

Vergaderjaar 2022–2023

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 december 2022

I. ALGEMENE DEEL

1. Inleiding

1.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat deze maatregel noodzakelijk was om het gasverbruik omlaag te brengen. Deze leden hebben daar enkele vragen over. Hoeveel gas heeft deze maatregel dit jaar bespaard? Hoeveel gas was er extra bespaard als de maatregel drie maanden eerder was ingevoerd?

Allereerst wil ik benadrukken dat de keuze om de productiebeperking in te trekken, in de zomer van dit jaar, een besluit was dat omgeven werd met onzekerheden. Duidelijk was dat de Russische Federatie energie als wapen inzette, maar de omvang hiervan was nog onbekend. Het kabinet meent dat we er in Nederland voor deze winter goed voor staan door alle maatregelen die we hebben getroffen, waaronder het intrekken van de productiebeperking. Dat neemt niet weg dat we nog steeds ons uiterste best moeten doen om het gasverbruik te beperken, voor deze winter en daarna.

Het is niet exact te zeggen hoeveel gas de intrekking van de productiebeperking dit jaar heeft bespaard, omdat niet bekend is wat de kolenzet zou zijn geweest zonder de intrekking. Het is duidelijk dat vanaf 20 juni de inzet van de kolencentrales is toegenomen tot een niveau dat het niet mogelijk was om elektriciteit te produceren onder de productiebeperking. Als gevolg hiervan hebben de gascentrales minder hoeven draaien en is er gas bespaard. Tegelijk is in de laatste week van oktober de situatie ontstaan dat als gevolg van de daling van de gasprijs, gascentrales eerder in de «merit order» zijn komen te staan dan kolencentrales met een hoger gasverbruik als gevolg. Deze marktdynamiek laat zien dat het niet exact te zeggen is hoeveel de intrekking van de productiebeperking tot verminderd gasverbruik heeft geleid. Het was de verwachting dat op jaarbasis,

wanneer Nederlandse gascentrales alle weggevallen productie als gevolg van de productiebeperking zouden overnemen, het intrekken van de productiebeperking tussen de 2,5 en 3 bcm gas bespaart. Naar rato hiervan levert de intrekking sinds 21 juni 1,3 tot 1,6 bcm gasbesparing op als gevolg van de vervroegde intrekking.

Hoeveel extra gas er zou zijn bespaard met het drie maanden eerder intrekken van de productiebeperking is ook niet met zekerheid te zeggen, omdat dit onder andere afhankelijk is van het draaiprofiel van de kolencentrales zonder de beperking en de mate waarin de door de beperking weggevallen productie door gascentrales is overgenomen of door import. In het geval de Nederlandse gascentrales de als gevolg van de productiebeperking weggevallen elektriciteitsproductie volledig overnemen, wordt er naar verwachting tussen de 2,5 en 3 bcm gas op jaarbasis verbruikt. Naar rato hiervan zou, onder die aanname, een intrekking drie maanden eerder tussen de 0,6 en 0,8 bcm extra gas hebben bespaard.

2.

De leden van de SP-fractie vragen of er nog claims van energiebedrijven tegen de staat lopen. Deze leden vragen welk effect de uitspraak van de Duitse rechter heeft in deze claims voor de uitkomst in Nederland of in elk geval welke invloed dit op de verwachte uitkomst heeft. Zij vragen hoe hoog het bedrag van de claim is.

3.

Zij vragen wat de rol is van het Energy Charter Treaty in het aanwakkeren van dit soort claims.

In de Kamerbrief van 14 november, Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 6, bent u geïnformeerd over de voortgang in de procedures over de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. Hierin gaat het ook over de uitspraak van de Duitse rechter, waartegen hoger beroep wordt ingesteld. Het bedrag van de claims is gebaseerd op de schade die de producenten menen te lijden.

4.

Zij vragen of deze bedrijven niet in staat zijn geweest om hun elektriciteitsproductie op basis van kolen om te zetten in biomassa en welk effect dit heeft op de nadeelcompensatieclaims.

Het gebruik van biomassa werd als gevolg van de maatregel niet beperkt, deze zag alleen op het gebruik van kolen. Hoeveel biomassa er wordt bijgestookt in de centrale is een keuze van de exploitant, binnen de kaders van de bestaande milieuvergunningen en technische mogelijkheden van de centrale. Extra gebruik van biomassa zou leiden tot minder inkomstenderving en daarmee ook minder nadeelcompensatie. De biomassa moet echter in veel gevallen wel worden bij- of meegestookt met kolen. Wanneer een centrale geen koleninzet heeft als gevolg van de productiebeperking, is het vaak technisch niet mogelijk om op dat moment wel biomassa in te zetten, waardoor brandstofsubstitutie van kolen naar biomassa, los van de vergunningseisen, ook technisch niet volledig mogelijk is.

2. Achtergrond kolenmaatregel en de actuele situatie op de energiemarkt

5.

De leden van de VVD-fractie zijn kritisch op de manier waarop de Nederlandse regering de leveringszekerheid toetst. Bij het invoeren van de productiebeperking werd immers aangegeven dat dit geen extra

risico's voor de leveringszekerheid zou geven. Kan de regering reflecteren op de lessen die zij hieruit trekt? Wordt het niet tijd om meer vanuit scenariodenken de leveringszekerheid te toetsen en beter te borgen?

De reden voor het intrekken van de productiebeperking voor kolencentrales was om het gasverbruik te verminderen en zo te zorgen dat er voldoende gas in de winter beschikbaar is. Het intrekken van de productiebeperking is niet bedoeld om de levering van voldoende elektriciteit zeker te stellen door meer elektriciteitsproductie op de markt beschikbaar te maken.

Dit neemt niet weg dat het kabinet – net als de VVD-fractie – van mening is dat bij het toetsen van leveringszekerheid rekening moet worden gehouden met onverwachte scenario's. De jaarlijkse monitoring van de leveringszekerheid door TenneT is overigens reeds gebaseerd op uitkomsten van modelscenario's. In die zin wordt dus in de leveringszekerheidstoets al rekening gehouden met verschillende scenario's.

6.

Deelt de regering de mening dat het riskant is om productiecapaciteit uit de markt te halen zolang de alternatieve productiecapaciteit nog niet geïnstalleerd is?

Het kabinet deelt deze mening niet. De productiebeperking zou, onder normale omstandigheden, niet hebben geleid tot verhoogde risico's voor de leveringszekerheid.

Daarbij is ook relevant dat het intrekken van de productiebeperking niet primair bedoeld is om de leveringszekerheid te garanderen door te zorgen dat er meer productievermogen beschikbaar is op de markt, maar om te zorgen dat voldoende gas in de winter beschikbaar is. Eventueel additionele alternatieve productiecapaciteit zou deze afweging niet noodzakelijkerwijs anders hebben gemaakt.

7.

Is het mogelijk om back-up capaciteit in de toekomst langer beschikbaar te houden voordat deze installaties definitief onklaar gemaakt worden?

Ja, dit is mogelijk. In het recente verleden hebben we ook gezien dat marktpartijen deze back-up capaciteit beschikbaar houden door bijvoorbeeld gascentrales tijdelijk «in de mottenballen» te zetten om deze na verloop van tijd opnieuw in te zetten als de marktomstandigheden weer verbeterd zijn. Daarnaast geldt voor kolencentrales dat deze – door een verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie – niet per definitie onklaar gemaakt worden. De inzet van andere brandstoffen in deze centrales blijft mogelijk. Uit de meest recente Monitor Leveringszekerheid blijkt dat ook met de wet verbod op kolen de leveringszekerheid in 2030 binnen de norm blijft. Begin 2023 verwacht ik een geactualiseerd rapport van TenneT.

8.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de conclusie deelt dat het niet bepaald is gelukt een forse CO₂-reductie te realiseren door de elektriciteitsproductie met kolen substantieel terug te dringen op een wijze dat de kolencentrales in de positie blijven om eventuele leveringszekerheidsrisico's op te vangen?

