

Voorstel tot scopewijziging PDENH – Beperking van investeringen in houtige biomassa

Document ter consultatie voor de Statencommissie Economie, Financiën en Bestuur (EFB) op 16 september 2019

Tijdens de PS-vergadering op 8 juli 2019 heeft de gedeputeerde Circulaire Economie toegezegd een voorstel tot scopewijziging van het Participatiefonds Duurzame Economie Noord-Holland BV (PDENH) met uw Statencommissie te bespreken om investeringen in (houtige) biomassa te beperken. De achterliggende gedachte daarbij is dat de provincie met PDENH niet wil bijdragen aan bomenkap voor het gebruik als brandstof voor biomassacentrales. Hierbij sturen wij u een voorstel voor een scopewijziging van PDENH zoals wij de uitwerking voor ons zien. Dit document bevat een uitwerking van het onderwerp 'houtige biomassa' en een concreet voorstel aan PS om investeringen door PDENH in houtige biomassa op een uitvoerbare en controleerbare manier te beperken. Deze voorgestelde scopewijziging is uitsluitend van toepassing op de investeringen door PDENH, en niet voor het bredere provinciale biomassabeleid. Concreet wordt aan de commissie EFB gevraagd op dit voorstel te reflecteren.

Huidige scope PDENH

Volgens het investeringsreglement kan PDENH investeren in bedrijven en projecten binnen de sectoren Energietransitie, Circulaire Economie en Duurzame Mobiliteit. Deze sectoren zijn in het investeringsreglement als volgt onderverdeeld:

Energietransitie

- Energiebesparing
- Opwekking (duurzame) energie
- CO₂-reductie
- Energie-infrastructuur

Circulaire economie

- Grondstoffenreductie (waaronder hoogwaardige benutting van grondstoffen in bestaande ketens)
- Toepassing alternatieve grondstoffen (zoveel mogelijk duurzaam geproduceerde grondstoffen toepassen)
- Ketenoptimalisatie (nieuwe producten en productie- en consumptiemethodes)

Duurzame mobiliteit

- Energiebesparing (waaronder brandstofvermindering en alternatieve brandstoffen)
- Opwekking (duurzame) energie
- Grondstoffenreductie en alternatieve grondstoffen
- Elektrisch vervoer

– CO2-reductie

Biomassa valt binnen de sector Energietransitie, maar is tot nu toe niet als specifiek onderwerp in het investeringsreglement opgenomen. Volgens het huidige investeringsreglement gelden er dan ook nog geen specifieke beperkingen voor investeringen op het gebied van biomassa. Om investeringen door PDENH in houtige biomassa op een uitvoerbare en controleerbare manier te beperken, zodanig dat aan de wens van PS tegemoet wordt gekomen, is eerst onderzocht wat 'houtige biomassa' is en hoe het wordt toegepast voor de opwekking van duurzame energie.

Wens om investeringen in biomassa te beperken

PS hebben aangegeven de investeringen door PDENH in biomassa te willen beperken, zodat wordt voorkomen dat de provincie bijdraagt aan initiatieven waarvoor bomen worden gekapt voor de productie van warmte, elektriciteit of groen gas. Om die reden richten we ons op zogenaamde houtige biomassa (biomassa afkomstig van bomen). Het gaat dus niet om biomassa in de vorm van mest, zeewier of reststromen uit de land- en tuinbouw. Bij deze biomassa bestaat niet het risico dat er bomen voor worden gekapt. Het gaat zowel om geïmporteerde houtige biomassa als om houtige biomassa van Nederlandse herkomst. In beide gevallen willen we het kappen van bomen voor energiedoeleinden voorkomen.

Om invulling te geven aan de wens van PS is onderzocht welke duurzaamheidseisen gesteld kunnen worden aan investeringen door PDENH in bedrijven die houtige biomassa willen gebruiken voor de opwekking van duurzame energie. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen binnenlandse en geïmporteerde (houtige) biomassa omdat hiervoor verschillende regimes gelden.¹ Van belang is duurzaamheidseisen te formuleren die uitvoerbaar en controlebaar zijn. Daarom wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande regelgeving. Voor geïmporteerde houtige biomassa speelt het probleem dat in de praktijk vaak moeilijk te controleren is of aan de gestelde eisen wordt voldaan.

