

Vergaderjaar 2020–2021

35 668

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

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWA-LITEIT¹

Vastgesteld 14 juni 2021

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en zij hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel. Om het voorliggende wetsvoorstel goed te kunnen beoordelen stellen zij nog enkele vragen.

De leden van de **Fractie-Nanninga** hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en zij hebben hierover een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en zij hebben, mede namens de leden van de **GroenLinks**-fractie, hierover een aantal vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en zij hebben hierover een aantal vragen

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en zij hebben hierover een aantal vragen

¹ Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), N.J.J. van Kesteren (CDA), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gorp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), vac. (PvdD).

De leden van de **OSF**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend voorstel en zij hebben hierover een aantal vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De beoogde datum van inwerkingtreding van de wet is 1 januari 2021. Volgens de leden van de VVD-fractie is dit een prima doel van de regering, maar moeilijk uitvoerbaar als het wetsvoorstel pas op 8 december 2020 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. De Tweede Kamer heeft het voorstel op 18 mei 2021 behandeld en wederom dringt de regering aan op spoed bij de behandeling in de Eerste Kamer. De Eerste Kamer reageert prompt, maar de leden van de VVD-fractie vinden dat dit niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid. In dit verband stellen deze leden de volgende vraag. In een AMvB-procedure wordt verder de compensatie uitgewerkt, kennelijk aan de hand van een advies van de Raad van State, is dit correct? Wanneer denkt de regering over dat advies te beschikken?

De productiebeperking kan pas worden ingevoerd nadat de Europese Commissie de methodiek heeft goedgekeurd, is dit juist en waarom wordt dan de compensatieregeling losgekoppeld? Wordt de compensatieregeling nog voorgelegd aan het parlement? De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het niet, zoals in de Tweede Kamer is gesteld, zo goedkoop mogelijk moet worden gerealiseerd, maar dat het een eerlijke methode moet zijn. De centrales zijn destijds op verzoek van de regering gerealiseerd, dus dat schept enige verplichting. De overheid dient betrouwbaar en consistent te handelen, ook met het oog op de toekomst waarbij de particuliere sector broodnodig zal zijn om de klimaatdoelstellingen te realiseren.

Het terugdringen van het gebruik van kolen voor het produceren van energie is tijdelijk, hetgeen wat gekunsteld overkomt met het oog op de totale afbouw van het gebruik van kolen. Waarom heeft de regering hiervoor gekozen, en zou dit niet beter kunnen worden overgelaten aan de komende regering?

Nu het gebruik van kolen verder ingeperkt wordt, houdt dit in dat de bijstook van biomassa in kolencentrales toeneemt? Kan de regering aangeven of dit consequenties heeft voor de totale CO₂-uitstoot en de luchtkwaliteit? In het verlengde hiervan laat de vraag zich stellen of de extra inzet van biomassa gepaard gaat met het verstrekken van extra subsidies.

Kan de regering aangeven of dit voorstel gevolgen heeft voor de energieprijzen voor particulieren en bedrijven? Deze vraag is eerder gesteld maar daarop is een zeer algemeen antwoord gekomen dat de prijzen voortdurend worden gemonitord en dat er mogelijk sprake is van een marginale stijging. De leden van de VVD-fractie zouden een wat specifiekere antwoord op prijs stellen. Kan de regering ook een actueel overzicht geven, waarin wordt weergegeven hoe de energieprijzen zich verhouden tot de prijzen in de ons omliggende landen voor bedrijven en particulieren?

Ook zouden de leden van de VVD-fractie een antwoord verwelkomen of deze tijdelijke maatregel effect heeft op de leveringszekerheid en op energie(on)afhankelijkheid, en mocht dat het geval zijn vernemen deze leden graag op welke wijze de zekerheid veiliggesteld wordt en de energieafhankelijkheid niet toeneemt.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben, om het voorliggende wetsvoorstel goed te kunnen beoordelen, een aantal vragen aan de regering. Wat zijn de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid om aan de Overeenkomst van Parijs te voldoen? Is de leveringszekerheid van elektriciteit hierbij te allen tijde gegarandeerd? In hoeverre zal Nederland afhankelijk zijn van Russisch gas? En is er overleg met de door het wetsvoorstel getroffen ondernemingen, onder meer over compensatie en wat is de stand van zaken van dit overleg?

