

Vergaderjaar 2019–2020

35 167

Regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproducten)

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT/LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT¹

Vastgesteld 23 september 2019

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding 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 wetsvoorstel Verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en hebben daarbij enkele vragen en opmerkingen. De leden van de **ChristenUnie**-fractie sluiten zich graag bij de vragen van de leden van de VVD-fractie aan.

De leden van de fractie van **Forum voor Democratie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. Als onderdeel van hun voorbereidende onderzoek naar bovengenoemde wet, hebben zij een aantal vragen op de volgende kernthema's:

- Energiezekerheid
- Economie en kapitaal
- Alternatieve energiebronnen
- ETS-handel.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en hebben daarbij enkele vragen en opmerkingen. De leden van de **50PLUS**-fractie sluiten zich graag bij de vragen van de leden van de CDA-fractie aan.

¹ Samenstelling:

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

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben daarbij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met veel genoegen kennisgenomen van het wetsvoorstel om het gebruik van kolen bij de elektriciteitsproductie te verbieden om daarmee bij te dragen aan de reductie van CO₂-uitstoot, zoals afgesproken in het regeerakkoord. Toch hebben de leden van deze fractie nog enkele vragen, die zich richten op het gestelde in de memorie van toelichting.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel productie van elektriciteit zonder kolen en hebben daarbij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van **PVV** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en hebben daarbij enkele vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Er leven echter nog wel enkele vragen bij deze leden.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel voor de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. Deze leden steunen het voorstel om het gebruik van steenkool voor het opwekken van elektriciteit uit te faseren, aangezien het stoken van kolen een van de meest vervuilende manieren is om elektriciteit op te wekken, maar hebben nog enkele vragen.

De leden van **Fractie-Otten** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en hebben daarbij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en hebben daarbij enkele vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of het correct is dat een 49% reductie van de totale CO₂-uitstoot van 197 megaton (Mton) moet zijn teruggebracht tot 100 Mton in 2030. Is het correct dat de sluiting van de kolencentrales, zoals voorzien in het wetsontwerp, hieraan een bijdrage levert van maximaal 8 Mton? En wordt dit door de regering aanzienlijk genoemd? Kan de regering inzicht geven op welke wijze de resterende 89 Mton wordt gerealiseerd in 2030?

Kan de regering aangeven waarom Carbon Capture and Storage (hierna: CCS) of Carbon Capture, Utilisation and Storage (hierna: CCUS) geen alternatief is om de CO₂-reductie op termijn te bewerkstelligen? Het is volgens de regering **thans** geen alternatief. Geldt dit ook over 10 jaar? De door de regering ingestelde Topsector Energie stelt dat CCS of CCUS tussen 2020 en 2030 breed toepasbaar is. Is de regering een andere mening toegedaan en op basis waarvan?

Is het correct dat het ROAD-initiatief is stopgezet vanwege de onduidelijkheid over de mogelijkheid energie op te wekken via het gebruik van kolen? Met andere woorden, dat de stopzetting geen verband houdt met

technische mogelijkheden of onmogelijkheden, laat staan dat het financieel-economisch tot de onmogelijkheden zou behoren over 10 jaar.

De leveringszekerheid wordt gegarandeerd door de import van energie op te voeren. Kan de regering garanderen dat de geïmporteerde energie schoner wordt opgewekt, tegen vergelijkbare kosten, dan de energie die zou worden opgewekt door de te sluiten Nederlandse kolencentrales?

Kan de regering inzicht geven in de Nederlandse energiebalans op de langere termijn; import versus export, kosten- en afhankelijkheidsniveau, geopolitieke consequenties door gasimporten vanuit bijvoorbeeld de Russische Federatie, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Kan de regering aangeven op welke wijze zij initiatieven stimuleert op het terrein van energieopwekking door osmose, de bouw van getijdencentrales, aquathermie en de bouw van nieuwe kern- of thoriumcentrales? Dit laatste is volgens de leden van de VVD-fractie slechts te realiseren door een actief beleid van de regering; dergelijke initiatieven kunnen niet slechts aan marktpartijen worden overgelaten.

Het gebruik van biomassa mag dan wel geacht worden duurzaam te zijn, maar draagt het in de opinie van de regering ook bij aan het terugbrengen van de CO₂-uitstoot? Kan de regering informatie verschaffen of het niet alleen technisch maar ook financieel-economisch haalbaar is de centrales om te bouwen zodat biomassa een haalbaar alternatief is?

In het Kyoto-protocol bestond de mogelijkheid CO₂-reductie te bewerkstelligen via het realiseren van investeringen buiten Nederland of het kopen van CO₂-credits. Is het niet effectiever de reductie te bereiken via de sluiting van zwaar vervuilende bruin- en steenkoolcentrales elders, die vele malen minder energie-efficiënt zijn dan de Nederlandse centrales?

Het realiseren van de klimaatagenda, het verbreden van de energiebasis is naar de mening van de leden van de VVD-fractie vrijwel onhaalbaar zonder particuliere investeerders. Hoe stelt de regering zich op tegenover de investeerders die destijds op aandringen van de regering de kolencentrales hebben gerealiseerd?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Forum voor Democratie

Energiezekerheid

De leveringszekerheid van energie neemt, naar de mening van de leden van de Forum voor Democratie-fractie, af wanneer deze kolencentrales, die betrouwbaar structureel energie leveren, worden stilgelegd en vervangen moeten worden door zogenaamde «*renewables*» zoals zon en wind. Deelt de regering deze opvatting? Kan de regering nog eens duidelijk aangeven waarom zij een elementaire kernwaarde van energiebeleid, namelijk leveringszekerheid, ondergeschikt maakt aan CO₂-reductie en kan de regering daarbij aangeven hoe die twee tegen elkaar zijn afgewogen?

