

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 644

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2020

Op 30 oktober jl. heb ik de eerste Klimaatnota naar de Kamer gestuurd, waarin het kabinet een appreciatie geeft op de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (KEV2020) (Kamerstuk 32 813, nr. 609). De KEV2020 bevat naast de prognose voor het doelbereik voor de klimaatdoelen voor 2030, ook een prognose voor 2020 in verband met de uitvoering van het Urgenda-vonnis (25% CO₂-reductie in 2020 ten opzichte van 1990). De KEV heeft laten zien dat de klimaatopgave voor 2030 is gegroeid, als gevolg van factoren die buiten de invloedssfeer van het Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 193) liggen. Deze exogene ontwikkelingen hebben ook invloed op de prognose voor 2020 en daarmee op de uitvoering van het Urgenda-vonnis. Op de prognose voor 2020 ga ik in voorliggende brief nader in.

Ondanks het feit dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in zijn prognose nog niet alle door het kabinet aangekondigde maatregelen heeft kunnen meenemen, heeft het kabinet in de Klimaatnota geconstateerd dat de onzekerheidsbandbreedte over de emissies de komende jaren fors is, waarmee het onzeker blijft of 25% emissiereductie gerealiseerd kan worden. Dit is aanleiding geweest voor het kabinet om nogmaals scherp te kijken waar eventueel aanvullende inzet mogelijk is, zowel bij de kolenmaatregelen als bij andere maatregelen. Hier heeft Stichting Urgenda begin november, middels een brief aan het kabinet, ook op aangedrongen.

In de begrotingsbehandeling van 5 november jl. heb ik aangegeven dat het de inzet van het kabinet blijft om het vonnis uit te voeren en dat ik de Kamer op korte termijn zou informeren over aanvullende maatregelen.

Met voorliggende brief geef ik invulling aan die toezegging. Hierbij wordt eerst kort ingegaan op de resultaten van de KEV2020, gevolgd door de (aanvullende) inzet van het kabinet op (a) de kolenmaatregelen en (b) mogelijke aanvullende maatregelen. Daarbij ga ik tevens is op de

voortgang van de «*call for proposals*», waarin één moderne kolencentrale de mogelijkheid is geboden om tegen een vergoeding vrijwillig te sluiten.

I. KEV2020 en prognose CO₂-emissies voor 2020 en 2021

De KEV2020 schetst twee scenario's ten aanzien van de ontwikkeling van CO₂-emissies in 2020 en de jaren erna, op basis van de meest relevante factoren die hierop van invloed zijn (een «laag» en een «hoog» scenario). Het PBL heeft nog niet alle kabinetsmaatregelen in deze raming kunnen meenemen, en ook de afgelopen april aangekondigde Urgenda-maatregelen zijn nog buiten beschouwing gebleven.

De uitstoot van broeikasgassen is in 2020 in belangrijke mate beïnvloed door COVID-19: gedragsverandering en economische effecten zorgden met name in de mobiliteit en de industrie in de eerste helft van 2020 voor een daling van de nationale emissies. Tegelijkertijd zijn ook de meer gebruikelijke factoren van belang, zoals het weer, de inzet van hernieuwbare elektriciteit en de ontwikkeling van de gas- en kolensprijzen. In het «laag» scenario wordt aangenomen dat deze factoren zich zodanig ontwikkelen dat de uitstoot van de emissies zowel in 2020 als 2021 laag is. In het «hoog» scenario wordt daarentegen juist aangenomen dat de gevolgen van COVID-19 in de tweede helft van 2020 en in 2021 beperkt zijn en dat bovengenoemde factoren zich zodanig ontwikkelen dat de uitstoot van de emissies zowel in 2020 als 2021 hoog is. De scenario's die het PBL schetst laten zien dat de onzekerheid over de ontwikkeling van de CO₂-emissies groot is en dat deze onzekerheid in belangrijke mate wordt veroorzaakt door exogene ontwikkelingen die buiten de invloedssfeer van het kabinet liggen. Het gevolg hiervan is dat dat in het «laag» scenario de emissies met meer dan 25% reduceren, ook zonder de nog niet meegevoerde maatregelen, maar in het «hoog» scenario nog niet. Daarmee blijft de onzekerheidsbandbreedte over de emissies de komende jaren fors, en blijft onzekerheid bestaan of de komende jaren een emissiereductie van 25% gerealiseerd wordt.

