

Vergaderjaar 2023–2024

36 197

Wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en de Wet van 7 juli 2021 tot wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie (vroegtijdige intrekking productiebeperking, wijziging delegatiegrondslag kolenfonds en drie verbeteringen uitvoering productiebeperking)

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 april 2024

1. Inleiding

De leden van de fracties van de BBB, GroenLinks-PvdA, ChristenUnie en de PvdD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben zij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fracties GroenLinks-PvdA en ChristenUnie stellen hun vragen gezamenlijk.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen in het verslag van de fracties van BBB, GroenLinks-PvdA, ChristenUnie en de PvdD over het voorliggende wetsvoorstel. Graag beantwoord ik de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld.

2. Gaslevering

Vraag 1:

Het wetsvoorstel beoogt de productiebeperking die de kolencentrales met het oog op de vermindering van de CO₂-productie is opgelegd met terugwerkende kracht in te trekken. In de memorie van toelichting staat vermeld dat dit wetsvoorstel noodzakelijk is in verband met concrete zorgen over een mogelijke verslechtering van de gasleveringssituatie, met name voor de winter van 2022/2023.¹ De leden van de PvdD-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel dateert van 2022 en dat de afgelopen winter hier nauwelijks bij is betrokken. Zij informeren naar de huidige stand van zaken met betrekking tot de gaslevering en vragen de regering of de intrekking van de productiebeperking nog nodig is. Als de regering deze vraag positief beantwoordt vragen zij de regering om dit uit te leggen en aan te geven op grond van welke recente cijfers (over 2023–2024) dit is gebaseerd.

¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 197, nr. 3, p. 1.

Antwoord

Het beeld over de gasleveringszekerheid werd zorgelijk begin 2022, na de Russische invasie; op 20 juni 2022 werd het crisisniveau van een vroegtijdige waarschuwing afgekondigd. Extra maatregelen, zoals het intrekken van de productiebeperking, werden genomen om te voorkomen dat de crisis op een hoger niveau zou komen. Dit is aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer van 20 juni 2022 over voorzienings- en leveringszekerheid van energie. Sindsdien wordt de productiebeperking voor kolencentrales niet meer gehandhaafd. Het wetsvoorstel is ingediend om de intrekking formeel te regelen. Zie voor dit alles, maar ook voor eventueel verdere achtergrondinformatie, deze brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 29 023, nr. 312).

De productiebeperking is een tijdelijke maatregel tot en met 2024. Het intrekken van de productiebeperking heeft betrekking op de gehele periode. De productiebeperking van de kolencentrales kan namelijk worden aangemerkt als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. Deze regulering van eigendom is toegestaan indien voorafgaand aan de invoering van de maatregel rechtszekerheid wordt geboden over de wijze van regulering van het eigendom. Hiermee verdraagt het zich niet dat gedurende de looptijd de regels met betrekking tot die maatregel meermaals worden aangepast.

In mijn laatste reguliere update aan de Tweede Kamer over gasleveringszekerheid is het actuele beeld van de gasleveringszekerheid en gasmarkt omschreven. Wat de gasleveringszekerheid betreft is de winter 2023–2024 relatief rustig verlopen. De gasaanvoer bleef stabiel uit alle bronnen en de fluctuaties in de gasvraag konden zonder problemen worden opgevangen met het gas dat voorafgaand aan de winter in de bergingen was opgeslagen. Het kabinet blijft waakzaam en blijft zich inzetten om tekorten te voorkomen. Zie ook de brief van 27 maart 2024 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 29 023, nr. 494).

3. Elektriciteit

Vraag 2:

De leden van de fractie van de PvdD vragen de regering hoeveel van de elektriciteit in 2023 werd (en in 2024 zal worden) geproduceerd met behulp van kolen. Dezelfde vragen stellen zij voor productie met biomassa.

Antwoord

In 2023 werd in totaal 119,8 miljard kWh elektriciteit netto geproduceerd. Uit kolen werd netto 10,1 miljard kWh en uit biomassa 7,1 miljard kWh elektriciteit geproduceerd.² Het jaar 2024 is nog niet afgelopen, waardoor de productie over dit jaar nog niet te bepalen is.

Vraag 3:

Ook vragen de leden van de PvdD-fractie welke rol het terugdringen van de vraag naar elektriciteit speelt in de afweging of de productiebeperking moet worden ingetrokken. Zijn er andere maatregelen die zouden kunnen bijdragen aan de leveringszekerheid van elektriciteit, en zo ja, waarom is niet gekozen voor deze maatregelen, zo vragen de leden van de fractie van de PvdD.

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84575NED>.

Antwoord

Voorafgaand aan de aankondiging van de intrekking van de productiebeperking zijn diverse andere maatregelen genomen om de afhankelijkheid van Russisch gas zo snel mogelijk te verminderen. Zo is in de eerste plaats ingezet op besparing op de vraag naar energie en ten tweede op een versnelling in de energietransitie. Een opeenstapeling van gebeurtenissen op de gasmarkt gaf echter aanleiding tot zorgen over een mogelijke verslechtering van de gasleveringssituatie waartoe op 20 juni 2022 is besloten om de productiebeperking die aan kolencentrales was opgelegd in te trekken en deze niet meer te handhaven. Zie hiervoor de brieven aan de Tweede Kamer van 22 april en 20 juni 2022 (Kamerstukken 29 023, nrs. 302 en 312). De zorg die leidde tot de intrekking van de productiebeperking betrof niet de leveringszekerheid van elektriciteit, maar de gasleveringszekerheid. Door de productiebeperking op de kolencentrales werd meer gas verbruikt voor de productie van elektriciteit. Met het intrekken van de productiebeperking werd de gasvraag van de gascentrales verlaagd.

Vraag 4:

De leden van de fractie van de PvdD vragen de regering of het klopt dat kolen sowieso minder worden ingezet voor de productie van elektriciteit in verband met het Emission Trade System (ETS). Als die vraag bevestigend wordt beantwoord vragen zij hoe zich dit verhoudt tot het nut en de noodzaak van deze maatregel.

Antwoord

De exploitanten van de kolengestookte centrales vallen sinds de start van het systeem in 2005 onder het ETS. Het ETS stelt een plafond aan broeikasgasemissie. De hoeveelheid uit te geven uitstootrechten neemt jaarlijks af en bereikt nul in 2040.

Het emissieplafond van het ETS wordt echter niet beïnvloed door een hogere of lagere productie van de Nederlandse kolencentrales tijdens de productiebeperking van 2022 tot en met 2024. Ondanks het ETS kan met het intrekken van de productiebeperking meer elektriciteit uit kolen worden opgewekt, waardoor er minder aardgas voor elektriciteitsopwekking nodig is. Dit is in 2022 gebleken.³ In 2023 is er minder elektriciteit uit kolen opgewekt dan in 2022, mede veroorzaakt doordat er goedkopere wind- en zonne-elektriciteit beschikbaar was.⁴ In het antwoord op vraag 1 is ingegaan op de noodzaak van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel regelt de formele intrekking van de productiebeperking; die intrekking was nodig om te voorkomen dat de crisis in de gasleveringszekerheid begin 2022 als gevolg van de Russische invasie zou verergeren.

4. Nadeelcompensatie als gevolg van de kolenbeperking

Vraag 5:

De doelstelling van de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) is om de uitstoot van broeikasgassen in 2030 met tenminste 55% te verminderen ten opzichte van 1990. De leden van de BBB-fractie constateerden al eerder dat de SDE++ subsidies als gevolg van de hoge energieprijzen niet worden uitgekeerd. Nu stellen zij vast dat de nadeelcompensatie van energiebedrijf RWE en anderen als gevolg van de kolenbeperking van een half jaar (circa 730 miljoen) uit deze subsidiepot van SDE++ is betaald.⁵

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/11/uitstoot-broeikasgassen-9-procent-lager-in-2022>

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/11/uitstoot-broeikasgassen-6-procent-lager-in-2023>

⁵ Kamerstukken II, 2023/24 36.197, nr. 16 motie van het lid Grinwis c.s. over de nadeelcompensatie onafhankelijk evalueren en verbetering doorvoeren; Handelingen II 2023/24, nr. 43, item 4.

De leden van de BBB-fractie vragen de regering in hoeverre het betalen van nadeelcompensatie aan vervuilende industrie bijdraagt aan de doelstelling van de SDE++ subsidie. In het verlengde hiervan vragen zij de regering of het hier gaat om gelabeld geld. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord vragen zij de regering waar dit geld voor kan worden ingezet en of de regering kan uitleggen hoe de nadeelcompensatie hierin past. Wordt de vraag ontkennend beantwoord, dan vragen de leden van de BBB-fractie de regering om een toelichting.