Er bestaat volgens deze leden een niet te verwaarlozen kans dat over vijf jaar blijkt dat alsnog de kolencentrales open moeten blijven, om te voorkomen dat wij in Nederland geen betrouwbare en zekere energielevering meer hebben. Zorgen daarover dienen zich nu al aan, zie bijvoorbeeld het artikel «Netwerkbedrijf Alliander: «Stad is hard op weg naar een

stroominfarct»», uit het Parool van 3 augustus 2019.² Als tegen de tijd dat de sluiting van de kolencentrales ingaat blijkt dat dit uitvoeringstechnisch onverantwoord is uit het oogpunt van betrouwbare energievoorziening, hoe dient er dan volgens de regering gehandeld te worden met de huidige wettekst? Wanneer het hoofddoel van het energiebeleid logischerwijze dient te zijn dat er altijd leveringszekerheid van elektriciteit bestaat, dient dit dan niet in de wet verankerd te worden als een voorwaarde waaraan voldaan dient te worden, voordat er tot een verbod op gebruik van kolen (lees: sluiting) mag worden overgegaan?

Economie & kapitaal

De regio's Amsterdam en Haarlemmermeer gaven onlangs aan een tijdelijke stop op de bouw van nieuwe datacenters in te voeren in verband met het hoge energieverbruik.³ Dit gaat slechts om het verwelkomen van nieuwe datacenters. In Amsterdam draait momenteel de Hemwegcentrale, die al zeer binnenkort moet sluiten. In hoeverre is er een goede impact analyse gemaakt van de gevolgen van de sluiting van de Hemwegcentrale op de direct omliggende energie-intensieve economische sector?

De leden van de fractie van Forum voor Democratie hebben begrepen dat er ook recentelijk nog geld is gestoken in aanzienlijke (kabel)infrastructuur, in dit geval voor het opladen van elektrische bussen van Amsterdam en omgeving naar de Hemwegcentrale. Klopt dit? Zo ja, wie heeft de kosten hiervoor gemaakt en voor wiens risico en rekening vallen de afwaarderingen van deze infrastructuur, nu deze centrale als eerste gaat sluiten?

Beschikt de regering over inzicht in de totale kapitaalvernietiging die optreedt door het vervroegd sluiten van de door de wet geraakte kolencentrales? Hoeveel arbeidsplaatsen zijn er momenteel, totaal en per kolencentrale, die geraakt worden door dit wetsvoorstel? En hoeveel arbeidsplaatsen daaromheen (toeleveranciers etc.) worden er geraakt? Zijn hier sociale plannen voor gemaakt en/of worden die nog opgesteld?

Kan de regering gegevens verstrekken die de kwaliteit, productiewaarde, uitstoot en rendement van Nederlandse kolencentrales benchmarken in Europa en elders in de wereld? Hoe presteren de Nederlandse centrales ten opzichte van die benchmark op het gebied van rendement, uitstoot, productiewaarde en kwaliteit? Hoe denkt de regering dat haar handelwijze, namelijk een de facto sluitingswet presenteren als «mogelijkheid om anders te gaan produceren», uitstraalt op Nederland als investeringsmarkt voor (innovatieve) energiebedrijven?

Denkt de regering dat de huidige handelwijze rondom de wet op verbod kolencentrales de kans vergroot dat energiebedrijven hun nek uitsteken voor kerncentrales op de daarvoor beschikbare locaties, of dat deze wet en handelwijze hen daarvoor juist meer zal afschrikken? De leden van de fractie van Forum voor Democratie verzoeken de regering een toelichting hierbij te geven.

² <https://www.parool.nl/amsterdam/netwerkbedrijf-alliander-stad-is-hard-op-weg-naar-een-stroominfarct-b74c497c/?referer=https%3A%2F%2Ft.co%2FGjyd2huwhx>

³ HCNieuws, «Tijdelijke stop op bouw datacenters in Haarlemmermeer» 12 juli 2019. <https://hcnieuws.nl/lokaal/tijdelijke-stop-op-bouw-datacenters-haarlemmermeer-617641>

Alternatieve energiebronnen

Opgesteld vermogen [GW]	2016	2017	2018	2021	2024	2032
Nucleair	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Kolen	5,7	5,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Gas (operationeel)	16,1	15,8	15,3	13,1	12,7	11,0
Gas (geconserveerd)	4,1	3,7	3,2	3,6	3,8	4,0
Afvalverbranding	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Biomassa/biogas	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Wind op land	3,0	3,2	3,7	5,1	5,9	6,8
Wind op zee	0,4	1,0	1,0	2,4	4,5	9,4
Waterkracht	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zon-PV	1,5	2,0	2,6	4,4	6,5	15,9
Totaal	32,5	33,2	32,0	35,0	39,9	53,5

Bron: https://www.tennet.eu/fileadmin/user_upload/Company/Publications/Technical_Publications/Dutch/Rapport_Monitoring_Leveringszekerheid_2017_web.pdf

In de tabel hierboven, afkomstig van netbeheerder Tennet, is te zien hoeveel vermogen in Gigawatt (GW) de huidige kolencentrales kunnen leveren als onderdeel van het totale vermogen in Nederland. Wat is de verwachte energiemix (en behoefte) volgens de regering in 2020, 2025 en 2030, met de huidige beleidsvoornemens? En hoe verhoudt die energiemix zich tot de leveringszekerheid?