II. Aanvullende maatregelen

Het kabinet heeft de Kamer per brief van 24 april jl. geïnformeerd over de aanvullende maatregelen die worden genomen om aan het vonnis te voldoen (Kamerstuk 32 813, nr. 496). Deze zijn door het PBL nog niet in de ramingen verwerkt. De prognose voor 2020 en 2021 en de onzekerheidsbandbreedte waarmee die cijfers zijn omgeven, zijn aanleiding geweest om te bezien waar het mogelijk is te komen tot een aanvulling/intensivering van maatregelen.

a. Kolenmaatregelen

In de brief van 24 april jl. heeft het kabinet aangekondigd forse CO₂-reductie te willen realiseren door de komende jaren de elektriciteitsproductie met kolen substantieel terug te brengen. Het daarvoor opgestelde wetsvoorstel is onlangs bij de Kamer ingediend. In aanvulling daarop is een *call for proposals* opengesteld om één van de drie moderne kolencentrales in Nederland de mogelijkheid te geven om vrijwillig te sluiten met behulp van een subsidie (Kamerstuk 32 813, nr. 568). Hierbij hebben alle centrales dezelfde mogelijkheid gekregen om een voorstel in te dienen, maar wordt er – mede met het oog op de leveringszekerheid – tevens zorg voor gedragen dat maximaal één centrale uiteindelijk wordt worden gesloten.

Percentage van productiebeperking en looptijd

In het wetsvoorstel voor de productiebeperking van de kolencentrales dat begin augustus in consultatie is gebracht, was voor de mate van productiebeperking een bandbreedte opgenomen (25 – 35%). Toen was nog niet alle informatie beschikbaar om het precieze percentage vast te kunnen stellen. In het wetsvoorstel dat inmiddels bij de Kamer is ingediend, heb ik de productiebeperking op 35% moeten vaststellen. Een lager percentage blijkt in ieder geval bij één centrale technisch niet mogelijk, omdat overige restproducten dan niet in de centrale kunnen worden verbrand overeenkomstig een daartoe voor de centrale bestaande verplichting. Daarnaast neemt bij een percentage onder de 35% de CO₂-uitstoot per MWh toe door de sterk dalende efficiëntie van de centrale bij een dermate lage deellast.

Met inachtneming van deze beperkingen blijf ik in overleg met de kolencentrales om te bezien of een verdergaande productiebeperking toch tot de mogelijkheden behoort.

In het wetsvoorstel dat in consultatie is gebracht, was de productiebeperking voorzien tot en met 2023. Gezien de onzekerheidsbandbreedte over de ontwikkeling van de CO₂-emissies de komende jaren, heeft het kabinet besloten de productiebeperking met één jaar te verlengen, tot en met 2024.

Het wetsvoorstel productiebeperking kolencentrales is inmiddels ingediend. Om het effect van de maatregel in 2021 zo groot mogelijk te laten zijn, zou ik de Kamer willen verzoeken om over te gaan tot een zeer spoedige behandeling van dit wetsvoorstel.

Voortgang «Call for proposals»

De «*call for proposals*» is open gesteld, omdat het de verwachting is dat sluiting van één centrale, in combinatie met een productiebeperking van de twee overblijvende centrales, voor de samenleving lagere kosten oplevert dan in het geval waarin de productiebeperking van toepassing zou zijn op drie centrales. Bovendien wordt hiermee een aanvullende reductie gerealiseerd in aanvulling op het wetsvoorstel. Om ook die variant een kans te geven, heb ik naast de wettelijke productiebeperking ook de eigenaren van de drie moderne kolencentrales in Nederland de mogelijkheid gegeven om vrijwillig te sluiten met behulp van een subsidie. Ik heb meerdere eisen aan de voorstellen gesteld, waaronder ondersteuning van de werknemers en kosteneffectiviteit. Tevens zijn parlementaire goedkeuring en dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun, voorwaarden waar aan moet worden voldaan. In mijn brief van 18 september 2020 (Kamerstuk 32 813, nr. 568) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de «*call for proposals*».

Tijdens de openstelling van de «*call for proposals*» is één aanvraag voor subsidie binnengekomen, die met het gevraagde bedrag per Megawatt onder het daartoe gestelde maximum ligt. Omdat er slechts één aanvraag is ingediend, is besloten het vervolproces met deze partij voort te zetten. Momenteel wordt beoordeeld of het ingediende voorstel voldoet aan gestelde eisen wat betreft ondersteuning van de werknemers en overcompensatie. Zodra ik voldoende vertrouwen heb dat het voorstel voldoet aan de gestelde eisen, zal ik de Europese Commissie vragen een staatssteuntoets uit te voeren. De Staten-Generaal wordt gevraagd in te stemmen bij Najaarsnota op het mogelijke budgettaire effect van deze maatregel. Wanneer het definitieve resultaat van de «*call for proposals*» bekend is, zal ik uw Kamer hierover informeren.

b. Overige aanvullende maatregelen

Naast maatregelen gericht op de productiebeperking van de kolencentrales werkt het kabinet op dit moment nog aan de volgende maatregelen om de komende jaren de emissiereductie verder terug te dringen.

Versterkte uitvoering energiebesparing

Met de invoering van de informatieplicht, die per 1 juli 2019 is ingevoerd, is voor bedrijven – met name mkb – de uitvoering van de energiebesparingsverplichting vergemakkelijkt. In het kader van de uitvoering van het Urgenda-vonnis heb ik al eerder middelen beschikbaar gesteld voor extra capaciteit voor het de Versterkte Uitvoering Energiebesparing; dit betreffen middelen voor 2020 en 2021. In aanvulling daarop is het kabinet voornemens om in 2021 9,5 miljoen euro extra in te zetten voor meerjarig extra capaciteit. Hiermee ondersteun ik de bevoegde gezagen over de periode 2021–2023, maar committeer ik de middelen in 2021. Ik zal dit bij Voorjaarsnota inpassen in de EZK-begroting. Deze extra inzet is belangrijk omdat het hier gaat om verdergaande emissiereductie met een korte terugverdientijd – hier verdienen ondernemers geld met klimaatmaatregelen. Hierbij wordt nog verkend of de bestaande ondersteuningsregeling kan worden opgehoogd en verlengd, of dat de capaciteit op een andere wijze wordt versterkt in de jaren 2021–2023.

Het verbreden en verbeteren van de energiebesparingsplicht en onderzoek opname ETS-bedrijven

Ik informeer u binnenkort over een overzicht van acties die in gang zijn gezet, gericht op de verbreding van de energiebesparingsplicht naar CO₂-maatregelen en op overige verbeteringen in de uitvoering. Uitgangspunt blijft dat het hierbij gaat om maatregelen met een korte terugverdientijd. Daarnaast wordt onderzocht wat het effect en de wenselijkheid is van het verbreden van de energiebesparingsverplichting naar ETS-bedrijven¹. Aanvullend hierop verkent het kabinet samen met de industrie de mogelijkheid voor een convenant voor CO₂-reductie voor de energie-intensieve bedrijven die niet onder de CO₂-heffing vallen. Ik verwacht de Kamer hier in de loop van 2021 nader over te kunnen informeren.

Verbrede inzet op handhaving op F-gassen

Naast CO₂ behoren de zogenoemde F-gassen² ook tot de broeikasgassen, die verantwoordelijk zijn klimaatverandering. Op 24 april jl. is, als onderdeel van het maatregelenpakket om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis, al aangekondigd dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het toezicht op de grotere lekverliezen zal intensiveren. Door versterking van de informatiepositie en aanvullende opsporingsmethoden wordt daarbij een langdurig effect in het toezicht bereikt. Ook zal er een gerichte campagne worden opgezet om de zichtbaarheid van dit thema bij bedrijven te vergroten. Bovendien is de structurele capaciteit bij de ILT voor dit onderwerp substantieel uitgebreid. In de voorjaarsnota 2019 (Kamerstuk 35 210, nr. 1) is voor intensivering van de taken van de ILT in 2019 10 miljoen euro, in 2020 12 miljoen euro en vanaf 2021 structureel 15 miljoen euro opgenomen. Inmiddels is besloten een deel hiervan in te zetten voor het thema F-gassen en deze capaciteitsuitbreiding is reeds gerealiseerd.

¹ Conform de motie Van der Lee, zie Kamerstuk 32 813, nr. 575

² Gefluoreerde broeikasgassen, zoals HFK's, PFK's en SF6.

Tot slot

Bij het maatregelenpakket van 24 april jl. heeft het kabinet al aangegeven dat het volledige reductiepotentieel van deze maatregelen vermoedelijk pas in 2021 kan worden gerealiseerd; dit vanwege de doorlooptijd van de uitvoering van diverse maatregelen, waaronder aanpassing van wet- en regelgeving en het moeten doorlopen van staatssteunprocedures. Dat geldt ook voor de aanvullende inzet die het kabinet in deze brief aankondigt. Toch vindt het kabinet het van belang om deze inzet te plegen om – gezien de forse onzekerheidsbandbreedte over de emissies de komende jaren – te laten zien dat het alles op alles zet om ook de komende jaren de emissiereductie met 25% terug te brengen ten opzichte van 1990, voortvloeiend uit het Urgenda-vonnis.

Wet verbod op kolen

Deze maatregelen komen bovenop de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. De Nederlandse Staat is door elektriciteitsproducenten in kennis gesteld van mogelijke juridische procedures in het kader van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie bij de nationale rechter en via internationale arbitrageprocedures onder het Verdrag inzake het Energiehandvest. Onder het Verdrag inzake het Energiehandvest geldt een verplichting voor partijen om eerst in consultatie te treden voordat een claim officieel aanhangig gemaakt kan worden. De gesprekken met elektriciteitsproducenten zijn op dit moment in de consultatiefase.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes