

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1352

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2024

Groen gas is een belangrijke bouwsteen in een duurzaam en robuust energie-, grondstoffen- en landbouwsysteem. Groen gas is een gasmengsel dat geproduceerd is door de vergisting of vergassing van biograndstoffen en dat dezelfde samenstelling heeft als aardgas. De productie en inzet van groen gas helpt ons om onafhankelijker te worden van aardgasimport en helpt daarmee ook bij het bereiken van de klimaatdoelen op het gebied van CO₂-reductie. Daarnaast kan mestvergisting, als techniek die stikstof- en methaanemissies reduceert, bijdragen aan de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied.¹

In 2022 werd 230 miljoen kuub groen gas in Nederland geproduceerd. Het Programma Groen Gas richt zich op de groei van deze productie. Onderdeel van dit programma is het inrichten van een bijmengverplichting groen gas voor energieleveranciers.² Het doel van de bijmengverplichting is om de productie van groen gas in Nederland te vergroten door producenten voor langere termijn zekerheid te bieden over de richting van de markt. Een bijmengverplichting draagt ook bij de aan de ketensamenwerking en stimuleert energieleveranciers een sleutelrol te spelen in het verbinden van vraag en aanbod. Daarnaast is stimulering door middel van een bijmengverplichting flexibeler dan subsidiëring, omdat binnen de bijmengverplichting meebewogen kan worden met veranderende productiekosten.

Voor het zomerreces van 2023 heb ik uw Kamer per brief geïnformeerd over het wetsvoorstel bijmengverplichting groen gas.³ Tegelijkertijd is het wetsvoorstel in consultatie gebracht en ter toetsing voorgelegd aan de ATR en de NEa op respectievelijk regeldrukaspecten en handhaafbaarheid,

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 1146

² Dit is een andere bijmengverplichting dan de bijmengverplichting die geldt voor de mobiliteitssector, de zogenaamde regeling Energie voor Vervoer die volgt uit de Renewable Energy Directive III.

³ Kamerstuk 32 813, nr. 1283

uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF). Deze toetsings- en consultatiemomenten hebben tot drie wijzigingen in het wetsvoorstel geleid.

Allereerst ben ik voornemens de hoogte van de bijmengverplichting groen gas bij te stellen naar 3,8 megaton (Mton) CO₂-ketenemissiereductie in 2030. Ten tweede wordt de eindgebruikersgroep van de verplichting gelijkgetrokken met en verbreed naar het nieuwe Europese emissiehandelssysteem voor energieleveranciers (ETS2). Ten derde wordt de beoogde inwerkingtreding van de bijmengverplichting met een jaar uitgesteld. Ik kies hiervoor omdat de impact van uitstel op de cumulatieve CO₂-reductie gering is en op deze manier de noodzakelijke voorbereidingstijd voor energieleveranciers en de NEa gewaarborgd kan worden. Dit laatste ook met het oog op de tijd die benodigd is voor een goede wetsbehandeling in beide Kamers. In deze brief licht ik deze aanpassingen verder toe en schets ik uw Kamer welke gevolgen deze wijzigingen met zich meebrengen.

Hoogte doelstelling

In de vorige Kamerbrief heb ik aangekondigd dat ik voor de bijmengverplichting wil sturen op CO₂-ketenreductie. Dit betekent dat ik de doelstelling voor de bijmengverplichting niet uitdruk in een hoeveelheid groen gas, maar in de totale hoeveelheid CO₂-reductie die in de keten bereikt wordt. De jaarlijkse doelstelling van de bijmengverplichting zal oplopen van 0,8 Mton in 2026 tot 3,8 Mton CO₂-ketenemissiereductie in 2030.⁴ In mijn vorige Kamerbrief over de bijmengverplichting werd uitgegaan van een doel van 1,6 bcm in 2030. De nieuwe doelstelling resulteert in ca. 1,1 bcm in 2030. De nieuwe doelstelling leidt tot 0,4 Mton minder directe emissiereductie dan vastgelegd in de Voorjaarsnota van 2023. Binnen de klimaatwetcyclus zal ik mede op basis van de ramingen in de komende Klimaat- en energieverkenning (KEV) bezien of er redenen zijn voor aanvullende beleidsmaatregelen om te kunnen blijven voldoen aan onze nationale en Europese verplichtingen. Het volledige opbouwpad is weergegeven in figuur 1 en zal in een algemene maatregel van bestuur bij het wetsvoorstel worden vastgelegd. De uitgangspunten die zijn gehanteerd voor het berekenen van de hoogte van de doelstelling zijn opgenomen in tabel 1.