Tijdens de voorbereidingen van de productiebeperking en bij de inwerkingtreding hiervan was de Russische agressie in Oekraïne en het gebruik van energie als wapen door Rusland niet voorzien. Deze energiecrisis heeft de kwetsbaarheid van de huidige energievoorziening in de EU en in

Nederland aangetoond. Het kabinet doet er alles aan om die kwetsbaarheid te verkleinen door verdere diversificatie van energiebronnen en door een versnelde ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen mede om daarmee de onafhankelijkheid van onze energievoorziening te vergroten. Deze geopolitieke ontwikkelingen hebben mij genoodzaakt de productiebeperking in te trekken, om voor minder gasverbruik te zorgen.

Ik deel de conclusie dat deze intrekking botst met een andere doelstelling waar ik hard aan werk, het tegengaan van klimaatverandering. Het kabinet wil de extra uitstoot compenseren met een pakket alternatieve maatregelen, zodat het intrekken van de productiebeperking niet uitmondt in extra uitstoot van broeikasgassen in de komende jaren. Op Prinsjesdag heb ik uw Kamer laten weten welke indicatieve maatregelen op dit moment door het kabinet worden uitgewerkt. Ook wordt er op dit moment in een IBO gekeken naar de benodigde maatregelen om 55%-60% emissiereductie in 2030 te realiseren. In het voorjaar van 2023 zal het kabinet hierover besluiten en zal de Kamer hier nader over worden geïnformeerd.

9.

Integendeel, deelt de regering de conclusie dat Nederland door dit klimaatbeleid, dat gericht is op CO₂-reductie, juist méér afhankelijk is geworden van gas uit het buitenland ten koste van de leveringszekerheid?

Nederland richt zich met het oog op CO₂-reductie over de hele linie op de afbouw van fossiele brandstoffen, zowel kolen, olie als gas, door besparing, verduurzaming en transitie naar hernieuwbare energiebronnen. Het kabinet neemt maatregelen om, zolang fossiele brandstoffen nog nodig zijn, de leveringszekerheid daarvan te borgen. Hier heb ik in april 2022 uw Kamer over geïnformeerd (Kamerstuk 29 023, nr. 302). Op leveringszekerheid en de vermindering van afhankelijkheid van andere landen zijn er belangrijke stappen genomen. De inzet op energiebesparing is hier een voorbeeld van. Verder zijn de bergingen gevuld en met de opening van de LNG-terminal in Eemshaven is er meer capaciteit beschikbaar voor LNG invoer. De inzet op CO₂-reductie ondersteunt juist hierbij het doel om afhankelijkheid te verminderen.

10.

De leden van de PVV-fractie vragen tot hoeveel CO₂-reductie de productiebeperking heeft geleid. Hoe verhoudt dit zich tot de totale nationale CO₂-uitstoot én tot de totale mondiale CO₂-uitstoot?

De gerealiseerde productie van kolencentrales tot 20 juni was ca. 6,2 TWh. De gerealiseerde productie vanaf 20 juni tot eind oktober was ca. 6,4 TWh, een vergelijkbare hoeveelheid in een kortere periode.

Op basis van historische gerealiseerde productiegegevens, prijsgegevens en technische beschikbaarheid, kan een inschatting worden gemaakt van de productie die niet is gedraaid als gevolg van de productiebeperking. Een grove schatting op basis van deze gegevens is dat er 2,5 tot 3 TWh productie als gevolg van de productiebeperking niet is gedraaid. Dit leidt tot ca. 1,8 tot 2,2 megaton CO₂-reductie, waarbij geen rekening is gehouden met overname door gascentrales. De netto CO₂-reductie, rekening houdend met overname door gascentrales, is als gevolg van deze maatregel ca. 1,3 tot 1,6 megaton voor de periode tot aan 20 juni.

Het is hierbij relevant om te vermelden dat kolencentrales hun inzet gedurende het jaar zelf konden bepalen. De eigenaren van de Power Plant Rotterdam, Onyx, hebben er bijvoorbeeld voor gekozen om gedurende het begin van het jaar relatief veel van hun CO₂-plafond te gebruiken,

terwijl Uniper en RWE een strategie hanteerden om dit meer over het jaar te verspreiden. De keuze van Onyx leidt ertoe dat de productiebeperking aan het begin van het jaar relatief weinig CO₂-reductie zou opleveren, maar juist aan het einde van het jaar wel. De inschatting van de CO₂-reductie tot aan de intrekking zegt dus niets over de inschatting van de CO₂-reductie voor het gehele jaar, mocht de beperking niet zijn ingetrokken.

1,3 tot 1,6 Megaton betreft een reductie van circa 0,8%–1% van de totale nationale CO₂-uitstoot, uitgaande van de voorlopige emissiecijfers voor 2021 als meest recente data (169,78 Megaton¹). Gekeken naar de totale mondiale CO₂-uitstoot in 2021, 37,9 Gt², gaat de productiebeperking tot en met juni 2022 over 0,0034–0,0047%.

11.

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel het volume aanvullend gasverbruik gemiddeld afhankelijk is van de productie van zonne- en windenergie, uitgedrukt in miljoen m³.

Deelt de regering de conclusie dat Nederland door de productie van zonne- en windenergie, die weerafhankelijk en dus onzeker is en sowieso een zeer beperkt aandeel uitmaakt van de energiemix, juist afhankelijk blijft van gas? Sterker nog, klopt het dat inzetten op een groter aandeel van zonne- en windenergie in de mix leidt tot een potentieel hoger gasverbruik indien zon en wind te weinig produceren?

Het klopt dat gasgestookte centrales op dit moment een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van leveringszekerheid van elektriciteit in Nederland.

Volgens het CBS³ leverde windenergie in 2021 19 TWh elektriciteit en zonne-energie 11 TWh. Als die elektriciteit in plaats van met zon en wind met gascentrales was opgewekt, was daar 5 bcm aardgas voor nodig geweest. Dit betreft een substantieel deel van het gasverbruik dat voorheen rond de 40 bcm bedroeg.

De rangorde waarin elektriciteit wordt opgewekt wordt bepaald door de marginale kostprijs van opwerkeenheden, waarbij de goedkoopste eenheid als eerste zal produceren. Dit wordt ook wel de «merit order» genoemd.

Hernieuwbare eenheden zoals zon-PV en windturbines hebben een marginale kostprijs van € 0/MWh, tegenover een fluctuerende positieve kostprijs van fossiele eenheden zoals gas- of kolencentrales. Meer hernieuwbare eenheden in de energiemix zorgen daarmee per definitie voor minder inzet van fossiele eenheden. Naar mate het aandeel van wind- en zon in de productiemix in de komende jaren toeneemt, zal de rol van gascentrales afnemen. Het is dus niet zo dat een groter aandeel zonne- en windenergie gaat leiden tot een hoger gasverbruik. Gasgestookte centrales, mogelijk in de toekomst met inzet van waterstof, zullen naar verwachting echter wel een belangrijke rol blijven spelen in de vorm van back-up capaciteit op de momenten dat er een langere periode weinig of geen wind en zon is.

12.

Deelt de regering de conclusie dat dit pleit voor het permanent volledig openhouden van de kolencentrales? Deelt de regering de conclusie dat

¹ Emissieregistratie – www.emissieregistratie.nl.

² EDGAR – The Emissions Database for Global Atmospheric Research (europa.eu).

³ CBS. Hernieuwbare energie in Nederland, 2021.

het ten behoeve van de leveringszekerheid permanent openhouden van de kolencentrales beter is dan het op- en afschakelen van gascentrales naar gelang de productie van zonne- en windenergie?

Er is geen sprake van het sluiten van kolencentrales, maar de centrales die door de productiebeperking werden geraakt mogen vanaf 2030 geen kolen meer gebruiken voor elektriciteitsopwekking. Een ombouw naar alternatieven die een bijdrage kunnen leveren aan de leveringszekerheid staat daarmee open.

De leveringszekerheid wordt door TenneT gemonitord. Uit de meest recente Monitor Leveringszekerheid blijkt dat ook met de wet verbod op kolen de leveringszekerheid in 2030 binnen de norm blijft. Begin 2023 verwacht ik een geactualiseerd rapport van TenneT.

13.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen dat de intrekking van de productiebeperking op elektriciteitscentrales noodzakelijk wordt geacht in verband met concrete zorgen over een mogelijke verslechtering van de gasleveringszekerheid. Momenteel is er echter geen energietekort. Deze leden benadrukken de urgentie van het behalen van de klimaatdoelen, met name in het licht van het Urgendavonnis. Forse maatregelen zijn nodig om te komen tot de nodige CO₂-reductie en het beperken van de productie door kolencentrales draagt hier fors aan bij. De intrekking hiervan zorgt weer voor een sterke stijging van uitstoot en bemoeilijkt het behalen van de klimaatdoelen. In dit kader constateren deze leden dat bij een gedegen belangenafweging de volledige intrekking van de beperking ten behoeve van leveringszekerheid en het belang van CO₂-reductie niet in een proportionele verhouding tot elkaar staan en dat dit erop duidt dat de regering klimaat nog steeds niet behandelt als topprioriteit. Hoe apprecieert de regering de verhouding tussen deze twee belangen? Kan de regering aantonen dat de intrekking daadwerkelijk essentieel is voor de leveringszekerheid, ondanks de goed gevulde gasvoorraden? Acht de regering de intrekking van de beperking als proportioneel, kijkend naar het cruciale belang van CO₂-reductie?

Voor de maatregelen voor het tegengaan van klimaatverandering verwijs ik u naar het antwoord op vraag 8.

Voor het intrekken van de maatregel is TenneT gevraagd of de leveringszekerheid op de elektriciteitsmarkt deze winter op orde zou zijn. Uit onderzoek kwam naar voren dat dit het geval was, onder de aanname dat er voldoende aanbod van gas zou zijn. Bij het intrekken van de productiebeperking was de aanname dat er voldoende gas zou zijn tijdens de winter steeds meer onder druk komen te staan. Het intrekken van de productiebeperking is niet primair bedoeld om de leveringszekerheid te garanderen door te zorgen dat er meer elektriciteitsvermogen beschikbaar is op de markt, maar om te zorgen dat voldoende gas in de winter beschikbaar is.

Voor een uitgebreide beschouwing van de afweging tussen leveringszekerheid, gasverbruik en CO₂ verwijs ik u ook naar de Kamerbrief van 20 juni 2022 (Kamerstuk 29 023, nr. 312) waarin de intrekking van de productiebeperking is aangekondigd, met name naar bijlage 2 daarvan.

14.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor het besluit van de Minister om met terugwerkende kracht de productiebeperking te beëindigen per 21 juni 2022. Rusland bleek een onbetrouwbare partner in het leveren van gas en om komende winter niet geconfronteerd te worden

met acute tekorten moest er zoveel mogelijk gas bespaard worden. Deze leden vragen wel of we leveringszekerheid bij het originele besluit tot een productiebeperking op kolenstook voor elektriciteit niet te veel hebben veronachtzaamd. Hadden we niet kunnen voorzien dat we onszelf ontzettend kwetsbaar zouden maken bij het afbouwen van de kolencentrales, temeer omdat we teveel te vertrouwden op één leverancier van gas? Welke lessen neemt de regering hieruit mee voor de toekomst?

Het kabinet kan niet meegaan in de redenering van de fractie van de ChristenUnie dat de leveringszekerheid bij het eerdere besluit tot productiebeperking op kolenstook veronachtzaamd is. Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 13.

15.

De leden van de ChristenUnie-fractie komen al reflecterend tot de conclusie dat de productiebeperking, waar ook deze leden voor hebben gestemd, niet verstandig was. Er waren destijds al kosteneffectievere manieren om CO₂ te besparen, nog los van de onvoorziene prijsstijgingen. Hierbij komt dat het aspect «leveringszekerheid» bij de keuze tussen verschillende manieren van CO₂ besparen niet zwaar genoeg is meegewogen. Deze leden vragen zich daarnaast af op welke manier de extra uitstoot van broeikasgassen zal worden gecompenseerd. De productiebeperking werd immers ingevoerd om te voldoen aan het Urgenda-arrest en op grond van de uitspraak moet deze groei in uitstoot van broeikasgassen de komende jaren tot 2030 gecompenseerd worden (ECLI:NL:HR:2019:2006). Wanneer kunnen deze leden een voorstel verwachten? Het jaar 2030 komt immers snel dichterbij en de implementatie en uitvoer van reductiemaatregelen kost niet zelden meerdere jaren.

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 8.

3. Intrekking productiebeperking kolencentrales

16.

De leden van de VVD-fractie beseffen dat door deze maatregel de cumulatieve CO₂-uitstoot omhoog gaat. Kan de regering toelichten waarom zij aangeeft dat dit om 10 megaton gaat? Is dit niet een vrij pessimistische interpretatie van de maximaal mogelijk uitstoot? Houdt de regering rekening met de netto extra uitstoot aangezien de kolencentrales de gascentrales vervangen waarbij ook CO₂-uitstoot kwam kijken? Houdt de regering hierbij rekening met de bijstook van biomassa? Neemt de regering aan dat de kolencentrales de komende jaren voor 100% aanstaan? Hoe realistisch zijn de aannames van de regering? Samenattend vragen deze leden aan de regering om met een goed onderbouwde bandbreedte van de extra CO₂-uitstoot te komen aan de hand van alle onzekerheden die zojuist genoemd zijn. Kan de regering dit meenemen in haar beantwoording?

In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen dat met de productiebeperking jaarlijks 3 tot 4 megaton CO₂-reductie wordt gerealiseerd, rekening houdend met de overname van de weggevallen kolenproductie door gascentrales. Hierbij is de aanname gedaan dat de productiebeperking geen impact heeft op de bij- en meestook van biomassa. De gehanteerde aanname van de extra uitstoot door gascentrales is dat elke MWh productie door gascentrales in circa de helft van de CO₂-uitstoot resulteert, ten opzichte van de uitstoot per MWh van een moderne kolencentrale. De bandbreedte ontstaat omdat er een inschatting moet worden gemaakt van de mate van extra import uit het buitenland. Dit zal het geval zijn wanneer import van buitenlandse kolenelektriciteit goedkoper is dan productie door nationale gascentrales.

Extra import uit het buitenland betekent dat er minder nationaal hoeft te worden overgenomen door gascentrales, met een hogere nationale reductie als gevolg. Naast de mate van import is een andere belangrijke drijfveer van de CO₂-reductie hoeveel de centrales zouden hebben gedraaid zonder de maatregel. Hierbij is aangesloten bij aannames die in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2022 werden gehanteerd ten tijde van de wetsvoorbereiding. Dit komt ongeveer overeen met 70% van de vollast.

De 10 megaton additionele uitstoot als gevolg van het intrekken van de productiebeperking is berekend door de bovenkant van de bandbreedte van 3–4 megaton per jaar te vermenigvuldigen met de resterende looptijd van de maatregel (2,5 jaar). De bovenkant van de bandbreedte is gehanteerd omdat kolencentrales, als gevolg van de hoge gasprijs, eerder in de «merit order» staan dan gascentrales en dus zonder beperking relatief veel zullen draaien. Dit beeld is bevestigd in de KEV 2022 – waarin het PBL aangeeft dat de extra uitstoot als gevolg van de opheffing van de productiebeperking cumulatief ca. 10–13 megaton is.

17.

Daarnaast vragen deze leden waar de juridische verplichting op gebaseerd is om deze extra uitstoot te compenseren. Draait het niet om de totale uitstoot per kalenderjaar omlaag te brengen? Heeft de energiecrisis en daarmee gepaard gaande energiebesparing niet een groter effect op de CO₂-reductie dan de opheffing van het productieplafond van de kolencentrales?

Het Urgenda-vonnis verplicht de Staat om de jaarlijkse uitstoot in 2020 met 25% te verminderen ten opzichte van 1990. Dat geldt ook voor de jaren erna. De uitstoot in de eerste helft van 2022 was, in vergelijking met de uitstoot in 2021, ca. 9 megaton lager.⁴ Naar verwachting gaan we, onder andere door een warm voorjaar en de energiecrisis, dit jaar meer dan 25% emissiereductie realiseren. Wat de exacte gevolgen van de energiecrisis zijn voor dit jaar en de komende jaren, is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de energieprijzen en de (structurele) energiebesparingsmaatregelen die nu door burgers en bedrijven worden getroffen. In de KEV 2022 is aangegeven dat tot 2025 nog onzeker is of aan het Urgenda-vonnis wordt voldaan en dat dit sterk afhankelijk is van de ontwikkeling van brandstof- en energieprijzen. Indien de effecten door hogere energieprijzen, zoals deze zich in de eerste helft van 2022 hebben voorgedaan, ook in de komende jaren zullen optreden, zal deze energiebesparing de extra uitstoot van kolencentrales kunnen compenseren. Naast het Urgenda-vonnis heeft Nederland zichzelf een emissiereductie van ten minste 55% ten doel gesteld voor 2030 en wordt het beleid gericht op 60%. Op basis van de ramingen uit de KEV 2022 zijn er nog aanvullende maatregelen nodig om deze doelen te realiseren.

De komende jaren zal de CO₂-uitstoot dan ook snel moeten dalen, voor zowel de uitvoering van het Urgenda-vonnis als de doelen uit de Klimaatwet. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om deze uitstoot te compenseren met maatregelen die de komende jaren een gelijksoortig (cumulatief) effect hebben en tegelijkertijd een bijdrage leveren aan het 2030-doel.

18.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de ingeschatte kosten zijn voor de nadeelcompensatie in de eerste maanden van 2022. Kan de regering daarvan een inschatting delen?

⁴ Zie Klimaat en Energieverkenning 2022.

De nadeelcompensatie voor de periode 1-1-2022 t/m 20-06-2022 wordt op dit moment nog bepaald. De voorgenomen intrekking van de productiebeperking met terugwerkende kracht tot 21 juni 2022 (zie ook: Kamerstukken II 2021/22, 29 023, nr. 312) heeft de periode waarbinnen de exploitanten van de kolencentrales nadeel kunnen hebben ondervonden verkort, maar de mogelijkheid dat in die periode nadeel is geleden niet weggenomen. Gezien de marktontwikkelingen zal naar verwachting het nadeel, ook voor deze kortere periode, fors zijn. Voordat het bedrag zal worden uitbetaald, zal instemming van de Europese Commissie moeten zijn verkregen dat de verleende nadeelcompensatie geen onrechtmatige staatssteun betreft. Wanneer ik de besluiten over de verlening – onder de voorwaarde van instemming van de Europese Commissie – van de nadeelcompensatie neem, zal ik ook uw Kamer hierover informeren.

19.

Daarnaast vragen deze leden hoeveel nadeelcompensatie het intrekken van deze productiebeperking bespaart met de huidige hoge energieprijzen. Waren deze kosten al volledig begroot? Zo nee, hoeveel was al begroot? Wat gaat er gebeuren met deze meevallers?

De nadeelcompensatie is gebaseerd op de lange-termijnprijzen die op de dag voor inwerkingtreding van het Besluit nadeelcompensatie productiebeperking kolencentrales (21 december 2021) bekend waren. Veranderingen in de elektriciteitsprijzen na die datum hebben geen invloed op de hoogte van de nadeelcompensatie. Van de oorspronkelijk gereserveerde € 1,9 miljard is € 0,5 miljard gereserveerd voor de kapitaalversterking van Stedin en is € 0,5 miljard gereserveerd voor generale problematiek. Uw Kamer is daarover geïnformeerd in de ontwerpbegroting 2023, onder de toelichting bij de SDE++. Een eventueel resterend bedrag na het betalen van de nadeelcompensatie vloeit terug naar de begrotingsreserve Duurzame Energie en Klimaattransitie.

20.

De leden van de PVV-fractie vragen hoeveel nadeelcompensatie, uitgedrukt in euro, de regering verwacht in totaal uit te keren en hoe zich dat verhoudt tot de gerealiseerde CO₂-reductie. Concreet vragen zij wat de CO₂-reductie per ton heeft gekost.

Omdat de hoogte van het door de exploitanten van de kolencentrales geleden nadeel nog moet worden bepaald, kan ik hier nog geen antwoord op geven.

21.

De leden van de PVV-fractie vragen waarom de regering niet naar deze leden geluisterd heeft, die al langere tijd herhaaldelijk tot het intrekken van de productiebeperking en het niet sluiten van de kolencentrales überhaupt hebben opgeroepen ten gunste van onze leveringszekerheid.

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 13.

22.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de conclusie deelt dat klimaatobsessie gekke dingen met een mens doet en tot domme besluiten leidt, zoals de productiebeperking van kolencentrales, om hier later vanwege de leveringszekerheid schoorvoetend op terug te moeten komen.

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 8.

23.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering de conclusie deelt dat wij niet zonder kolen kunnen. Is de regering ertoe bereid de intrekking van de productiebeperking definitief in stand te houden en niet meer, in een vlaag van klimaatverstandsverbijstering, terug te draaien?

Het kabinet deelt deze conclusie niet. Het kabinet heeft zichzelf als doel gesteld om de komende jaren de uitstoot van CO₂ sterk te beperken. Er is daarbij geen sprake van een luxe positie waarin het mogelijk is om bij voorbaat opties uit te sluiten. Tegelijkertijd ligt een productiebeperking vanaf 2025 minder in de rede, omdat de centrales per 2030 dicht gaan. Een productiebeperking in de jaren 2025–2030 kan door het kabinet overwogen worden als uit de KEV blijkt dat het voorgenomen beleid onvoldoende is, maar de voorkeur van het kabinet gaat uit naar maatregelen die leiden tot een structurele CO₂-beperking.

24.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de kolencentrales dit jaar door de hoge energiekosten ook hoge winsten maken, maar dat de wijze waarop de nadeelcompensatie wordt berekend ervoor zorgt dat de exploitanten van deze centrales alsnog een schadevergoeding zullen opeisen, omdat de opbrengsten nog hoger hadden kunnen liggen. Deze leden vinden dat, met name in de huidige energiecrisis, moreel gezien niet uitlegbaar. Zij vragen de regering welke mogelijkheden zij ziet om de exploitanten van de kolencentrales ertoe te bewegen om af te zien van nadeelcompensatie.

De productiebeperking van kolencentrales betreft regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EP EVRM). Op grond van jurisprudentie van de het Europees Hof van de Rechten van de Mens kan de Staat ter borging van een algemeen belang het gebruik van eigendom reguleren en aan beperkingen onderwerpen. Deze inmenging in het eigendomsrecht moet voldoen aan eisen van legaliteit, legitimiteit en evenredigheid. In paragraaf 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin de maatregel is opgenomen (Kamerstuk 35 668, nr. 3, pp. 9–11) is toegelicht op welke wijze de regulering van eigendom hieraan voldoet. Om de evenredigheid van de maatregel te verzekeren is in artikel 4, tweede tot en met zesde lid, van de wet voorzien in de toekenning van een vergoeding van schade als gevolg van de wettelijke productiebeperking die niet voor rekening van desbetreffende exploitanten behoort te blijven. Dit blijft het geval, na het intrekken van de productiebeperking voor de periode tot aan de intrekking.

Het past dan ook niet om een partij die nadeel heeft ondervonden, te vragen af te zien van een vergoeding van het geleden nadeel.

25.

De leden van de CDA-fractie vinden de patstelling waarin het ministerie en de eigenaren van de kolencentrales zijn beland erg onvruchtbaar. Is de regering bereid om snel met de eigenaren van de kolencentrales om de tafel te gaan en gezamenlijk te werken aan een duurzaam toekomstperspectief voor de kolencentrales en/of de plekken waar deze centrales staan? Kent de regering de plannen van de eigenaren van deze centrales en de kansen die deze bieden voor waterstofproductie, regelbaar CO₂-neutraal vermogen, biomassa in combinatie met carbon capture and storage (ccs) (negatieve emissies, onmisbaar voor de klimaatdoelen), small modular reactors (smr's)? Is het dan niet logisch de eventuele nadeelcompensatie te betrekken in de toekomstplannen, zodat belastinggeld nuttig wordt besteed?