Klopt het dat het piekgebruik in Nederland op dit moment op circa 20 GW ligt? En dat dat vermogen door kernkracht, fossiele energie en afvalverbranding moet worden opgewekt wanneer er geen wind en zon is? Uit bovenstaande tabel zou blijken dat er zonder steenkool in de komende periode 18 GW (2021) tot 16,3 GW (2032) aan afroepbare productiecapaciteit beschikbaar zal zijn. Klopt het dat er dus zonder steenkool geen sprake meer kan zijn van «leveringszekerheid»?

Nog afgezien van de constatering dat door de opkomst van elektrische auto's het elektriciteitsgebruik sterk zal gaan toenemen, hoe denkt de regering voldoende back-up capaciteit ten behoeve van de vereiste leveringszekerheid te kunnen garanderen, wanneer de benodigde back-up centrales te weinig uren kunnen draaien om rendabel geëxploiteerd te kunnen worden?

In het rapport dat Frontier Economics in opdracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën heeft opgesteld, staat dat de import vanuit het buitenland zal toenemen (vooral in piekuren) en dat dat bovendien import is vanuit landen die een hogere emissie intensiteit hebben dan in Nederland.

Kan de regering uitleggen of, en zo ja, waarom dat een wenselijke ontwikkeling is? Wat zullen de effecten van fors toenemende import (vooral in piekuren) op ons elektriciteitsnet zijn en in hoeverre is Nederland daarop toegerust? Wat zal de invloed van het importeren van stroom worden in de piekuren op de elektriciteitsprijs?

Uit de memorie van toelichting en het debat in de Tweede Kamer blijkt dat de regering er alles aan doet om deze wet geen «sluitingswet» te maken door alternatieve productie toe te staan in de kolencentrales die door dit besluit geraakt worden. Uit gesprekken, media-uitingen en een aangereikt position paper laten producenten (in dit geval Uniper) weten dat ombouw naar alternatieven, gezien de marktprijzen, grondstofvoorraden, subsidie-regelingen en de benodigde investeringen ten opzichte van het rendement, volstrekt onrendabel zijn.

Kan de regering onderbouwen waarom – binnen de huidige marktgegevens, wet, regelgeving en subsidieverordeningen – zij meent dat exploitatie op basis van alternatieve brandstoffen voor de betreffende kolencentrales reëel is?

In de memorie van toelichting noemt de regering als mogelijke alternatieven voor kolenproductie: biomassa, biobrandstoffen, hernieuwbare gassen, ammoniak, afvalstoffen, ijzerpoeder en waterstof. Beschikt de regering over analyses, waaruit de technische en financiële haalbaarheid, betrouwbaar- en leveringszekerheid en andere relevante aspecten van deze genoemde alternatieven blijken voor de kolencentrales die geraakt worden door dit besluit? De leden van de fractie van Forum voor Democratie zouden graag per alternatief een inschatting willen.

In de memorie van toelichting lijkt biomassa het belangrijkste alternatief voor de huidige kolencentrales. Verwezen wordt onder andere naar omgebouwde centrales in Denemarken, Canada, België en het Verenigd Koninkrijk.⁴ Kan de regering aangeven in hoeverre binnen het bredere klimaatbeleid dat deze regering omarmt, een wereldwijde omschakeling naar biomassacentrales kan worden gezien als een positieve ontwikkeling? Veel milieuorganisaties zien biomassa niet als duurzaam, en ook de KNAW heeft een vernietigend rapport uitgebracht over het duurzame karakter en de vermeende CO₂-reductie door biomassagebruik, met name biomassa stook in kolencentrales.⁵

Een forse toename van biomassa als benodigde brandstof voor energieproductie betekent naar de mening van de leden van de Forum voor Democratie-fractie verdere ontbossing, het kappen van miljoenen extra bomen. Is de regering van mening dat een wereldwijde forse groei van biomassacentrales überhaupt een positieve ontwikkeling is? Graag een toelichting waarom wel of waarom niet.

Frontier Economics, dat ook veel onderzoek uitvoert voor de regering, heeft in opdracht van één van de eigenaars van een moderne kolencentrale onderzocht of het ombouwen naar **biomassa** realistisch is. In dit rapport concludeert Frontier Economics dat: een conversie verliesgevend is; biomassa minder energie oplevert dan kolen en het logische economische besluit volledige sluiting is in 2030.⁶

Graag ontvangen deze leden van de regering een inhoudelijke taxatie van dit rapport en wat in haar ogen de impact daarvan is op het voorliggende wetsvoorstel ten aanzien van tenminste:

- De economische kant van de sluiting. Nu ombouw naar het meest prominente alternatief, biomassa, economisch niet rendabel blijkt, wat betekent dit dan voor het kabinetsstandpunt inzake financiële compensatie?
- De juridische houdbaarheid van de argumentatie dat de voorliggende wet geen sluitingswet betreft, nu het belangrijkste conversie alternatief (biomassa) niet haalbaar blijkt;
- Dat de elektriciteitsopwekking in het geval van het belangrijkste alternatief (biomassa) minder is, dan momenteel met kolen.

⁴ *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 167, nr. 3, blz. 10.

