

Aan Provinciale Staten

DATUM	5-1-2021	NUMMER PS	Voegt de griffie toe
DOMEIN	SLO	COMMISSIE	M&M
STELLER	Jeroen Daey Ouwens	TELEFOONNUMMER	06-36101287
DOCUMENTUM NUMMER	821CFE03	PORTEFEUILLEHOUDER	Van Essen

Onderwerp Statenbrief:

Uitvoering Motie 103 'Duidelijk over Duurzaamheid'

Voorgestelde behandeling:

Ter informatie

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting

Middels deze brief informeren wij u over de uitkomsten van het onderzoek 'Bio-energie in de provincie Utrecht' dat in opdracht van de provincie Utrecht is uitgevoerd door Royal HaskoningDHV (RH DHV). Met dit onderzoek geven we uitvoering aan de motie 'Duidelijk over Duurzaamheid' (M103) en aan de toezeggingen in het Coalitieakkoord 2019-2023 en het Programmaplan Energietransitie 2020-2025. Op basis van een analyse van de voor- en nadelen van de verschillende toepassingen van biomassa voor bio-energie, worden in het rapport aanbevelingen gedaan voor het gebruik van biomassa in de Utrechtse energietransitie tot 2030. Wij delen in algemene zin de conclusies van het rapport en zijn, met inachtneming van onze rol en verantwoordelijkheden, voornemens om ons beleid hier op aan te passen.

Inleiding

Aanleiding

In het Coalitieakkoord 'Nieuwe Energie voor Utrecht' 2019-2023 hebben we aangegeven de wenselijkheid en effectiviteit van het gebruik van verschillende vormen van biomassa in de provincie Utrecht te onderzoeken als basis voor de verdere ontwikkeling van het beleid voor duurzame energie.

Op 6 november 2019 hebben Uw Staten de motie 'duidelijk over duurzaamheid' (M103) aanvaard. Hierin draagt u het college op om haast te maken met het onderzoek naar de (on)wenselijkheid van biomassa in de Utrechtse energiemix en daarin aandacht te hebben voor zowel duurzaamheid als luchtkwaliteit. Ook vraagt u ons te onderzoeken welke competenties de provincie heeft om nieuwe biomassacentrales te weren indien deze op basis van duurzaamheid dan wel luchtkwaliteit als onwenselijk uit het onderzoek komen. Ten slotte wordt gevraagd de omgevingsdiensten opdracht te geven streng te handhaven op inputcontrole en filtering van biomassacentrales.

In het Programmaplan Energietransitie 2020-2025 dat uw Staten op 29 januari 2020 vastgesteld hebben, is opgenomen dat in 2020 een onderzoek wordt uitgevoerd om vast te stellen of biomassa als grootschalige duurzame energiebron voor de provincie Utrecht kan dienen.

Tijdens een informatiesessie op 13 oktober 2020 heeft RH DHV het onderzoek op hoofdlijnen gepresenteerd aan de commissie Milieu en Mobiliteit en was er gelegenheid om nog aandachtspunten mee te geven.

Uitkomsten onderzoek bio-energie in de provincie Utrecht

Het onderzoek richt zich op het gebruik van biomassa als grondstof voor de productie van bio-energie. In de provincie Utrecht komt biomassa vrijwel uitsluitend als reststroom vrij. Relatief droge biomassa wordt doorgaans verbrand en natte biomassa wordt meestal vergist. Vanwege de benodigde schaalgrootte worden vrijkomende

afvalstromen zoals huishoudelijk afval, rioolslib en sloophout buiten de provincie verwerkt. In de provincie Utrecht wordt nauwelijks gebruik gemaakt van geïmporteerde biomassa uit buitenlandse (overzeese) gebieden. Dit betreft enkel het gebruik van houtpellets (bijv. uit Duitsland) in kleinschalige warmtetoepassingen.

Uit het onderzoek blijkt dat bio-energie op dit moment een grote rol speelt in de productie van hernieuwbare energie. In 2018 bestond 70% van de hernieuwbare energie in de provincie Utrecht uit bio-energie. Het ging om 3,2 petajoule (PJ) bio-energie op een totaal van 4,6 PJ hernieuwbare energie. Het aandeel hernieuwbare energie bedroeg 4,5% van het totale energiegebruik in de provincie Utrecht. Bio-energie wordt in onze provincie vooral gebruikt voor transport (2,1 PJ) en warmte (1,0 PJ), en nauwelijks voor de productie van elektriciteit (0,1 PJ uit biogas). Op basis van een inventarisatie van geplande en relatief grote biowarmteprojecten wordt verwacht dat de productie van biowarmte zal groeien van circa 1,0 PJ naar circa 3,5 PJ in 2025. Hieronder valt ook groen gas. Dit is ruw biogas dat eerst wordt opgewerkt tot aardgaskwaliteit, en vervolgens in het aardgasnet wordt geïnjecteerd.

De meest omvangrijke toepassing van houtachtige biomassa in Nederland betreft bijstook in kolencentrales. Deze toepassing scoort vanuit een breder duurzaamheidsperspectief ongunstig maar komt in de provincie Utrecht niet voor.

In lijn met het recente SER-advies, wordt in het rapport aanbevolen de in de provincie aanwezige biomassa eerst hoogwaardig toe te passen en het restant te benutten voor energietoepassingen (cascadering). Ook als rekening wordt gehouden met cascadering blijkt dat de provincie Utrecht zelfstandig beschikt over voldoende vergistbare biomassa om een forse groei van de groen gasproductie mogelijk te maken. Houtachtige biomassa daarentegen is slechts beperkt beschikbaar in de provincie Utrecht.

De voor- en nadelen van het gebruik van biomassa voor bio-energie zijn in kaart gebracht aan de hand van onderstaande criteria:

- Klimateffect: bepaald als CO₂-emissiereductie over de hele keten
- Luchtkwaliteit: bepaald als bijdrage aan de luchtkwaliteit door emissies van fijnstof en NO_x
- Potentieel: bepaald als potentiële bijdrage aan de energietransitie in PJ in 2030 (en hierna)
- Schaalmaat: bepaald als zijnde passend bij het karakter van de (provinciale) omgeving
- Landgebruik: bepaald als het beslag op ruimtegebruik in de provincie Utrecht (en elders)
- Andere (kwalitatieve) effecten zoals: biodiversiteit, nutriëntenrecycling, koolstofschuld en terugverdientijd, verdringing van 'hoogwaardiger' toepassingen, kosteneffectiviteit.

Op basis van deze analyse zijn de verschillende combinaties van grondstoffen en toepassingen verdeeld in een aantal categorieën:

- Biomassa techniek combinaties (BTC) die aan één of meerdere criteria niet (kunnen) voldoen:
 - Afvalverbrandingsinstallaties (huishoudelijk en vergelijkbaar afval, afvalhout, RWZI slib)
 - Installaties waarmee alleen bio-elektriciteit wordt geproduceerd
 - Grootschalige energieproductie in kolen- en gascentrales
 - Grootschalige productie van bio-transportbrandstoffen uit onder andere gebruikte oliën en vetten.

Gezien de benodigde industriële schaalmaat wordt in het rapport aanbevolen deze BTC's voor de provincie Utrecht als onwenselijk te beschouwen. Aanvullend is de CO₂-emissiereductie bij sommige BTC's (elektriciteitsproductie; grootschalige import) naar alle waarschijnlijkheid te laag (< 80% over de keten¹). Al deze BTC's komen overigens nu niet voor in de provincie Utrecht en evenmin zijn er voor zover bekend initiatieven hiertoe.

- BTC's in de provincie Utrecht die onder randvoorwaarden aan de criteria (kunnen) voldoen:
 - Het benutten van natte biomassa (bijvoorbeeld mest, maaisel, GFT en slib) voor de productie van biogas of groen gas
 - Het benutten van verse houtachtige biomassa voor de productie van warmte in stadsverwarming en in de industrie.

In het onderzoek wordt geadviseerd groen gas als wenselijk te beschouwen omdat er een relatief groot regionaal aanbod is van grondstoffen en er voornamelijk geen hoogwaardiger verwerkingstechnieken zijn. Het voorkomen van geuremissie is hierbij een aandachtspunt.

Voor biogas wordt - gezien de vrijkomende emissies naar lucht bij het op locatie en op relatief kleine schaal verbranden van biogas voor de productie van warmte of warmte en elektriciteit (warmtekrachtkoppeling) -

¹ Volgens de Europese richtlijn duurzame energie moet een bio-energie project, beschouwt over de gehele keten en over zijn levensduur, leiden tot een netto CO₂-emissiereductie van minimaal 80% met ingang van 1 januari 2026. BioGrace 2 is de geaccepteerde methodiek om deze CO₂-emissiereductie te berekenen.

geadviseerd dit als minder wenselijk te beschouwen. Het is tevens niet altijd mogelijk om groen gas te maken, bijvoorbeeld in het buitengebied waar het aardgasnetwerk minder is ontwikkeld.

Hetzelfde advies geldt voor houtachtige biomassa dat onder bepaalde voorwaarden en bij een bepaalde schaalgrootte als wenselijk kan worden gezien. Hiervoor geldt weliswaar dat (bij voldoende schaalgrootte) enige mate van import vanuit aangrenzende provincies noodzakelijk is, maar er tot 2030 behalve biogas geen hernieuwbare alternatieven zijn voor hoge-temperatuur productie en er vooralsnog evenmin hoogwaardiger toepassingen zijn voor het verwerken van de reststromen.

- Een aparte categorie zijn de kleinschalige vormen van bio-energie in de provincie Utrecht:
 - Open haarden en kachels bij particulieren, inzethaarden, vuurschalen en -korven, barbecues en dergelijke voldoen niet aan de criteria, met name luchtkwaliteit. In het rapport wordt geadviseerd deze categorie als onwenselijk te beschouwen.
 - Voor de ENplus gecertificeerde houtpellet Cv-ketel daarentegen wordt in het rapport geadviseerd deze als wenselijk te zien maar alleen wanneer er geen alternatief is. In gebieden van de provincie Utrecht waar er, gezien de huidige luchtkwaliteit (NO_x en fijnstof), de geldende WHO-advieswaarden en gezondheidseffecten, sprake is van een slechte luchtkwaliteit, zijn deze onwenselijk.

Voor al deze kleinschalige toepassingen van biomassa zijn gemeenten het bevoegd gezag. De schadelijke emissies naar lucht ten gevolge van verbranding op kleine schaal (< 2 MW) zijn bijzonder hoog. Aanvullend zijn er twijfels over de duurzaamheid van het hout ingezet in kachels, open haarden en dergelijke. Het gaat hier meestal niet om reststromen, de koolstofterugverdientijd is (te) hoog en er zijn hoogwaardiger toepassingen. Een uitzondering vormt de ENplus gecertificeerde pelletketel omdat in dit geval de (regionale) herkomst van de biomassa wordt geborgd en de koppeling met een Cv-ketel een hoog omzettingsrendement garandeert. Echter, pelletketels stoten nog steeds fijnstof uit waardoor wordt geadviseerd de toepassing in gebieden waar sprake is van een slechte luchtkwaliteit als onwenselijk te beschouwen.

- Innovatieve vormen van biomassa en bio-energie in de provincie Utrecht die aan de criteria voldoen:
 - Benutting van aquatische biomassa als brandstof
 - Productie van groene waterstof met behulp van vergisten
 - Vergassing, torrefactie en pyrolyse van biomassa.

In het rapport worden randvoorwaarden geïdentificeerd waarmee de provincie Utrecht kan sturen op een beter gebruik van biomassa. Deze randvoorwaarden zijn aanvullend aan de huidige wet- en regelgeving en tegelijkertijd ook uitvoerbaar. Aanbevolen wordt de randvoorwaarden te verankeren via het provinciale omgevingsbeleid, de vergunningverlening en via aanvullende bilaterale maatwerkafspraken met initiatiefnemers.

Uit wetenschappelijke publicaties en opsporingsonderzoeken door de politie volgt dat verschillende vormen van bio-energie vatbaar zijn voor criminele inmenging. Verschillende overheidsorganen zijn betrokken bij het tegengaan hiervan. Ook de provincie Utrecht is alert op de risico's van criminele inmenging. De maatregelen die de provincie kan treffen verschillen per vorm van bio-energie en de wijze waarop die gefaciliteerd zal worden. In sommige gevallen kan crimineel misbruik worden tegengegaan via inzet van de wet Bibob. Bijlage A3 van het rapport gaat in algemene zin in op het risico op crimineel misbruik bij bio energie.

Voorgenomen beleidswijzigingen

Het Klimaatakkoord, waar Uw Staten zich aan gecommitteerd hebben, vraagt om energiebesparing en groei van hernieuwbare energieproductie in alle sectoren. Alle hernieuwbare energiebronnen zijn daarvoor nodig. Zo ook, mits duurzaam en binnen strikte voorwaarden, sommige vormen van bio-energie. Bio-energie, en dan met name biowarmte, kan de warmtevraag invullen daar waar dit vooralsnog niet mogelijk is met andere hernieuwbare warmtebronnen.

In het onderzoek zijn de verschillende vormen van gebruik van biomassa getoetst aan criteria voor duurzaamheid en luchtkwaliteit. Op basis van deze analyse zijn aanbevelingen gedaan om de verschillende toepassingen van biomassa als wenselijk dan wel onwenselijk te beschouwen. We zijn voornemens om in lijn met deze aanbevelingen en met inachtneming van onze rol en verantwoordelijkheden, in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening nader aan te geven welke toepassingen we als wenselijk en welke we als onwenselijk beschouwen op grond van genoemde criteria. Voor kleinschalige vormen van bio-energie (open haarden, kachels etc.) in de woonomgeving nemen we dit op in het programma Gezond en Veilig Utrecht. Gemeenten zijn hiervoor het bevoegd gezag.

In het onderzoeksrapport wordt ook aangegeven hoe we als provincie kunnen sturen op een beter gebruik van biomassa door een aantal randvoorwaarden, aanvullend op bestaande wetgeving, te verankeren in het provinciale omgevingsbeleid. We zijn voornemens in de Omgevingsvisie en -verordening op te nemen dat:

- Onze langetermijnvisie gericht is op het minimaliseren van de inzet van biomassa voor energie.

