

Stakeholders over het biogrondstoffenbeleid

Overzicht en analyse van wat stakeholders vinden van het
biogrondstoffenbeleid

Jan Paul van Soest
Hans Wiltink

Maart 2023

Colofon

Dit rapport is opgesteld met de grootst mogelijke zorgvuldigheid door De Gemeynt BV ('De Gemeynt'). De Gemeynt aanvaardt geen aansprakelijkheid voor directe of indirecte schade aan gebruikers van dit rapport. Het auteursrecht van deze publicatie berust bij De Gemeynt.

Pb 2023-biogrondstoffenbeleid

27 Maart 2023

De Gemeynt BV
Postadres: Polstraat 14i
7411 KB Deventer
www.gemeynt.nl

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Issues genoemd door stakeholders.....	5
2.1 Overzicht per categorie	5
2.2 Visies en issues genoemd door stakeholders breed	5
2.3 Visies en issues genoemd door stakeholders uit het bedrijfsleven	6
2.4 Visies en issues genoemd door NGO's	7
3. Duiding opvattingen biograndstoffenbeleid	9
3.1 Inleiding	9
3.2 Hoofdlijnen	9
3.3 Biograndstoffen en andere beleidsterreinen	10
3.4 Biograndstoffen in een circulaire economie	11
3.5 Nader uit te werken onderwerpen	13
3.6 Ter afsluiting	14
Bijlage	15
Stakeholderopvattingen uitgebreider.....	15

1. Inleiding

In 2022/2023 heeft De Gemeynt in samenwerking met Berenschot in opdracht van het ministerie van IenW een onderzoek uitgevoerd naar de opvattingen van stakeholders over het biograndstoffenbeleid zoals dat in 2022 is geformuleerd. Er zijn gesprekken gevoerd met ongeveer vijfendertig stakeholders uit de chemie, bouwsector, mobiliteit, land- en tuinbouw, brancheverenigingen, havenbedrijven, energiebedrijven, levensmiddelenproducenten, recyclebranche en NGO's.

Dit rapport geeft in hoofdstuk twee een overzicht van wat stakeholders vinden van het biograndstoffenbeleid van de overheid. Er is geïnterviewd wat de effecten van het biograndstoffenbeleid zijn op bedrijfs- en sectorplannen en er is gevraagd wat nodig is om de plannen van de stakeholders te operationaliseren. De uitkomsten van alle gesprekken alsmede de analyse staan in deze rapportage. Een uitgebreid overzicht van wat de stakeholders vinden over het biograndstoffenbeleid staat in de bijlage. Hoofdstuk drie bevat de analyse van de issues die naar voren zijn gebracht.

De gesprekken met alle stakeholders waren vertrouwelijk, wat betekent dat nergens in deze notitie wordt aangegeven wie wat heeft gezegd ('Chatham House Rule').

De Gemeynt en Berenschot hebben de gesprekken gevoerd en zijn verantwoordelijk voor de weergave en voor de analyse van alles wat stakeholders naar voren hebben gebracht.

2. Issues genoemd door stakeholders

2.1 Overzicht per categorie

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de issues die door de stakeholders zijn genoemd. Het overzicht start met issues die door veel stakeholders met verschillende achtergronden zijn genoemd. Daarna geven we issues weer die m.n. door bedrijven zijn genoemd en issues die specifieker door NGO's zijn genoemd. In de Bijlage is een uitvoeriger beschrijving van de issues opgenomen.

In dit hoofdstuk en in de bijlage zijn de meningen van de stakeholders weergegeven zoals in de gesprekken naar voren zijn gebracht en geven de lezer een ongekleurd beeld wat er leeft bij de stakeholders.

2.2 Visies en issues genoemd door stakeholders breed

Algemeen

Stakeholders vinden het lastig om contact te krijgen met ministeries en om daar mensen te vinden met voldoende kennis van zaken. Het ontbreekt soms aan kennis en aan een luisterend oor bij de ministeries, vinden ze.

Beleid

- Het biograndstoffenbeleid, gericht op hoogwaardige inzet van biograndstoffen, het tijdelijk ondersteunen van transitietoepassingen en het afbouwen van laagwaardige inzet, wordt onderschreven. Een aantal stakeholders is niet gelukkig met het stopzetten van subsidies voor de inzet van biomassa voor lagetemperatuurwarmte. Zij zijn van mening dat deze toepassing van biograndstoffen ook nodig is om de klimaatdoelen te halen.
- Het biograndstoffenbeleid lijkt voor een groot deel het gevolg te zijn van en in te spelen op beleidsontwikkeling op klimaat en energiegebied en lijkt een 'afgeleide' te zijn van en ondersteunend te zijn aan het klimaat- en energiebeleid, beleidsterreinen die al verder zijn uitgewerkt. Hierdoor komen de specifieke beleidsvraagstukken die samenhangen met de herkomst en toepassing van biograndstoffen o.a. in de circulaire economie minder aan de orde.
- Het biograndstoffenbeleid is beleid in ontwikkeling en vraagt om uitwerking qua subdoelen (vaak zijn 'piketpaaltjes' genoemd), fasering en instrumentatie.
- Het biograndstoffenbeleid schetst een gewenst eindbeeld in globale termen. De transitie naar het geschetste doel vraagt om transitiebeleid met heldere tussenliggende doelen en vraagt om de juiste instrumenten. Gezien de vele onzekerheden in deze transitie is de wens dat het transitiebeleid flexibel is en aangepast kan worden aan nieuwe inzichten.
- De verschillende beleidsterreinen (klimaat, energie, biodiversiteit, circulariteit en landbouw) zitten bij verschillende ministeries, verschillen in uitwerking en zijn onvoldoende afgestemd. Stakeholders vragen om integraal beleid waarbij de verantwoordelijke ministeries LNV, EZK en IenW worden betrokken. Voorbeeld: de inzet van biograndstoffen voor energie wordt via de SDE++ gestimuleerd, maar het vastleggen van koolstof in materialen wordt niet gestimuleerd. De laagwaardige inzet

(energetisch) wordt wel gestimuleerd maar het hoogwaardige gebruik (chemie en bouw) van biograndstoffen niet. Het vastleggen van koolstof in materialen zou 'beloond' moeten worden. Zo is de afvalstatus ook al jaren een belemmering voor het hergebruiken van biograndstoffen.

- Het ministerie van LNV besteedt onvoldoende aandacht aan de transitieagenda voor voedsel en biograndstoffen. De andere transitieagenda's krijgen meer aandacht van de overheid wat een nadeel is voor stakeholders uit de agrosector die actief zijn op het gebied voeding en/of biograndstoffen.

2.3 Visies en issues genoemd door stakeholders uit het bedrijfsleven

Beleid

- Het bedrijfsleven vraagt om langjarig consistent overheidsbeleid. De stakeholders hebben dat nodig voor het ontwikkelen van hun business case en zoeken zekerheid voor het doen van investeringen. Voorbeelden van inconsistent overheidsbeleid zijn volgens de stakeholders:
 - Het stoppen met het verlenen van nieuwe subsidies voor laagtemperatuurwarmte.
 - Het afzien van een vergoeding voor de eigenaren van kolencentrales die indertijd op verzoek van de overheid investeringen hebben gedaan.
 - Het niet afgeven van een vergunning voor de biomassa-centrale van Vattenfall in Amsterdam.
 - Het stellen van steeds aanvullende eisen voor de vergunning van een fabriek die biograndstoffen wil gaan verwerken. De reden hiervoor is dat de wet- en regelgeving niet is toegesneden op innovatieve concepten.
 - Het plan van de EU om bepaalde categorieën grondstoffen uit Annex 9A te verwijderen heeft negatieve invloed op het rendement van investeringen die zijn gedaan omdat hierdoor minder grondstoffen beschikbaar komen.
- In een aantal gevallen is het Nederlandse beleid strikter dan het EU-beleid en dat levert een concurrentienadeel op in internationale markten zoals die voor het inkopen van biograndstoffen. Voorbeeld: Nederland stelt strengere duurzaamheidseisen voor biomassa voor energietoepassingen waardoor het lastiger en duurder is voor Nederlandse bedrijven om biomassa in te kopen.
- De overheid moet bij voorkeur doelen en regels stellen op hoofdlijnen die marktpartijen 'de ruimte' geven om te ondernemen. En de overheid moet de juiste marktprikkels op de juiste plekken in de keten leggen. Voorbeeld: wordt het aanbod van biograndstoffen geïnstrumenteerd of de vraag?
- Beleidsontwikkeling kan jaren kosten, en gedurende die termijn hebben bedrijven te maken met veranderend beleid en daarmee met investeringsonzekerheid.
- De overheid moet bij beleidskeuzes en beleidsinvulling meer kijken naar de haalbaarheid in de praktijk. Bedrijven willen daar graag over meedenken.
- In een transitieperiode moeten overheidsregels, gezien alle onzekerheden, flexibiliteit aan marktpartijen bieden. Let wel, stakeholders vragen niet om flexibele toepassing van de regels want dat is juridisch niet haalbaar.