⁵ KNAW, Visiedocument Biobrandstof en hout als energiebronnen – effect op uitstoot van broeikasgassen, 2015.

⁶ Frontier Economics, «Profitability and Dispatch of MPP3 Power Plant in case of Biomass Conversion. A short report for Uniper Benelux», September 2019.

In een advies inzake de motie Van Weyenberg/Van Veldhoven⁷, die is aangenomen op 26 november 2015, stelt de Raad van State dat eigenaren van kolencentrales «op zijn vroegst» pas vanaf 26 november 2015 rekening konden houden met een eventuele sluiting van kolencentrales. De sluiting was daarmee pas voorzienbaar.⁸ De regering pareert dit in de memorie van toelichting, door te stellen dat de motie van 26 november 2015 van Van Weyenberg/Van Veldhoven gaat over sluiting van kolencentrales. Terwijl de voorliggende wet geen sluitingswet is, maar een verbod op het gebruik van kolen bij het opwekken van elektriciteit. Met als argumentatielijn dat de centrales kunnen overschakelen op alternatieve brandstoffen en dus niet gedwongen worden te sluiten. De regering geeft vervolgens aan dat dat al veel langer voor 2015 te voorzien was.⁹

Die argumentatielijn lijkt, nu deze leden het recente onderzoeksrapport van Frontier Economics ten behoeve van één van de eigenaren van een kolencentrale lezen, geen stand te houden. Daarin wordt geconcludeerd dat het niet mogelijk is om rendabel over te schakelen op alternatieve brandstoffen. Als rendabele alternatieven voor de geraakte (moderne) centrales niet haalbaar zijn is de logische reële economische optie: sluiten. Hoe houdbaar acht de regering de voorgenoemde argumentatielijn dan nog dat deze wet geen sluitingswet behelst?

ETS-handel

De fractieleden van Forum voor Democratie constateren dat dit hele wetsvoorstel is geschreven vanuit het doel van CO₂-reductie en de doelen van het Parijsakkoord. Energieproducenten hebben emissierechten nodig voor hun CO₂-intensieve productie. Op het moment dat de producenten van energie uit kolen hun centrales stopzetten naar aanleiding van deze wet, hoeven zij die emissierechten niet meer te kopen en komen deze weer op de markt. En kunnen die door andere producenten in Europa worden verworven voor energieproductie. Dat kan ertoe leiden dat de sluiting van moderne, beperkt vervuilende en zeer efficiënte kolencentrales in Nederland emissierechten vrijspeelt, die straks worden gekocht door producenten van traditionelere, milieuvriendelijkere en minder efficiënte centrales elders in Europa, het zogenaamde waterbedeffect. Deelt de regering deze conclusie? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

Voor de leden van de CDA-fractie voeren in dit stadium van het wetgevingsproces twee kwesties de boventoon. Op de eerste plaats de leveringszekerheid en op de tweede plaats de vraag of er sprake is van onteigening van de kolencentrales en of er, indien dat het geval is, sprake is van een redelijke schadeloosstelling van de eigenaren.

Met betrekking tot de leveringszekerheid geldt dat het, in verband met de opwarming van de aarde, noodzakelijke klimaatbeleid is omgeven met veel onzekerheden. Het Klimaatakkoord is een zoektocht naar de meest gewenste oplossingen. Er staat nog weinig vast. De leden van de CDA-fractie hebben daar begrip voor. Het levert wel bij de burgers een beeld op van onzekerheid zoals uit een recent SCP-rapport¹⁰ blijkt. Tegen deze achtergrond is de vraag gerechtvaardigd wat sluiting van de

⁷ *Kamerstukken II*, 2015–2016, 34 302, nr. 99.

⁸ *Kamerstukken II*, 2016–2017, 34627, blz. 12.

⁹ *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 167, nr. 3, blz. 19.

¹⁰ Anja Steenbekkers en Samantha Scholte, «Onder de pannen zonder gas? Woningeigenaren en hun afwegingen voor aardgasvrije alternatieven», Sociaal en Cultureel Planbureau, september 2019.

kolencentrales betekent voor de leveringszekerheid van energie in 2030. Is het niet te overwegen om in het sluitingsproces een moment van heroverweging in te bouwen om nader te bezien of de leveringszekerheid niet op een onverantwoorde wijze in het geding komt bij definitieve sluiting van de kolencentrales?

Dan de kwestie van de onteigening c.q. redelijke schadeloosstelling. De leden van de CDA-fractie hechten sterk aan duidelijkheid ter zake. Het gaat hier om een principiële zaak als een mogelijke inbreuk op het eigendomsrecht. Kan de regering aangeven welke criteria worden gehanteerd bij de vraag of hier sprake is van onteigening? En voorts hoe de regering aankijkt tegen de vraag of er in de onderhavige gevallen sprake is van een redelijke schadeloosstelling van de eigenaren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het GroenLinks

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven het algemene doel van dit wetsvoorstel van harte: het beëindigen van aanwending van kolen voor elektriciteitsproductie in Nederland. Een voorspoedige verduurzaming van de elektriciteitsproductie is hiermee gediend, waarmee een vitale bouwsteen voor het behalen van de klimaatdoelen wordt gelegd. Het is overigens volgens deze leden pijnlijk te moeten constateren dat de kabinetten Balkenende I-IV indertijd hebben bijgedragen aan, en hebben besloten tot, het afgeven van vergunningen voor drie nieuwe centrales. Hoe kijkt de regering terug op deze episode?

In het debat over dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de Minister van EZK beargumenteerd op dat moment geen noodzaak te zien tot versnelde invoering van het verbod, met het oog op uitvoering van het Urgenda-vonnis. Alleen voor de Hemwegcentrale is dit wetsvoorstel relevant in het licht van het vonnis. Naar deze leden begrepen hebben blijft de regering op zoek naar maatregelen om in 2020 te voldoen aan de reductie van emissies overeenkomstig het Urgenda-vonnis omdat de voorziene reductie in 2020 onvoldoende is. Heeft de regering nieuwe inzichten hieromtrent en welke rol speelt het kolenverbod hierin?

Een mogelijk alternatief voor exploitanten van kolencentrales betreft inzet van biomassa. In dit verband vragen de leden van de GroenLinks-fractie naar de uitvoering van de motie Dik-Faber c.s. (25.1676, nr. 25). Hoe staat het met de uitvoering daarvan?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering inmiddels een nieuwe taxatie heeft van de potentiële wegtek, zoals eerder berekend door Frontier Economics¹¹, nu de Duitse regering heeft aangegeven op termijn bruinkool/kolencentrales te willen sluiten en het Duitse klimaatbeleid te willen intensiveren. Is het volgens de regering aannemelijk dat de wegtek (aanzienlijk) kleiner zal zijn dan de 10 Mton waar Frontier Economics vanuit ging? Ontstaat hiermee ruimte om het kolenverbod versneld in te voeren? Een andere gevoelige variabele is de ETS-prijs waarmee gerekend is. Deze prijs ligt substantieel hoger dan 2 jaar geleden. Welke invloed heeft dit op de potentiële wegtek?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen een nadere verduidelijking van de passage in de nota naar aanleiding van het verslag omtrent overtollige emissierechten. Daarin geeft de regering de optie aan dat middels de marktstabiliteitsreserve (MSR) overtollige emissierechten niet beschikbaar komen en worden vernietigd. Opkopen of minder veilen van rechten door

¹¹ Frontier Economics, «Research on the effects of the minimum CO₂ price», 2018.

lidstaten zijn alternatieven, waarbij de regering aangeeft geen voorstander van opkoop te zijn.¹² De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering welke keuze zij maakt. Wat gaat er gebeuren met de rechten van de Hemwegcentrale in 2020?

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een toelichting op de kans op nadeelcompensatie voor de exploitanten. De regering heeft aangegeven dat het verbod voor de drie nieuwste centrales ter vermindering van de kans op nadeelcompensatie pas ingaat in 2030, zodat er voldoende tijd is om gedane investeringen terug te verdienen. Is dat de enige reden voor het jaar 2030? Dat kwam deze leden voor als een ruime geste. Moet dat ook zo worden begrepen?

Van de zijde van exploitanten wordt aangegeven dat het kolenverbod de facto neerkomt op het sluiten van kolencentrales (onteigening), omdat de door de regering geschetste alternatieven niet realistisch zouden zijn. Kan de regering hierop reageren? De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering toe te lichten hoe zij aankijkt tegen dit vraagstuk in het licht van de algehele transitie die met het Klimaatakkoord wordt beoogd. Een voortvarende transitie zal ertoe leiden dat in allerlei sectoren activiteiten met een hoge *carbon footprint* in het belang van toekomstige generaties zullen moeten worden beëindigd, afgebouwd of omgebouwd in duurzame richting. Het is voor deze leden ondenkbaar dat de Staat in alle gevallen aansprakelijk wordt gehouden voor eventuele meerkosten die hiermee zouden kunnen optreden. Is de balans tussen (internationale) rechtsbescherming voor bedrijven en het algemeen belang dat de Staat heeft te borgen toegesneden op de noodzaak van een snelle transitie naar een *low carbon*-energievoorziening en economie? Zijn hier aanpassingen gewenst? Is het stelsel van rechtsbescherming toegesneden op het algemeen belang van onderhavige transitie?

Daarbij komt, zo brengen de leden van de fractie van GroenLinks naar voren, dat alle deelnemers in het maatschappelijk verkeer in de afgelopen 30 jaar toch zeker één keer het klimaatvraagstuk onder ogen hebben gehad. Hadden zij niet beter moeten opletten? Wat is hierin de positie van bedrijven?

Ten slotte merken de leden van de fractie van GroenLinks op dat aangaande het vraagstuk van nadeelcompensatie in de stukken onvermeld blijft dat externe kosten van CO₂-uitstoot volgens wetenschappelijke inzichten tenminste 100 euro per ton bedragen (*true cost*). Er zijn ook (Amerikaanse) schattingen in de literatuur beschikbaar richting 250 euro per ton. Deze kosten worden in Europa slechts beperkt afgedekt door het ETS. Daarmee wentelen ook exploitanten van fossiele centrales kosten af op de samenleving en de exploitanten van de drie nieuwste centrales mogen hiermee doorgaan tot 2030. Kan de regering becijferen welke impliciete subsidie hiermee aan deze exploitanten wordt gegeven? Volgt de regering deze denkrichting? De regering benadrukt in haar communicatie over de klimaattransitie vooral de beperkte kosten die met de transitie zijn gemoeid. Dat moge op zich terecht zijn (de laatste doorrekening van PBL wijzen zelfs op lagere kosten dan eerder voorzien), maar zou de regering ook niet vaker kunnen aangeven dat de «*cost of inaction*» bijzonder groot zijn en dat vooral de grote vervuilers hieraan een substantiële bijdrage leveren? Zou dat per saldo niet bijdragen aan een evenwichtiger zicht op die gevallen waarin nadeelcompensatie mogelijk aan de orde is? Is de regering bereid hiernaar een onderzoek te gelasten, gelijk aan de opdracht van de Engelse regering aan Lord Stern (2006) ten einde het juiste perspectief op het kostenvraagstuk te bevorderen?