De eigenaren van de kolencentrales kunnen, net als ieder ander bedrijf, een beroep doen op het bestaande instrumentarium voor de verduurzaming van de elektriciteitssector. Dit doen zij ook, bijvoorbeeld door aanspraak te maken op subsidies voor de opwek van duurzame energie (SDE++). Daar waar de Staat er voor kiest om met andere grote industriële vervuilers extra stappen te zetten door, bovenop het bestaande generieke instrumentarium, maatwerkafspraken te maken om de CO₂-uitstoot te verminderen, is een dergelijke aanpak nu niet aan de orde met de kolencentrales. In een eerder stadium is met RWE en Uniper reeds gesproken over de gevolgen van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en de toekomstperspectieven voor de centrales. Ook is aan de drie nieuwste centrales een subsidie voor sluiting aangeboden, waarna bijvoorbeeld een productielocatie voor een ander doeleinde kan worden ingezet. Het is bekend dat de exploitant van de centrale waaraan subsidie was verleend om de productie van elektriciteit met behulp van kolen te beëindigen en de centrale te ontmantelen, heeft besloten hiervan geen gebruik te maken. De gesprekken hebben indertijd niet tot eindresultaat geleid en de bedrijven zijn procedures gestart. Gegeven deze situatie en de nog lopende procedures blijft het generieke instrumentarium beschikbaar voor de drie bedrijven, maar liggen aanvullende maatwerkafspraken niet in de rede.

26.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Minister voor Klimaat en Energie in een eerdere brief (Kamerstuk 29 023, nr. 312) schreef dat er in totaal door de drie eigenaren van de kolencentrales voor circa € 1,9 miljard aan nadeelcompensatie was aangevraagd, waarvan het overgrote deel voor het jaar 2022 was. Zij vragen de regering om te verduidelijken wat het effect van het intrekken van de productiebeperking is op het aangevraagde bedrag aan nadeelcompensatie. Hoeveel van de € 1,9 miljard blijft over nu de productiebeperking per 21 juni 2022 van tafel is?

Voor het antwoord op het proces van de nadeelcompensatie verwijs ik u naar het antwoord op vraag 18.

Voor een toelichting op het bedrag verwijs ik u naar het antwoord op vraag 19.

27.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het intrekken van de productiebeperking tot extra CO₂-uitstoot zal leiden. Kan de regering toelichten hoe tot de 10 megaton extra uitstoot is gekomen?

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 16.

28.

Kan de regering daarnaast inzicht geven in de draaiuren van de vier kolencentrales tot op heden en de verwachte draaiuren de rest van het jaar, inclusief de bijbehorende CO₂-uitstoot? Hoeveel extra CO₂-uitstoot veroorzaakt het opheffen van de productiebeperking in 2023 daadwerkelijk, gelet op het feit dat de kolencentrales na het opheffen van de productiebeperking niet meteen voluit zijn gaan draaien, bijvoorbeeld als gevolg van onzekerheid over de juridische status van de intrekking of als gevolg van gepland onderhoud aan een centrale?

Voor de productie in de eerste helft van het jaar verwijs ik u naar het antwoord op vraag 10.

De verwachte draaiuren voor de rest van het jaar zijn niet exact te voorspellen, deze hangen onder andere af van de plek van kolencentrales in de «merit order». Eind oktober was zichtbaar dat door een lage gasprijs, gecombineerd met een hogere ETS-prijs, kolencentrales achter gascentrales in de «merit order» stonden waardoor de inzet van kolencentrales minder werd ten opzichte van gascentrales.

Met de aankondiging van 20 juni waren de centrales vanaf dat moment in staat om, binnen de technische mogelijkheden, voluit te draaien. Het is ook zichtbaar in de productiegegevens dat vanaf dat moment er sprake is van een verhoogde inzet van de kolencentrales.

29.

De leden van de CDA-fractie lezen dat deze extra uitstoot in de jaren tot 2030 gecompenseerd dient te worden. Deze leden delen de mening dat de extra CO₂-uitstoot gecompenseerd moet worden, maar vinden het van groot belang dat er bij het opstellen van alternatieve maatregelen voor het reduceren van de CO₂-uitstoot wordt ingezet op maatregelen die passen binnen het klimaatbeleid richting 2030 en 2050 in plaats van ad hoc maatregelen die juist lange termijn oplossingen in de weg kunnen staan. Zij vragen de regering daarom hoe er bij de uitwerking van deze maatregelen voor wordt gezorgd dat deze passen binnen het lange termijn klimaatbeleid en wanneer de alternatieve maatregelen naar verwachting gereed zullen zijn.

30.

Ook zijn deze leden van mening dat de extra uitstoot gezien moet worden in het bredere kader van de energiecrisis, waarin er ook sprake is van een stevige reductie van uitstoot op andere plekken, als gevolg van een sterke reductie van het aardgas- en elektriciteitsverbruik. Is de regering het daarmee eens?

Het kabinet wil de extra uitstoot van de kolencentrales compenseren met een pakket alternatieve maatregelen, zodat de gascrisis niet uitmondt in extra uitstoot van broeikasgassen de komende jaren. Het kabinet is het eens met de leden van de CDA-fractie dat er ingezet moet worden op maatregelen die passen binnen het klimaatbeleid richting 2030 en 2050. Op Prinsjesdag heb ik uw Kamer laten weten welke indicatieve maatregelen op dit moment door het kabinet worden uitgewerkt. Deze maatregelen leveren zowel een bijdrage aan emissiereductie op korte termijn, maar ook aan het behalen van de klimaatdoelen voor 2030 en verder. Deze maatregelen sluiten daarmee aan bij het lange-termijnklimaatbeleid. Tegelijkertijd verwachten we met deze indicatieve maatregelen ook een CO₂-effect voor de komende jaren. Ook wordt er op dit moment in een IBO gekeken naar de benodigde maatregelen om 55%-60% emissiereductie in 2030 te realiseren. In het voorjaar van 2023 zal het kabinet over klimaatmaatregelen besluiten en wordt de Kamer hier nader over geïnformeerd.

Het kabinet is het ermee eens dat de extra uitstoot gezien moet worden in het bredere kader van de energiecrisis. De uitstoot in de eerste helft van 2022 was, in vergelijking met de uitstoot in 2021, ca. 9 megaton lager.⁵ Dat kwam o.a. door het warme voorjaar, maar ook door de hogere energieprijzen als gevolg van de huidige energiecrisis. Het kabinet zal dit meewegen bij de besluitvorming in het voorjaar van 2023.

31.

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel aardgas er is bespaard door het openstellen van de kolencentrales en hoeveel van dit gas vervolgens

⁵ Uitstoot broeikasgassen 9 procent lager in tweede kwartaal 2022 (obs.nl), 14-9-2022.

is gebruikt voor het vullen van de gasopslagen, zoals wordt gesteld. Zij vragen of er informatie verschaft kan worden waaruit blijkt dat er door deze maatregel meer gas naar de gasopslagen is gegaan, en om hoeveel dit gaat en wie daar eigenaar van is.

Voor de hoeveelheid gas die bespaard is door het openstellen van de kolencentrales verwijst ik u naar het antwoord op vraag 1.

Er valt niet te zeggen dat door deze maatregel meer gas naar de gasopslagen is gegaan, omdat het bespaarde gas niet een-op-een in de gasopslagen terecht komt. Wel zijn de bergingen nu gevuld en is er veel aardgas bespaard.

32.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd hoe de extra uitstoot als gevolg van het openstellen van de kolencentrales gecompenseerd gaat worden.

33.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de alternatieve maatregelen voor vermindering van CO₂ verwacht worden.

Ik verwijst u naar het antwoord op vraag 8.

34.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer er gekozen gaat worden om de kolencentrales weer te sluiten. Zij vragen daarvoor om inzage in de strategie over de gevolgen die dit heeft voor de leveringszekerheid. Zij vragen om informatie over het toetsingskader die ten grondslag ligt aan het besluit om de kolencentrales in de toekomst weer te sluiten.

Ik verwijst u naar het antwoord op vraag 13.

35.

De leden van de SP-fractie vragen of een beroep op algemeen belang voldoende boven de nadeelcompensatie voor sluiting van kolencentrales staat. Zij vragen welk effect de hoge winstmarges in energieproductie als gevolg van de stijging van de energieprijzen heeft op het bepalen van de uiteindelijke hoogte van de nadeelcompensatie.

Ik verwijst u naar het antwoord op vraag 24.

De nadeelcompensatie wordt vastgesteld op basis van vooraf vastgestelde parameters, die zijn vastgelegd in het Besluit nadeelcompensatie productiebeperking kolencentrales. Een van deze parameters is de prijs die moet worden gehanteerd voor de berekening van de hoogte van de nadeelcompensatie. Deze is gekoppeld aan het moment van de publicatie van de productiebeperking. Stijgingen na dit moment veranderen de uiteindelijke hoogte van de nadeelcompensatie dus niet.

36.

Zij vragen bovendien welk effect klimaat- en milieuschade heeft in het bepalen van de hoogte van de nadeelcompensatie. Zij vragen ook welke gevolgen de mogelijkheid tot het omschakelen van elektriciteitsproductie op basis van kolen naar biomassa voor effect heeft op behaalde winsten en dus ook op de gelegitimeerde claim van nadeelcompensatie.

De benodigde ETS-rechten waarmee de CO₂-uitstoot van de kolencentrales via het EU-ETS wordt belast, worden meegenomen in de bepaling van de nadeelcompensatie. Dit is de wijze waarop binnen de EU de CO₂-kosten van elektriciteitsproductie worden geïnternaliseerd.

Voor het antwoord op de vraag over omschakelen naar biomassa verwijst ik u naar het antwoord op vraag 4.

37.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen dat de intrekking van de productiebeperking weer zal zorgen voor extra CO₂-uitstoot en dat de regering deze groei in de komende jaren tot 2030 in enige vorm wil compenseren. Deze leden maken zich zorgen over de daadkracht achter deze woorden van de regering. Ingrijpende maatregelen zijn nodig om te voldoen aan deze compensatie. Toch zien deze leden nog geen concrete uitvoeringsplannen behalve de voornemens in de aanbiedingsbrief van de concept-Klimaatnota. Kan de regering hieromtrent een uitvoeringsagenda presenteren voor alle aankomende jaren tot 2030? Heeft de regering voldoende onderbouwende gegevens om te bevestigen dat deze maatregelen zullen volstaan voor de volledige compensatie? Deze leden vragen welke tussenstappen de regering had kunnen nemen teneinde een meer gedoseerde intrekking te realiseren. In hoeverre zijn dit soort maatregelen geïnventariseerd?

Het kabinet wil de extra uitstoot compenseren met een pakket alternatieve maatregelen, zodat de gascrisis niet uitmondt in extra uitstoot van broeikasgassen de komende jaren. Op Prinsjesdag heb ik uw Kamer laten weten welke indicatieve maatregelen op dit moment door het kabinet worden uitgewerkt. Ook wordt er op dit moment in een IBO gekeken naar de benodigde maatregelen om 55%-60% emissiereductie in 2030 te realiseren. In het voorjaar van 2023 zal het kabinet over klimaatmaatregelen besluiten en zal de Kamer hier nader over worden geïnformeerd. U vraagt daarnaast naar een uitvoeringsagenda. Bij de besluitvorming over de indicatieve maatregelen dit voorjaar is het de bedoeling om ook een planning mee te geven van de uitvoering.

U vraagt daarnaast in hoeverre andere maatregelen, met het oog op een meer gedoseerde intrekking, zijn geïnventariseerd. Er zijn varianten onderzocht als alternatief van het intrekken van de productiebeperking voor kolencentrales. De onderzochte alternatieven waren het wijzigen van het plafond van 35% elektriciteitsproductie met kolen naar een hoger percentage, zowel in een specifiek jaar of voor de gehele periode, dan wel de intrekking van de maatregel voor een beperkte duur. Deze alternatieven voldeden allemaal niet in verband met de eisen die artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden stelt aan het opleggen van de productiebeperking van kolencentrales in 2022. Deze maatregel betreft namelijk regulering van eigendom en die moet voldoen aan eisen van legaliteit, legitimiteit en evenredigheid. Dit betekent dat de exploitant van de kolencentrale voorafgaand aan de inwerkingtreding van de maatregel zekerheid moet hebben over de aard en de omvang van de regulering van eigendom, alsmede de parameters van de vergoeding voor het geleden nadeel dat buiten het ondernemersrisico valt. Alle genoemde alternatieven hebben als nadeel dat de exploitanten in onzekerheid worden gelaten, omdat de Minister op het moment van besluitvorming over de intrekking of aanpassing van de maatregel geen zekerheid had over hoe lang de crisis die de Russische inval in Oekraïne op de energiemarkten heeft veroorzaakt zal voortduren.

38.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie brengen in herinnering dat kolencentrales juist een productiebeperking opgelegd hadden gekregen omdat de regering de klimaatdoelen niet haalt. De gascrisis biedt de regering geen enkel excuus om het reductiebevel van de rechter naast haar neer te leggen en de productiebeperking voor kolencentrales weer

terug te draaien. Russisch gas hoeft niet namelijk niet een op een vervangen te worden door iets anders. De regering had er namelijk ook voor kunnen kiezen om meer te besparen door bijvoorbeeld de sierteelt en andere niet-noodzakelijke industrie af te schakelen. Tot nu toe weigert de Minister het afschakelplan in werking te stellen of een toekomstvisie voor de industrie te ontwikkelen waarin de brede welvaart keihard randvoorwaardelijk is voor het voortbestaan van bedrijven. Ook wordt er te weinig geïnvesteerd in het isoleren van woningen. Het uitgangspunt is, al met al, het voortbestaan van de huidige vraag naar energie, die veel te groot is. De mogelijkheid om te besparen is kennelijk nog steeds taboe. Handhaving door de overheid en uitvoering door bedrijven van de besparingsplicht schieten volstrekt te kort. Dat de uitstoot gaat toenemen is zeker. Dat dat de klimaatcrisis versneld verergerd is zeker, maar wat onverantwoordelijk en gevaarlijk onzeker blijft, is hoe de regering dit gaat compenseren. Hoe de regering de cumulatieve uitstoot naar beneden brengt. Dat verraadt dat de klimaatcrisis nog steeds niet bovenaan de agenda staat en steeds meer het karakter van greenwashing heeft. Erkent de regering dat uit de huidige lijst met compenserende maatregelen niet blijkt wanneer en hoeveel er gecompenseerd gaat worden en wat dit concreet betekent in megatonnen? Erkent de regering dat door de reductie pas later in te zetten er in totaal meer wordt uitgestoten waardoor de concentratie broeikasgassen in de atmosfeer hoger uit zal pakken, namelijk door het klimaatgevaar van de cumulatieve uitstoot?

De uitstoot in de eerste helft van 2022 was, in vergelijking met de uitstoot in 2021, ca. 9 megaton lager.⁶ Naar verwachting gaan we, onder andere door een warm voorjaar en de energiecrisis, dit jaar meer dan 25% emissiereductie realiseren (in lijn met het Urgenda-vonnis). Dit komt onder andere door een warm voorjaar en de energiecrisis met de ontwikkeling van de energieprijzen en de (structurele) energiebesparingsmaatregelen die nu door burgers en bedrijven worden getroffen. Op korte termijn daalt de uitstoot, waardoor er tijd is om maatregelen goed uit te werken. Daarom is er gekozen voor grote maatregelen die de komende jaren een gelijksoortig (cumulatief) effect hebben en tegelijkertijd een substantiële bijdrage leveren aan het 2030 klimaatdoel en verder, in plaats van voor snelle besluitvorming over kleine, korte-termijn maatregelen.

Het kabinet zal de indicatieve maatregelen in de komende maanden uitwerken, waarbij onder andere het reductie-effect beter in kaart wordt gebracht. In het voorjaar van 2023 zal het kabinet over aanvullende klimaatmaatregelen besluiten – in samenhang met de resultaten uit het IBO-traject. Daarbij blijft het doel om met de maatregelen cumulatief 10 megaton te compenseren, waardoor geen extra emissies plaatsvinden als gevolg van het terugtrekken van deze maatregel.

39.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat dit een patroon is in het Nederlandse klimaatbeleid. Jaar op jaar blijkt dat het voorgenomen beleid onvoldoende is om de klimaatdoelen, die op zichzelf al te laag zijn, te halen. Jaar na jaar is de uitstoot zeker, de reductie onzeker en zijn compenserende maatregelen afwezig, onduidelijk of onvoldoende. Dat verraadt dat de klimaatcrisis nog steeds niet bovenaan de agenda staat en dat er nog steeds niet wordt uitgegaan van het voorzorgsbeginsel zoals al in 1996 aan de regering werd geadviseerd. Uit onderzoek blijkt dat 89% van alle wereldwijd winbare kolen de komende

⁶ Zie Klimaat en Energieverkenning 2022.

dertig jaar onder de grond moet blijven om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graad Celsius.⁷ Erkent de regering dit?

Het kabinet heeft bij het intrekken van de productiebeperking van kolencentrales een complexe afweging gemaakt tussen de zorgen die er waren over of er voldoende aanbod zou zijn, leveringszekerheid, en de noodzaak om klimaatverandering tegen te gaan.

Uiteindelijk heeft het kabinet ervoor gekozen de productiebeperking in te trekken, en tegelijkertijd de extra uitstoot van kolencentrales te compenseren met alternatieve maatregelen, zodat de intrekking van de productiebeperking niet uitmondt in de uitstoot van extra broeikasgassen.

40.

Nederland heeft als rijk en vroeg geïndustrialiseerd land meer dan genoeg tijd gehad om kolen uit te faseren, maar neemt door het verder opendraaien van de kolencentrales een disproportionele hap uit de resterende 11%. Kan de regering hierop reflecteren?

Hoewel de productiebeperking leidt tot significante reductie van CO₂, deel ik de mening niet dat deze intrekking van een tijdelijke beperking van kolengebruik heeft geleid tot een disproportionele groei in verbruik van kolen op wereldwijd niveau.

Ik ben het wel eens dat het gebruik van fossiele brandstoffen terug moet worden gedrongen om klimaatverandering tegen te gaan. Nederland onderneemt hier ook actie op, zowel nationaal als internationaal. Bijvoorbeeld met de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie per 2030 nationaal, maar ook internationaal door bijvoorbeeld het beëindigen van de publieke steun via exportkredietverzekeringen voor de fossiele energiesector in het buitenland (zie ook Kamerstuk 31 793, nr. 230).

41.

Het lid van de Groep-Gündoğan leest dat het intrekken van de productiebeperking voor de elektriciteit opgewekt met kolen, gegeven dat alle overige omstandigheden gelijk blijven, de komende tweeënehalf jaar leidt tot cumulatief ongeveer 10 megaton aanvullende uitstoot van broeikasgassen. Kan hieruit worden geconcludeerd dat de regering er vanuit gaat dat de additionele uitstoot naar aanleiding van deze wijzigingen zal plaatsvinden gedurende de komende tweeënehalf jaar en dat het oorspronkelijke reductiepad omstreeks of in 2025 weer volledig in acht zal worden genomen?

42.

Indien ja, waarom heeft de regering dan voorkeur voor structurele maatregelen ter compensatie van de extra uitstoot? Indien nee, gaat de regering er dan vanuit dat de additionele uitstoot als gevolg van deze wijzigingen niet incidenteel kan blijken te zijn of ook structureel zou kunnen worden?

De intrekking van de productiebeperking kolencentrales over de komende tweeënehalf jaar zal naar verwachting leiden tot een reductie van cumulatief circa 10 megaton uitstoot. Het kabinet heeft aangegeven deze uitstoot in de periode tot 2030 te willen compenseren en heeft de Kamer met Prinsjesdag vijf indicatieve maatregelen gepresenteerd die de komende tijd verder worden uitgewerkt. Daarbij heeft het kabinet de

⁷ NRC, 9 augustus 2022, «Winning olie, gas en kolen moet fors lager om klimaatdoelen te halen». (<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/09/08/winning-olie-gas-kolen-moet-fors-lager-om-klimaatdoelen-te-halen-a4057658?t=1666264805>).

voorkeur voor structurele maatregelen, die niet alleen op korte termijn maar ook richting 2030 een bijdrage leveren aan emissiereductie – zodat de klimaatbijdrage van deze maatregelen zo groot mogelijk, ook met het oog op het doel van 55–60% emissiereductie in 2030.

43.

Het lid van de Groep-Gündoğan leest dat wordt gesteld dat het intrekken van de productiebeperking voor de met kolen opgewekte elektriciteit, gegeven dat alle overige omstandigheden gelijk blijven, de komende tweeënehalf jaar leidt tot cumulatief ongeveer 10 megaton aanvullende uitstoot van broeikasgassen. Is de verminderde uitstoot als gevolg van de lagere elektriciteitsproductie met/door gascentrales hier al vanaf getrokken? Indien nee, kan de regering de additionele uitstoot als gevolg van deze wijzigingen salderen met de verminderde uitstoot door elektriciteitsproductie uit gas? Of is de vermindering aldaar niet substantieel in vergelijking met de extra uitstoot door kolencentrales?

Deze verminderde uitstoot van gascentrales is hierin meegenomen.

44.

Het lid van de Groep-Gündoğan wil graag weten in hoeverre het volgens de regering mogelijk is om de netto additionele uitstoot te compenseren met de aanplant van extra hectaren bos. Kan de regering benaderen hoeveel hectaren bos er zou moeten worden aangeplant, om de netto additionele uitstoot van deze wijzigingen te compenseren? Is het volgens de regering mogelijk om de netto additionele uitstoot als gevolg van deze wijzigingen te compenseren met de aanplant van extra hectaren bos en/of natuurgebied op Nederlands grondgebied? Indien nee, zou het dan wel mogelijk zijn om de netto additionele uitstoot als gevolg van deze wijzigingen te compenseren met de aanplant van extra hectaren bos en/of natuurgebied op Europees grondgebied?

De inschatting is dat het intrekken van de productiebeperking bij kolencentrales leidt tot cumulatief ca. 10 megaton CO₂-uitstoot in de periode tot 2024. Een hectare nieuw bos legt in de eerste 10 jaar na aanleg gemiddeld 4,6 ton CO₂ per jaar vast en daarna 9,1 ton CO₂ per jaar⁸. Als indicatie voor wat het betekent om de uitstoot volledig te compenseren met extra bosaanplant kan worden gedacht aan een aanplant van 434.783 hectare in 2025. Dit is echter meer bos dan we op dit moment in heel Nederland hebben (via de nationale bossenstrategie werken we toe naar 407.000 hectare in 2030). Het is dus niet realistisch om de netto additionele uitstoot op korte termijn te compenseren met de aanplant van extra hectare bos, ook gezien de andere ruimtelijke opgaven die in Nederland spelen.

Of het mogelijk is om deze aanplant te doen op Europees grondgebied is lastig te zeggen. Voor wat betreft de LULUCF verordening is het niet mogelijk om op voorhand met een andere lidstaat te handelen in het aanplanten van bossen, omdat handel pas mogelijk is op het moment dat een lidstaat eerst zelf zijn LULUCF doelen behaalt.

45.

Het lid van de Groep-Gündoğan vraagt of de kabinetsplannen voor stikstofreductie in dit verband de mogelijkheid voor de Nederlandse regering biedt om extra hectaren te verwerven voor de aanplant van bos en natuurgebieden dan tot nu toe gepland is. Is het voor de regering bespreekbaar als eventuele extra middelen voor de reductie van de CO₂-uitstoot zouden worden gebruikt om extra hectaren te verwerven

⁸ <https://www.vbne.nl/klimaat/limbosennatuurbeheer/maatregel/bebossen-landbouwgronden>.

voor de aanplant van bos en natuurgebieden? De regering geeft immers aan alternatieve maatregelen voor te bereiden. Zou deze beleidsroute volgens de regering begaanbaar zijn? Indien nee, waarom niet?

Voor het antwoord op de vraag over aanvullende maatregelen, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 8.

Voor het antwoord op de vraag over aanplant van bos en natuurgebieden verwijs ik u naar het antwoord op vraag 44.

46.

Het lid van de Groep-Gündoğan vraagt naar een toelichting op de horizonbepaling artikel II, tweede lid, waarin de inwerkingtredingsdatum is geregeld van het artikel waarbij alle bepalingen die betrekking hebben op de productiebeperking worden ingetrokken. Deze datum is thans 1 januari 2025. Wat was de oorspronkelijke motivatie achter deze intrekingsdatum?

Het Urgenda-vonnis verplicht de Staat om de jaarlijkse uitstoot in 2020 met 25% te verminderen ten opzichte van 1990. PBL stelde in december 2019 dat de reductie in 2020 naar verwachting 20 tot 21% bedraagt ten opzichte van 1990 (Kamerstuk 32 813, nr. 431). Om de 25% uit het Urgenda-vonnis te behalen, waren voor de jaren 2022 t/m 2024 aanvullende maatregelen nodig. De productiebeperking was een van deze maatregelen.

47.

Het lid van de Groep-Gündoğan vraagt of de regering bereid of al voornemens is om de Kamer te informeren over de ontwikkeling van de kosten van compensatie aan exploitanten van kolencentrales, als gevolg van de wijzigingen in dit wetsvoorstel.

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 18.

4. Wijziging ten aanzien van het fonds voor werknemers van een kolencentrale

48.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze omgegaan wordt met werknemers als gevolg van het sluiten van een kolencentrale. Zij vragen hoe de steun voor werknemers zich verhoudt tot de nadeelcompensatie en welk deel van de mogelijke nadeelcompensatie wordt bestemd voor ondersteuning aan personeel.

Er zijn op dit moment geen plannen om kolencentrales te sluiten en nadeelcompensatie is daarom nu niet aan de orde. Vanaf 2030 geldt er een verbod op het gebruik van kolen voor de productie van elektriciteit, maar er is geen sprake van sluiting.

Conform de wet komt er een fonds waaruit uitkeringen kunnen worden gedaan aan werknemers van een kolencentrale, alsmede investeringen in om- en bijscholing. De nadere inhoudelijke invulling hiervan komt aan de orde wanneer een kolencentrale gedwongen wordt te sluiten, zodat kan worden aangesloten bij de op dat moment geldende wetten, regels en omstandigheden. Op die manier kan een adequate ondersteuning van de werknemers worden geborgd. Dat laat onverlet dat een werkgever een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft richting de eigen werknemers en hiervoor, ook financieel, moet zorgdragen. Dit was ook het uitgangspunt bij de subsidie voor vrijwillige sluiting waar Onyx geen gebruik van heeft gemaakt. Zonder een afgerond sociaal plan, waarbij er door mij in

samenwerking met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid minimumeisen zijn gesteld, zou er geen sprake zijn van subsidieverlening.

5. Technische wijzigingen ten aanzien van de productiebeperking kolencentrales

49.

De leden van de SP-fractie vragen wat er is gebeurd met de emissierechten als gevolg van de productiebeperking. Deze leden vragen of de kosteloze toewijzing van emissierechten voor een toename heeft gezorgd van het totale aantal emissierechten. Zij vragen welk lange termijn effect dit heeft voor het behalen van de klimaatdoelstellingen.

Gratis toewijzing van emissierechten vindt plaats om weglekeffecten van CO₂-uitstoot naar buiten de Europese Unie te voorkomen. Kolencentrales ontvangen geen gratis rechten, aangezien zij geen risico op koolstoflekkage ondervinden. Gratis toewijzing van emissierechten leidt in geen enkel geval tot een toename van het totaal aantal emissierechten, omdat gratis emissierechten onder het ETS uitstootplafond vallen. Emissierechten die de Nederlandse kolencentrales als gevolg van de productiebeperking niet meer zouden gebruiken, worden opgenomen door de marktstabiliteitsreserve (MSR) van het ETS. De MSR bestaat sinds 2019 en neemt jaarlijks een deel van de ongebruikte rechten (het overschot) uit de markt en plaatst deze in reserve. Vanaf 2023 zullen overtollige rechten in de MSR permanent worden geannuleerd.

6. Inwerkingtreding en terugwerkende kracht

50.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties constateren dat de intrekking reeds een voldongen feit is en dat de wetswijziging met terugwerkende kracht tot stand komt. Hoewel deze leden inzien dat de energiecrisis deze gang van zaken kan rechtvaardigen, spreken deze leden hierover hun zorg uit. Maatregelen om CO₂-reductie te realiseren zijn van groot belang. Deze leden constateren dat, gezien dit belang, het intrekken van dit soort maatregelen louter in uitzonderlijke situaties zou mogen plaatsvinden. Deze leden vrezen dat deze gang van zaken een onwenselijk precedent schept voor toekomstige situaties en zo klimaatbeleid onzeker kan maken. Deelt de regering deze zorgen? Deelt de regering de opvatting van deze leden dat met handelingen als intrekking en terugwerkende kracht zorgvuldig moet worden omgesprongen, zeker in het kader van klimaatregelingen?

Ik deel de mening van beide fracties dat met handelingen als intrekkingen en terugwerkende kracht niet lichtzinnig omgesprongen zou moeten worden. De Russische inval in Oekraïne heeft gezorgd voor uitzonderlijke situaties op de gas- en elektriciteitsmarkt. Bij het intrekken van de productiebeperking in juni 2022 was de aanname dat er voldoende gas zou zijn tijdens de winter steeds meer onder druk komen te staan. Het intrekken van de productiebeperking is niet primair bedoeld om de leveringszekerheid te garanderen door te zorgen dat er meer elektriciteitsvermogen beschikbaar is op de markt, maar om te zorgen dat voldoende gas in de winter beschikbaar is. Door de intrekking per direct in te laten gaan, konden de kolencentrales over een langere periode de rol van de gascentrales deels overnemen. Als behandeling van de wetswijziging zou zijn afgewacht, zou het besparingseffect vele malen kleiner zijn geweest.

51.

Deze leden lezen dat de terugwerkende kracht bevestigd wordt door het aannemen van de wet. Heeft de regering rekening gehouden met de

mogelijkheid dat de wet niet wordt aangenomen? Welke maatregelen heeft de regering op het oog indien dit scenario zich voordoet? Licht daar bijvoorbeeld al een sociaal plan voor klaar voor werknemers van de centrales en hoe ziet die eruit?

Er zijn geen scenario's voor het geval de wet niet zou worden aangenomen. Een productiebeperking betekent niet direct dat er in een centrale veel minder medewerkers nodig zijn, een sociaal plan is dus niet nodig.

7. Overig

52.

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties lezen dat de intrekking van de productiebeperking de kolencentrales weer de mogelijkheid biedt om met volle capaciteit de energieproductie te realiseren. Deze leden vragen hoeveel energieproductie de kolencentrales draaiden in het jaar 2022. Deze leden vragen daarnaast in hoeverre bij deze energieproductie gebruik is gemaakt van uit Rusland geïmporteerde kolen.

Het jaar 2022 is nog niet afgelopen, de energieproductie over dit jaar is dus nog niet te bepalen. Vanaf 10 augustus mogen EU-lidstaten geen kolen meer uit Rusland importeren. Dit is een maatregel uit het vijfde sanctiepakket. Het is niet met zekerheid te zeggen hoeveel kolen uit Rusland nog zijn gebruikt, maar gezien de periode tussen 20 juni en 10 augustus, zal de hoeveelheid beperkt zijn.

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