Vragen en opmerkingen van de leden van de Fractie-Nanninga

Alternatief: biomassa

In de memorie van toelichting² bij het wetsvoorstel geeft de Minister van EZK aan dat er diverse alternatieven zijn overwogen om tot de beoogde reductie van CO₂ te komen, zoals de afvang en opslag van CO₂ (CCS), maar ook extra stimulering van bijstook van biomassa. Verderop in de memorie van toelichting meldt de Minister dat voor het bepalen van de reductie-opgave om te voldoen aan het Urgenda-vonnis en de nationale klimaatdoelen, in lijn met internationale afspraken, de CO₂-uitstoot door de verbranding van biomassa niet wordt meegerekend.

De leden van de Fractie-Nanninga vinden deze politieke keuze van groot belang. Zij willen dit voorstel kunnen afwegen tegen het alternatief van het sluiten of niet openen van bestaande en geplande biomassacentrales. Deze leden willen daarom meer informatie over de daadwerkelijke en/of verwachte CO₂-uitstoot door de verbranding van biomassa bij het sluiten of niet openen van bestaande en geplande biomassacentrales, ongeacht wat er internationaal is afgesproken over al dan niet meetellen van die uitstoot.

Bestaande biomassacentrales

De leden van de Fractie-Nanninga vragen hoeveel biomassacentrales er thans operationeel zijn in Nederland. Wat is het vermogen aan energie/elektriciteit dat deze centrales jaarlijks opwekken? Hoe verhoudt het vermogen dat deze biomassacentrales opwekken zich tot het vermogen dat verdwijnt als het voorliggende wetsvoorstel in werking treedt? Hoeveel CO₂ stoten deze operationele biomassacentrales werkelijk jaarlijks uit? Wat wordt er per jaar aan werkelijke CO₂-uitstoot bespaard als die biomassacentrales in Nederland direct zouden worden stopgezet? Nadrukkelijk los van de afspraak «of dit meetelt», maar gemeten naar de daadwerkelijke uitstoot van deze centrales per jaar.

Geplande biomassacentrales

De leden van de Fractie-Nanninga willen weten hoeveel nieuwe biomassacentrales er de komende tien jaar per jaar zijn gepland om operationeel te gaan in Nederland. Hoeveel vermogen aan energie/elektriciteit beogen deze nieuwe biomassacentrales jaarlijks op te wekken? Welke werkelijke CO₂-uitstoot zal jaarlijks plaatsvinden door deze geplande biomassacentrales? Dus gemeten naar de daadwerkelijke uitstoot per jaar, los van de afspraak of deze uitstoot «meetelt».

² Kamerstukken II, 2020–2021, 35 668, nr. 3, p. 5.

Bedrijfseconomische gevolgen

Deze wetswijziging regelt enkel het principe van de beperking (tot 35%) van CO₂-uitstoot, terwijl de details rondom de compensatie voor de getroffen eigenaren pas in een later stadium middels een algemene maatregel van bestuur (met voorhang) duidelijk zullen worden. Wat zijn de overwegingen om deze scheiding aan te brengen? Waarom zijn de aspecten van deze productiebeperking volgens de regering kennelijk niet van integraal belang voor het maken van een goede afweging en het besluiten over deze wet? De motie Van der Lee c.s.³ verzoekt om in de AMvB over de nadeelcompensatie zorg te dragen voor een methodiek die overcompensatie voorkomt en een mechanisme bevat waarmee de Minister overcompensatie terugvordert als achteraf blijkt dat er te veel gecompenseerd wordt. In welke mate ontstaat hierdoor volgens de regering onzekerheid over de precieze methodologie m.b.t. de bepaling van de hoogte van de compensatie en de mogelijkheid om achteraf eventuele overcompensatie (zonder dat duidelijk is hoe zulke overcompensatie bepaald zou moeten worden) terug te vorderen? In hoeverre leidt onduidelijkheid hierover tot een drastische beperking van het ondernemerschap, aangezien de opbrengsten van het efficiënt inspelen op de wisselende marktomstandigheden en daarmee het optimaliseren van de optiewaarde in een dergelijke benadering, na afloop grotendeels wordt afgeroomd? Hoe waarschijnlijk acht de regering op dit punt een scenario denkbaar, waarbij sprake blijkt van ondercompensatie en extra betalen door de Staat? En wat is, volgens de regering, de maximale impact en het risico?