¹² *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 167 nr. 6, blz. 3–4.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie constateren dat de sluiting van de kolencentrales in drie fasen zal plaatsvinden: allereerst sluit de Hemwegcentrale op 1 januari 2020. Daarna sluit een centrale op 1 januari 2025, waarna de nieuwste centrales een verdergaande overgangstermijn is gegund. Zij zullen op 1 januari 2030 sluiten. De regering heeft zich verplicht om de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% te verminderen. Kan de regering aangeven hoeveel CO₂-reductie er plaatsvindt per fase? En hoe verhoudt deze reductie zich tot de Urgenda-uitspraak die Nederland dwingt tot verdere en versnelde reductie van CO₂?

Wanneer de kolencentrales sluiten zullen andere centrales hun productie over moeten nemen. Uit duurzaamheidsoverwegingen is het daarbij voor de hand liggend dat dit gascentrales zijn die de helft CO₂ per kilowattuur minder uitstoten dan de kolencentrales. Wat betekent dit voor het percentage CO₂-reductie per fase, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Bij sluiting van de Hemwegcentrale is geen overgangstermijn voorzien. De eigenaren zal daarom een nadeelcompensatie worden geboden. Is de hoogte van deze compensatie al vastgesteld en uit welk budget zal dit worden gefinancierd?

De regering betoogt dat de eigenaren van de andere centrales geen nadeelcompensatie zullen krijgen omdat zij gebruik kunnen maken van een overgangstermijn en omdat zij de centrales om kunnen bouwen tot bijvoorbeeld biogascentrales. De regering betoogt dat sluiting voorzienbaar was sinds 2005 en dat er sprake is van *fair balance*.¹³ Het wetsvoorstel voldoet aan de verschillende aspecten daarvan en is uitvoerig juridisch getoetst. Wil de regering de juridische toets om tot dit oordeel te komen nog eens nader onderbouwen?

In artikel 4 introduceert de regering een hardheidsclausule. De leden van de fractie van D66 vragen zich af, gelet op het voorgaande, waarom deze clausule is opgenomen. Overigens vragen deze leden zich af of er destijds afspraken met de eigenaren van de nieuwe centrales zijn gemaakt rondom de beoogde CCS-opslag.

De regering betoogt in de memorie van toelichting dat de eigenaren van de centrales de overgangstermijn ook kunnen benutten tot de ombouw naar biogas centrales. Volgens de eigenaren is dit onmogelijk en te kostbaar. De regering voert echter talloze voorbeelden uit het buitenland aan waaruit zou blijken dat dit wel degelijk mogelijk is. Kan de regering haar standpunt nog eens toelichten, gegeven dat het volgens de eigenaren van de centrales onrendabel zou zijn?

De sluiting van de kolencentrales is een maatschappelijke noodzaak, dient het algemeen belang en is omgeven met zorgvuldige voorwaarden, menen de leden van de D66-fractie. Maar voor hen die er werken is de sluiting een bittere pil. Kan de regering aangeven hoe aan het voornemen om werknemers van werk naar werk te begeleiden, concreet invulling zal worden gegeven?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel productie van elektriciteit zonder kolen. Immers, zoals bekend kan Nederland de Parijse klimaatdoelen nimmer halen

¹³ Kamerstukken II, 2018–2019, 35 167, nr. 3, blz. 10.

zonder sluiting van kolenproductie, te beginnen met de oudere en later de splinternieuwe. Dit is volgens deze leden algemeen aanvaard. Wel vragen zij naar de juridische aansprakelijkheid en eventuele compensatie voor desbetreffende producenten door de overheid vanuit het algemene gezichtspunt van behoorlijk bestuur. Daarover is in de Tweede Kamer uitvoerig gesproken, en heeft de regering betoogd dat dit mee zal vallen omdat andere brandstoffen dan kolen kunnen worden gebruikt, met name biomassa, waarmee de centrales rendabel blijven. Heeft de regering hierover inmiddels nadere gesprekken gevoerd en overeenstemming bereikt met belanghebbende energieproducenten?

Na de behandeling in de Tweede Kamer is het Klimaatakkoord naar buiten gekomen en de leden van de PvdA-fractie vragen de regering of daarmee nieuwe gezichtspunten over de sluiting van kolencentrales naar voren zijn gekomen. Met name of het mogelijk is deze eerder dan voorgenomen te sluiten, zodat de klimaatdoelstellingen eerder binnen bereik komen, evenals het tegemoetkomen aan de rechterlijke uitspraken in het zogenaamde Urgenda-vonnis? Is de regering bereid daarbij nadere maatregelen te nemen om tijdens de transitie substantiële weglek naar omringende landen (bruin)kool centrales te voorkomen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie vragen de regering of de NGO Climate Analytics direct en/of indirect subsidie heeft ontvangen vanuit Nederland en/of de EU. Als dat het geval is, hoeveel?

Deze leden constateren dat vanaf 2021 een lidstaat ook minder emissierechten kan veilen. Minder veilen of opkopen gaat gepaard met hoge kosten. Indien Nederland 18 Mton aan rechten zou willen opkopen of niet veilen, dan zou dit op basis van de huidige ETS-prijs (€ 27 per ton CO₂) circa € 486 miljoen kosten. Waar is het bedrag van € 486 miljoen vandaan gekomen en waar blijft die € 486 miljoen? Met andere woorden, is het echt geld of is het een bedrag dat enkel door papier op papier is gecreëerd en weer weggestreept wordt?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van SP

De opdracht is volgens de leden van de SP-fractie simpel: haal de gestelde klimaatreductiedoelen. De uitvoering is lastiger. Met de sluiting van drie kolencentrales haalt Nederland de doelen, maar de opwekking van de energie voor de energie die vervangen moet worden, is minder schoon en dus is de winst kleiner.

In 2007 besloot het toenmalige kabinet om nieuwe kolencentrales neer te zetten in ons land. Een beslissing die toen al als onbegrijpelijk gezien werd. In 2007 was de opwarming van de aarde al bekend, evenals de rol van de mens hierbij. De toen beloofde schone centrales zijn er niet gekomen, wel de vieze. Gedane zaken nemen geen keer, maar de functie van geschiedenis is ook om er lessen uit te trekken. Welke les kunnen we trekken uit dit verleden? Hoe oordeelt de regering over het feit dat er nu versneld centrales gesloten moeten worden, het alternatief onvoldoende beschikbaar is en mensen op straat komen te staan? Met de kennis van nu, wat zou de regering anders gedaan hebben?

Met die analyse in het achterhoofd, hoe kijkt de regering tegen het huidige proces aan? Ziet zij risico's dat deze geschiedenis zich zou kunnen herhalen?

De leden van de SP-fractie maken zich grote zorgen over de constructies die nu ontstaan rondom biomassa. Hoe oordeelt de regering hierover? Welke maatregelen gaat zij treffen om te voorkomen dat Nederland over een paar jaar met dezelfde problematiek komt te zitten rondom de biomassa? Het PBL heeft een viertal adviezen gegeven om deze problematiek beter te kunnen hanteren:

- Gebruiken van Nederlandse kennis en expertise om de huidige productie van land- en bosbouwsystemen te verhogen, rest- en afvalstromen beter te benutten en om de productie van aquatische biomassa verder te ontwikkelen.
- Zorgen voor breed gedragen duurzaamheidscriteria, zodat negatieve effecten worden voorkomen en investeerders zekerheid krijgen over acceptatie van biomassa als grondstof.
- Ontwikkelen van de technologie voor omzetting van droge, houtige biomassa in vloeibare brandstoffen of groen gas, zodat dit een alternatief wordt in het energiesysteem of de chemische industrie.
- Benutten van de bestaande infrastructuur in Nederland, zoals de havens en het gasnet om biomassa op grotere schaal in te zetten.¹⁴

Kan de regering een reactie geven op deze aanbevelingen? Mogen deze leden ervan uitgaan dat de regering met deze voorhanden zijnde informatie reeds beleid gaat inzetten, daar waar nodig met voortschrijdende inzichten bijstuurt en niet op de handen gaat zitten totdat het PBL met de verkenning over duurzame biomassa klaar is?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van Partij voor de Dieren

Het wetsvoorstel introduceert een verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie. Het staat de exploitanten van kolencentrales vrij om na afloop van de overgangperiode elektriciteit te blijven produceren met de centrale, mits hiervoor andere brandstoffen worden gebruikt. De exploitanten maken zelf de afweging welke alternatieve brandstoffen het meest geschikt zijn voor hun centrale. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben grote bezwaren tegen het gebruik van hout(pellets) als alternatieve brandstof voor het opwekken van elektriciteit.

Deze leden constateren dat het stoken van hout(pellets) de meest vervuilende energie per geproduceerde kWh oplevert en is daarmee nog vervuilender dan het stoken van kolen. De Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen (KNAW) concludeert dat het (bij)stoken van hout niet bijdraagt aan het halen van de klimaatdoelstellingen.¹⁵ Levende bomen vangen CO₂ op en zetten deze om in zuurstof. Door deze bomen te versnipperen en op te stoken komt deze vastgelegde CO₂ weer in de atmosfeer terecht. Daarnaast kan een gekapte boom geen nieuwe CO₂ opvangen en vastleggen in hout, waardoor de negatieve impact van bomenkap/ hout-stook wordt vergroot. Aanplant van jonge bomen compenseert dit niet of nauwelijks, omdat jonge (en kleine) bomen veel minder CO₂ opvangen en vastleggen dan oudere bomen. Om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot 1,5 graad of maximaal 2 graden, moeten maatregelen getroffen worden die nú effect hebben en niet pas over jaren of zelfs decennia. De aanplant van jonge bomen ter vervanging van oudere bomen is daarom een maatregel die op de korte en middellange termijn geen wezenlijke bijdrage levert aan het beperken van klimaatverandering. De maatschappelijke weerstand tegen het kappen van bomen als brandstof voor elektriciteitscentrales, is bovendien groot.

¹⁴ Planbureau voor de Leefomgeving, Biomassa wensen en grenzen, 3 maart 2014. <https://themasites.pbl.nl/biomassa/>

¹⁵ KNAW, Visiedocument Biobrandstof en hout als energiebronnen – effect op uitstoot van broeikasgassen, 2015.

Kan de regering aangeven of zij voornemens is het gebruik van hout(pellets) door elektriciteitscentrales tot een minimum te beperken? Is de regering van plan om het subsidiëren van deze vorm van biomassa te stoppen ten gunste van echt duurzame biomassa? Erkent de regering het probleem dat er van de biomassavraag een zuigende kracht voor kaalslag uitgaat? Welke maatregelen neemt zij om de handel in kaphout van Nederlandse bossen aan banden te leggen, zo vragen de leden van de Partij voor de Dieren-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Fractie-Otten

De voorgestelde wet leidt, naar de mening van de leden van de Fractie-Otten, tot bizarre uitkomsten waarbij de allernieuwste kolencentrales die gebaseerd zijn op de meest efficiënte techniek en op een zeer hoog rendement (van circa 46% voor de MPP3 centrale op de Maasvlakte – de schoonste kolencentrale ter wereld), al kort na ingebruikname in 2016 economisch niet meer levensvatbaar worden als gevolg van de invoering van deze wet. Deze wet leidt dus tot gigantische kapitaalvernietiging. Deelt de regering deze conclusie? Zo nee, waarom niet?

De eigenaar van de MPP3 centrale (Uniper) heeft recentelijk een onderzoek laten verrichten door het gespecialiseerde onderzoeksbureau Frontier Economics over de ombouw van kolencentrales naar biomassa.¹⁶ Is de regering bekend met de inhoud van dit rapport en onderschrijft de regering de conclusies van het rapport? Zo nee, wat zijn dan volgens de regering specifieke tekortkomingen in het rapport van Frontier Economics?

Het huidige Kabinet-Rutte zegt zich sterk te maken voor een goed vestigingsklimaat voor buitenlandse investeringen in Nederland (dit argument werd onder andere veelvuldig gebruikt door Minister-President Rutte bij de voorgestelde, maar niet doorgevoerde, afschaffing van de dividendbelasting). Hoe beoordeelt de regering in dit licht gezien de gang van zaken rondom de investering van circa EUR 1,6 miljard door Uniper in de MPP3-centrale, die ten tijde van het Kabinet Balkenende II tot stand kwam en waarvan de economische levensvatbaarheid nu wordt tenietgedaan/vernietigd als gevolg van de voorgestelde wet? Onderzoeksbureau Frontier Economics stelt dat biomassa, het belangrijkste alternatief voor steenkool, in de toekomst (vanaf 2030) in economische zin niet haalbaar is voor de MPP3-centrale.¹⁷ Er is in dat geval geen sprake meer van een regulering van eigendom maar *de facto* van onteigening. Is de regering het eens met deze gevolgtrekking? Zo nee, waarom niet? Wat betekent dit voor de juridische positie van de Staat met het oog op rechtszaken die reeds door de exploitanten aangekondigd zijn?

Deelt de regering de opvatting dat het in belang van het vestigingsklimaat voor buitenlandse investeringen in Nederland noodzakelijk is om de eigenaren van energiecentrales die miljardeninvesteringen hebben gedaan in nieuwe kolencentrales en nu door deze nieuwe wetgeving plotseling geconfronteerd worden met een *de facto* onteigeningssituatie adequaat schadeloos dienen te worden gesteld voor de gevolgen van deze nieuwe wetgeving?

Deelt de regering de zorg dat de leveringszekerheid voor de elektriciteitsvoorziening in gevaar komt als gevolg van deze ondoordachte wetgeving? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van Fractie-Otten.

¹⁶ Frontier Economics, «Profitability and Dispatch of MPP3 Power Plant in case of Biomass Conversion. A short report for Uniper Benelux», September 2019.

¹⁷ Idem, blz. 4.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

Allereerst willen de leden van de SGP-fractie ten aanzien van de leveringszekerheid het volgende opmerken: Zij maken zich zorgen over de toekomstige leveringszekerheid als gevolg van het voorgestelde verbod. Rond 2030 zal ook de kerncentrale in Borsele dichtgaan. België bouwt haar nucleaire capaciteit af. Duitsland is ook bezig met het sluiten van kern- en bruinkoolcentrales. Daar tegenover staat de toename van capaciteit voor duurzame energieproductie, met een zeer onregelmatig productieniveau. Wat is het oordeel van de regering over deze ontwikkelingen, zowel in Nederland als in de buurlanden? Kan de regering een analyse geven van de toekomstige leveringszekerheid, met inachtneming van de genoemde ontwikkelingen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering veronderstelt dat energiebedrijven hun kolencentrales om kunnen schakelen naar het verstoken van biomassa. Nog los van het feit dat de duurzaamheid van de inzet van biomassa in energiecentrales ter discussie staat, is het de grote vraag of een dergelijke omschakeling voor energiebedrijven uit kan. Waarop baseert de regering de veronderstelling dat energiebedrijven deze omschakeling ook financieel kunnen dragen?

In dit verband wijzen deze leden op een onlangs verschenen rapport «Profitability and dispatch of MPP3 power plant in case of biomass conversion» (september 2019) waarin onderzoekers van Frontier Economics aangeven dat omschakeling van de MPP3-kolencentrale van Uniper Benelux geen rendabele investering is en grote financiële risico's met zich mee brengt. Kan de regering een reactie geven op bovenstaande rapport en daarbij aangeven wat dit betekent voor het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 24 oktober 2019.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
N.J.J. van Kesteren

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