Wet- en regelgeving inzake (houtige) biomassa

PDENH hanteert voor biomassa nu het duurzaamheidskader van de Richtlijn Hernieuwbare Energie van de EU (RED). Dit is een Richtlijn uit 2009 voor biobrandstoffen voor vervoer, dus een specifieke categorie biomassa, veelal suiker- en oliehoudend. Normaliter is dit geen houtige biomassa. De duurzaamheidscriteria van de RED hebben onder andere betrekking op het niet voor de teelt van biomassa gebruiken van land met een hoge biodiversiteit en/of een hoge koolstofvoorraad.

De RED is in 2018 herzien in de nieuwe Richtlijn RED2. Er zijn extra bepalingen opgenomen om de verdringing van voedsellandbouw door biomassalandbouw te voorkomen. Verder wordt de scope van die richtlijn verbreed naar alle grootschalige toepassingen van biomassa (> 20 MW). Nederland moet deze herziening nog implementeren.

¹ Een alternatief zou kunnen zijn om importbiomassa helemaal uit te sluiten, maar dit is niet wenselijk, omdat voor de energietransitie meer biomassa nodig is dan binnenlands voorhanden is.

In het kader van het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt over biomassa. Er wordt een nieuw duurzaamheidskader ontwikkeld voor alle typen biomassa en alle toepassingen. Dit kader moet voorkomen dat Nederland te zwaar in zet op typen biomassa en typen toepassingen die mondiaal tot schaarste kunnen leiden. Het Rijk ontwikkelt dit duurzaamheidskader dat in 2020 klaar moet zijn. Op 4 juli 2019 is een brief gestuurd aan de Tweede Kamer over het proces om tot dat kader te komen (zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32813-375.html>).

Eisen Nederlandse houtige biomassa

Binnenlandse houtige biomassa kan volgens RVO worden onderscheiden in rest- en afvalhout.²

Resthout is hout dat als reststroom overblijft bij bos- en groenbeheer, bij zagerijen of in de houtverwerkende industrie. Het gaat bij resthout om dunningshout, tak- en tophout, snippers, zaagsel, etc. Voor resthout worden dus geen bomen gekapt. Resthout kan daarom goed worden ingezet voor energiedoeleinden.³

Afvalhout is hout dat vrij komt na het gebruik van producten of materialen, zoals bij sloop. Het wordt verdeeld in drie categorieën: A, B en C. Alleen categorie A – schoon, onbehandeld afvalhout – wordt tot biomassa gerekend. Categorieën B en C betreffen geverfd/verlijmd en geïmpregneerd hout, wat niet tot biomassa wordt gerekend en alleen in speciale installaties mag worden verbrand. Categorieën B en C afvalhout zijn dan ook verder niet in het voorstel meegenomen.⁴

Idealiter wordt categorie A afvalhout eerst beoordeeld op herbruikbaarheid in de bouw of de meubelindustrie. We willen het gebruik ervan voor de productie van duurzame energie graag beperken tot dat deel dat niet hergebruikt kan worden, maar hiervoor bestaat geen regelgeving of vorm van certificatie. De economische waarde van het afvalhout bepaalt nu wat de afvalverwerkers ermee doen. Het is dus niet helemaal uit te sluiten dat ook herbruikbaar afvalhout wordt verbrand/vergast.

Vatten we het voorgaande samen, dan kan aan binnenlandse houtige biomassa als eis worden gesteld dat het moet gaan om:

- Resthout of;
- Categorie A afvalhout (en dan idealiter alleen dat deel dat niet hergebruikt kan worden).

² RVO onderscheidt ook nog houtige biomassa die speciaal voor energiedoeleinden wordt gekweekt, zoals wilgenplantages, maar dit komt in Nederland niet of nauwelijks voor. Daarom hebben we het hier niet meegenomen.

³ Vanuit oogpunt van circulaire economie zijn of komen er allicht toepassingen die hoogwaardiger zijn dan het verbranden of vergassen van biomassa voor productie van duurzame energie. Wanneer we echter als criterium hanteren dat er geen hoogwaardigere toepassingen mogen zijn, dan sluiten we het gebruik van houtige biomassa voor de productie van duurzame energie vrijwel uit en wordt de energietransitie erg moeilijk.