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie, mede namens de leden van de fractie van GroenLinks

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel en ondersteunen dat dit soort maatregelen onvermijdelijk zijn om de klimaatdoelstellingen conform het Urgenda-vonnis te kunnen halen. Tegelijkertijd zien deze leden dat het voor ondernemingen ingewikkeld kan zijn, dat de wet- en regelgeving nu weer verandert, na de wetgeving van 2020. Deze leden hebben bij het plenaire debat reeds ingebracht dat bij kolen-gebruik zeker ook sprake is van ondernemersrisico. De energiebedrijven die dit raakt zijn zeer professioneel: al decennia worden zij gerekend tot de grootste en best geïnformeerde in de internationale energiewereld. Deze bedrijven hadden kunnen en moeten weten dat het klimaatbeleid vroeg of laat zou worden aangescherpt. Kan de regering commentaar geven op de publicatie van Follow The Money van 4 november 2019⁴, waaruit zonneklaar blijkt dat deze bedrijven inderdaad in de directiekamers zich al bewust waren van de volgende mogelijkheden: een hogere ETS-prijs, een lagere afzetprijs en het onverhoopt niet doorgaan van CCS?

Op alle drie de punten hebben deze bedrijven het verkeerde scenario gekozen. Kolenstroom is overal, ook in Nederland op zijn retour, dat is de autonome trend. In de sector wist iedereen toen ook al: investeren in kolenstroom is een enorme asset die miljarden gaat opleveren, of het is een enorme *liability*, met grote risico's. Moet de belastingbetaler voor dit ondernemersrisico opdraaien, zo vragen deze leden de regering? In een artikel van Follow the Money van 4 november 2019⁵ staat dat Uniper,

³ *Kamerstukken I1*, 2020–2021, 35 668, nr. 31.

⁴ Follow The Money (4 november 2019) <https://www.ftm.nl/artikelen/uniper-kolencentrale-maasvlakte?share=IHfjch1DxQWMPewznaV4v9kxyHZwWgJrZwW%LDI5SsFdcZ3hq5rGprR81yHCaiA%3D%3D>.

⁵ Idem.

eigenaar van een moderne centrale op de Maasvlakte, zich volgens stukken uit de directiekamer zeer bewust is geweest van de bedrijfseconomische risico's van het bouwen van een nieuwe kolencentrales. In een tijd waarin iedereen wist dat de CO₂-emissies zo spoedig mogelijk moesten worden teruggedrongen naar (uiteindelijk) nul, ging de directie van Uniper ervan uit dat er zelfs geen CO₂-emissierechten zouden behoeven te worden gekocht (vrijstelling conform Duitse intenties), terwijl die rechten juist veel duurder zijn geworden. Daarbij blijkt uit het artikel dat de directie uitging van sterk stijgende afzetprijzen van stroom, terwijl die juist sterk zijn achtergebleven. Dit zijn gewoon inschattingfouten. Daarenboven is concurrerende stroom, duurzaam en gas, veel goedkoper geworden. Tenslotte hebben de bedrijven al vijf jaar een vrijstelling van de «kolenbelasting», wat de belastingbetaler al 5 maal € 90 miljoen heeft gekost. Uiteraard dienen ondernemingen gecompenseerd te worden voor nadelen van versnelde wet- en regelgeving, maar is in de markt zelf niet al heel lang duidelijk dat de koleninzet niet meer rendabel is? Kan de regering een marktinschatting geven waaruit zou blijken dat de onderhavige wet daadwerkelijk een versnelling van de marktbeveging veroorzaakt, of dat de kolenaufbouw inherent is aan de autonome marktontwikkeling? Zou het niet prudent zijn als de Staat zou zeggen dat dit een ondernemingsrisico is geweest en dat men er niet van uitgaat dat men aan het vraagstuk van nadeelcompensatie toekomt? Het beperken van de uitstoot zat al veel langer in de pen en het was kenbaar dat dit niet zou vaststaan voor een looptijd van de afschrijving van de centrale.

De regering heeft de methodiek van het berekenen van de nadeelcompensatie nog niet gedeeld met Tweede Kamer en Eerste Kamer. Wordt het parlement dan geacht een blanco cheque af te geven en hoe denkt de regering dan dat het parlement het begrotingsrecht adequaat kan invullen? De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks vragen of deze methodiek niet van tevoren helder hoort te zijn. Deze leden zijn verheugd dat de Tweede Kamer in elk geval een voorhangprocedure heeft vastgelegd, en zij vragen de regering of en wanneer deze aanvangt ook aan de Eerste Kamer kan worden toegezegd? Vervolgens vragen deze leden de garantie van de regering dat de nadeelcompensatie op geen enkele wijze een vergoeding zal zijn voor verlies dat anders ook zou worden gelden door de autonome ontwikkeling. Dat zou ook zuur zijn tegenover al die andere bedrijven die bijvoorbeeld door de coronacrisis ernstige verliezen hebben geleden, deels door de lockdown die de overheid heeft afgekondigd – evenals bij de kolenbelasting –, maar die door de regering ook niet (ten volle) worden gecompenseerd omdat het nu eenmaal ondernemersrisico is.

Overigens zijn de aan het woord zijnde leden verheugd met het amendement⁶ dat beoogt het kolenfonds vast te leggen in de wet, zodat de energietransitie hand in hand kan gaan met sociale oplossingen voor werknemers van kolencentrales én in de keten, voor wie het verbod op kolen verregaande gevolgen heeft. Kan de regering aangeven hoever het staat met concrete plannen hiervoor?

De leden van de PvdA-fractie hebben er in het plenaire debat van 3 december 2019⁷ op gewezen dat het vreemd is dat wij nu de modernste centrales sluiten, terwijl over de grens aanzienlijke slechtere centrales openblijven. Dat hoort bij de internationale CO₂-boekhouding, maar kan de regering aangeven wanneer de Duitse kolen- en bruinkoolcentrales zullen sluiten? Er worden zelfs nog nieuwe mijnen geopend. En is het mogelijk samen met Duitsland te komen tot een voor het klimaat beter

⁶ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 35 668, nr. 40.

⁷ *Kamerstukken I*, 2020–2021, 35 167, nr. 10, item 4 en 9.

scenario met eerdere sluiting in Duitsland met uitruil met de Nederlandse centrales, zodat per saldo de emissies sneller dalen? En kan daarbij een eerlijke kostenverdeling en toerekening van de CO₂-credits tussen beide landen plaatsvinden? Heeft de regering daarover inmiddels overleg met ons buurland gevoerd zodat we internationaal gezien de klimaatdoelen eerder halen, daar is het toch allemaal om begonnen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De Minister schrijft in de memorie van toelichting⁸ dat bij het bepalen van de uitstoot van kolencentrales de CO₂-uitstoot door verbranding van biomassa niet wordt meegerekend, in lijn met internationale afspraken. Op de lange termijn is dat wellicht begrijpelijk, maar deze wet is bij uitstek voor de korte termijn geschreven. Het gaat immers om het verminderen van de daadwerkelijke CO₂-uitstoot in de jaren 2021 t/m 2024. Ziet de regering mogelijkheden om ook de uitstoot door het verbranden van biomassa mee te rekenen? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de opvatting van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat de uitstoot door biomassa in kolencentrales in deze wet meegerekend zou moeten worden om tot een realistisch beeld van de CO₂-uitstoot te komen? Waarom wel of niet?

In de memorie van toelichting⁹ wordt gesproken over de boete die kolencentrales tegemoet kunnen zien wanneer zij in een kalenderjaar meer CO₂ uitstoten dan de toegestane productie. Die boete kan heel fors uitpakken om te voorkomen dat het voor een centrale voordelig wordt om de boete maar op de koop toe te nemen. De boete is daarom terecht flink hoger dan het behaalde voordeel. Naast de boete kan de centrale worden opgelegd om het volgende jaar het percentage waarmee het plafond is overstegen «in te halen». Die tweede maatregel is volgens de Minister niet punitief, maar alleen bedoeld om de CO₂-uitstoot weer recht te trekken. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben hier een aantal opmerkingen en vragen bij. De achtergrond van de maatregel is niet punitief, in de uitwerking zal de maatregel wel zo gevoeld worden. In het volgende jaar loopt de centrale immers omzet en inkomsten mis, naast de al betaalde boete die veel hoger was dan het behaalde voordeel. De Minister schrijft dat deze maatregelen optioneel zijn. Kan de regering erop ingaan hoe en door wie deze maatregelen worden opgelegd en onder welke omstandigheden de optionele maatregelen werkelijkheid worden?

Door het terugbrengen van de CO₂-uitstoot en de daarmee samenhangende beperking van de elektriciteitsproductie is het mogelijk dat elektriciteit door niet-Nederlandse centrales geleverd gaat worden, schrijft de Minister. Is er zicht op de herkomst van deze elektriciteit? Heeft de regering de mogelijkheid om eisen te stellen aan de kwaliteit, op het gebied van meer of minder vervuilend, van de elektriciteit van de centrales die aan Nederland mogen leveren? Waarom wel of niet?

De wet eindigt in 2025. Het ligt niet voor de hand dat de noodzaak om CO₂-uitstoot te beperken daarna niet meer bestaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af waarom de regering de wet niet laat doorlopen tot 2030, het jaar dat de kolencentrales gesloten moeten worden.

⁸ *Kamerstukken II, 2020–2021, 35 668, nr. 3, p. 6.*

⁹ *Kamerstukken II, 2020–2021, 35 668, nr. 3, p. 18.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de fractie van de SGP hebben kennisgenomen van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van CO₂-emissie. Zij constateren dat het hier gaat om een tijdelijke beperking, met als doel een niet behaald doel alsnog (met terugwerkende kracht) te behalen. Zij vragen aan de regering of een wet daarbij het juiste antwoord is. Immers, een wet op een tijdelijke situatie is niet altijd het meest effectieve middel.

Op dit moment is de gasprijs zo laag dat er betrekkelijk weinig kolen gestookt hoeven te worden. Erkent de regering dat deze wet kan leiden tot stevige schadeclaims van de kolencentrales, terwijl dit niet nodig is?

Als de kolencentrales gesloten worden, en er behoefte is aan stroom, dan zal deze stroom geleverd worden door de bruinkoolcentrales van Duitsland, die vele malen vervuilerder zijn dan de Nederlandse centrales. Oftewel, is de regering het met de leden van de fractie van de SGP eens dat een wet die alleen op Nederland is gericht ten diepste geen werkelijk effect zal hebben, omdat het probleem verlegd wordt naar buiten de grenzen van ons land?

Welke opties ziet het kabinet om in Europees verband te werken aan een gelijk speelveld, juist op het gebied van (bruin)kolencentrales?

Vragen en opmerkingen van het lid van de OSF-fractie

De regering wil in de periode 2021–2024 de CO₂-uitstoot van kolencentrales begrenzen tot 35%. Dit is een uitdagende taakstelling, zo stelt het lid van de OSF-fractie. Zijn er voldoende duurzame CO₂-vrije productiemiddelen aanwezig die ervoor zorgen dat er voldoende energie beschikbaar is?

Er is steeds meer discussie over het plaatsen van alternatieve energiebronnen, zoals windmolens en zonneparken. Hierdoor kan de voortgang in de toekomst stagneren, mede vanwege de lange vergunningstrajecten. De beslissingen hieromtrent moeten soms meerdere malen via raadsprocedures worden afgewikkeld. Het lid van de OSF-fractie stelt dat dit sneller en efficiënter kan voor alle betrokken partijen. Voor het plaatsen van zonnepanelen op daken van woningen is in principe de vergunningplicht afgeschaft. Is het mogelijk de vergunningstrajecten te versnellen door deze installaties via AmvB's te vergunnen?

Een kansrijk alternatief voor het realiseren van duurzame energieproductie via zonnepanelen kan worden gevonden op grote bedrijfsdaken, want hier zijn grote aantallen m² beschikbaar. Het is echter een probleem dat deze daken niet zijn gebouwd voor het plaatsen van zonnepanelen. Deze bedrijfsdaken kunnen het extra gewicht van de zonnepanelen niet zomaar dragen. De daken dienen daarom eerst versterkt te worden. Is er een subsidieregeling beschikbaar voor het vergoeden van de aanpassingskosten van het dak voor het realiseren van zonnepanelen op (grote)bedrijfsdaken?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet. Onder voorbehoud van ontvangst

van de nota naar aanleiding van het verslag, uiterlijk **18 juni 2021, 16:00 uur**, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer