2

Nee, die mening deelt het kabinet niet. In de Kamerbrief Voortgang duurzaamheidskader biograndstoffen van 20 december jongstleden¹ heeft het kabinet de Kamer geïnformeerd dat de duurzaamheidseisen in de REDIII op het onderdeel biograndstoffen voor energie sinds de publicatie van de RED in 2018 meermaals zijn aangescherpt, onder andere op het gebied van duurzaamheidsborging en toezicht, biodiversiteit, waterkwaliteit en bescherming van oerbossen.² Voor een goede balans tussen duurzaamheid en uitvoerbaarheid kiest het kabinet ervoor om het Nederlandse stelsel van duurzaamheidseisen aan te laten sluiten bij de REDIII.³

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1462.

² Richtlijn 2023/2413 en verordeningen 2022/996 en 2022/2448.

³ Wanneer we hier spreken over aansluiten bij de REDIII wordt uitsluitend het deel van de REDIII waarin de duurzame herkomst van biograndstoffen wordt geborgd bedoeld.

Vraag 3

Wat is de reden voor de keuze van een zuivere implementatie en wat is de oorsprong van deze term?

Antwoord 3

Het kabinet kiest ervoor om de REDIII zuiver te implementeren conform de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 9.4). De Kamer is hierover geïnformeerd in het wetgevingsprogramma Klimaat voorjaar 2023.⁴ Dit betekent dat bij de implementatie geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie strikt noodzakelijk. Voor eventuele aanvullende nationale maatregelen wordt een separaat wetgevingsproces gevolgd. Doel van dit uitgangspunt in de Aanwijzingen voor de regelgeving – dat overigens in principe geldt voor de implementatie van alle Europese regelgeving – is om de implementatieprocedure zo snel mogelijk te doorlopen met het oog op de korte implementatietermijnen van de Europese Unie. Zorgvuldige zuivere implementatie kost tijd omdat het onder andere interdepartementale afstemming en overleg met stakeholders en uitvoeringsorganisaties vergt.

Vraag 4

Waarom is er niet gekozen voor een ambitieuzere aanpak waarbij Nederland de ruimte benut die REDIII expliciet biedt aan lidstaten om regelgeving aan te passen en aan te scherpen?

Antwoord 4

Zie het antwoord op vraag 2. Voor een toelichting op deze keuze verwijst het kabinet naar de Kamerbrief Voortgang duurzaamheidskader biograndstoffen van 20 december jongstleden⁵, waarin het kabinet aangeeft: «Door uniforme eisen binnen Europa wordt het mogelijk om in samenwerking met alle EU-lidstaten publiek toezicht op certificering te regelen. Hierdoor kan beter toezicht worden gehouden dan wanneer Nederland het toezicht zelfstandig vormgeeft, wat de robuustheid van het systeem vergroot. Daarnaast zorgen uniforme eisen voor een gelijk speelveld en betere uitvoerbaarheid in de biograndstoffen praktijk, en kunnen hoogwaardige toepassingen in Nederland gebruik maken van een brede beschikbaarheid van internationaal gecertificeerde biograndstoffen.»

Vraag 5

Welke concrete plannen heeft u voor een snelle afbouw van verbranding van houtige biomassa en Bio-Energy with Carbon Capture Storage (BECCS)? Kunt u een specifiek tijdspad met maanden en jaartallen verstrekken?

Antwoord 5

Negatieve emissies, waar BECCS een rol bij kan spelen, zijn een belangrijk onderdeel van het halen van de klimaatdoelen, zeker voor klimaatneutraliteit. In het kader van de bredere besluitvorming over klimaatmaatregelen kijkt het kabinet ook naar negatieve emissies. De Kamer wordt hierover vóór de zomer geïnformeerd. Met betrekking tot het afbouwpad voor laagwaardige toepassingen van biograndstoffen verwijst het kabinet naar het antwoord op vraag 14.

Vraag 6

Op welke wijze en wanneer zult u de Kamer informeren over de voortgang van de implementatie van REDIII betreffende «biomassaverbranding voor energie»?

Antwoord 6

Zie het antwoord op vraag 7.

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 1230, «Wetgevingsprogramma Klimaat voorjaar 2023», pagina 9; Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. AX, «Klimaatnota 2023», pagina 83.

⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 1462, pagina 5–6.

Vraag 7

Kunt u specificeren hoe en waar elk van de vier (sub)bepalingen die in de brief en in bijlage 3 over «houtige biomassa voor energie» worden genoemd, in Nederlandse wetgeving worden opgenomen? Wanneer en hoe zult u de Kamer hierover informeren

Antwoord 7

Dat biograndstoffen voldoen aan de (sub)bepalingen die verwijzen naar artikelen 29 en 30 wordt aangetoond met behulp van door de Europese Commissie erkende certificatieschema's. De Europese Commissie toetst of deze certificatieschema's aan de strenge duurzaamheidseisen van de RED voldoen. Deze certificatieschema's tonen dus aan dat de biomassa duurzaam geproduceerd is en het gebruik van deze biomassa voor de productie van energie dus als hernieuwbaar mag worden gerekend. Deze bepalingen (artikelen 29 en 30) zijn reeds geïmplementeerd in de regelgeving van de SDE++.

Voor het principe van cascadering uit artikel 3 van de richtlijn schrijft de REDIII een volgorde voor. Omdat de richtlijn bindend recht is en daardoor automatisch ook in Nederland geldt, zal dit cascaderingsprincipe ook als uitgangspunt worden gehanteerd bij subsidieregelingen, zoals de SDE++. Over de openstelling van de SDE++ in 2025 informeert het kabinet de Kamer dit kwartaal.

Vraag 8

Wat is uw definitie van het cascaderingsprincipe in relatie tot biomassa?

Antwoord 8

Het duurzaamheidskader biograndstoffen⁶ van het kabinet geeft invulling aan een advies van de SER uit 2020⁷, waarin de SER het volgende stelt: «Cascadering biedt een strategie om biograndstoffen zo hoogwaardig, optimaal en efficiënt mogelijk in te zetten.» Bij de implementatie van de REDIII hanteert het kabinet de definitie van cascadering zoals uitgewerkt in artikel 3 van de REDIII.

Vraag 9

Deelt u de mening dat het cascaderingsprincipe een leidend principe is in REDIII, conform het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) uit 2020? Zo ja, hoe gaat u de toepassingsmogelijkheden binnen Nederland beter specificeren en waarborgen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 9

In Nederland wordt invulling gegeven aan het advies van de SER uit 2020 door middel van het duurzaamheidskader biograndstoffen. Uitgangspunt van het duurzaamheidskader is dat biograndstoffen duurzaam zijn geproduceerd en dat biograndstoffen zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet. De afgelopen jaren zijn al diverse stappen gezet in het afbouwen van subsidies voor laagwaardige toepassingen. In de Kamerbrief van 20 december 2024⁸ is uiteengezet hoe het kabinet het verder afbouwen van het subsidiëren van laagwaardige toepassingen wil vormgeven. In diezelfde Kamerbrief is ook uiteengezet hoe de beleidsinzet rondom de opbouw van hoogwaardige toepassingen wordt voortgezet, zoals de toepassing van biograndstoffen binnen de bouw binnen de Nationale Aanpak Biobased Bouwen (NABB).

Vraag 10

Bent u van mening dat de toepassing van het cascaderingsprincipe inhoudt dat resthout primair voor de productie van houtvezel- en spaanplaat moet worden gebruikt en niet mag worden verbrand? Zo ja, hoe gaat u dit concretiseren in wet- en regelgeving en wanneer?

⁶ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617.

⁷ SER, Biomassa in Balans, een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen, Advies 20/07, juli 2020.

⁸ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1462.

Antwoord 10

Het kabinet werkt op dit moment de implementatie van het cascaderingsprincipe in de REDIII uit. De Kamer wordt hier op een later moment nader over geïnformeerd. In het algemeen deelt het kabinet de mening dat biograndstoffen zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet.

Vraag 11

Is aanpassing van de Nederlandse wetgeving nodig voor de implementatie van het cascaderingsprincipe? Zo ja, op welke wijze en op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Het kabinet werkt op dit moment de implementatie van de REDIII, waaronder het cascaderingsprincipe, uit. Het is nog niet duidelijk of aanpassing van Nederlandse wetgeving nodig is. De Kamer wordt hier op een later moment nader over geïnformeerd.

Vraag 12

Zijn er publieke consultaties voor de implementatie van «biomassaverbranding voor energie» van de REDIII nodig? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Internetconsultatie is optioneel bij de implementatie van EU-regelgeving.⁹ Omdat het gaat om zuivere implementatie wordt de implementatie van de REDIII naar verwachting niet geconsulteerd, maar dit is mede afhankelijk van de vraag of er aanpassing van Nederlandse wetgeving nodig is, zie vraag 11. Wijzigingen aan subsidieregelingen zoals de SDE++ worden doorgaans niet geconsulteerd. Wel wordt het advies van het Planbureau voor de Leefomgeving dat aan de SDE++ ten grondslag ligt elk voorjaar publiek geconsulteerd aan de hand van een conceptadvies.

Vraag 13

Hoe gaat u de onduidelijkheid over de correcte implementatie van het cascaderingsprincipe, zoals vermeld in bijlage 2 van de brief, aanpakken en binnen welke termijn?

Antwoord 13

Het is gebruikelijk dat er bij de implementatie van een richtlijn sprake is van openstaande vraagstukken en overleg tussen lidstaten over de implementatie hiervan. Het kabinet zal hiervoor gebruikmaken van reguliere contacten en overlegstructuren om, waar nodig, onduidelijkheden weg te nemen.

Vraag 14

Deelt u de mening dat Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie-subsidies (SDE) strikt ingezet dienen te worden voor hoogwaardig gebruik van schaarse biomassa om een circulaire economie te stimuleren? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 14

Het kabinet deelt de mening dat schaarse biograndstoffen zo hoogwaardig mogelijk moeten worden ingezet en dat dit bijdraagt aan de transitie naar een circulaire economie. De SDE++ heeft echter als centraal doel om CO₂ te reduceren. Projecten worden hierbij gerangschikt op kosteneffectiviteit. Bij de randvoorwaarden die gesteld worden aan nieuwe biomassaprojecten wordt rekening gehouden met Europese regelgeving, het duurzaamheidskader biograndstoffen en het afbouwpad voor laagwaardige toepassingen van biograndstoffen¹⁰. Met het oog op het duurzaamheidskader en de hoogwaardige rol die biograndstoffen op specifieke onderdelen van de grondstoffen- en energietransitie kunnen spelen, draagt het kabinet met het afbouwpad voor laagwaardige toepassingen bij aan het stimuleren van meer hoogwaardige inzet. Zo worden er sinds het najaar van 2017 geen nieuwe subsidies afgegeven voor bij- en meestook van biograndstoffen in kolencentrales. Per

⁹ Draaiboek voor de regelgeving, nr. 16.

¹⁰ Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 617 en Kamerstukken 32 813 en 31 239, nr. 1039.

2022 worden er ook geen nieuwe subsidies meer afgegeven voor de opwek van lage temperatuurwarmte (<100°C) met houtige biograndstoffen. Tevens is de toepassing van warmte in de glastuinbouw en stadsverwarming door verbranding van houtige biograndstoffen vanaf 2023 uitgesloten in de SDE++. Bij het gecombineerd opwekken van warmte en elektriciteit door verbranding en vergassing van biograndstoffen is de productie van elektriciteit per 2024 uitgesloten van subsidie.

Vraag 15

Bent u bekend met artikel 2 (1a) van REDIII, waarin de definitie van houtsoorten «geschikt voor industrieel gebruik» wordt gegeven?

Antwoord 15

Ja.

Vraag 16

Op welke wijze zorgt u ervoor dat resthout geschikt voor hoogwaardige toepassing binnen de definitie «geschikt voor industrieel gebruik» valt en niet laagwaardig wordt verbrand?

Antwoord 16

Het kabinet werkt op dit moment de implementatie van het cascaderingsprincipe in de REDIII uit. De Kamer wordt hier op een later moment nader over geïnformeerd.

Vraag 17

Zijn de bestaande en langlopende SDE-subsidies voor verbranding van houtige biomassa volgens u in strijd met het cascaderingsprincipe en de ambities voor een versnelde circulaire economie? Zo ja, overweegt u deze subsidies anders vorm te geven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 17

Het kabinet heeft in 2022 een afbouwpad aangekondigd voor subsidies voor laagwaardige toepassingen van biograndstoffen. Voor een overzicht van de laagwaardige toepassingen die reeds niet meer in aanmerking komen voor een nieuwe SDE++ subsidiebeschikking verwijst het kabinet u naar het antwoord op vraag 14. Hiervoor is gekozen om de transitie naar hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen te versnellen en bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie. Zoals in vraag 8 staat is cascadering onderdeel van het duurzaamheidskader biograndstoffen.

Het kabinet overweegt niet om lopende subsidiebeschikkingen anders vorm te geven. Een subsidiebeschikking vanuit de SDE++ geeft projecteigenaren recht op een aantal jaar subsidie tijdens de exploitatie. Dit is voor biomassa meestal 12 jaar en voor bij- en meestook 8 jaar. Hiermee wordt de onrendabele top vergoed. Het achteraf aanpassen van reeds afgegeven subsidiebeschikkingen is niet aan de orde, omdat dit inbreuk maakt op het eigendomsrecht van beschikkinghouders en strijdig is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de REDIII is bepaald (artikel 29 lid 15) dat subsidies die voor de inwerkingtreding van de REDIII in overeenstemming met de duurzaamheids- en broeikasgasreductiecriteria uit de REDII zijn verstrekt, niet hoeven te voldoen aan de criteria uit REDIII.

Vraag 18

Bent u bekend met Artikel 29(7) van REDIII betreffende de effecten van biomassaverbranding op de koolstofopslag in de landsector (LULUCF)? Zo ja, welke klimaatmaatregelen acht u noodzakelijk om deze effecten te beheersen?

Antwoord 18

Ja. De duurzaamheidseisen onder artikel 29(7) worden geborgd met behulp van door de Europese Commissie erkende certificatieschema's, zie het antwoord op vraag 7. Biomassa die is geproduceerd volgens deze certificatieschema's voldoet dus aan de eisen betreffende landgebruik, wijzigingen in het landgebruik en bosbouw (LULUCF).

Vraag 19

Bent u bekend met het onderzoek «Burning up the carbon sink» over de negatieve effecten van houtoogst voor biomassaverbranding op de koolstofopslag? Zo ja, welke klimaatmaatregelen acht u noodzakelijk om deze effecten te beheersen?

Antwoord 19

Ja. Wat het kabinet betreft kan alleen het gebruik van duurzame biograndstoffen een klimaatneutraal of positief klimaateffect bewerkstelligen. Om de duurzaamheid van biograndstoffen te borgen werkt het kabinet met het duurzaamheidskader biograndstoffen. Er gelden zowel in Nederland als in de EU (REDIII) strenge duurzaamheidseisen voor het gebruik van (houtige) biograndstoffen voor energie, waaronder regels ter voorkoming van afname van de koolstofopslagcapaciteit van Europese bossen.

Vraag 20

Hoe stelt u de effecten van «biomassaverbranding voor energie» op de koolstofopslag in de Nederlandse en buitenlandse «land use sector» vast? Wanneer was de laatste evaluatie, door wie is deze uitgevoerd en kunt u de resultaten delen?

Antwoord 20

Voor de Nederlandse landgebruik sector¹¹ worden de veranderingen in koolstofvoorraad bijgehouden in de Nederlandse Bosinventarisatie (NBI)¹². Deze inventarisatie wordt in een 5-jarige cyclus uitgevoerd, waarvan de laatste rapportage uit 2022 dateert. De NBI geeft de totale koolstofvoorraad in het bos op verschillende meetmomenten, waarop de toe- of afname in de koolstofvoorraad bepaald kan worden. Hierin zit de toename door groei van bomen, maar ook de afname door geoogste en afgestorven bomen. Uit deze berekeningen is de totale oogst niet af te leiden, maar de oogst is wel als effect meegenomen in het bepalen van de totale koolstofvoorraad en de veranderingen daarin. Uit deze berekeningen kunnen dus ook geen cijfers afgeleid worden over het aandeel oogst dat wordt gebruikt als energiehout. In het buitenland worden vergelijkbare methodieken gebruikt om de veranderingen in koolstofvoorraad te bepalen. Er zijn daarnaast wel jaarlijkse cijfers beschikbaar over de hoeveelheid hout die wordt geproduceerd, geïmporteerd en verbruikt als energiehout door Nederland¹³.

Vraag 21

Bent u bereid in gesprek te gaan met de auteurs van de brief en afgevaardigden van de internationale coalitie? Zo ja, wanneer? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 21

Op 23 januari jongstleden heeft een gesprek plaatsgevonden met de auteurs van de brief van het Comité Schone Lucht en het Ministerie van Klimaat en Groene Groei. Het kabinet verwijst u tevens naar de schriftelijke reactie op de brief van het Comité Schone Lucht (bijgevoegd).

¹¹ LULUCF onderscheidt in totaal zes landgebruiksklassen: bosbouw, bouwland, grasland, wetlands, bebouwing en overig land. Voor Nederland gaat het om veenweidegebieden, bomen, bossen en natuur en op landbouwbodems.

¹² <https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/environmental-research/projecten/bosinventarisatie.htm>

¹³ <https://www.probos.nl/publicaties/rapporten/163-rapporten-2024/1967-houtproductie-en-gebruik-in-nederland-in-2022>