

Consultatiereactie EBN op het ontwerp-beleidsprogramma Klimaat

Samenvatting

- Het beleidsprogramma benoemt de mix van instrumenten waarmee de overheid de klimaatdoelstellingen wil behalen. Ook de inzet van staatsdeelnemingen behoort tot deze instrumenten, zeker wanneer subsidiëren, normeren en beprijzen niet voldoende zijn om projecten en markten op gang te brengen en om het publieke belang te borgen. De belangrijke rol van staatsdeelnemingen in de energietransitie zou in het beleidsprogramma nadrukkelijker benoemd kunnen worden.
- EBN is van mening dat productie van blauwe waterstof een prominentere plek kan krijgen in het beleidsprogramma. Deze productiemethode van waterstof, op basis van aardgas gecombineerd met CO₂-opslag, kan bijdragen aan snelle reductie van emissies en zorgen voor de opschaling die nodig is voor de uitrol van de infrastructuur en productie van hernieuwbare waterstof.
- Aardgas zal tijdens de energietransitie nog onderdeel zijn van de energiemix. Er is op de korte termijn winst te behalen bij de reductie van scope I en II emissies (directe uitstoot eigen organisatie en indirecte uitstoot binnen eigen organisatie), zoals door elektrificatie van productieplatforms op zee. Om de klimaatdoelen van 2030 en 2050 te behalen zijn ook deze reducties onmisbaar en verdienen daarom een plek in het beleidsprogramma.
- De warmtevoorziening betreft een groot deel van het energieverbruik. Verduurzaming van de gebouwde omgeving is daarom een belangrijke opgave. Zonder een ketenaanpak komt de warmtetransitie moeizaam van de grond, met name voor de collectieve oplossingen zoals bij een warmtenet. De in het coalitieakkoord voorgestelde nationale subsidieregeling warmtenetten biedt perspectief voor meer succesvolle duurzame warmteprojecten. EBN stelt voor om – in aanvulling op SCAN – ook te bekijken of aanvullend exploratie-onderzoek naar de potentie van de ondergrond voor de energietransitie gesubsidieerd kan worden.
- Ook voor het realiseren van CO₂-opslag is een ketenaanpak essentieel. Om de grote potentie van Nederland voor CO₂-opslag waar te maken en zo snel mogelijk grootschalige CO₂-reductie via CCS te realiseren, is publieke private samenwerking nodig om de markt op gang te brengen, waarbij via de inzet van staatsdeelnemingen publieke belangen kunnen worden geborgd.
- Verder is energieopslag van groot belang om de vraag- en het aanbod van (duurzame) energie te matchen, de voorzieningszekerheid van energie te borgen en de druk op de energienetwerken te verlichten. De ondergrond kan daarbij een grote rol spelen, inclusief het hergebruik van bestaande olie- en gasinfrastructuur. EBN is al actief in de ondergrondse opslag van aardgas, maar onderzoekt ook de mogelijkheden voor de opslag van duurzame energiedragers, zoals waterstof en groen gas.

Rol EBN in de energietransitie

EBN werkt als staatsdeelneming samen met publieke én private partners aan een toekomstbestendige energievoorziening. EBN is na de implementatie van de splitsingswet de enige staatsdeelneming actief in de energieproductie en speelt een centrale rol in het vormgeven van de publiek-private samenwerking in de energiewinning in Nederland. EBN heeft een wettelijke taak in de olie- en gaswinning en is daarnaast actief in geothermie, CCS, waterstof, groen gas en energieopslag. Vanuit deze positie en haar relatie met alle spelers kan EBN 'verbindende kracht' geven aan de energietransitie. EBN doet graag enkele suggesties en aanbevelingen om verdere CO₂-besparing mogelijk te maken en knelpunten in de klimaat- en energietransitie weg te nemen.

Het beleidsprogramma stelt een mix van instrumenten voor, namelijk subsidiëren, normeren en beprijzen. Staatsdeelnemingen spelen een belangrijke rol in de energietransitie, zeker wanneer subsidiëren, normeren en beprijzen niet voldoende zijn om projecten en markten op gang te brengen en publieke belangen te borgen. Deze belangrijke rol van staatsdeelnemingen zou in het beleidsprogramma nadrukkelijker benoemd kunnen worden.

Scope I en II besparingen bij Nederlandse gasproductie

Elke mogelijke besparing van CO₂ brengt ons dichterbij het doel van CO₂-neutraliteit in 2050. Het beleidsprogramma richt zich echter met name op scope III emissies (eindverbruikers). Er is ook veel reductie te behalen door te richten op scope I (directe uitstoot van organisaties) en II (indirecte uitstoot binnen eigen organisatie).

Binnenlandse productie van aardgas en import van aardgas blijven nodig zolang er in Nederland aardgas wordt verbruikt terwijl we de overstap maken naar duurzame alternatieven. Nederlands aardgas uit de kleine velden heeft een lagere CO₂-footprint dan geïmporteerd gas, vooral in het geval van LNG. Aardgas speelt nu en in de nabije toekomst ook nog een grote rol in de elektriciteitsproductie, als regelbaar (piek)vermogen voor gascentrales. Gas uit eigen bodem heeft ten opzichte van geïmporteerd aardgas ook het voordeel dat de voorzieningszekerheid van Nederland beter is geborgd. De winning van aardgas uit Nederlandse bodem neemt wel snel af. De geraamde winning zal onder het niveau van de totale vraag naar aardgas in Nederland blijven.

Zolang er Nederlands gas wordt geproduceerd is er de mogelijkheid om de uitstoot van de gasproductie zelf (scope I) verder te reduceren, bijvoorbeeld door het elektrificeren van nieuwe en bestaande productieplatforms. De scope III emissies van het in Nederland gebruikte aardgas kunnen sterk gereduceerd worden door aardgas om te zetten naar 'blauwe' waterstof in combinatie met CCS. In het Ontwerp Beleidsprogramma Klimaat worden de productie van groene waterstof en de import van waterstof besproken terwijl de productie van blauwe waterstof weinig aandacht krijgt, maar wel als onmisbare schakel wordt genoemd. Het in Nederland maken van waterstof uit aardgas kan een belangrijke aanvulling zijn die sneller voor opschaling van de waterstofeconomie zorgt en tegelijkertijd de scope III emissies ten gevolge van het aardgasgebruik sterk kan reduceren.

Los van de emissiebesparingen tijdens de gasproductie, is het zaak om goed na te denken over hoe we zo efficiënt mogelijk de platforms en infrastructuur kunnen inzetten of hergebruiken voor toepassingen van hernieuwbare energie nadat de gasproductie is gestopt.

Verduurzaming van de gebouwde omgeving

De warmtevoorziening is verantwoordelijk voor 41 procent van het totale energieverbruik in Nederland. Een groot deel daarvan komt voor rekening van de gebouwde omgeving. Het is daarom van groot belang dat de warmtetransitie in de komende jaren tot een versnelling komt. Geothermie is een van de duurzame bronnen waarmee we dit gaan doen.

Geothermie heeft de potentie om 25 procent van de warmtenetten in de gebouwde omgeving en 50 procent van de glastuinbouw van duurzame warmte te voorzien.

In het ontwerp Beleidsprogramma wordt geothermie gekwalificeerd als 'duurdere techniek'. Deze kwalificatie laat echter buiten beschouwing dat de kosten voor energielevering bij warmtenetten, in tegenstelling tot elektrische oplossingen en het gasnet, niet gesocialiseerd zijn – en daarom meegenomen worden in de prijs. Het is te overwegen om deze warmtesysteemkosten ook te subsidiëren en daarmee voor een eerlijk speelveld tussen verschillende technieken te zorgen. De in het coalitieakkoord voorgestelde nationale subsidieregeling warmtenetten biedt daar mogelijkheid toe.

Er wordt in het beleidsprogramma (p. 33) verwezen naar het Klimaatfonds voor het stimuleren van hernieuwbare energieopwekking, inclusief waterstof. EBN is van mening dat in het beleidsprogramma nadrukkelijker de voorkeur uitgesproken zou kunnen worden die lage en middel- temperatuur energiebronnen en -dragers zoals geothermie, aquathermie, restwarmte en elektrificatie hebben voor verduurzaming van de gebouwde omgeving en lichte industrie ten opzichte van schaarse en hoogwaardige energiebronnen en -dragers zoals waterstof en groen gas. Deze (schaarse) energiebronnen en -dragers zullen eerder gebruikt worden voor de zware industrie, omdat zij noodzakelijk zijn voor de toepassing in processen met een hoge temperatuur die niet kunnen worden ingevuld door bijvoorbeeld geothermie.

De warmtetransitie in de gebouwde omgeving komt moeizaam van de grond, met name als het gaat om collectieve oplossingen. Enerzijds wordt er door middel van de SDE++ veel budget vrijgemaakt voor bronontwikkeling. Anderzijds zijn er bijkomende factoren die projecten in de weg staan, zoals bijvoorbeeld het volloopprijs. Het kabinet staat verschillende losse subsidie-instrumenten voor om deze één voor één aan te pakken, maar mist daarin de integrale ketenaanpak die nodig is om écht versnelling te maken. Veel bronprojecten lopen vast omdat onderdelen in andere delen van de keten niet georganiseerd en/of gesubsidieerd zijn. In het beleidsprogramma wordt vermelding gedaan van een 'vroeg fase opschalingsinstrument'. Het is van belang voor de warmtetransitie dat dit instrument ook van toepassing is op collectieve duurzame warmteoplossingen. In veel gebieden is een collectieve warmteoplossing namelijk de keuze die de laagste maatschappelijke kosten en hoge voorzieningszekerheid heeft en het elektriciteitsnet ontlast. Deze laatste factoren zijn moeilijk te verwerken in een commerciële businesscase, maar moeten wel meegenomen worden in de afweging.

De ondergrond is in grote delen van Nederland bekend. Binnen deze gebieden zijn huidige geothermie- en ondergrondse opslagprojecten gerealiseerd. In andere delen van Nederland is er nog weinig data en kennis van de ondergrond beschikbaar. Het SCAN programma zet hierin de eerste stap, waarbij een eerste ruwe schifting kan worden gemaakt of er kansen zijn voor geothermie of niet. Een belangrijke tweede stap betreft de verdere verdieping van ondergrond data. De databeschikbaarheid is nog te laag om op verantwoorde manier projecten op te realiseren. In SCAN gebieden is vaak verdere seismiek nodig en in niet-SCAN gebieden zijn vaak extra metingen nodig in andere lagen dan tot nu toe onderzocht. EBN stelt voor om de ondergronddata ten behoeve van de energietransitie verder te verdiepen en aan te vullen en dit via een exploratiesubsidie te stimuleren.

Duurzame energiedragers en energieopslag

EBN sluit zich aan bij de constatering in het beleidsprogramma dat vergassing essentieel is voor het realiseren van de bijmengverplichting van groen gas. Om de beoogde kostendaling te realiseren die deze techniek zal klaarmaken voor marktintroductie, zijn pilot- en demoprojecten nodig. Hergebruik van olie- en gasinfrastructuur kan een goede stepping stone zijn voor deze projecten. Staatsdeelnemingen zoals EBN kunnen worden ingezet om deze projecten op gang te brengen en publieke belangen te borgen.

Hergebruik van bestaande olie- en gasinfrastructuur kan ook een startmotor zijn voor waterstofproductie, vooral op zee. Het kan enorm schelen als er al (gas)infrastructuur aanwezig is, waardoor waterstof bijgemengd kan worden en naar de afnemers gebracht.

Verder is energieopslag van groot belang om de vraag- en het aanbod van (duurzame) energie te matchen, de voorzieningszekerheid van energie te borgen en de druk op de energienetwerken te verlichten. De ondergrond kan daarbij een grote rol spelen, inclusief het hergebruik van bestaande olie- en gasinfrastructuur. EBN is al actief in de ondergrondse opslag van aardgas, maar onderzoekt ook de mogelijkheden voor de opslag van duurzame energiedragers, zoals waterstof en groen gas.

Offshore CO₂-opslag

CO₂-opslag is een onmisbaar onderdeel van de energietransitie. Dit wordt onderschreven door de in 2022 gepubliceerde VN-klimaatrapporten, waaronder het nieuwste IPPC rapport. CO₂-opslag is volgens de VN ook een manier om in de toekomst negatieve emissies te realiseren. Nederland is bij uitstek geschikt om CCS toe te passen vanwege de beschikbaarheid van lege gasvelden, de uitgebreide offshore gasinfrastructuur, kennis en ervaring, en de aanwezige industrie in Nederland. Er is echter ook een aantal concurrerende projecten in ontwikkeling in andere landen, waarbij gekeken wordt naar dezelfde CO₂ volumes uit Nederland en daarbuiten.

Een aantal grote CCS-projecten is in Nederland in ontwikkeling, waaronder de projecten Porthos en Aramis. Om deze projecten tijdig te realiseren om zo snel mogelijk de CO₂-reductiepotentie te kunnen benutten, is publieke private samenwerking nodig. Naast de ontwikkeling van beleid en subsidies worden de staatsdeelnemingen ingezet om publieke belangen te borgen. Met de ervaring van Porthos en Aramis ziet EBN een grote potentie voor CCS in Nederland, waarbij meer regie van de overheid kan helpen om de CCS-infrastructuur tijdig en tegen de laagste maatschappelijke kosten te realiseren. Daarnaast zou een meer afstemming (in tijd, maar ook ten aanzien van het ontwerp en capaciteit van de infrastructuur) tussen emitters, CCS-projecten, en opslagpartijen kunnen helpen om te zorgen dat infrastructuur en de onderdelen van de keten beter en sneller op elkaar aansluiten. Een doelstelling van het kabinet voor het op te slaan volume CO₂ kan daarbij helpen, maar bijvoorbeeld ook een visie op de import van buitenlandse CO₂.

Betrokkenheid van burgers bij de energietransitie

EBN ziet betrokkenheid van burgers als succesfactor voor het slagen van het klimaat- en energiebeleid. Draagvlak en acceptatie van burgers op nationaal, regionaal en lokaal niveau is nodig om de transitie op het gewenste tempo te realiseren. Draagvlak is bovendien belangrijk voor gedragsverandering en het terugdringen van de energieconsumptie in Nederland. Burgerparticipatie hoeft niet tot consensus te leiden, maar maatschappelijke discussie kan leiden tot verbetering van projecten en vergroot de kans op acceptatie.

EBN ondersteunt een meer uniforme inzet op participatie, waarbij er ruimte blijft voor flexibiliteit en maatwerk, gezien de grote verschillen in de lokale context maar ook gezien de verschillende duurzame energiebronnen. Het zou goed zijn wanneer opererende partijen worden betrokken bij het ontwikkelen van een meer uniforme aanpak. De ontwikkeling van participatiestandaarden per sector, met commitment van (alle) betrokken partijen is daarvoor een mogelijkheid. EBN is benieuwd naar het standpunt van het kabinet op dit onderwerp.

EBN heeft kennis over draagvlak en omgevingsbetrokkenheid opgebouwd in het SCAN project (Seismische Campagne Aardwarmte Nederland). Zij wil haar kennis en ervaring met burgerparticipatie in geothermieprojecten op- en uitbouwen ten bate van de projectpartners, de sector en de samenleving en experimenten met verschillende vormen van participatie waaronder ook financiële participatie en lokale warmte initiatieven.

Op nationaal niveau ziet EBN een geïnformeerde dialoog over de energietransitie en een toegankelijke informatievoorziening als belangrijke manieren om burgerbetrokkenheid te versterken, aanvullend op burgerinitiatieven en betrokkenheid via burgerfora.

Governance van de energietransitie

Het is goed dat het kabinet de regie op de onderlinge samenhang en consistentie van het klimaatbeleid versterkt. Gezien de korte tijd die ons rest om de klimaatdoelen te realiseren is dat heel belangrijk. In het beleidsprogramma (p. 53) wordt ook aangegeven dat er coördinatieproblemen gaan ontstaan en dat er behoefte zal zijn aan sturing van het Rijk om deze te helpen oplossen. Het is belangrijk aan te geven hoe die regiefunctie en sturing wordt ingevuld. Met andere woorden: via welke lijnen vanuit de coördinerende minister wordt de energietransitie aangestuurd en wat zijn in dat proces de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken organen en programma's. EBN is van mening dat verdere invulling en verheldering daarin wenselijk is. Dat is voor de transitie essentieel, aangezien daarmee voor alle stakeholders helder wordt wie waarvoor verantwoordelijk is. Zolang dat niet duidelijk is, bestaat het risico dat er op allerlei gebieden wrijving ontstaat door verschillende inzichten over ieders positie in de energietransitie. Daarom is het belangrijk om duidelijkheid te creëren, waarbij in ieder geval wordt aangegeven hoe programma's als het PES, PIDI, MIEK, PEH, NPRES, CES, maatwerkafspraken, I13050, de medeoverheden, enz. zicht tot elkaar verhouden.

In het beleidsprogramma wordt een aantal concrete plannen gepresenteerd. De uitvoeringsoverleggen blijven gehandhaafd, hoewel de rol hiervan in het gehele regie bouwwerk nog niet helemaal duidelijk is. Het platform maatschappelijke dialoog en reflectie kan een goede aanvulling zijn om het perspectief op de energietransitie te verbreden. De instelling van de Klimaatraad is een goed initiatief om wetenschappelijke inzichten te betrekken in de besluitvorming. EBN geeft ter overweging mee om te beschouwen of er geen organen of programma's gestopt kunnen worden. Dit kan de overzichtelijkheid en de snelheid van de besluitvorming ten goede komen.

Governance van de warmtetransitie

Het beleidsprogramma beschrijft twee sporen voor de verduurzaming van de gebouwde omgeving, een lokaal (gebiedsgericht) spoor en nationaal spoor. Om echt grote stappen te kunnen maken in de ontwikkeling van duurzame collectieve warmtesystemen moet er de mogelijkheid zijn om plannen op grotere schaal dan wijkniveau te maken. Dit is noodzakelijk om de schaalvergroting te krijgen voor voldoende opschaling van duurzame warmte, met inzet van grote duurzame bronnen zoals geothermie en restwarmte. Daarvoor is de toevoeging van een 'regionaal' spoor nodig.

Het beleidsprogramma voorziet dat gemeenten aan de slag gaan met de concretisering en uitwerking van hun transitievisies warmte en zo aan de slag gaan met warmtenetten, isolatie en hybride warmtepompen. Het is zaak dat bij toepassingen van hybride warmtepompen wordt voorkomen dat gebieden met geplande of mogelijke warmtenetten onvoldoende volloop kunnen realiseren. Indien er in gemeenten wordt gekozen voor de combinatie van warmtenetten en hybride warmtepompen, zal er een situatie ontstaan waarin drie collectieve netten (gas, elektra, warmte) onderhouden moeten worden. Dat leidt tot hoge maatschappelijke kosten. Daarom zal – bijvoorbeeld door middel van de nieuwe Wet gemeentelijke instrumenten warmtetransitie – in gebieden een keuze tussen collectieve warmte of gas gemaakt moeten worden.