Antwoord

In het verleden is er bij uitzondering een onttrekking gedaan uit de begrotingsreserve duurzame energie ter financiering van het Urgenda 2.0-pakket ter dekking van de verwachte kosten van kolenmaatregelen. Deze productiebeperking van kolencentrales was nodig om op korte termijn CO₂ te reduceren en te kunnen voldoen aan het Urgenda-vonnis, omdat dit de benodigde reductie op korte termijn opleverde. De middelen in de begrotingsreserve duurzame energie zijn bedoeld, of gelabeld, voor het opvangen van tegenvallers in de uitgaven van de SDE-regelingen en de daarbij behorende doelstellingen voor duurzame energie-opwek en CO₂-reductie. In de periode van 1 januari 2022 tot en met 20 juni 2022 heeft de productiebeperking mede bijgedragen aan de reductie van CO₂.

Vraag 6:

Als de energieprijzen daalt moet de SDE++ subsidie wellicht alsnog worden uitbetaald. De leden van de BBB-fractie vragen de regering of daar bij de keuze om de nadeelcompensatie als gevolg van de kolenbeperking uit de subsidiepot van de SDE++ te betalen voldoende rekening mee is gehouden. Zij ontvangen van de regering graag een toelichting hierop.

Antwoord

In de raming van de verwachte SDE-uitgaven houd ik rekening met een prijsrisicobuffer en met de begrotingsreserve duurzame energie, om hogere uitgaven voor SDE-regelingen als gevolg van dalende energieprijzen op te kunnen vangen. Daarmee zijn naar mijn inschatting deze risico's voldoende afgedekt.

Vraag 7:

De leden van de fractie van de PvdD vragen de regering welke kosten worden verwacht voor de nadeelcompensatie en met welke middelen de regering deze kosten wil gaan dekken.

Antwoord

Voor de tijdelijke productiebeperking van 1 januari 2022 tot en met december 2024 moesten de exploitanten van kolencentrales voor 1 april 2022 een aanvraag indienen voor nadeelcompensatie. Er was door de drie eigenaren van de kolencentrales (Uniper, RWE en Onyx) tezamen voor circa € 1,9 miljard aan nadeelcompensatie aangevraagd. Het grootste deel van dit bedrag betrof compensatie voor schade in het jaar 2022. In de Kamerbrief van 20 juni 2022 (Kamerstuk 29 023, nr. 312) is dit nader toegelicht. In juni 2023 is aan de Tweede Kamer gemeld dat de reservering voor de uiteindelijk toe te kennen nadeelcompensatie aan de drie exploitanten op de begroting werd verlaagd naar € 730 miljoen (Kamerstuk 36 350 XIII, nr. 3).

Bij de beoordeling hoeveel nadeelcompensatie uiteindelijk moet worden betaald word ik ondersteund door een externe partij. Ook worden deze besluiten getoetst door de Europese Commissie.

In september 2023 heb ik een nadeelcompensatiebesluit voor RWE genomen ter hoogte van € 331,8 miljoen, bestaande uit € 318,3 miljoen nadeelcompensatie en € 13,5 miljoen rentevergoeding. In februari 2024 deed ik dit voor Uniper met een bedrag van € 165,3 miljoen, bestaande uit € 158,8 miljoen nadeelcompensatie en € 6,5 miljoen rentevergoeding. Voor Onyx moet ik dit besluit nog nemen, maar ik verwacht dat de reservering van € 730 miljoen voldoende zal zijn ter dekking van de nadeelcompensatiebedragen voor alle exploitanten samen.

Dekking van de nadeelcompensatie komt uit de SDE++. Zie voor nadere informatie over de nadeelcompensatiebesluiten van RWE en Uniper de brieven aan de Tweede Kamer hierover (Kamerstukken 35 668, nrs. 51 en 52).

5. Doelen van het klimaatbeleid

Vraag 8:

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA en ChristenUnie hebben de vraag en zorg of het wetsvoorstel niet kan leiden tot het ontbreken van een incentive om de ambities van het klimaatbeleid verder door te zetten daar wellicht te gemakkelijk in noodsituaties teruggegrepen kan worden op de productie van energie uit kolen. Zij vragen of de regering hierop kan reflecteren en of dit geen bedreiging kan zijn voor het behalen van de klimaatdoelen.

Antwoord

Ik heb, om de inzet van gascentrales tijdens de crisis te kunnen beperken, aangekondigd de productiebeperking voor kolencentrales met terugwerkende kracht tot juni 2022 te willen intrekken. Dit heeft op de korte termijn bijgedragen aan de leveringszekerheid van gas. Tegelijkertijd blijft in de wet staan dat de centrales uiterlijk per 2030 geen kolen meer mogen inzetten voor elektriciteitsopwekking.⁶ Door de toename van het aandeel van elektriciteitsopwekking uit wind en zon de afgelopen en komende jaren, is de verwachting dat in de periode tot en met 2029 elektriciteitsopwekking uit kolen steeds minder vaak zal voorkomen. De kolencentrales hebben immers variabele kosten in de vorm van kolen en ETS-rechten, die elektriciteitsproductie uit wind en zon niet hebben. Het aantal uren dat elektriciteitsopwekking uit wind en zon in (meer dan) alle elektriciteitsvraag kan voorzien is de afgelopen jaren snel toegenomen en neemt steeds verder toe. Op die momenten zullen de kolencentrales ook uit commerciële overwegingen geen elektriciteit produceren, zoals we bijvoorbeeld ook zien in de elektriciteitsproductie uit kolen in 2023. Ik verwijs tevens naar het antwoord op vraag 4.

Vraag 9:

De leden van de fractie van de PvdD vragen de regering wat de verwachting is ten aanzien van het gebruik van kolen voor elektriciteit op de (midden-)lange termijn. Ook vragen zij wat het doel is voor het gebruik van kolen voor elektriciteit op de (midden-)lange termijn. Hoe verhoudt deze maatregel zich tot die doelen op de langere termijn? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdD-fractie dat de intrekking in tegenstrijd is met de doelen van het klimaatbeleid?

Antwoord

De Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie verbiedt het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie vanaf 2030 in zijn geheel en ook voor de drie moderne kolencentrales in Nederland.⁷ In de Amercentrale mogen

⁶ Artikel 3, eerste lid van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie.

⁷ Artikel 3, eerste lid van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie.

vanaf 1 januari 2025 geen kolen meer worden gebruikt voor elektriciteitsopwekking.⁸ Onderhavig wetsvoorstel wijzigt daar niets aan.

Het energiebeleid is een permanente weging van verduurzaming, betrouwbaarheid en betaalbaarheid. De intrekking van de productiebeperking was nodig voor de betrouwbaarheid en betaalbaarheid van energie. Dat doet niets af van de permanente stevige inzet van dit kabinet om de CO₂-uitstoot wereldwijd, binnen de Europese Unie en in Nederland te laten dalen.

Vraag 10:

De leden van de fractie van de PvdD informeren voorts waarom niet is gekozen voor een tijdelijke intrekking van de productiebeperking om zodoende de impact op de klimaatdoelen te minimaliseren.

Antwoord

Ik verwijs naar het antwoord op vraag 1.

Vraag 11:

De leden van de fractie van de PvdD vragen welke maatregelen de regering voor ogen heeft om de benodigde reductie van CO₂-uitstoot elders te bewerkstelligen. Zijn deze maatregelen al geïmplementeerd? Zo ja, hoe, en zo nee, waarom niet en wanneer gaat dit gebeuren? Met andere woorden, kan de regering garanderen dat de benodigde reductie van de uitstoot van broeikasgassen wordt gerealiseerd, zo vragen de leden van de PvdD-fractie.

Antwoord

In de Klimaat- en Energieverkenning, die wordt voorgeschreven door de Klimaatwet, beschrijft het Planbureau voor de Leefomgeving jaarlijks de ontwikkelingen van de broeikasgasemissies en het energiesysteem in Nederland in het verleden, het heden en de toekomst. Het kabinet concludeerde op 26 oktober 2023 in de Klimaatnota 2023 (Kamerstuk 32 813, nr. AX) dat Nederland met het ingezette beleid op koers kan komen voor ten minste 55% reductie in 2030, mits de uitwerking en uitvoering van dat beleid voortvarend doorgang vindt. De Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie zorgt ervoor dat er in Nederland in 2030 en daarna geen kolen voor elektriciteitsproductie meer worden ingezet.

Vraag 12:

De leden van de fractie van de PvdD informeren bij de regering hoeveel meer CO₂ uitstoot wordt verwacht door de intrekking van de productiebeperking van de kolencentrales.

Antwoord

Op basis van cijfers van de NEa⁹ blijkt dat er in de tweede helft van 2022 minder aanvullende uitstoot van broeikasgassen is geweest dan is verondersteld in de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel (ongeveer 4 tot 4,5 Mton per jaar). Ook blijkt dat er in 2023 geen aanvullende uitstoot van broeikasgassen is geweest, ten opzichte van de uitstoot van broeikasgassen die onder de productiebeperking in totaal mogelijk zou zijn geweest in 2023.

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

⁸ Deze productie-installatie valt niet onder de uitzondering van artikel 3, eerste lid onderdeel b van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie.

⁹ <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2024/04/15/emissiecijfers-2021-2023>