- Biomassa alleen gebruikt moet worden wanneer er voor het invullen van de warmtevraag geen alternatieve hernieuwbare energiebron beschikbaar is.
- Alleen laagwaardige biomassa gebruikt moet worden die niet inzetbaar is als grondstof voor hoogwaardiger toepassingen.
- Alleen duurzame en gecertificeerde biomassa gebruikt moet worden.
- Alleen biomassa moet worden ingezet in de provincie met een aantoonbare CO₂-emissiereductie over de gehele keten in vergelijking met fossiele energie.
- Waar er sprake is van emissies naar lucht, sluiten wij aan bij de gemaakte afspraken over emissiebeperking in het landelijke Schone Lucht Akkoord dat wij op 13 januari 2020 ondertekend hebben.

De voorgenomen wijzigingen leiden tot een aanscherping van het huidige provinciale omgevingsbeleid en sluiten aan bij de zienswijzen over biomassa op de Ontwerp Omgevingsvisie en Ontwerp Interim Verordening. Hier gaan we in de Nota van beantwoording op in. In deze Nota van beantwoording nemen we ook ambtshalve wijzigingen op. In de huidige Omgevingsvisietekst over 'Ruimte voor biomassa' is het onderzoek naar bio-energie aangekondigd. Deze tekst willen we actualiseren. Het nieuwe tekstvoorstel nemen we als ambtshalve wijziging in de Nota van beantwoording op, voor zover daar via de reactie op de zienswijzen niet aan tegemoet gekomen wordt. Aanpassing van de huidige regelgeving in de Ontwerp Interim Omgevingsverordening vindt plaats bij de vaststelling van de Omgevingsverordening die gepland is voor eind 2021.

Naast de randvoorwaarden die geborgd kunnen worden via het provinciale omgevingsbeleid, zijn er ook randvoorwaarden die betrekking hebben op de bedrijfsvoering van initiatiefnemers van bio-energieprojecten. Over deze randvoorwaarden, zoals een professionele organisatie en bedrijfsvoering, en transparante communicatie over bedrijfsvoering en emissies, kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden met de initiatiefnemer. Deze maatwerkafspraken zullen in de meeste gevallen tussen gemeenten en initiatiefnemers gemaakt worden. Wij zullen hierbij waar nodig een faciliterende rol vervullen.

Eén van de mogelijkheden om te sturen op een beter gebruik van biomassa is proactieve begeleiding, monitoring en handhaving van bio-energieprojecten. Dit sluit aan bij uw verzoek in motie 103 om de omgevingsdiensten opdracht te geven streng te handhaven op inputcontrole en filtering van biomassacentrales. In de opdrachtverlening voor 2021 geven wij de RUD opdracht tot toezicht op de input van de biomassa en de emissies van de biomassa-installaties die passen binnen de huidige opdrachtverlening(en) van de provincie aan de RUD. Indien nodig zal de RUD handhavend optreden. Aanvullend zullen wij in 2021 een voorstel uitwerken voor een opdracht richting de RUD en ODRU en de gemeenten tot voornoemd toezicht (en handhaving indien nodig) van de biomassa-installaties die vallen onder het bevoegd gezag van gemeenten.

Ten slotte zullen wij, conform de motie 'Schone Lucht begint thuis' (aanvaard op 11 november 2020), onderzoeken of en hoe een subsidie op (rookgas)filters bij kan dragen aan een schonere lucht. U wordt hierover nader geïnformeerd. Toepassingen van biomassa die wij op basis van het onderzoek als onwenselijk beschouwen zullen worden uitgesloten van subsidies op grond van de uitvoeringsverordening subsidies energietransitie (USET). Dit zal worden geïmplementeerd bij de eerstvolgende aanpassing van de USET die voorzien is in het eerste kwartaal van 2021.

Vervolgprocedure / voortgang

De voorgenomen aanpassingen m.b.t. het huidige beleid in de Ontwerp Omgevingsvisie kunnen worden meegenomen bij de vaststelling van de Omgevingsvisie in PS op 10 maart 2021. De aanpassing van de huidige regelgeving in de Ontwerp (interim) Omgevingsverordening vergt meer tijd voor uitwerking en kan worden meegenomen bij de Omgevingsverordening die volgens planning eind 2021 door Uw Staten wordt vastgesteld. Over de voortgang van de overige aanpassingen en activiteiten zullen wij u via de P&C-cyclus informeren en waar nodig via een statenbrief op de hoogte brengen.

Bijlagen

Rapport 'Bio-energie in de provincie Utrecht, rol en randvoorwaarden', Royal HaskoningDHV, december 2020

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

Secretaris,
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen