

Vergaderjaar 2022–2023

35 668

Wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 september 2023

Met deze brief informeer ik u over mijn besluit over de nadeelcompensatie die ik RWE toeken voor het nadeel dat zij hebben geleden als gevolg van de productiebeperking.

Introductie van de productiebeperking

De tijdelijke productiebeperking voor kolencentrales van 35% werd in 2020 door mijn ambtsvoorganger in het kabinet Rutte III aangekondigd als onderdeel van een pakket om op de korte termijn CO₂-reductie te realiseren (Kamerstuk 32 813, nr. 496). Deze CO₂-reductie was nodig in het kader van de uitvoering van het Urgenda-vonnis. De productiebeperking is in 2021 bij wet vastgelegd voor de periode 2022–2024 en zou naar verwachting leiden tot een beperking van de CO₂-uitstoot bij de drie moderne kolencentrales in die periode. Op de langere termijn geldt voor de drie moderne kolencentrales per 2030 een verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie. Dit verbod staat los van de productiebeperking.

Noodzaak voor nadeelcompensatie en de berekening hiervan

Bij de introductie van de productiebeperking is het betalen van nadeelcompensatie aan de exploitanten van de kolencentrales verplicht. Dit volgt uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De productiebeperking reguleert het eigendom van de exploitanten van de kolencentrales en deze inmenging in het eigendomsrecht moet voldoen aan eisen van legaliteit, legitimiteit en evenredigheid. Om de evenredigheid van de maatregel te verzekeren is in de wet opgenomen dat nadeelcompensatie moet worden betaald voor schade die niet voor rekening van de exploitanten hoort te blijven.

De wijze waarop de hoogte van de nadeelcompensatie wordt berekend is vastgelegd in het Besluit nadeelcompensatie productiebeperking kolencentrales. Dit besluit is in 2021 voorgehangen bij uw Kamer (Kamerstuk 35 668, nr. 46) voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2022. Het besluit is eveneens bij de Eerste Kamer voorgehangen. Er is geen ruimte om van het besluit af te wijken, vanwege de noodzaak om de evenredigheid van de maatregel te verzekeren. Voor een uitgebreide beschouwing hiervan verwijs ik naar de Kamerbrief die ingaat op de noodzaak om voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, de methodiek om de omvang van de compensatie te berekenen vast te stellen (Kamerstuk 35 668, nr. 44).

In het besluit uit 2021 is vastgelegd dat voor de bepaling van de nadeelcompensatie de prijzen moeten worden gebruikt op de dag voordat de inwerkingtredingsdatum van de productiebeperking is gepubliceerd. Die datum is 21 december 2021. Op die datum was de verwachting dat gedurende 2022 de elektriciteitsprijzen (zeer) hoog zouden zijn. Het afgelopen jaar heeft ook laten zien dat de prijzen op de elektriciteitsmarkt heel hoog zijn geweest. Als gevolg van de hoge prijzen die moeten worden gehanteerd, is de nadeelcompensatie die moet worden betaald hoog. Dit reflecteert de winstgevendheid van de centrales. De enorme prijsspieken die we hebben gezien, waren bij de totstandkoming van de wet niet voorzien. Het is echter niet mogelijk om hier achteraf de methodiek van de berekening van de nadeelcompensatie hierop aan te passen.

Gevolgen van de intrekking van de productiebeperking

Vanwege de verslechtering op de gasmarkt als gevolg van de oorlog in Oekraïne heb ik op 20 juni 2022 het Bescherm- en Herstelplan Gas (BH-G) in werking laten treden (Kamerstuk 29 023, nr. 312). Ik heb toen ook direct een aantal concrete maatregelen genomen om de gasvraag in Nederland te verminderen. Onderdeel hiervan was de aankondiging van de directe intrekking van de productiebeperking voor kolencentrales en de voorbereiding van een wetsvoorstel hiertoe. Dit wetsvoorstel is op 7 juli 2022 aan uw Kamer aangeboden voor behandeling (Kamerstuk 36 197). Het intrekken van de productiebeperking was een moeilijk besluit, maar noodzakelijk om de gasmarkt te ontlasten en het energiesysteem te ondersteunen. Het zorgde voor een belangrijk signaal naar de markt. Ook landen om ons heen, zoals Duitsland, hebben met het mogelijk maken van extra inzet van kolencentrales een dergelijk signaal afgegeven.

Op basis van de productiebeperking was er een plafond per kolencentrale vastgesteld voor de uitstoot van kolen die gebruikt werden voor elektriciteitsopwekking. Voor de drie moderne kolencentrales gezamenlijk betekende dit een plafond van 7,6 Mton CO₂ per jaar. Op basis van de uitstootgegevens die de NEa publiceert blijkt dat de drie moderne kolencentrales gezamenlijk 10,7 Mton CO₂ uit hebben gestoten in 2022. Het intrekken van de productiebeperking heeft er toe geleid dat de centrales meer elektriciteit hebben geproduceerd dan mogelijk was wanneer het gehele jaar de productiebeperking van kracht was geweest. Ik concludeer hieruit dat het intrekken van de productiebeperking heeft geleid tot een verminderde inzet van gascentrales in Nederland. De extra elektriciteit die door de kolencentrales is geproduceerd, zou anders (deels) door Nederlandse gascentrales zijn geproduceerd. Een exacte kwantificering van het effect van de intrekking van de productiebeperking is niet te geven, omdat de extra productie door kolencentrales ook deels door buitenlandse productie-installaties zou zijn gerealiseerd.

Ik constateer tegelijk dat de centrales, ten opzichte van eerdere jaren, ondanks het opheffen van de productiebeperking relatief weinig elektri-

citeit hebben geproduceerd. De stijging van de CO₂-uitstoot door het afschaffen van de productiebeperking is dus beperkt gebleven. Ter illustratie, de uitstoot van de drie kolencentrales in 2021 was 11,1 Mton CO₂, ten opzichte van 10,7 Mton in 2022. De beperkte stijging ten opzichte van het eerder ingestelde plafond is het gevolg van zowel de groeiende energiebesparing als de hogere productie van zonne- en windenergie in 2022. Deze groei van hernieuwbare elektriciteit en energiebesparing heeft voor de elektriciteitssector in zijn geheel in 2022 geleid tot een reductie van 5% CO₂-uitstoot ten opzichte van 2021. Deze trend heeft zich in 2023 ook doorgezet. Onder andere door de recordproductie van zon- en windenergie, gecombineerd met energiebesparing, worden kolencentrales ook zonder de productiebeperking steeds minder ingezet voor elektriciteitsproductie. In het tweede kwartaal van 2023 zijn in de elektriciteitssector 23% minder broeikasgassen uitgestoten dan in hetzelfde kwartaal van 2022, met name gedreven door een daling van 42% van uit kolen geproduceerde elektriciteit.

Door het intrekken van de productiebeperking zullen de exploitanten minder nadeelcompensatie ontvangen, omdat de periode waarover compensatie moet worden betaald korter is geworden. Ter illustratie: eerder heb ik aangegeven dat door de drie eigenaren van de kolencentrales voor circa € 1,9 miljard aan nadeelcompensatie is aangevraagd voor de periode 2022, 2023, 2024, waarvan het grootste deel voor het jaar 2022 was (Kamerstuk 29 023, nr. 312). Onder andere in antwoorden op Kamervragen bij de begroting van EZK (Kamerstuk 36 350 XIII, nr. 3) bent u geïnformeerd over de omvang van de huidige significant lagere reservering van € 730 miljoen. Ik verwacht dat deze reservering voldoende zal zijn ter dekking van de nadeelcompensatiebedragen voor alle exploitanten.

Omdat met de intrekking van de productiebeperking de gehele periode waarover nadeelcompensatie betaald moet worden in het verleden ligt, kan bij de berekening van het nadeel gebruikt worden gemaakt van gerealiseerde productiegegevens. Hiermee wordt bewerkstelligd dat alleen compensatie wordt betaald voor de productie die als direct gevolg van de productiebeperking niet is geleverd door de kolencentrale.

De nadeelcompensatie wordt verstrekt onder de opschortende voorwaarde van een verklaring van de Europese Commissie dat de nadeelcompensatie geen ongeoorloofde staatssteun betreft. Deze toets is een extra waarborg die in de wet is vastgelegd dat er niet teveel compensatie wordt betaald. Zonder deze verklaring zal er niet worden overgegaan tot betaling van de nadeelcompensatie.

Nadeelcompensatiebesluit RWE

Ik heb een nadeelcompensatiebesluit voor RWE genomen ter hoogte van € 331,8 mln, bestaande uit € 318,3 mln nadeelcompensatie en € 13,5 mln rentevergoeding. Dit is een gedeeltelijke afwijzing van de hogere door RWE aangevraagde nadeelcompensatie. Tegen het nadeelcompensatiebesluit kan RWE eventueel bezwaar en beroep instellen, binnen de daarvoor geldende termijnen.

Dit is een fors bedrag. Dit volgt uit de hoge prijzen die worden gehanteerd bij de berekening van de nadeelcompensatie voor de verminderde elektriciteitsproductie van RWE als gevolg van de productiebeperking. De verminderde elektriciteitsproductie van de kolencentrales heeft geleid tot verminderde CO₂-uitstoot gedurende de periode van de productiebeperking.

De feitelijke onderbouwing van het nadeelcompensatiebesluit betreft vertrouwelijke bedrijfsgevoelige informatie en zal ik ter vertrouwelijke inzage¹ door uw Kamer het nadeelcompensatiebesluit en de feitelijke onderbouwing met u delen.

Nadeelcompensatiebesluiten Uniper en Onyx

Op dit moment worden, in samenwerking met mijn financiële en technische adviseurs, de door Uniper en Onyx gedane verzoeken om nadeelcompensatie verder beoordeeld. Bij deze beoordeling zijn er nog vragen die moeten worden beantwoord. Zonder beantwoording van deze vragen kan ik nog geen besluit nemen over de compensatieaanvragen. Ik hoop ook bij Onyx en Uniper snel tot besluitvorming over te kunnen gaan. Ik zal uw Kamer vervolgens zo spoedig mogelijk ook over die nadeelcompensatiebesluiten informeren.

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

¹ Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de leden, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.