Het demissionaire kabinet komt met de aanpassing van de doelstelling tegemoet aan de inbreng van het ATR en consultatiereacties van onder meer de VNG en Energie Nederland, die het belang van een haalbaar en goed onderbouwd doel met oog voor de meerkosten voor eindgebruikers onderstreepten. Het kabinet verwacht de groengassector met de gestelde jaarlijkse doelen te stimuleren tot een significante opschaling van de groengasproductie in Nederland. De gerealiseerde productie van groen gas in de komende jaren zal daarbij een belangrijk criterium zijn voor de wijze waarop de bijmengverplichting na 2030 gecontinueerd kan worden en het bepalen van de hoogte van de bijmengverplichting na 2030. Een evaluatie van de werking van het wetsvoorstel is uiterlijk voorzien in 2027.

⁴ De bijmengverplichting stuurt op ketenemissiereductie. Dit betekent dat zowel directe emissiereducties (vervanging van fossiele brandstoffen door groen gas in eindgebruikerssectoren) als indirecte emissiereducties in de keten (bijvoorbeeld in de sectoren landbouw en transport) meetellen. De hoeveelheid directe reductie komt neer op ca. 2,0 Mton in 2030, ten opzichte van 2,4 Mton in de Voorjaarsnota van 2023.

Vergelijking tussen volume gas en hoeveelheid CO₂-reductie

Vergelijkingen tussen het volume aan gas en de hoeveelheid CO₂-reductie worden beïnvloed door twee dingen: 1) de methode die gebruikt wordt om de hoeveelheid CO₂-reductie te bepalen en 2) de grondstoffen waaruit het groen gas gewonnen wordt.

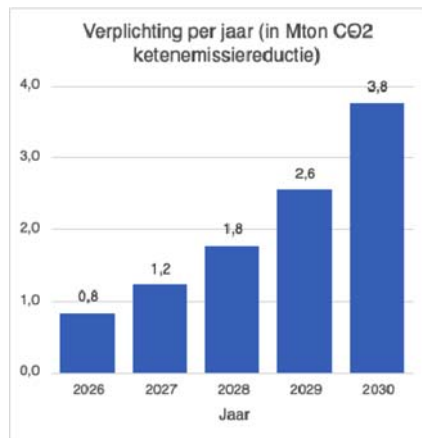
1) Methode voor bepalen ketenreductie

De ketenreductie binnen de bijmengverplichting wordt bepaald volgens de systematiek van de Renewable Energy Directive (RED). De ketenreductie is het verschil tussen de berekende broeikasgasketenemissie van groen gas ten opzichte van de ketenemissie van een fossiele referentiebrandstof. Deze methodiek omvat de emissiereductie in de hele keten. Deze methodiek is anders dan die van de emissieregistratie (waar bijvoorbeeld door het PBL mee gerekend wordt), waarbij alleen de emissiereductie op basis van vermeden fossiele brandstoffen worden meegenomen.

2) Grondstoffen waaruit groen gas wordt gewonnen

Bij de berekening volgens de rekenregels van de RED is van belang welke grondstoffen als uitgangspunt worden genomen. Mestvergisting leidt tot een afname in methaanemissies, waardoor een volume groen gas uit mest een grotere ketenemissiereductie kent dan een vergelijkbaar volume uit andere grondstoffen.

Figuur 1: opbouwpad bijmengverplichting



Het kabinet heeft op één punt besloten af te wijken van CE Delft. Het onderzoek van CE Delft gaat er vanuit dat 75% van de in 2030 beschikbare mest vergist kan worden.⁵ Met het oog op de vereiste opschaling en na afstemming met sectorpartijen kies ik voor een uitgangspunt van 45% van de beschikbare mest. Op basis van dit uitgangspunt wordt 2,4 van de 3,8 Mton CO₂-ketenemissiereductie gerealiseerd uit mest. Met deze inschatting wordt ook invulling gegeven aan de toezegging om uw Kamer

⁵ CE Delft heeft in deze inschatting gerekend met een reductie van de veestapel van 23%, conform de cijfers uit Beleidspakket A van de Quicksan stikstofmaatregelen die het PBL heeft uitgevoerd in 2021. Deze 23% is geen doel vanuit het Rijk.

te informeren over de potentiële broeikasgasemissiereductie die kan worden gerealiseerd uit mest.⁶

De keuze voor dit uitgangspunt qua hoeveelheid mest maak ik met het oog op de opschaling die mestvergisting in Nederland moet doormaken om van de huidige vijf procent vergisting naar de gestelde doelen te komen. Deze opschaling vereist een grote bouwopgave, inclusief de bijbehorende ontsluiting van mest. Het kabinet onderschrijft de synergiën tussen de opschaling van groen gas en de transitie in de landbouw. Mestvergisting kan bijdragen aan de doelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Hierbij volgt de beschikbaarheid van mest en de potentie van mestvergisting uit wat mogelijk is binnen de kaders voor stikstof, natuur, water en klimaat die gelden voor een duurzame landbouw.

Voor de mest die resteert binnen een duurzame landbouwsector voorziet het kabinet mestvergisting als belangrijke techniek voor de productie van energie, het verlagen van de methaan- en stikstofuitstoot, alsmede het creëren van verdienvermogen voor de agrarische sector. Ervaringen met de opschaling van vergisting in het buitenland (o.a. Duitsland en Denemarken) leren dat een nog snellere opschaling dan nu beoogd naar alle waarschijnlijkheid onrealistisch is. Daarbij brengt de stikstof- en vergunningenproblematiek specifiek voor deze sector aanvullende risico's met zich mee.

In deze doelstelling van 3,8 Mton wordt ook uitgegaan van een potentieel van 0,7 Mton CO₂-ketenreductie uit vergassing.⁷ Vergassing van droge reststromen – zoals houtresten en getorrificeerde biograndstoffen – kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verduurzaming van de koolstofketen, doordat via vergassing heterogene reststromen kunnen worden omgezet tot homogene koolstofdragers (waaronder groen gas), die breed en flexibel inzetbaar zijn in de energie- en grondstoffentransitie.

Vergassing is momenteel nog een innovatieve techniek. Om de ontwikkeling van de sector te versnellen, wordt van 15 februari tot 29 augustus 2024 een aparte tranche van de Demonstratie Energie en Klimaatinnovatie (DEI+) subsidieregeling specifiek voor vergassing opengesteld. Innovatie laat zich inherent moeilijk plannen. Het is daarom lastig in te schatten hoe groot de bijdrage van vergassing aan de bijmengverplichting op korte termijn zal zijn. Het Planbureau voor de Leefomgeving verwacht in de Klimaat- en Energieverkenning 2023 een zeer beperkte hoeveelheid productie uit vergassing in 2030. Gegeven die onzekerheid is het uitgangspunt van 0,7 Mton CO₂-ketenreductie uit vergassing al erg ambitieus.

Tabel 1: Uitgangspunten emissiereductie in 2030

	Volume groen gas (in miljard kubieke meter)	Emissiereductie in Mton CO ₂
Mest	0,4	2,4
Vergassing	0,4	0,7
Overig ¹	0,3	0,7

⁶ Handelingen II, 2023/24, nr. 12, aangaande toezegging 6218 van 12 oktober 2023 om aan te geven wat de potentiële broeikasgasreductie is van mestvergisting in het kader van de bijmengverplichting.

⁷ Deze hoeveelheid komt bij benadering overeen met 400 miljoen kuub groen gas uit vergassing.

	Volume groen gas (in miljard kubieke meter)	Emissiereductie in Mton CO ₂
Totaal	1,1	3,8

¹ Overige grondstoffen bestaan onder meer uit: reststromen uit de voedings- en genotsmiddelen-industrie, reststromen uit natuur en landschap, dierlijke bijproducten, groente-, fruit- en tuinafval en organische natte fractie, zuiveringsslib.

«Soorten» groen gas

Groen gas kan binnen de bijmengverplichting vallen als het voldoet aan de definitie van gas uit hernieuwbare bronnen uit de energieregeling (thans de Gaswet en opgenomen in het wetsvoorstel voor de Energiewet). Binnen die definitie wordt vereist dat het gas dezelfde kenmerken heeft als aardgas en is geproduceerd met hernieuwbare bronnen of energie uit hernieuwbare bronnen. Groen gas wordt in principe geproduceerd uit biogene reststromen. Groen gas kan ook geproduceerd worden door het synthetiseren van waterstof en koolstofdioxide tot methaan, oftewel methanisering. Deze optie is met name interessant voor specifieke gevallen waar wel potentie is om waterstof te produceren, maar geen eenvoudige mogelijkheid om dit te transporteren naar eindgebruikers.

Op dit moment voorzie ik geen significante bijdrage van methanisering aan het behalen van de doelstellingen, maar ik onderzoek de mogelijkheden om deze optie mogelijk te maken en daarmee te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. De regels voor synthetische brandstoffen (waaronder methaan) binnen ETS2 moeten nog worden vastgesteld en vervolgens geïmplementeerd. Ook voor de productie van methaan uit het biogene deel van gemengde afvalstromen onderzoek ik de opties onder de bijmengverplichting. De productie van methaan uit volledig niet-biogene reststromen wordt niet ondersteund binnen de bijmengverplichting.

Stroomlijning eindgebruikersgroep met ETS2 en gevolgen betaalbaarheid

De bijmengverplichting wordt opgelegd aan energieleveranciers die gas leveren. De hoogte per leverancier wordt vastgesteld aan de hand van het aandeel per leverancier in de totale levering van aardgas aan de eindgebruikersgroep. In het geconsulteerde wetsvoorstel werd uitgegaan van kleinverbruikers als eindgebruikersgroep. Op basis van het HUF-advies van de NEa heeft het kabinet besloten de eindgebruikersgroep van de bijmengverplichting gelijk te schakelen met het ETS2.

Het ETS2 is het Europese emissiehandelssysteem voor brandstof- en energieleveranciers. Hierover is in 2023 een akkoord bereikt in de EU, dat momenteel wordt geïmplementeerd in nationale wetgeving.⁸ De eindgebruikers binnen de reikwijdte van het ETS2 zijn de gebouwde omgeving, het mkb, de landbouw, de kleine industrie en alle overige grootverbruikersaansluitingen die niet onder het bestaande ETS1 vallen. Het uitgangspunt is hierbij dat Nederland het ETS2 breed toepast met de zogenaamde opt-in conform de Voorjaarsnota 2023. Hier heeft echter nog geen definitieve besluitvorming over plaatsgevonden.

Het ETS2 omvat, naast aardgas, ook vloeibare brandstoffen, voornamelijk gebruikt in het wegvervoer, maar deze zijn uitgezonderd van de bijmeng-

⁸ Kamerstuk 36 407

verplichting groen gas.⁹ Met de aansluiting bij ETS2 bestaat de eindgebruikersgroep van de bijmengverplichting voor 72% uit de gebouwde omgeving en voor 28% uit overige sectoren, terwijl deze verhouding in het geconsulteerde wetsvoorstel 91% gebouwde omgeving en 9% overige sectoren was.

Uitbreiding van de doelgroep heeft drie voordelen. Allereerst hoeven energieleveranciers door deze uitbreiding maar eenmalig te rapporteren over hun leveringen onder het ETS2 en de bijmengverplichting. De NEa hoeft deze gegevens vervolgens ook maar eenmalig te controleren en te verwerken. Dit leidt tot een significante daling van de administratieve lasten en verbetert de uitvoerbaarheid voor zowel leveranciers als de NEa. Ten tweede wordt voorkomen dat er verschillen ontstaan in de rapportages en eventuele correcties van beide verplichtingen, terwijl dezelfde gegevens aan de basis liggen van beide verplichtingen. Ten derde leidt deze aanpassing, zoals in de volgende alinea's uiteengezet, tot een spreiding van de kosten van de bijmengverplichting over meerdere eindgebruikers (de meerkosten gelden niet alleen voor kleinverbruikers, maar ook voor grootverbruikers die binnen de doelgroep gaan vallen).

Met het aanpassen van de doelstelling en het verlagen van het aandeel mestvergisting vind ik het ook verstandig om de hoogte van de buy-out naar beneden bij te stellen (van 500 naar 450 euro/ton). Op deze manier worden ook overwinsten voor producenten die tegen lagere kosten groen gas kunnen produceren beperkt, als de bijmengverplichting in een schaarse markt een prijsopdrijvend effect heeft. Met de buy-out krijgen energieleveranciers de mogelijkheid om een (gedeelte van) hun verplichting af te komen. Om de totale meerkosten te begrenzen, mogen energieleveranciers volledig gebruik maken van de buy-out. Ik verwacht dat zij door de invoering van het ETS2 en de hoogte van de buy-out voldoende prikkels hebben om zo min mogelijk gebruik te maken van de buy-out. De hoogte van de buy-out wordt vastgesteld voor de beginjaren (2026–2027) en wordt in 2027 geëvalueerd voor een eventuele herziening vanaf 2028.

De aangepaste doelstelling, de verbreding van de doelgroep, een aanpassing in de hoogte van de buy-out en het verrekenen van meerkosten voor ETS2 leiden tot een aanzienlijke daling van de eindgebruikerskosten voor de bijmengverplichting (zie tabel 2). Op basis van ambtelijke inschattingen zijn de maximale meerkosten 12–17 cent per kuub gas in 2030 exclusief btw.¹⁰ In de Kamerbrief van 14 juli ging ik nog uit van 28 cent per kuub gas. De maximale nationale meerkosten bedragen in totaal 1,6 miljard euro in het jaar 2030.

De effecten van de meerkosten van de bijmengverplichting voor het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties worden – in samenhang met ETS2 – nader in beeld gebracht en worden meegewogen bij het definitieve wetsvoorstel. De inzet van groen gas is ook een optie voor de verduurzaming van ETS1 sectoren. Die inzet wordt in potentie minder aantrekkelijk door de bijmengverplichting groen gas. Dit effect moet worden afgewogen binnen het geheel van verduurzamingsroutes voor de industrie (in het bijzonder de regionale Cluster 6 industrie) en wordt

⁹ Omdat de bijmengverplichting zich richt op de energieleveranciers van gas, valt de vervoerssector – die wordt genormeerd middels de Hernieuwbare Brandstofeenheden of de aangekondigde emissiereductie-eenheden – grotendeels buiten deze verplichting. De enige uitzondering is de levering van gecombineerd gas aan een CNG-vulstation, die levering valt wel binnen de bijmengverplichting. LNG valt als vloeibaar gemaakt gas buiten de verplichting.

¹⁰ In deze inschatting wordt uitgegaan van de maximale meerkosten, als de buy-out prijszettend wordt. Als groengaseenheden (GGE's) onder het niveau van de buy-out worden ingezet, dan worden de meerkosten lager.

meegenomen binnen het Programma Groen Gas, waarin ook geanalyseerd zal worden hoe groen gas in de toekomst optimaal ingezet kan worden.

Een volgend kabinet zou ervoor kunnen kiezen om de meerkosten van de bijmengverplichting te compenseren via generiek beleid of specifieke maatregelen. Daarbij kan onderzocht worden of het mogelijk is om de energiebelasting groen gas te differentiëren van aardgas of te onderzoeken of een vergelijkbare lastenvermindering verkregen kan worden via een generieke tariefaanpassing van de energiebelasting voor de gehele doelgroep.

Tabel 2: meerkosten bijmengverplichting aangepaste wetsvoorstel ten opzicht van het geconsulteerde wetsvoorstel

	Geconsulteerde wetsvoorstel	Aangepaste wetsvoorstel
<i>Doelstelling</i>	1,6 bcm (miljard kubieke meter)	3,8 Mton CO ₂ -equivalent ¹
<i>Hoogte buy-out</i>	€ 500/ton CO ₂	€ 450/ton CO ₂
<i>Inschatting totale gasverbruik doelgroep in 2020</i>	10 bcm (doelgroep kleinverbruikers)	14 bcm (doelgroep ETS2)
<i>(Maximale) meerkosten</i>	28 cent/m ³ gas (exclusief btw)	12–17 cent/m ³ gas (exclusief btw)

¹ Deze hoogte komt overeen met ongeveer 1,1 bcm groen gas. Dit is een benadering, omdat de precieze hoogte afhangt van de grondstoffen die worden gebruikt voor de productie van groen gas.

In tabel 2 zijn de wijzigingen in uitgangspunten en de gevolgen voor de meerkosten in beeld gebracht. Om tot de maximaal geschatte meerkosten te komen is er een inschatting gemaakt voor de hoeveelheid gasverbruik in 2030, waarbij uitgegaan wordt van minimale en maximale energiebesparing conform de bandbreedte van de KEV 2022 voor de gebouwde omgeving.¹¹ Energieleveranciers hoeven voor het deel groen gas dat is geleverd geen emissierechten in te leveren in het ETS2, omdat deze een emissiefactor nul krijgen in het ETS2. Het bedrag voor deze vrijstelling is dus afhankelijk van de marktprijs van een ETS2 emissierecht.

Vervolg en voortgang programma groen gas

Momenteel worden de laatste wijzigingen in het wetsvoorstel verwerkt. Vervolgens zal het wetsvoorstel naar de Raad van State worden gestuurd en aan de Europese Commissie worden verzonden in het kader van de plicht tot notificeren van het instellen van technische voorschriften. In deze toetsing zal de Commissie de verenigbaarheid van het voorstel met de interne markt voor groen gas betrekken.

Gegeven de verwachte doorlooptijd van het advies van de Raad van State en behandeling in beide Kamers, is het onzeker of 1 januari 2025 haalbaar is. Tegelijkertijd moeten energieleveranciers en de NEa zich voorbereiden op de daadwerkelijke invoering en in hun contractering rekening houden met de uiteindelijke invoeringsdatum. Daarom kies ik ervoor om nu al duidelijkheid te bieden en de beoogde invoering uit te stellen tot 1 januari 2026. Praktisch gezien heeft dit besluit tot gevolg dat het doel voor 2025

¹¹ Er is gekozen voor deze benadering, omdat er nog geen inschattingen zijn van het gasverbruik van ETS2 in 2030. Aangezien de gebouwde omgeving de grootste doelgroep is binnen de bijmengverplichting is deze groep als referentie genomen. Vergelijkbare meerkosten zullen ook gelden voor het mkb. Tabellen bijlage bij de Klimaat- en Energieverkenning 2022, tabblad 11b, te raadplegen via: <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2022>

vervalt. De impact op de cumulatieve CO₂-reductie is gering, omdat de benodigde productie voor 2025 op dit moment al wordt behaald. Het doel voor 2030 wijzigt niet en ook het groeipad richting 2030 verandert niet.

Parallel aan het wetsvoorstel voor de bijmengverplichting groen gas, en de hierboven ook genoemde openstelling van de DEI+ specifiek voor vergassing, werkt het kabinet in het Programma Groen Gas ook aan faciliterend beleid voor de groen-gastransitie. Voldoende voortgang op het gebied van ruimtelijke inpassing, netbeheer, grondstofbeschikbaarheid en duurzaamheid zijn essentiële voorwaarden voor het behalen van de doelen van het Programma en de bijmengverplichting. Het demissionaire kabinet zet hier onverminderd op in, en zal u hier later dit jaar nader over informeren.

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