⁴ B- en C-afvalhout wordt door de AVI's wel gebruikt voor de productie van duurzame energie. Het wordt daarvoor ook geïmporteerd.

Eisen geïmporteerde houtige biomassa

Ook hier geldt als doel dat geen bomen worden gekapt voor energiedoeleinden. Dat is voor geïmporteerde biomassa in de praktijk echter niet altijd te controleren. Als geïmporteerde houtige biomassa voor PDENH zou worden toegestaan moeten hier duidelijke eisen aan worden gesteld, bijvoorbeeld zoals bij de biomassacentrale in Diemen via het aanvullende convenant. Het gaat dan om de combinatie van:

- 1) de wettelijke duurzaamheidseisen van de SDE-subsidie (voor bijstook van biomassa in kolencentrales en in biomassacentrales groter dan of gelijk aan 5 MW(th)). De SDE-eisen hebben betrekking op de duurzaamheid van het bosbeheer en op de CO₂-efficiency van de hele keten van bos tot energieproducent. Voldoen aan deze wettelijke criteria is voorwaarde voor het kunnen verkrijgen van subsidie uit de SDE+-regeling voor installaties die houtpellets gebruiken. Zie: <https://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/stimulering-duurzame-energieproductie>;
- 2) de bovenwettelijke eisen van het zogenaamde bijstookconvenant uit 2015 van de milieuorganisaties en de energiesector, waarin voortvloeiend uit het energieakkoord afspraken zijn gemaakt over de duurzaamheidsvereisten voor het gebruik van biomassa voor bijstook in kolencentrales in Nederland. De eisen van het bijstookconvenant hebben betrekking op verdergaande vormen van duurzaamheid (zoals de vitaliteit van het bos en – voor ons belangrijk – het uitsluitend gebruiken van resthout), verder op sociaal-maatschappelijke aspecten en gezondheid en arbeidsomstandigheden. Zie: https://bestuur.gooisemeren.nl/uploads/media/1501018_Bijlage_bij_RM_-_Convenant_Stadsverwarmingscentrale_Diemen.pdf.

Het ziet er naar uit dat we voor ons doel – het voorkomen van de kap van bomen voor energiedoeleinden – niet met de SDE-eisen zouden kunnen volstaan, omdat die niet verplichten tot uitsluitend gebruik van resthout. Als we voor PDENH de aanvullende eisen uit het bijstookconvenant zouden hanteren, stuiten we op het probleem dat het bijstookconvenant minder goed uitvoerbaar en controleerbaar is dan de SDE-eisen. Voor het voldoen aan de SDE-eisen wordt gebruik gemaakt van internationaal erkende certificaten. De Nederlandse Emissieautoriteit ziet hierop toe in Nederland. Voor het bijstookconvenant is er nog geen eenduidigheid over de certificaten die hiervoor kunnen worden gebruikt. Over de naleving van het bijstookconvenant bestaat nu ook een geschil tussen de milieuorganisaties en de elektriciteitssector. De naleving ervan is dus moeilijk te controleren. In het convenant voor de biomassacentrale in Diemen zijn daarover om die reden extra afspraken opgenomen.

Gevolgen uitsluiten geïmporteerde houtige biomassa voor PDENH

Als geïmporteerde houtige biomassa voor PDENH wordt uitgesloten, kan het fonds alleen in ‘houtige biomassa’-initiatieven investeren waarbij uitsluitend binnenlandse biomassa wordt gebruikt. Die voorwaarde kan nadelig uitpakken voor de bedrijfsvoering van biomassabedrijven waarin PDENH heeft geïnvesteerd, als een tekort aan binnenlandse biomassa ontstaat.

Nederlandse biomassa kan dan veel duurder worden dan in de ons omliggende landen. Op dit moment zijn er naar verwachting (nog) geen bedrijven waarmee PDENH in gesprek is en waar de voorgestelde strengere criteria tot problemen leiden, maar in de toekomst kan dat voorkomen.

Verder is bij het verduurzamen van de energievoorziening – naast zon en wind – ook biomassa nodig. Omdat Nederland een dichtbevolkt land is, is er bij een stijgende vraag naar duurzame biomassa op termijn binnen Nederland onvoldoende aanbod. Import van biomassa is dan één van de mogelijkheden. Naast de voorgestelde criteria voor investeringen door PDENH in biomassa-activiteiten hebben GS toegezegd om met PS te verkennen welke criteria de provincie gaat hanteren bij de inzet van biomassa bij het verduurzamen van de energievoorziening in Noord-Holland. In het najaar wordt daartoe een breder overleg met PS ingepland. Deze voorgestelde scopewijziging geldt dan ook voor de investeringen door PDENH, en is niet richtinggevend voor het bredere provinciale biomassabeleid.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft in een notitie voor het Klimaatakkoord de beschikbare kennis op het gebied van biomassa op een rij gezet en een aantal structurerende principes geformuleerd. In die notitie wordt gesteld dat op de lange termijn importbiomassa nodig is. De notitie is minder eenduidig over wat nodig is voor de korte en middellange termijn (naast de door het Rijk via de SDE mogelijk gemaakte import voor bijstook in kolen- en biomassacentrales). Het belangrijkste argument vóór het toestaan van importbiomassa is dat het nodig is voor innovaties om in 2050 klimaatneutraal te worden. Verder kan het gebruik van importbiomassa bijdragen aan het ontstaan van een mondiale markt voor duurzame biomassa, een markt die er nu nog nauwelijks is. De belangrijkste argumenten tegen importbiomassa zijn dat nu niet 100% kan worden gegarandeerd dat het werkelijk duurzaam geproduceerde biomassa betreft en dat bij ruimere beschikbaarheid voor allerlei toepassingen het risico van verdringing van alternatieve oplossingen en het ontstaan van 'lock-in' effecten groter wordt. Zie ook: <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten?trefwoord=Structurerende+rationale+biomassa&periode-van=&periode-tot=&onderdeel=Alle+onderdelen&type=Alle+documenten>

Gezien de aanvullende eisen die specifiek voor PDENH gesteld zouden moeten worden, de moeilijke controleerbaarheid daarvan en gezien het beperkte aantal biomassabedrijven waarmee PDENH nu in gesprek is, vinden wij het te ver gaan specifiek voor PDENH eisen op te stellen voor gebruik van geïmporteerde houtige biomassa. Om te voorkomen dat met de investeringen door PDENH wordt bijgedragen aan bomenkap voor het gebruik als brandstof voor biomassacentrales, stellen wij voor om geïmporteerde houtige biomassa voor PDENH uit te sluiten.

Toepassing houtige biomassa in testfase nieuwe technologieën

Uit gesprekken met de fondsmanager van PDENH en deskundigen binnen de provincie op het gebied van Energietransitie blijkt dat biomassa-innovaties in de testfase vaak juist afhankelijk zijn van primair hout, bijvoorbeeld om een installatie goed te kunnen inregelen. Voor het testen en valideren van de technologie wordt bij biomassa vaak primair hout gebruikt vanwege de

homogene kwaliteit, de constante samenstelling, de hoge calorische waarde en de (betrouwbare) verkrijgbaarheid. Het gaat dan om innovaties waarvan de toepassing (na de testfase) is gericht op gebruik van biomassa dat aan alle door ons gestelde eisen voldoet, maar waarbij uitsluitend in de testfase primair hout nodig is voor technologische ontwikkeling van de innovatie. Om te voorkomen dat veelbelovende biomassa-innovaties die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de energietransitie niet van de grond komen als gevolg van bovenstaande eisen, wordt voorgesteld een uitzondering te maken voor toepassing van biomassa in de testfase van biomassa-innovaties.

Voorstel tot scopewijziging PDENH

Op basis van bovenstaande stellen wij voor om de scope van PDENH als volgt te wijzigen:

- Voor initiatieven waarbij binnenlandse houtige biomassa wordt gebruikt, wordt de eis gesteld dat het moet gaan om resthout of categorie A-afvalhout;
- Initiatieven waarbij geïmporteerde houtige biomassa wordt gebruikt, worden uitgesloten;
- Een uitzondering op bovenstaande twee punten geldt voor gebruik van houtige biomassa in de testfase, voor technologische ontwikkeling van nieuwe innovaties. Deze uitzondering wordt uitgewerkt in het investeringsreglement van PDENH.