Marktvraag

- De overheid zou de marktvraag moeten stimuleren gericht op een gelijk speelveld. Een bijmengverplichting is een instrument dat regelmatig is genoemd. Deze verplichting moet wel goed worden vormgegeven. Er zijn zorgen over de bijmengverplichting voor groen gas in de gebouwde omgeving. Deze verplichting kan leiden tot een vertienvoudiging van het huidige volume en zal grote volumes biograndstoffen vragen.

De vraag is of die volumes haalbaar zijn en of dat niet ten koste gaat van de inzet van biograndstoffen voor andere energetische toepassingen of voor materialen.

- Biograndstoffen hebben diverse nadelen ten opzichte van fossiele grondstoffen. Bedrijven hebben te maken met minder voorspelbare kwaliteit, lagere leveringszekerheid, onzekerheid over het volume, over de prijs en over nieuwe technologie die vaak nodig is voor het gebruiken van biograndstoffen. Deze aspecten zorgen voor grote onzekerheden bij bedrijven.

Ketens

- Ketensamenwerking kan helpen om het gebruik van biograndstoffen te versnellen. De overheid kan ketensamenwerking stimuleren door regie te nemen, door gericht beleid te ontwikkelen en risico's bij ketenpartijen te verminderen. Dat geldt voor de gehele keten vanaf biograndstoffen (geproduceerd op marginale gronden, agro-residuen, maar ook reststromen) tot en met markttoepassingen.
- Verschillende sectoren, zoals de agro-sector, de chemie- en de afvalsector, werken nog te weinig samen om biograndstoffen te gebruiken. Een reden is dat deze sectoren elkaar onvoldoende kennen. Het zijn nog te veel verschillende werelden. Dit probleem doet zich voor bij systeemintegratie, ook daar blijkt het lastig te zijn voor ketenpartijen en sectoren om samen te werken, en ook daar is er behoefte aan regie.

Reststromen

- De afvalwetgeving beperkt het hergebruik van biograndstoffen.
- Om reststromen, bijvoorbeeld uit agroresiduen of uit afval, in grote volumes geschikt te maken voor klanten ontbreekt het aan bedrijven die deze biograndstoffen opwerken tot de juiste kwaliteit.

Vergunningen

- Het verkrijgen van vergunningen kan jaren duren én in die periode kunnen ook de eisen veranderen. Dat is een lang en onzeker traject.

Draagvlak

- Bedrijven zoeken naar politiek én maatschappelijk draagvlak voor hun biograndstoffenplannen en zijn zich bewust van maatschappelijke controverses rondom biograndstoffen.
- Bedrijven zijn beducht voor maatschappelijke kritiek dat zij biograndstoffen gebruiken die ook als voedsel kunnen dienen, de food-versus-fuel-discussie. Als er meer biograndstoffen gebruikt gaan worden, en dat is de verwachting, kan er gelijksoortige maatschappelijke kritiek komen.

LCA en massabalans

- De wijze waarop de beide methodieken worden toegepast is nadelig voor biograndstoffen. In deze toepassing worden de voordelen van het langdurig vastleggen van koolstof in materialen onvoldoende meegewogen en worden de nadelen van de productie van biograndstoffen, zoals landgebruik, wel meegewogen terwijl de nadelen van delfstofwinning, zoals scope 3 emissies, niet worden meegenomen.

2.4 Visies en issues genoemd door NGO's

- NGO's vragen meer aandacht voor de negatieve impact van de plannen voor de productie, transport en toepassing van biograndstoffen. Er zijn grote zorgen over de

negatieve impact van opschaling van de productie van biograndstoffen op lokale gemeenschappen, op lokale biodiversiteit en op hun plannen voor de energietransitie.

- De duurzaamheidscriteria vindt met over het algemeen voldoende, maar de handhaving van de regels in de praktijk is in de meer perifere landen in Europa en zeker in regio's buiten Europa een grote zorg. Eén partij meldde dat de eisen tegen kaalkap ontbreken.
- NGO's hebben grote zorgen dat het stimuleren van niet-hoogwaardige inzet een lock-in gaat creëren die de hoogwaardige inzet van biograndstoffen kan vertragen.
- Zij pleiten voor een 'fair share' van, bij voorkeur Europese, biograndstoffen voor Nederland. Ze zijn zeer terughoudend over biograndstoffen van buiten de EU.
- Er zijn zorgen dat door de steeds uitdijende industrialisatie van de bosbouw, en de kleiner wordende overheid, het probleem groter kan worden. Dit kan opgelost worden door intensiever samen te werken met lokale deskundigen en lokale NGO's.

3. Duiding opvattingen biograndstoffenbeleid

3.1 Inleiding

Gaf het vorige hoofdstuk de inbreng van de stakeholders 'sec' weer, in dit hoofdstuk willen we die inbreng nader duiden aan de hand van het 'butterfly diagram' van de Ellen MacArthur Foundation. Dat helpt om de issues die de stakeholders hebben genoemd te ordenen en te plaatsen in het licht van de grondstoffentransitie van eindige naar biograndstoffen en de transitie van lineair naar circulair gebruik van grondstoffen.

Het biograndstoffenbeleid is een beleidsterrein dat vele aspecten kent die te maken hebben met de productie en herkomst van biograndstoffen, met de toepassingen, met de certificering en met instrumenten die nodig zijn om nieuwe toepassingen naar de markt te brengen. Het biograndstoffenbeleid heeft hierdoor raakvlakken met verschillende andere beleidsterreinen zoals het klimaatbeleid, het energiebeleid, het circulaire-economiebeleid, het natuurbeleid en het landbouwbeleid. Door de breedte van het biograndstoffenbeleid krijgen veel stakeholders in vrijwel alle gebieden van onze samenleving hiermee te maken.

3.2 Hoofdpijnen

Als iemand door de oogharen kijkt naar alle onderwerpen die door de stakeholders zijn genoemd, dan komen drie onderwerpen naar voren die een meer 'overkoepelend' karakter hebben:

1. Het biograndstoffenbeleid speelt een belangrijke rol bij het realiseren van het klimaatbeleid¹. Stakeholders geven aan dat het grondstoffenbeleid, en dat geldt ook voor het biograndstoffenbeleid, nog (te?) veel aandacht heeft voor het ondersteunen van andere beleidsgebieden en met name het klimaat- en het energiebeleid, in plaats van een eigenstandig beleidsterrein te zijn met eigen doelen en instrumenten.
2. Het biograndstoffenbeleid is beleid in ontwikkeling gericht op het vervangen van eindige grondstoffen door hernieuwbare grondstoffen² (de grondstoffentransitie), en is gericht op het stimuleren van hoogwaardige toepassingen van de biograndstoffen. Gezien de omvang van het beleidsterrein en de omvang van de grondstoffentransitie is er behoefte aan transitiebeleid dat tussendoelen stelt, voor een bepaalde fase in de transitie geëigende instrumenten heeft, en er is behoefte aan beleid dat 'meebeweegt' met de ontwikkelingen. Niet door flexibele toepassing van de regels, maar door fasering in de regelgeving die past bij een bepaalde fase in de transitie.
3. De verdere ontwikkeling en uitvoering van het biograndstoffenbeleid treft vele partijen. Gezien de omvang is dat nog een zoektocht. De verdere uitwerking en implementatie vraagt om betrokkenheid van meerdere stakeholders door het opzetten van een community die gevraagd en ongevraagd kan meedenken bij issues die spelen bij uitwerking en implementatie van het beleid.

¹ SER: Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart (2022)

² Merk op dat ook voor de productie van hernieuwbare grondstoffen ('flows') eindige voorraden ('stocks') nodig zijn, zoals vruchtbaar land, water, nutriënten etc.

3.3 Biograndstoffen en andere beleidsterreinen

Voor het bereiken van een klimaatneutrale en circulaire samenleving in 2050 ziet het kabinet een belangrijke rol weggelegd voor de inzet van duurzame biograndstoffen. Daarmee begint de Kamerbrief van april 2022 over de beleidsinzet van biograndstoffen. Biograndstoffen spelen een rol bij de klimaatdoelen en bij de energietransitie. Daar zijn instrumenten voor zoals de SDE++. Welke rol biograndstoffen spelen bij de plannen voor de circulaire economie en welke instrumenten daarbij horen is minder goed uitgewerkt. Het al eerdergenoemde SER-advies 'Evenwichtig sturen' geeft beleidsadviezen die ook voor het biograndstoffenbeleid nuttig kunnen zijn.

Het biograndstoffenbeleid lijkt eerder een 'afgeleide' te zijn van het klimaat- en energiebeleid, en het ontbreekt nog aan een uitwerking van de specifieke biograndstoffen onderwerpen. Een verklaring hiervoor is dat het klimaat -en energiebeleid beleidsterreinen zijn die al meer zijn uitgewerkt en veel maatschappelijke aandacht krijgen, waarbij de actualiteit van de hoge energieprijzen en de maatschappelijke gevolgen hiervan zeker een rol spelen. De onderwerpen die specifiek zijn voor biograndstoffen, zoals instrumenten om biograndstoffen in producten te gebruiken, aangepaste wetgeving om reststromen te kunnen hergebruiken en stimuleringsmaatregelen (stakeholders wijzen regelmatig op een instrument à la de SDE++ voor duurzame energie) zijn nog onvoldoende uitgewerkt. In zo'n situatie ontstaat de neiging een relatief nieuw beleidsterrein dat zijn plaats nog moet bevechten mee te laten liften op een bestaand beleidsterrein waar al wel mensen en middelen voor zijn gereserveerd. En dat daardoor onvoldoende aandacht besteed aan specifieke onderwerpen van het biograndstoffenbeleid.

De stakeholders onderschrijven de doelen van het huidige biograndstoffenbeleid, inzetten op hoogwaardige inzet, tijdelijke ondersteuning van transitietoepassingen en het afbouwen van laagwaardige (lees 'laagwaardig' energetische) inzet. Een klein aantal stakeholders betreurt overigens dat laatste en stelt dat de inzet van biomassa voor lagetemperatuurwarmte nodig is om de klimaatdoelen te halen.

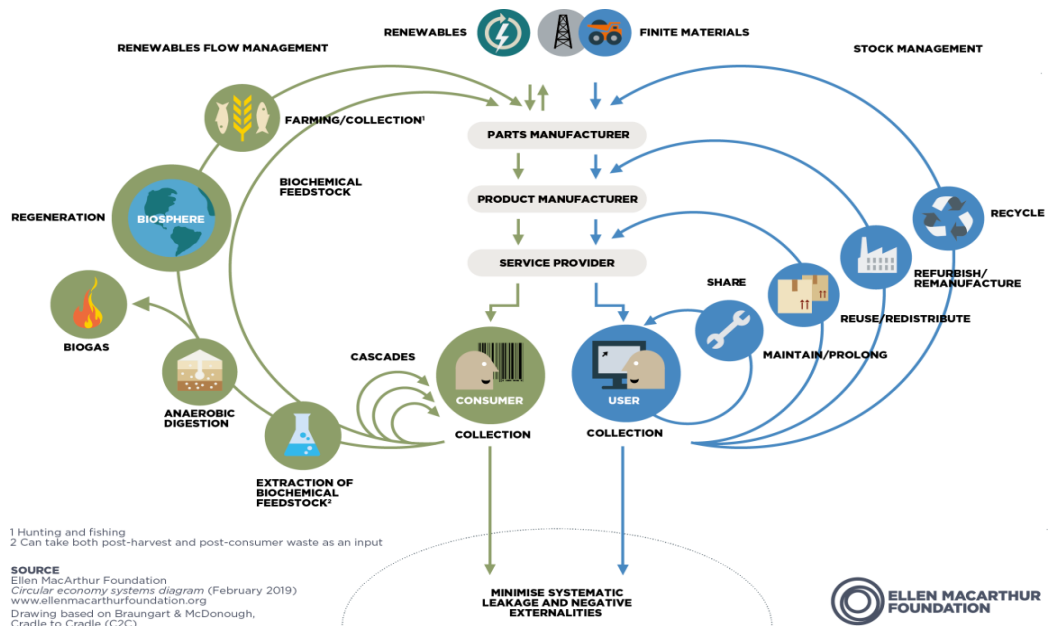
De stakeholders geven aan dat biograndstoffenbeleid meer moet zijn dan het ondersteunen van andere beleidsterreinen. Onderwerpen die daarbij zijn genoemd:

- *Beschikbaarheid grondstoffen.* Het opschalen van het aanbod van biograndstoffen moet gebeuren onder voorwaarde dat de duurzaamheid geborgd is en dat er geen negatieve impact is op de gemeenschap, op de biodiversiteit en op de energietransitie ter plekke. Mogelijke maatschappelijke onrust over de herkomst en de duurzaamheid van biograndstoffen is een risico dat bedrijven noemen in het licht van hun businesscases. Stakeholders zijn het erover eens dat het duurzaamheidskader helder en duidelijk is. De zorg zit niet daar, maar veel meer op de handhaving hiervan en het risico op ongewenste lokale effecten. Deze zorg is groter voor de biograndstoffen die buiten Europa worden geproduceerd. De bedrijven zijn beducht voor afkalvend maatschappelijke draagvlak voor biograndstoffen. Het biograndstoffenbeleid agendeert de noodzaak voor het opschalen van de beschikbaarheid van duurzame biograndstoffen. Een vraag die op tafel ligt is hoe de beschikbaarheid kan worden vergroot op een wijze die breed wordt gedragen en de maatschappelijke onrust beperkt.
- *Investeringsklimaat.* Bedrijven hebben aangegeven dat zij te maken hebben met vele onzekerheden op het gebied van beschikbaarheid grondstoffen (zie hierboven), wet- en regelgeving, marktvraag, samenwerking in de keten, etc. Een oplossing hiervoor kan zijn om een ontwikkelagenda, of een routekaart op te stellen die bedrijven helpt om gericht te investeren. Er wordt niet gevraagd dat de

overheid keuzes maakt qua technologie, maar wel om de juiste prikkels en instrumenten te kiezen.

3.4 Biograndstoffen in een circulaire economie

In deze paragraaf zijn de opmerkingen van de stakeholders geordend aan de hand van het zogeheten 'butterfly diagram' van de Ellen MacArthur Foundation³.



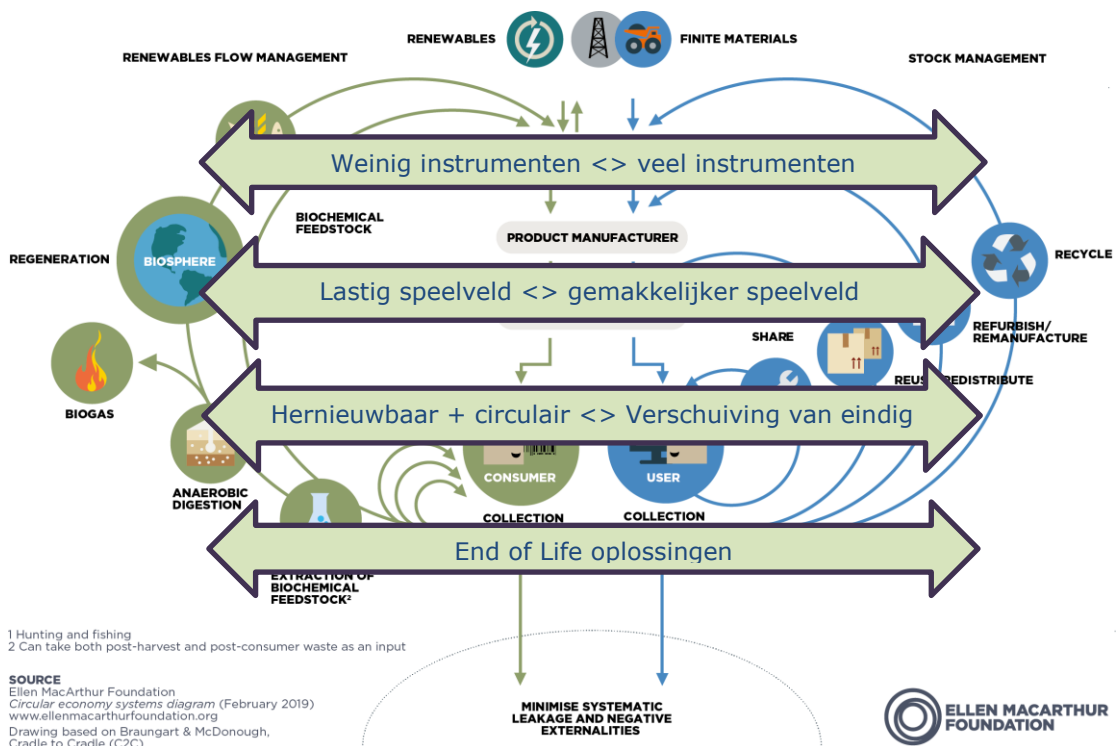
Figuur 1: Butterfly diagram circulaire economie, eindige en hernieuwbare stromen

Het 'butterfly-diagram' laat de materiaalstromen in een circulaire economie zien. Aan de rechterzijde, de blauwe cirkels, zien we de voorraden (stocks) en stromen (flows) van eindige materialen en links zien we de voorraden en stromen van hernieuwbare materialen.

Eindige materialen en hernieuwbare materialen worden gebruikt om producten te maken (zie de as van het diagram) die door user (gebruiker is blauw) en consumer (consument is groen) worden gebruikt. Het verschil is dat de user producten *gebruikt* en de consumer producten *verbruikt*. Bij het gebruik blijft de aard van het product intact en bij het verbruik verandert het product. Producten die gebruikt worden kunnen zowel gemaakt zijn van eindige als van hernieuwbare grondstoffen, terwijl producten die verbruikt worden van hernieuwbare grondstoffen worden gemaakt. De cirkels aan de rechterkant wordt de technische cirkel genoemd. Daarin worden onderdelen en producten in circulatie gehouden o.a. door onderhoud, hergebruik, reparatie en recyclen. De cirkels links wordt de biologische cirkel genoemd en beschrijft processen waarin materialen bio-afbreekbaar zijn, waarbij materialen via bioraffinage worden gebruikt en waar sprake is van cascadering. Cascadering wordt net name genoemd voor de bio-economie en betreft het zo efficiënt mogelijk benutten van biograndstoffen.

³ <https://ellenmacarthurfoundation.org/circular-economy-diagram>

De reden om het diagram toe te lichten is dat het naar ons idee een bruikbaar model is om na te gaan of alle aspecten van hernieuwbare materialen in het biograndstoffenbeleid zijn opgenomen. Het biograndstoffenbeleid speelt zich af aan de linkerzijde van het diagram waarbij het beleid stuurt op circulariteit waarbij de negatieve impact op de planetaire grenzen en op de gemeenschappen worden vermeden. Daar waar de negatieve effecten van eindige grondstoffen (de rechterzijde van het diagram) de reden is om 'over te stappen' naar hernieuwbare grondstoffen, moeten het voorkomen van deze effecten met hernieuwbare grondstoffen in het beleid zijn verankerd. En in beide cycli is aandacht nodig voor de impacts op de planetaire grenzen.



Het diagram helpt de opmerkingen van de stakeholders te plaatsen. In hoofdlijnen valt te zien waar opmerkingen zich veelal op richten:

- Een deel van de kanttekeningen van de stakeholders richt zich op de *verschuiving* van de eindige cyclus (rechts) naar de hernieuwbare cyclus (links) en stelt dat deze verschuiving onvoldoende consistent en doordacht wordt doorgezet.
- In lijn hiermee zijn er opmerkingen dat het speelveld voor activiteiten in de rechter cyclus gemakkelijker (goedkoper, meer en betere instrumenten, toepasbare wetgeving) is dan voor activiteiten in de linker cyclus.
- Een deel van de kanttekeningen richt zich op noodzakelijke maatregelen en stappen *binnen* de hernieuwbare cyclus (en deels ook op stappen binnen de eindige cyclus). De gedachte is kennelijk dat een verschuiving van eindig naar hernieuwbaar niet genoeg is, maar dat ook de linker cyclus meer circulair moet worden gemaakt. Of volgens sommigen dat *juist* die cyclus meer circulair moet worden gemaakt.
- En tenslotte richt een deel van de kanttekeningen op wat er gebeurt of mag gebeuren *na* het doorlopen van een of meer cycli waarna een grondstof niet meer als hoogwaardig inzetbaar is, en energiewinning mogelijk nog de enige optie is. Dat geldt voor zowel de eindige (fossiele feedstocks) als hernieuwbare cyclus.

Het is hierbij overigens goed om op te merken wat *niet* in het diagram is weergegeven, namelijk dat voor de voortbrengingen van hernieuwbare grondstoffen ook eindige voorraden nodig zijn, zoals vruchtbaar land, zoetwater en nutriënten. En dat om beide cycli te laten draaien, energie nodig is, die fossiel en ook hernieuwbaar (met dezelfde kanttekeningen) kan zijn. Beide cycli hebben dan ook mogelijk *impacts* op de planetaire grenzen, maar wel verschillende.

3.5 Nader uit te werken onderwerpen

In aanvulling op de onderwerpen die in dit hoofdstuk zijn genoemd nog een aantal suggesties voor onderwerpen die om nadere uitwerking vragen.

Ontwikkelagenda

Alle stakeholders zijn het op hoofdlijnen eens met het biograndstoffenbeleid, maar geven aan dat het beleid in ontwikkeling is. Dat vraagt om nadere uitwerking qua subdoelen (regelmatig is het woord piketpaaltjes genoemd), fasering en instrumentatie. Meer duidelijkheid over de uitwerking en fasering is van belang voor de stakeholders. Ze spreken ook uit dat het bereiken van het einddoel een ingrijpende transitie is en dat er beleid moet komen die de transitie, de beschikbaarheid van biograndstoffen, technologie, ketensamenwerking, financiële onzekerheid en andere ondernemersrisico's ondersteunt.

Als we nog een keer teruggaan naar het butterfly diagram blijkt dat veel instrumenten die voor het klimaat- en energiebeleid zijn ontwikkeld niet beschikbaar zijn voor hernieuwbare grondstoffen. Instrumenten moeten verder worden ontwikkeld én toepasbaar worden gemaakt specifiek voor de biograndstoffen. Dat betreft een stimuleringsregeling à la de SDE++, maar dan een variant voor de biograndstoffen, het stimuleren van hergebruik van reststromen, maar ook voor de productie van duurzame biograndstoffen in binnen- en buitenland. Ander voorbeeld. Het grondstoffengebruik zou b.v. alleen dan moeten verschuiven van de eindige naar de hernieuwbare cirkel als de impactwinst evident en als circulair gebruik van biograndstoffen aantoonbaar is. Dat vraagt om nader te definiëren doelen en Instrumentarium.

Een middel kan zijn om een routekaart of een ontwikkelagenda te maken die de ontwikkeling van nieuwe ketens gaat steunen. Zoals eerder aangegeven is het belangrijk daarbij te denken in termen van transitiebeleid dat 'meebeweegt' met ontwikkelingen die er zijn in techniek, markt, draagvlak, beschikbaarheid grondstoffen etc.

Drivers voor het beleid

Het energiebeleid, circulaire economiebeleid en het biograndstoffen hebben een relatie. De beide eerstgenoemde beleidsterreinen zien biograndstoffen als een noodzakelijk middel om hun specifieke doelen te bereiken. Goed om dat helder aan te geven. Maar het biograndstoffenbeleid heeft ook een aantal zeer eigen onderwerpen zoals de verschuiving van het gebruik van eindige grondstoffen naar hernieuwbare grondstoffen en het opschalen van de beschikbaarheid van biograndstoffen. Onderwerpen die om gerichte sturing en instrumentatie vragen. Het helder maken van de motieven en drivers voor het biograndstoffenbeleid, zoals gepoogd aan de hand van het butterfly diagram, kan helpen om beleid verder in te vullen en om geëigende instrumenten te ontwikkelen.

Verdere uitwerking i.s.m. stakeholders

De stakeholders geven aan dat het biograndstoffenbeleid een omvangrijk beleidsterrein is dat verder ingevuld moet gaan worden, zoals hierboven al is aangestipt. Gezien de vele

aspecten van dit beleid is het aan te raden om het gesprek, het discours, met stakeholders, samenleving en beleidsmaker te organiseren. Zo'n georganiseerd discours kan helpen en kan input leveren voor verdere uitwerking en implementatie van het biograndstoffenbeleid. Hierbij ligt het voor de hand dat de overheid als initiator en coördinator optreedt. Er zijn verschillende initiatieven, zoals het versnellingshuis, die hierbij als voorbeeld kunnen dienen.

3.6 Ter afsluiting

Ten tijde van de voorbereiding van het SER-rapport 'Energie in balans' was het gebruik van biomassa voor energieopwekking het dominante gespreksissue. Na het voeren van alle gesprekken constateren wij dat over de laagwaardige, lees energetische, toepassingen van biograndstoffen amper meer controverser is, mede omdat die in het huidige biograndstoffenbeleid wordt afgebouwd. Zorgen over koofstofschild en biomassabijstook zijn er nog wel, maar worden niet meer gevoed door van deze toepassing. Hierdoor is er minder polarisatie in het debat en lijkt er meer ruimte te zijn voor nuance over de herkomst van biograndstoffen en voor de ambitie richting meer hoogwaardige toepassingen van biograndstoffen. Als de marktvraag naar biograndstoffen gaat toenemen, wat de verwachting is, kan de zorg over de duurzaamheid en lokale impact van grote volume biograndstoffen weer snel de kop opsteken en het gesprek hierover gaan domineren. Een goed uitgewerkt plan dat in samenspraak met een brede groep stakeholders is opgezet kan vroegtijdig issues herkennen en agenderen om de noodzakelijke maatregelen te nemen. Als dat wordt overwogen is het van belang om daarbij bedrijven, NGO's, wetenschappers en beleidsmakers te betrekken en om het discours tijdig te organiseren.

Bijlage

Stakeholderopvattingen uitgebreider

In deze bijlage worden de issues zoals door de stakeholders naar voren zijn gebracht uitgebreider en meer in detail beschreven. In dit hoofdstuk komen vrij puntsgewijs vele onderwerpen ter sprake ingedeeld in 8 thema's. De meeste onderwerpen in dit hoofdstuk zijn genoemd door meerdere stakeholders. In uitzonderlijke gevallen is de opvatting van één stakeholders opgenomen in deze bijlage omdat dit een bijzondere kijk vertegenwoordigt.

Biograndstoffenbeleid en de transitie

Het voorliggende biograndstoffenbeleid is een beleid op hoofdlijnen met richtinggevende doelen. De beleidsopzet en de doelen van het biograndstoffenbeleid, namelijk de afbouw van de laagwaardige inzet (zoals lage temperatuur warmte), tijdelijk stimuleren van transitietoepassingen zolang er nog geen duurzamer alternatieven beschikbaar zijn (voor transportsectoren zoals luchtvaart, zwaar wegtransport en scheepvaart) en het stimuleren van hoogwaardige inzet van biograndstoffen (zoals materialen in de bouw en chemie) worden door vrijwel alle stakeholders onderschreven. Enkele stakeholders geven aan dat het niet meer stimuleren van lage temperatuur toepassingen van biomassa het realiseren van de klimaatdoelen lastiger zal maken.

Een breed gedragen mening is dat de uitwerking van het beleid, van de beleidsinstrumenten en van het transitieproces nog in de kinderschoenen staat. Bovendien zijn er verschillende onderwerpen zoals de afvalwetgeving en het niet honoreren van het vastleggen van koolstof in materialen, die de toepassingen van biograndstoffen niet stimuleren. En 'the devil is in the details', stakeholders verwachten dat de uitwerking van het beleid tot de nodige verschillen van inzicht kan gaan leiden.

Waar stakeholders behoefte aan hebben is een transitiebeleid (overgangspad naar een nagestreefde situatie) en bijbehorend instrumentarium dat voldoende flexibel is voor nieuwe toepassingen en dat marktpartijen stap voor stap (piketpaaltjes zijn vaker genoemd) naar het einddoel 'stuurt'. Ook dit onderdeel van het beleid moet verder worden geconcretiseerd en uitgewerkt. Transitiebeleid kan ook bestaan uit specifiek stimulerend beleid voor bepaalde biograndstoffen en/of bepaalde toepassingen. Dat geeft marktpartijen de mogelijkheid ervaringen op te doen die gebruikt kunnen worden bij het opschalen van het gebruik van biograndstoffen. Een voorbeeld van gericht beleid is de Europese Packaging and Waste Directive (94/62/EC) met een verplichting om niet-fossiele grondstoffen als recycleert en biograndstoffen te gebruiken.

Over de vraag of de markt de transitie gaat regelen verschillen de meningen. Sommigen stellen dat de markt de transitie zelf regelt, de meerderheid stelt echter dat gericht beleid hiervoor nodig is.

De aandacht die de overheid in de afgelopen jaren heeft gehad voor klimaat en energie lijkt ten koste te zijn gegaan van het uitwerken van het biograndstoffenbeleid. Eerstgenoemde beleidsterreinen zijn verder uitgekristalliseerd dan het beleid voor (bio)grondstoffen.

Het beleid voor energie, klimaat, grondstoffen, landbouw en circulaire economie is onderling onvoldoende afgestemd. Er is behoefte aan integraal beleid waarbij de verantwoordelijke

ministeries (genoemd zijn EZK, LNV en IenW) hun energie-, klimaat-, landbouw-, circulaire economie en biograndstoffenbeleid beter op elkaar afstemmen.

Een nadeel, genoemd door partijen actief in de land- en tuinbouwsector, is dat de transitieagenda voedsel en biomassa die LNV zou moeten trekken, 'op z'n gat' ligt. Ook werd een aantal keer genoemd dat het op voorhand uitsluiten van het gebruik van voedsel/diervoedergewassen voor andersoortige toepassingen het gesprek daarover belemmert. Stakeholders vragen zich af of en hoe voedsel- en diervoedergewassen onderdeel zijn van het biograndstoffenbeleid.

Sommige stakeholders vinden bij de overheid een gewillig oor, anderen niet. Ook is de opmerking gemaakt dat de kennis en ervaring bij de ministeries op dit dossier gering is. Meerderen willen graag met de overheid 'meedenken' over de invulling van het beleid zodat het aansluit bij hun plannen en qua tempo voor marktpartijen haalbaar is.

Vaak gaan de gesprekken ook over visie en uitgangspunten van het biograndstoffenbeleid. Partijen constateren dat het beleid gericht is op biograndstoffenstromen en hun toepassing met een sterk nationaal karakter. De 'systeemdenkers' onder de stakeholders pleiten voor een internationale oriëntatie als vertrekpunt (op beleidsonderwerpen als beschikbaarheid, duurzaamheidscriteria, afvalwetgeving, productie). Zij stellen dat Nederland over het algemeen verfijnde, doorontwikkelde wet- & regelgeving heeft dat vaak is ingegeven vanuit typische nationale doelstellingen (zoals afval- of mestwetgeving). Hiermee sluit het niet altijd aan op beleid in omringende landen. Omdat genoemde beleidsterreinen grensoverschrijdend zijn en de markten ook internationaal denken en opereren heeft dit impact op de concurrentiepositie van, in Nederland producerende, bedrijven. Door, naast een internationale oriëntatie, aan het einde van de keten te sturen op een brede duurzaamheidsindicator, die zowel CO₂-reductie maar ook andere duurzaamheidsaspecten (biodiversiteit, landgebruik, schaarse grondstoffen en meer bijvoorbeeld door true pricing, het monetariseren van de effecten) meeweegt, creëer je een gelijk speelveld in de keten, een incentive voor investeringen in hoogwaardige toepassingen en een optimale duurzaamheidswinst.

Investeringszekerheid

Bedrijven die gebruik willen gaan maken van biograndstoffen noemen allemaal de investeringsrisico's die samenhangen met de productie en het gebruik van deze grondstoffen. De voorspelbaarheid van kwaliteit, voldoende beschikbaarheid van deze grondstoffen en acceptatie door consumenten zijn voor bedrijven een risico. Daarnaast is het voor bedrijven lastig om de 'premium' die is verbonden aan het duurzamere product te gelde te maken omdat de klant de voordelen niet (h)erkent en/of de spelregels in de markt hier niet in voorzien. Een ander risico komt voort uit de onduidelijkheid of producten gemaakt van biograndstoffen voldoen aan de eisen van de afnemers of de wettelijke producteisen. Vaak zijn producteisen nog in ontwikkeling en niet uitgekristalliseerd. Dat geldt b.v. voor biobased materialen in de bouw. Wat ook bijdraagt aan de onzekerheid voor bedrijven is dat het biograndstoffenbeleid nog in ontwikkeling is en kan wijzigen. Terwijl consistent beleid cruciaal is voor kapitaalsinvesteringen.

Een ander risico komt voort uit de wijze waarop Nederland omgaat met de implementatie van EU-beleid. Niet zelden stelt Nederland strengere eisen. Een voorbeeld zijn de hogere eisen die Nederland stelt dan de Europese REDII, waardoor biograndstoffen eerder naar niet Nederlandse afnemers gaan dan naar Nederlandse bedrijven. Ook dat is voor bedrijven een extra risico. In het algemeen zoeken bedrijven voor hun (grote) investeringen naar landen die een consistent beleid voeren waarbij eisen overeenkomen met andere landen.

Het plan om bepaalde categorieën uit Annex 9A (een EU-lijst met duurzame biobrandstoffen) te halen zorgt voor onrust bij bedrijven die (grote) investeringen hebben gedaan.

Het gevolg van voorgaande is dat de business case voor nieuwe biograndstoffen en nieuwe toepassingen onzeker en niet zelden negatief is.

Visie

De verwachting bij meerderen is dat de vraag naar biograndstoffen, zeker als die op grote schaal in de chemie en in de bouw gebruikt gaan worden, zal toenemen en schaars kan worden. Als biograndstoffen schaars worden kan een oplossing zijn om als EU keuzes te maken voor welke toepassingen biograndstoffen worden ingezet. Er is geopperd dat de EU hiervoor een visie zou moeten ontwikkelen wat aangeeft welke producten dermate belangrijk zijn voor de Europese markt dat die in de EU gemaakt moeten worden. Voorbeeld: voor de chemie kan dat betekenen dat een keuze wordt gemaakt welke basischemicaliën wij in EU/NL op termijn willen produceren, van welke grondstoffen die gemaakt gaan worden, of die van biograndstoffen en/of recycleat worden gemaakt, waar die grondstoffen vandaan komen en hoe duurzaamheid wordt geborgd. Zo'n visie kan de basis zijn om keuzes te maken welke toepassingen gestimuleerd en welke bedrijven/bedrijfstakken ondersteund gaan worden. Zo'n aanpak is anders dan het huidige beleid waar vooral naar het aanbod van duurzame biograndstoffen wordt gekeken en de toepassingen aan de markt worden overgelaten.

Algemeen aanvaard is dat biograndstoffen belangrijk zijn in de circulaire economie. Een uitgangspunt in de circulaire economie is dat materialen en grondstoffen zo hoogwaardig worden gebruikt en hergebruikt, volgens de principes van cascadering (alhoewel dat weinig in de gesprekken is genoemd) en dat ter aanvulling van materialen en grondstoffen die niet herbruikbaar zijn biograndstoffen worden gebruikt. Om hiermee de vraag naar biograndstoffen enigszins te beperken. Stakeholders zijn zich bewust dat niet alle fossiele grondstoffen in de lineaire economie vervangen kunnen worden door biograndstoffen. Dan raken we van de regen in de drup.

Duurzaamheidscriteria en certificering

Naast de hoeveelheid biograndstoffen en de verdeling van schaarse grondstoffen, is het borgen van de duurzaamheid van de grondstoffen in de gehele keten, een punt van aandacht. Er zijn grote zorgen bij een aantal stakeholders dat het toepassen van het duurzaamheidskader en het borgen van de duurzaamheid van biograndstoffen uit Azië en in Zuid-Amerika ondergeschikt is aan het produceren en verhandelen van de biograndstoffen. Dat gaat ten koste van lokale biodiversiteit, de leefomgeving, de lokale gemeenschap en de energietransitie in die regio's. Hierbij wijzen partijen er ook op dat het daadwerkelijk kunnen 'afdwingen' dat lokale producenten duurzaam te werk gaan, uiteindelijk in handen is van de lokale overheid. Het verduurzamen van de biograndstofstromen uit de genoemde regio's zal altijd een indirecte vorm van sturing blijven.

Een aantal stakeholders is van mening dat het risico aanwezig is dat er bossen worden gekapt specifiek voor energieopwekking in Nederland. Hun zorg is dat dit nog steeds gebeurt in de Baltische staten, het zuiden van de Verenigde Staten en in Zuid-Amerika. Het beeld is dat daar ontbossing plaatsvindt om onze energiecentrale te voeden en dat duurzaamheidsafspraken ter plekke onvoldoende worden gehandhaafd. Om dat risico uit te sluiten, omdat men vindt dat de biograndstoffen voor de lokale verduurzamingsopgave

moeten worden gebruikt en omdat biograndstoffen volgens het uitgangspunt van fair share moeten worden 'verdeeld', wil men de sourcing tot de EU-landen beperken.

Die zorg neemt toe omdat de vraag naar biograndstoffen in West-Europa groter zal worden. Voorop moet staan dat de leveranciers aan de strenge duurzaamheidscriteria voldoen ongeacht waarvoor deze biomassa gebruikt gaat worden. Duurzame bosbouw en regeneratieve landbouw worden als voorbeelden genoemd. De criteria voor duurzaamheid moeten helder, eenduidig en meetbaar zijn en deze moeten goed gecommuniceerd, toegepast en gecontroleerd worden.

De energiebedrijven constateren dat de Nederlandse certificeringseisen strenger zijn dan de eisen die elders in de EU worden gesteld. Hierdoor gaat biomassa niet naar Nederland maar naar andere landen met minder strenge eisen. En dat is weer nadelig voor ons klimaatbeleid omdat Nederland onvoldoende of duurdere biomassa moet kopen. Ook wijzen zij erop dat er verschillende stimuleringskaders zijn in Nederland, het emissiehandels-systeem (ETS) voor de industrie, hernieuwbare brandstofeenheden (HBE's) voor mobiliteit, garantie van oorsprong (GVE's) voor groene elektriciteit en groen gas. Deze kaders beïnvloeden ieder op hun wijze de biograndstoffenmarkt door te sturen op bijmengverplichting, duurzaamheidseisen of het subsidiëren van de onrendabele top. Dit maakt het voor veel marktpartijen diffuus. De grote winnaars van deze complexiteit zijn de partijen die grootschalig, internationaal en in verschillende markten opereren en kunnen profiteren van verschillen tussen stimulerende kaders. Bijvoorbeeld door slim te handelen, in CO₂ rechten of certificaten, met biograndstoffenleveranciers die de complexiteit niet overzien.

Sommige stakeholders vinden het vreemd dat leveranciers van duurzame producten aan duurzaamheidscertificering moeten voldoen, terwijl een leverancier van niet-duurzaam producten die verplichting en bijkomende kosten niet heeft. Zij vinden het ten principale onjuist dat hun bedrijven extra kosten moeten maken om 'het goede' te doen. Fossiel wordt wel gesubsidieerd terwijl 'het goede', het gebruik van biograndstoffen, hun bedrijfsvoering duurder maakt.

De vraag is gesteld of het terecht is dat de eisen die worden gesteld aan de termijn dat koolstof wordt vastgelegd per materiaalsoort hetzelfde zijn, moeten die niet verschillen? In de bouw kan dat 30 jaar zijn, voor een consumentenproduct, b.v. kleding, is dat veel te lang. Hier past een kanttekening bij. Het per product of per productgroep bepalen hoe lang de koolstof vastgehouden moet worden is een lastig uitvoerbaar traject. Een algemeen toepasbare regel kan zijn om te denken aan Carbon Take Back Obligation (CTBO⁴). Heel eenvoudig gesteld; de partij die koolstof uit de grond haalt moet zorgen dat deze niet in de atmosfeer terecht komt en is verplicht om de koolstof ook weer terug te stoppen. CTBO is een vorm van en enigszins vergelijkbaar met de producentenverantwoordelijkheid.

De duurzaamheidscriteria voor (bio)grandstoffen zijn helder. Wetende dat er sprake is van een transitie pleiten enkele stakeholders ervoor om daar soepel mee om te gaan. Een voorbeeld uit de kunststofsector: Zolang er geen betere oplossing is zou het mogelijk moeten zijn om plasticstromen die niet gerecycled kunnen worden, bijvoorbeeld t.g.v. te veel vervuiling, te laten verbranden.

De wijze van certificeren voor biogene stromen is ouderwets. Door blockchaintechnologie en ICT-toepassingen kan het certificatieproces efficiënter verlopen.

⁴ <https://carbontakeback.org/about/>

De LCA-methodiek neemt de impact zoals land- en watergebruik bij biograndstoffen mee waardoor de uitkomst voor biograndstoffen i.v.m. alternatieven zoals fossiel, die veel minder of geen landgebruik kent, negatief is. Het is aan te bevelen om de toepassing van de LCA-methodiek voor de beoordeling van biograndstoffen nader te onderzoeken.

Nieuwe ketens bouwen

Grootschalige inzet van biograndstoffen vraagt om nieuwe ketens, om andere manieren van samenwerking in te keten en vraagt om samenwerking tussen verschillende sectoren. Hierin zien we de parallel met systeemintegratie wat onderdeel is van de energietransitie. Nieuwe ketens vragen ook om nieuwe instrumenten en regie. Veel van het huidige instrumentarium is gericht op (verandering van) de fossiele ketens. Toepassingen van biograndstoffen voor materialen vraagt om samenwerking van de overheid en de ketenpartijen vanaf grondstoffenleveranciers tot en met brandowners en recyclebedrijven. Als antwoord op de vraag wie nieuwe ketens en nieuwe vormen van ketensamenwerking zou moeten initiëren en regisseren wordt vaak naar de overheid gekeken.

De agrosector kan een leverancier worden van biograndstoffen o.a. voor producten voor de bouw en de chemie, maar deze sector heeft weinig aandacht voor nieuwe afnemers. De landbouwsector heeft meer aandacht voor de landbouwtransitie en de stikstofproblemen. De chemie, de bouw en de agrosector zijn nu nog verschillende werelden die elkaar onvoldoende kennen.

De wens tot nauwere samenwerking geldt ook voor innovatieprogramma's zoals de TKI's (energie, chemie en landbouw). Die zouden meer moeten samenwerken aan innovatieve concepten.

Een herijking van de afvalwetgeving staat al jaren op het verlanglijstje van circulaire bedrijven en ook van de biograndstoffengebruikers. In hun ogen wordt in Nederland te snel door de vergunningsverleners gegrepen naar afvalstoffenstatus. Dit hindert de businesscase waarbij bedrijven biogene stromen 'uit elkaar trekken' op zoek naar verwaarding van alle componenten. De afvalwetgeving vormt hiervoor al jaren een belemmering.

Het bouwen van nieuwe ketens is effectiever als men minder vasthoudt aan de klassieke biobased piramide. Hiermee verwijst men naar de klassiek cascadering van biograndstoffen met laagwaardige toepassing onderaan en hoogwaardige toepassing in de punt van de piramide. Voorbeeld: in een situatie van overvloed aan diervoeder kan de energetische toepassing van bepaalde biograndstoffen zowel vanuit economisch als klimaatgoepunt hoogwaardiger zijn terwijl de diervoeder toepassing 'standaard' als hoogwaardiger wordt beschouwd. Men verwacht dat de omvang van de veehouderij zal afnemen terwijl het aanbod aan (voor diervoeder geschikte) biograndstoffen gelijk blijft. Tegelijkertijd neemt de behoefte aan groen gas enorm toe in de industrie, gebouwde omgeving en mobiliteit. Het is dus zeer de vraag of de aannames uit de piramide (diervoeder is hoogwaardiger dan energetische toepassing) nog opgaat.

Beschikbaarheid.

De beschikbaarheid van voldoende (zowel kwalitatief als kwantitatief) biograndstoffen door het toenemen van de marktvraag is voor alle gebruikers een zorg. Het uitgangspunt daarbij is wel dat materialen, ongeacht of deze van fossiele als biogene herkomst zijn, zoveel mogelijk worden hergebruikt. Omdat grondstoffen niet geheel en niet oneindig hergebruikt kunnen

worden is aanvulling met biograndstoffen nodig. Hoeveel en voor welke sectoren is nog een vraag. Bijvoorbeeld. Nafta is een grondstof voor heel veel kunststoffen maar recycling kan niet eindeloos doorgaan omdat er in elke conversiestap materiaal verloren gaat. Dat deel wat verloren gaat kan aangevuld worden met biograndstoffen en de verwachting is dat dat om grote volume zal gaan. De zorg is hoeveel dat zal worden en waar alle biograndstoffen vandaan komen. Ander voorbeeld. De bouw wil voor een fors deel beton vervangen door houtbouw, ook hiervoor zijn grote volumes nodig. Amsterdam wil vanaf 2025 20% van de woningproductie in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) van hout en andere biobased materialen maken zodat woningen sneller en duurzamer worden gebouwd. Dat levert jaarlijks een reductie op van circa 220.000 ton CO₂-uitstoot en een aanzienlijke vermindering van de uitstoot van stikstof⁵. Voor beide toepassingen zou het goed zijn om uit te zoeken hoeveel biograndstoffen hiervoor nodig zijn, of er voldoende biograndstoffen beschikbaar zijn en komen en waar deze vandaan komen.

Energiebedrijven merken nu al dat chemische bedrijven meer interesse krijgen voor biograndstoffen voor groene moleculen. De energiesector gaat in de toekomst met de chemie concurreren om de biograndstoffen, en doet dat nu al met de mobiliteitsmarkt (bioLNG).

Een 'oud' probleem is de afvalwetgeving die het hergebruik van veel stromen, zoals digestaat, beperkt of verbiedt. De vraag dient zich aan waarom dit probleem al zo lang speelt en niet wordt opgelost.

Het nationale biograndstoffenbeleid en de provinciale uitvoering van de natuurwet kunnen elkaar tegenwerken. Een aantal provincies wil meer natuurbos wat tot gevolg heeft dat het areaal multifunctioneel bos (bos met naast doelen voor natuur en recreatie ook houtoogst) afneemt. Het areaal bos waarin hout geoogst kan worden neemt af terwijl in de Bossenstrategie een lichte stijging van de houtoogst wordt nagestreefd en het biograndstoffenbeleid van de overheid ook de productie van hout wil vergroten.

Energiebedrijven voorzien problemen indien de bijmengverplichting voor groen gas niet goed wordt vormgegeven. Deze verplichting, die een vertienvoudiging is van het huidige volume aan groen gas⁶ en oploopt tot een bijmengverplichting van 20% in 2030, zal grote volumes aan biograndstoffen vragen waaronder houtige biomassa, mest, agroresiduen en andere stromen. De vraag is of dat haalbaar is en wat de ongewenste neveneffecten zijn.

Een andere verplichting die de biograndstoffenvraag zal gaan vergroten komt voort uit EU-plannen. Het plan is om op termijn producenten de verplichting op te leggen om een bepaald percentage, er wordt tot wel 20% genoemd, duurzame koolstof (recycleert en/of biograndstoffen) in chemische producten op te nemen (Sustainable Carbon Cycles). Onbekend is wanneer die verplichting in zou gaan. Als die verplichting er gaat komen is het daarbij ook de vraag of er dan voldoende duurzame koolstof beschikbaar is/komt.

Er ligt in sommige delen van Europa nog een groot potentieel voor de ontwikkeling van 'degraded land' voor biograndstoffentoepassing. Een optie waar veel stakeholders op hebben gewezen.

⁵ <https://www.metropoolregioamsterdam.nl/houtbouw/>

⁶ <https://www.warmte365.nl/nieuws/bijmengverplichting-20-procent-groen-gas-per-2030-64A9ADB4.html>

Omdat meerdere sectoren biograndstoffen gaan gebruiken voor meerdere toepassingen is het aan te bevelen om dat nader te kwantificeren. Als hieruit blijkt dat krapte gaat ontstaan, en die kans is aanwezig, is het de vraag of en hoe de markt dit kan oplossen of dat de overheid een rol gaat spelen in de verdeling.

Instrumenten

Naast de wens tot concretisering van het biograndstoffenbeleid is er behoefte aan instrumenten zoals subsidies, normeringen, verplichting, beprijzing etc. Bij het uitwerken van die instrumenten zal de vraag aan de orde komen waar de prikkels worden neergelegd. Is dat aan het begin van de keten bij de producent, of aan het einde van de keten bij de consument of bij de afvalverwerker/recyclingbedrijf?

Veel partijen vragen om het stimuleren van de marktvraag naar biobased producten. Het meest genoemde instrument daarvoor is een bijmengverplichting voor biograndstoffen en recycalaat.

Er zijn instrumenten nodig voor de transitie. Belangrijk uitgangspunt is dat wat gewenst is, wordt ondersteund, en dat de ondersteuning van dat wat, op termijn, niet meer gewenst is wordt afgebouwd. Er is ook gesuggereerd om instrumenten te ontwikkelen voor specifieke biograndstoffen en/of voor specifieke toepassingen.

Een onderwerp dat al jaren wordt genoemd is dat het gebruik van biograndstoffen en van recycalaat voor materialen en producten niet wordt gestimuleerd en beloond, terwijl het gebruik van biomassa voor energietoepassingen al jaren wel wordt beloond. Dat levert al jaren een ongelijk speelveld op. Onduidelijk is wat dit in stand houdt.

De gedachtegang dat de transitietoepassingen de markt helpt opbouwen en de weg plaveit voor de hoogwaardige inzet gaat deels op, maar kan juist ook als sta-in-de-weg fungeren omdat dit een volgordelijkheid impliceert terwijl de urgentie om parallelle paden vraagt.

Een goed voorbeeld van een generiek instrument is de MKI-methodiek⁷ die in de infrasector wordt gebruikt. Met deze methodiek worden de milieueffecten van materiaal, van een bouwwerk- of van een bouwmethode berekend waarbij de hele levenscyclus in beeld komt, vanaf de winning tot en met de sloop. Deze milieueffecten worden tot één getal berekend: de Milieu Kosten Indicator-waarde (MKI-waarde). De opdrachtgever kan bepalen voor welk percentage de MKI meetelt in de beoordeling en hoe 'zwaar' duurzaamheid meetelt.

EU-regels zoals die voor 'single use plastics' en de 'plastic directive' zijn nadelig voor biograndstoffen. PET wordt wel toegestaan en PLA niet.

Het stopzetten van de subsidies voor biomassacentrales vertraagt de energietransitie in de tuinbouwsector omdat alternatieven duurder zijn. Deze subsidies hadden geleidelijker afgebouwd moeten worden, zodat nieuwe technologie in hetzelfde tempo geïmplementeerd kon worden.

⁷ <https://ecochain.com/nl/knowledge-nl/milieukosten-indicator-mki/>

Maatschappelijk draagvlak

Een grote zorg bij alle stakeholders is het maatschappelijk draagvlak voor biograndstoffen. Als de gevoerde gesprekken representatief zijn voor de maatschappelijke onrust rondom biomassa lijkt het ingezette beleid, en dan met name het afbouwen van de inzet van biograndstoffen voor lage temperatuur toepassingen, vruchten af te werpen. In de gesprekken zijn veel minder zorgen geuit over de inzet van biomassa voor energieopwekking grondstoffen i.v.m. de gesprekken ten tijde van de vorige stakeholdersessie (in 2019/2020). Energiebedrijven zeggen wel last te hebben van de maatschappelijke onrust die gevolg is van berichten dat voor biomassacentrales bossen worden gekapt en dat hele bomen in een biomassacentrale zouden worden verbrand. Dat bericht is volgens meerdere stakeholders pertinent onjuist en ook niet logisch omdat hout als materiaal veel meer waarde heeft dan als brandstof. 'In de fik steken' is voor de eigenaar van hout financieel gezien de minst aantrekkelijk en daarmee dan ook de laatste optie. Ook terreinbeheerders hebben last van negatieve beeldvorming over het kappen van bomen. 'Mensen' willen wel producten van hout, maar willen niet dat bomen worden gekapt. Voorbeeld: Staatsbosbeheer kapt minder dan de bijgroei, zij kappen maximaal 70% van de aangroei per hectare, maar toch is een publieke opinie negatief over kappen van hout.

In de publieke opinie is biomassa fout, groen gas goed en lijkt waterstof 'de heilige graal'. Groen gas (bijvoorbeeld via de bijmengverplichting) zal grote volumes biograndstoffen gaan vragen wat als risico meedraagt dat het kan leiden tot lager maatschappelijk draagvlak.

Biograndstoffen die ook voor voedsel gebruikt kunnen worden, b.v. suikers, hebben te maken met de discussie over de inzet als grondstof voor voedsel of materialen.

Het maatschappelijke draagvlak betreffende de herkomst en de duurzaamheid van biograndstoffen is wel een van de grotere zorgen bij veel stakeholders en zal, op basis van de gevoerde gesprekken, cruciaal zijn voor het succes van het biograndstoffenbeleid. Het met een grote groep stakeholders ontwerpen van een breed gedragen plan voor de beschikbaarheid en toepassing van biograndstoffen, denk daarbij aan een routekaart, is in onze ogen onontkoombaar.