

Vergaderjaar 2020–2021

35 668

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

H

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT – KLIMAAT EN ENERGIE

Aan De Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2021

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dat voorziet in een tijdelijke beperking van de toegestane CO₂-emissie als gevolg van de productie van elektriciteit met behulp van kolen in uw Kamer heb ik toegezegd voorafgaand aan de stemmingen per brief nog nader in te gaan op een aantal vragen. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging. Ik zal achtereenvolgens ingaan op (1) de voorhangprocedure voor de algemene maatregel van bestuur (amvb) nadeelcompensatie en de rol van de Afdeling advisering van de Raad van State daarin, (2) de bestaande beschikkingen voor bij- en meestook van biomassa, (3) de innovatieregelingen voor CO₂-vrij regelbaar vermogen, (4) het belang van biomassa voor de leveringszekerheid, (5) de motie van Schalk en (6) de kosten van de energietransitie.

Amvb nadeelcompensatie en Raad van State

In het debat werd door de leden Dessing (FvD) en Van Ballekom (VVD) gevraagd naar het proces van de in het wetsvoorstel opgenomen voorhangprocedure voor de amvb waarin regels zullen worden gesteld, over de berekening van de hoogte van en de uitkering van nadeelcompensatie voor de kolencentrales. Daarbij werd specifiek gevraagd naar de rol van de Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) daarin.

Bij een amvb wordt het aan de regering overgelaten om regels te stellen binnen de kaders die de formele wetgever (regering en parlement tezamen) daarvoor heeft gegeven. De Afdeling adviseert de regering (formeel: de Koning) over de amvb als laatste adviseur.¹ Op dat advies volgt bij het nader rapport een reactie van de verantwoordelijke bewindsman aan de Koning met het verzoek de al dan niet gewijzigde amvb al

¹ Artikel 17, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet op de Raad van State en aanwijzing 7.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

dan niet te ondertekenen. Anders dan bij een wetsvoorstel volgt er na advisering door de Afdeling geen parlementaire behandeling; niet de regering en het parlement gezamenlijk, maar alleen de regering stelt bij een amvb de regels vast.

Indien daarvoor bijzondere redenen bestaan kan er desondanks parlementaire betrokkenheid bij een amvb worden geregeld.² De procedure die na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel in een nieuw zesde lid van artikel 4 van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie zal worden opgenomen, is daar de meest gebruikelijke vorm van. Dit onderdeel is via een amendement van het Tweede Kamerlid Grinwis in het wetsvoorstel opgenomen.³ Het gaat hierbij om de zogenaamde gecontroleerde delegatie.⁴ In de praktijk wordt dit vaak de «voorhangprocedure» genoemd. Zij houdt in dat een ontwerp van de amvb voor een periode van vier weken aan de beide Kamers van de Staten-Generaal wordt voorgelegd. Dat gebeurt voordat de voordracht voor deze amvb wordt gedaan. De voordracht is de brief van de (eerst-)verantwoordelijke bewindspersoon aan de Koning waarin de Koning wordt verzocht een amvb aan de Afdeling ter advisering voor te leggen. De beide Kamers krijgen met de voorhangprocedure dus de mogelijkheid zich over het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur uit te spreken en daarover met de betrokken bewindspersoon van gedachten te wisselen, vóórdat de Afdeling zich erover buigt. Dit biedt de ruimte om nog rekening te houden met eventuele wensen van (één van) beide Kamers in die ontwerpfasen, zodat ook naar aanleiding van deze wensen aangebrachte wijzigingen aan de Afdeling kunnen worden voorgelegd. Zoals hiervoor gemeld is de uiteindelijke vaststelling van de amvb, na advisering door de Afdeling, aan de regering. Het is ook aan de regering om de opmerkingen in het advies al dan niet te volgen, mede in acht nemend wat (één van) beide Kamers in de voorhangprocedure heeft aangedragen.

Een vorm van parlementaire betrokkenheid ná de advisering door de Afdeling bestaat ook. Dit wordt voorwaardelijke delegatie⁵, ook wel nahang, genoemd. In dat geval treedt een (na advisering door de Afdeling) vastgestelde amvb niet eerder in werking dan vier weken nadat deze amvb aan de beide Kamers is overgelegd. Mochten er vanuit (één van) beide Kamers nog aanpassingen gewenst worden, dan zou dit een wijziging van de reeds vastgestelde amvb vereisen die vervolgens opnieuw het hele proces door moet, inclusief advisering door de Afdeling. De Afdeling blijft immers laatste adviseur van de regering. Dat maakt een dergelijke procedure minder flexibel. Hoe dan ook heeft Tweede Kamerlid Grinwis in zijn amendement hiervoor niet gekozen, en heeft de Tweede Kamer ook anderszins niet gekozen voor een nahangbepaling.

De bestaande beschikkingen voor bij- en meestook van biomassa

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de bestaande beschikkingen voor bij- en meestook van biomassa in kolencentrales. Daarbij wordt ingegaan op (1) de maximale productie die in aanmerking komt voor subsidie, (2) de looptijd van de beschikkingen en (3) de

² Dit is staand kabinetsbeleid, vastgelegd in aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ Kamerstuk 35 668, nr. 11.

⁴ Aanwijzing 2.36 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵ Aanwijzing 2.37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

maximale subsidie waar aanspraak op gemaakt kan worden. Dit laatste is de totale subsidieclaim over de gehele looptijd van 8 jaar. Het subsidiebedrag dat uiteindelijk uitgekeerd wordt, is afhankelijk van de productie en de marktprijs van de geproduceerde energie en is naar verwachting lager. Als de marktprijs van de geproduceerde energie stijgt wordt het uit te betalen subsidiebedrag namelijk lager.

SDE ronde	Aanvrager Naam	Vermogen [MW]	Productie per jaar [MWh]	Looptijd [jr.]	Maximale subsidie [€]
SDE+ 2016 II	Uniper Benelux N.V.	272,000	1.193.345,00	8	630.086.160
SDE+ 2016 II	RWE Generatswion NL B.V.	257,200	1.020.833,33	8	539.000.000
SDE+ 2016 I	RWE Generation NL B.V.	128,600	690.324,80	8	392.104.487
SDE+ 2016 I	RWE Generation NL B.V.	289,936	1.501.790,80	8	720.859.584
SDE+ 2016 I	Power Plant Rotterdam B.V.	73,523	514.659,46	8	296.443.850
SDE+ 2016 II	RWE Eemshaven Holding II B.V.	255,556	1.788.888,89	8	930.222.223
SDE+ 2017 I	Power Plant Rotterdam B.V.	6,208	43.456,66	8	27.812.260

Conform de afspraken uit het Regeerakkoord wordt de SDE+(+) sinds de najaarsronde van 2017 niet meer opengesteld voor subsidieaanvragen voor de bij- en meestook van biomassa in kolencentrales (Kamerstuk 31 239, nr. 261). In het Energieakkoord is namelijk afgesproken dat met de SDE+ bij- en meestook gestimuleerd wordt tot aan een maximum van 25 PJ per jaar. Dit maximum is in de voorjaarsronde van 2017 bereikt. Daarom is de categorie bij- en meestook van biomassa sinds de najaarsronde van de SDE+ in 2017 niet meer open gesteld. Er zijn sindsdien dus geen nieuwe subsidiebeschikkingen verleend voor bij- en meestook van biomassa.

Innovatiesubsidies voor CO₂-vrij regelbaar vermogen

Het lid Koffeman (PvdD) heeft gevraagd naar de subsidies voor CO₂-vrij regelbaar vermogen in relatie tot het gebruik van biomassa in kolencentrales. De subsidieregeling Demonstratie Energie- en Klimaatinnovatie (DEI+) staat onder andere open voor subsidieaanvragen voor CO₂-vrij regelbaar vermogen voor de opwekking van elektriciteit. Bij stimulering van CO₂-vrij regelbaar vermogen moet gedacht worden aan het ontwikkelen van bijvoorbeeld warmte-krachtkoppeling installaties (WKK's) die gebruik maken van groene waterstof of andere synthetische groene brandstoffen of het verbeteren van de stuurbaarheid van hernieuwbare energie-opwekinstallaties. Voorwaarden voor het verkrijgen van DEI+ is dat het onder andere moet gaan om pilot- en demonstratieprojecten en er sprake moet zijn van voldoende vernieuwing ten opzichte van de huidige stand van de techniek. Er zijn tot nu toe geen subsidies vanuit de DEI+ voor het gebruik van biomassa als vorm van CO₂-vrij regelbaar vermogen verstrekt.

De rol van biomassa bij leveringszekerheid

De (internationale) elektriciteitsmarkt is zo ingericht dat er prijsprykkels ontstaan wanneer er sprake is van hoge vraag en weinig aanbod. Op die momenten kiezen partijen die flexibel regelbaar vermogen hebben om meer vermogen te leveren. Door de marktwerking en de beschikbaarheid van flexibel regelbaar vermogen wordt in Nederland de leveringszekerheid geborgd. Dit systeem werkt goed, de leveringszekerheid in Nederland is hoog. Het flexibel regelbaar vermogen in Nederland bestaat voornamelijk uit gas- en kolencentrales. In de kolencentrales wordt onder andere biomassa verbrand, waarmee biomassa in tijden van krapte een rol kan vervullen om de leveringszekerheid te versterken. Het is niet verstandig om in deze goedwerkende markt in te grijpen door opties van flexibel regelbaar vermogen uit te sluiten, juist op die momenten dat

flexibel regelbaar vermogen nodig is in het kader van de leveringszekerheid.

Specifiek voor de Amercentrale geldt daarbij dat deze centrale op dit moment nog een belangrijke rol heeft in warmtelevering bij huishoudens en bedrijven in de regio rondom de centrale. Deze centrale draait voornamelijk op biomassa. Wanneer biomassa als brandstof nu wordt uitgesloten, ontstaan er direct problemen bij de warmtelevering voor deze huishoudens en bedrijven. Met het warmtenet in Midden- en West-Brabant wordt op dit moment warmte geleverd aan circa 46.000 huishoudens en 375 bedrijven.

Motie van Schalk

Lid Schalk (SGP) roept de regering in zijn motie (Kamerstuk 35 668, nr. E) op de capaciteitstekorten alleen weg te werken met middelen die recht doen aan het reduceren van CO₂, en niet met houtige biomassa voor zover de CO₂-uitstoot daarvan niet wordt meegerekend. Zoals ik tijdens mijn tweede termijn in reactie op de motie heb aangegeven is de motie op twee verschillende wijze te interpreteren.

(1) Enerzijds kan in de motie het verzoek worden gelezen om de CO₂-uitstoot bij biomassa in de toekomst ook in het land van benutting (oftewel: bij de schoorsteen) te meten, naast de nu internationaal overeengekomen methode waarbij de CO₂-uitstoot bij de oogst wordt gemeten. (2) Anderzijds kan de motie het kabinet oproepen om biomassa uit te sluiten als optie om in de leveringszekerheid te voorzien. Gelet op beide mogelijke lezingen acht ik de motie onuitvoerbaar en daarom moet ik deze ontraden. Hieronder licht ik toe waarom ik de motie ook, voor beide lezingen, om inhoudelijke redenen wil ontraden.

Het toerekenen van de CO₂-uitstoot van biomassa

Over het toerekenen van de CO₂-uitstoot van biomassa zijn internationaal afspraken gemaakt. Met deze afspraken wordt bij de oogst van de biomassa – waar dan ook ter wereld, dus ook in Nederland – rekenschap gegeven van het feit dat de CO₂ niet langer vastgelegd wordt in planten of bomen en dat de CO₂ die relatief kort geleden vastgelegd is in die planten of bomen, weer vrijkomt in het atmosfeer. Hiervoor is het wel van belang dat de gebruikte biomassa duurzaam is. In Nederland is dit voor het gesubsidieerde gebruik van biomassa geborgd middels duurzaamheids-criteria. Deze criteria hebben tot doel dat de verstookte biomassa vervangen wordt door nieuwe aanplant, die opnieuw biomassa gaat vastleggen.

De Europese Commissie komt binnenkort met voorstellen voor aanscherpingen van de verschillende richtlijnen voor klimaat en energie, het zogenoemde Fit for 55-pakket. Hierbij zal de Europese Commissie mogelijk ook in gaan op haar wens om de criteria voor duurzame biomassa aan te scherpen. Ik vind het belangrijk om deze voorstellen van de Europese Commissie af te wachten. Immers eventuele aanpassingen van de bestaande internationale afspraken zijn niet effectief op het moment dat deze door Nederland eenzijdig worden aangepast. Om te borgen dat de gebruikte biomassa duurzaam is en de CO₂-uitstoot van biomassa wordt meegeteld is het van belang dat alle lidstaten hierbij uitgaan van dezelfde minimale eisen.

Leveringszekerheid

Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven is de benutting van biomassa in de huidige kolencentrales één van de mogelijkheden om in de behoefte aan regelbaar vermogen te voorzien en daarmee een rol te hebben bij de leveringszekerheid in Nederland. Vanwege het belang van leveringszekerheid voor huishoudens en bedrijven acht ik het daarom niet verstandig om biomassa als optie uit te sluiten. Op het moment dat we deze optie op voorhand uitsluiten zijn er minder mogelijkheden om in de leveringszekerheid te voorzien op momenten dat de zon niet schijnt en de wind niet waait. Dit leidt tot hogere kosten voor de Nederlandse economie en mogelijk tot risico's voor de leveringszekerheid op het moment dat er onvoldoende alternatieven beschikbaar blijken te zijn. Afhankelijk van de vormgeving kan het eveneens leiden tot schadeclaims. Gelet op het belang van leveringszekerheid voor de Nederlandse economie vind ik een dergelijke maatregel dan ook onverstandig. Wel heeft het kabinet eerder aangegeven in reactie op de motie Sienot (Kamerstuk 32 813, nr. 537) hier geen aanvullende subsidies meer voor te verstrekken.

De kosten van de energietransitie

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in haar rapport van 29 mei vorig jaar een grove inschatting gemaakt van de totale nationale kosten van het Klimaatakkoord⁶. PBL komt tot deze inschatting door de nationale kosten uit hun eerdere doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord (1,6 tot 1,9 miljard euro per jaar) op te tellen bij de nationale kosten van het Energieakkoord (1,3 miljard euro per jaar). Uit de analyse van PBL volgt dan de totale nationale kosten voor verduurzamingsmaatregelen in 2030 ruwweg 3 miljard euro per jaar zijn. Zoals gebruikelijk is bij dergelijke analyses van de kosten zijn de uiteindelijke nationale kosten onzeker, vanwege onzekerheden rondom de kostprijsontwikkeling van de verschillende technieken.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁶ https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-nationale-kosten-van-maatregelen-gericht-op-het-realiseren-van-doelstellingen-uit-het-energieakkoord-2013_3581.pdf