

Vergaderjaar 2023–2024

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

AA¹ HERDRUK²

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 maart 2024

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat³ hebben kennisgenomen van uw brief van 18 december 2023 over de voortgang van het aanvullend pakket klimaatmaatregelen in de elektriciteitssector.⁴ De leden van de fracties van BBB en JA21 hadden naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen.

Naar aanleiding hiervan is op 6 februari 2024 een brief gestuurd aan de Minister voor Klimaat en Energie.

De Minister heeft op 20 maart 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De waarnemend griffier van de vaste Commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
De Boer

¹ De letters AA hebben alleen betrekking op 29 023.

² Herdruk i.v.m. een spelfout.

³ Samenstelling:

Kemperman (BBB), Van Langen (BBB) (*ondervoorzitter*), Panman (BBB), Crone (GroenLinks-PvdA), Kluit (GroenLinks-PvdA) (*voorzitter*), Thijssens (GroenLinks-PvdA), Van Gurp (GroenLinks-PvdA), Vos (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD), Van de Sanden (VVD), Petersen (VVD), Bovens (CDA), Prins (CDA), Aerdts (D66), Dittrich (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Dessing (FVD), Schalk (SGP), Perin-Gopie (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

⁴ *Kamerstukken I 2023/24, 29 023/32 813, Z.*

BRIEF VAN DE VOorzITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Minister voor Klimaat en Energie

Den Haag, 6 februari 2024

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 18 december 2023 over de voortgang van het aanvullend pakket klimaatmaatregelen in de elektriciteitssector.⁵ De leden van de fracties van BBB en JA21 hebben naar aanleiding daarvan een aantal vragen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van BBB

Naar verwachting is de jaarlijkse hernieuwbare elektriciteitsproductie in Nederland dit jaar al ongeveer 50% van de nationale elektriciteitsvraag. Deze zal in 2030 verder toenemen naar 85%. In uw brief noemt u een aantal maatregelen om deze transitie verder te versnellen.

In uw brief schrijft u: «Een constante factor in het beleid voor de elektriciteitssector is de onverminderde inzet voor duurzame opwek op land. In het Klimaatfonds zijn middelen gereserveerd voor aanvullende inzet van zonnepanelen op daken (E10). Deze maatregel wordt momenteel uitgewerkt en zal additioneel zijn aan het bestaande en brede beleid voor zon-PV (o.a. SCE, SDE++ en opwek op Rijksdaken). De maatregel richt zich specifiek op de stimulering van zon-PV-projecten die moeilijker van de grond komen en waarbij multifunctionele inpassing aan de orde is. Hierbij wordt gedacht aan zon-PV in combinatie met dakversterking of juist lichtgewicht panelen op constructief ongeschikte daken, solar carports en agri-PV».⁶

Moeten de leden van de BBB-fractie hieruit opmaken dat middels het Klimaatfonds er additionele subsidiëring komt voor «zon op dak»? Graag ontvangen zij hierover een toelichting. Waarom blijft u «zon op dak» stimuleren terwijl u (met als argument netwerkcongestie) tegelijkertijd voorstelt de salderingsregeling af te schaffen? Waarom is er hier sprake van (schijnbaar) tegengesteld overheids handelen? Zij vragen u om een toelichting.

Klopt het dat de SDE-subsidies worden uitgekeerd uit een pot welke gevuld wordt met de opbrengst van energiebelasting onder de naam ODE? In hoeverre klopt het dat in 2022 deze belasting nog wel is geheven, maar niet is uitbetaald als SDE-subsidie ten gevolge van de hoge stroomprijs? De energiebelasting heeft de staat dus als gevolg hiervan veel geld opgeleverd. Kunt u een indicatie geven van de extra opbrengst? Hoe groot is de pot ODE nu?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

De leden van de fractie van JA21 hebben met zorg kennisgenomen van uw ambitie. Uit uw brief blijkt dat u de Europese Commissie vraagt de mogelijkheden te onderzoeken voor een Europees-breed streven naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem in 2035.

De fractieleden van JA21 vragen hoe u voornoemde ambitie ziet in het licht van de reeds bestaande congestie van het elektriciteitsnet, dat er

⁵ Kamerstukken I 2023/24, 29 023/32 813, Z.

⁶ Kamerstukken I 2023/24, 29 023/32 813, Z, p. 5.

thans voor zorgt dat duurzame initiatieven niet uitgebreid kunnen worden en dat woningen en bedrijven niet aangesloten kunnen worden op het elektriciteitsnet?

U zet terecht in op behoud en uitbreiding van kernenergie voor een CO₂-neutrale elektriciteitsopwekking. Onontkoombaar is derhalve uitbreiding van kernenergie op nationaal niveau. De vergunningverlening en bouw van nieuwe kerncentrales duurt evenwel vele jaren (10–15 jaar minimaal). Welke mogelijkheden ziet u om de procentuele en absolute toename van het gebruik van kernenergie in Nederland vorm te geven, zodat de door uw geformuleerde ambitie gestand gedaan kan worden? Of denkt u dat we nog langere tijd, ook na 2035, afhankelijk zullen zijn van gasgestookte centrales?

Deze leden vragen of u een haalbaarheidsstudie heeft laten uitvoeren naar dit wel heel ambitieuze doel?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 1 maart 2024.

Voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat,
S.M. Kluit

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2024

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de fracties BBB en JA21 over aanvullend pakket klimaatmaatregelen elektriciteitssector, ingezonden op 6 februari 2024.

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

1

Moeten de leden van de BBB-fractie hieruit opmaken dat middels het Klimaatfonds er additionele subsidiëring komt voor «zon op dak»? Graag ontvangen zij hierover een toelichting.

Antwoord

Ja, binnen het Klimaatfonds zijn in het kader van het voorjaarspakket Klimaat uit 2023 aanvullende middelen gereserveerd ten behoeve van de realisatie van zon-PV-projecten. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de inzet van de middelen voor agri-PV-projecten, solar carports en daken die constructief onvoldoende geschikt zijn voor zonnepanelen. De uitwerking van dit voorstel loopt mee in de besluitvorming over het meerjarenprogramma 2025 van het Klimaatfonds, dat u zult ontvangen in het kader van de voorjaarsbesluitvorming 2024.

2

Waarom blijft u «zon op dak» stimuleren terwijl u (met als argument netwerkcongestie) tegelijkertijd voorstelt de salderingsregeling af te schaffen? Waarom is er hier sprake van (schijnbaar) tegengesteld overheidshandelen? Zij vragen u om een toelichting.

Antwoord

Zon-PV zal, zoals in het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE) geschetst, een grote rol spelen in onze energievoorziening in 2050. De groei van zon-PV moet daarom op een duurzame en verantwoorde manier doorgang vinden (zie Kamerstuk 32 813, nr. 1281). Dat betekent dat we rekening moeten houden met onder andere de ruimtelijke inpassing, netcapaciteit, systeeminpassing en een rechtvaardige verdeling van de maatschappelijke baten van opwek met zon-PV. Dit houdt ook in dat we de aanscherping van de voorkeursvolgorde zon en de bestuurlijke afspraken die hierbij zijn gemaakt 26 oktober 2023 (zie Kamerstuk 32 813, nr. 1310) uitdragen en vooral willen inzetten op het onbenutte potentieel voor zon-op-dak. Zon-op-land geniet hierbij een lagere prioriteit. Op 13 februari jl. heeft uw Kamer het wetsvoorstel voor afbouw van de salderingsregeling verworpen. De huidige salderingsregeling zorgt ervoor dat huishoudens niet gestimuleerd worden hun aandeel eigen verbruik te vergroten en daarmee netcongestie op het laagspanningsnet tegen te gaan. Omdat de terugverdientijd van zonnepanelen zeer gunstig is voor huishoudens, zou het ook met de afbouw van de salderingsregeling aantrekkelijk blijven te investeren in zonnepanelen voor huishoudens. De huidige overstimulering via de saldering brengt hoge kosten met zich mee voor het Rijk en energieleveranciers. Deze kosten worden over iedereen verdeeld, dus ook over mensen zonder zonnepanelen. De salderingsregeling is gericht op kleinschalige zon-PV-projecten/huishoudens. De middelen zoals gereserveerd in het Klimaatfonds voor de aanvullende inzet voor zonnepanelen richten zich niet op deze kleinschalige zon-PV-projecten/huishoudens. De middelen zullen naar alle waarschijnlijkheid ingezet worden voor grootschalige zon-PV-projecten die moeilijker van de grond komen en multifunctioneel ruimtegebruik kennen, zoals bijvoorbeeld in het geval van agri-PV en solar carports. Hierbij moet rekening gehouden worden met de impact op netcongestie.

3

Klopt het dat de SDE-subsidies worden uitgekeerd uit een pot welke gevuld wordt met de opbrengst van energiebelasting onder de naam ODE?

Antwoord

In het verleden zijn de SDE-middelen inderdaad opgebracht door de Opslag Duurzame Energie en klimaattransitie (ODE). De opbrengsten van

de ODE vloeiden naar de algemene begrotingsmiddelen, en dienden in beginsel ter dekking van de totaal gerealiseerde kasuitgaven voor de SDE+(+).

Met ingang van 2023 is deze koppeling echter opgeheven. Het tarief voor de ODE is op nul gesteld en de heffing wordt meegenomen in de energiebelasting. De middelen voor de SDE staan op de EZK begroting, waarbij er ook een begrotingsreserve is om fluctuaties in uitgaven op te kunnen vangen.

4

In hoeverre klopt het dat in 2022 deze belasting nog wel is geheven, maar niet is uitbetaald als SDE-subsidie ten gevolge van de hoge stroomprijzen?

Antwoord

De SDE++ subsidieert de «onrendabele top». Dit is het verschil tussen de kostprijs van de techniek (het «basisbedrag») en de gemiddelde marktvergoeding voor de opgewekte energie of de verminderde CO₂-uitstoot die de techniek oplevert. Als de energieprijzen stijgt, neemt de onrendabele top af en dus ook de subsidie die wordt uitgekeerd. De jaarlijkse, gerealiseerde kasuitgaven aan SDE-regelingen zijn hierdoor medeafhankelijk van de energie- en CO₂-prijzen. Bij hoge energieprijzen zijn de kasuitgaven voor de SDE++ lager. Door de oorlog in Oekraïne zijn de energieprijzen sterk gestegen. Dit zorgde ervoor dat de gerealiseerde kasuitgaven in 2022 aanzienlijk lager waren dan oorspronkelijk geraamd, en er dus sprake was van onderuitputting van de SDE-middelen. De resterende middelen zijn naar de begrotingsreserve duurzame energie geboekt.

5

De energiebelasting heeft de staat dus als gevolg hiervan veel geld opgeleverd. Kunt u een indicatie geven van de extra opbrengst? Hoe groot is de pot ODE nu?

Antwoord

Bij de start van elk kabinet werd bepaald hoeveel de ODE-belastingontvangsten jaarlijks moesten opbrengen. De ontvangstenreeks voor ODE stelde het kabinet gelijk aan de SDE-uitgavenreeks op de EZK-begroting. Zoals bij antwoord 3 ook aangegeven, is met ingang van 2023 deze koppeling opgeheven. Het jaarlijkse SDE+-budget was dus tot 2023 bij de start van het kabinet gelijk aan de verwachte jaarlijkse ODE-belastingontvangsten. Bij de realisatie konden de jaarlijkse ODE-belastingontvangsten en SDE-uitgaven echter uiteenlopen, omdat zij juridisch gezien niet aan elkaar gekoppeld zijn: de ODE was geen bestemmingsheffing. Het uitgangspunt van het begrotingsbeleid dat uitgaven en ontvangsten gescheiden zijn is hier van toepassing. Als de ODE-belastingontvangsten mee- of tegenvielen had dit geen invloed op de hoogte van het SDE-budget.

De omvang van de gerealiseerde ODE-belastingontvangsten had ook geen invloed op het bedrag dat in de begrotingsreserve duurzame energie en klimaattransitie werd gestort of hieraan werd onttrokken. In de reserve wordt elk jaar het niet-uitgegeven SDE-budget gestort.

De begrotingsreserve duurzame energie en klimaattransitie is ingevoerd om beschikbare middelen voor de stimulering van duurzame energie ook daadwerkelijk voor dit doel beschikbaar te houden, ook in het geval dat de uit te keren subsidie in een bepaald jaar lager uitvalt dan de beschikbare kasmiddelen. Onderuitputting als gevolg van hoge energieprijzen vloeit daarmee naar de begrotingsreserve toe. De storting in de begrotingsreserve duurzame energie en klimaattransitie in 2022 bedroeg circa € 1 mld. Naast het beschikbaar houden van middelen voor de stimulering van duurzame energie, is de begrotingsreserve ook noodzakelijk voor het

opvangen van tegenvallers in de kasuitgaven. Vanwege de volatiliteit van de energie- en CO₂-prijzen is het belangrijk om een buffer te hebben voor het opvangen van prijstegenvallers. Wanneer energieprijzen sterk dalen leidt dat tot tegenvallers in de kasuitgaven. De begrotingsreserve kan ingezet worden om dergelijke tegenvallers op te vangen. De stand van de reserve ultimo 2023 is circa € 5 mld.

6

De fractieleden van JA21 vragen hoe u voornoemde ambitie ziet in het licht van de reeds bestaande congestie van het elektriciteitsnet, dat er thans voor zorgt dat duurzame initiatieven niet uitgebreid kunnen worden en dat woningen en bedrijven niet aangesloten kunnen worden op het elektriciteitsnet?

Antwoord

De beperkte ruimte op het elektriciteitsnet is inderdaad een vertragende factor in de uitrol van duurzame initiatieven, zoals bijvoorbeeld de aanleg van zon-PV, en het aansluiten van nieuwe partijen op het elektriciteitsnet. Naast de uitbreiding van de huidige infrastructuur zet ik samen met de netbeheerders in op slimme oplossingen. Hierbij kan gedacht worden aan zon-PV waarvoor geen uitbreiding van de bestaande aansluiting nodig is; nieuwe contactvormen bij netbeheerders met afspraken over wanneer wel en niet terug geleverd kan worden; het tijdelijk opslaan van elektriciteit opwek nabij grootverbruikers; en het direct gebruiken van elektriciteit voor eigen gebruik. Om efficiënte benutting van de infrastructuur ook in het toekomstige energiesysteem te borgen, beziet het kabinet in het NPE de ontwikkeling van zon-PV in samenhang met de energievraag en de overige opwekkingsmix. Dit doet het Kabinet zodat bronnen als zon-PV en windenergie elkaar aanvullen door middel van de verschillende opwekkingsprofielen en mogelijkheden om capaciteit op- en af te schakelen.

7

Welke mogelijkheden ziet u om de procentuele en absolute toename van het gebruik van kernenergie in Nederland vorm te geven, zodat de door uw geformuleerde ambitie gestand gedaan kan worden?

Antwoord

Dit kabinet zet middels de voorbereiding op de realisatie van twee nieuwe conventionele kerncentrales in op een toename van het gebruik van kernenergie, zowel in procentuele als in absolute zin. Verdere toename lijkt mogelijk: het Nationaal Plan Energiesysteem 2050 schetst de optie van de voorbereiding op de mogelijke ontwikkeling en inpassing tot 7GW kernenergie, inclusief de bouw van de twee voorgenomen conventionele centrales. Binnenkort ontvangt de Tweede Kamer een kabinetsreactie op de aangenomen motie van het lid Erkens om een scenario uit te werken met een groter aandeel kernenergie, bestaande uit ten minste vier grote kerncentrales in uiterlijk 2040.

8

Of denkt u dat we nog langere tijd, ook na 2035, afhankelijk zullen zijn van gasgestookte centrales?

Antwoord

De ambitie zoals omschreven in het NPE luidt dat we streven naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem in 2035. Om de betrouwbaarheid van het elektriciteitssysteem te borgen, is er tot 2035 behoefte aan (koolstofdragers voor) regelbaar vermogen.

Dit blijkt ook uit analyse in de TenneT Adequacy Outlook¹. Om te komen tot een volledig CO₂-vrij elektriciteitssysteem dient onder andere

voldoende capaciteit aan CO₂-vrij regelbaar vermogen beschikbaar te zijn⁷. Deze regelbare elektriciteitscentrales zijn van belang als back-up capaciteit, het borgen van de leveringszekerheid en zullen een relatief laag aantal vollast-uren kennen (1.000–2.000 uren). Deze regelbare capaciteit zal vanaf 2030 – na het verbod op kolen voor elektriciteitsproductie – geleverd worden door de bestaande Nederlandse gascentrales. Belangrijk voor het behalen van een CO₂-vrije elektriciteitssector in 2035 is dat ook deze centrales tijdig verduurzamen. Hiervoor werkt het kabinet aan de subsidieregeling CO₂-vrij regelbaar vermogen, waarover ik u heb geïnformeerd met mijn brief van 29 januari 2024⁸.

Zoals aangegeven in de brief «Voortgang aanvullend klimaatpakket elektriciteitssector»⁹ van 19 december 2023 is de verdere beleidsmatige invulling van het 2035-streven naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem afhankelijk van de keuzes die een volgend kabinet zal maken in de afweging tussen publieke belangen als duurzaamheid, betrouwbaarheid en betaalbaarheid.

9

Deze leden vragen of u een haalbaarheidsstudie heeft laten uitvoeren naar dit wel heel ambitieuze doel?

Antwoord

Het Nederlandse streven naar een CO₂-vrij elektriciteitssysteem in 2035, zoals omschreven in het NPE, is een ambitieus streven, maar geen formeel doel. Daarnaast is binnen het Pentalateraal verband het streven gezamenlijk opgesteld, dit is noodzakelijk omdat het elektriciteitssysteem Europees sterk verbonden is en er anders een risico ontstaat op CO₂ weglek¹⁰. Ook zorgt het streven ervoor dat de markt voor flexibiliteit wordt gestimuleerd die noodzakelijk is om de leveringszekerheid te borgen, ook ten tijde dat er geen zon of windenergie beschikbaar is. Met het NPE maakt het kabinet richtinggevende keuzes die de basis leggen voor de ontwikkeling van dit energiesysteem. Door duidelijkheid over de richting te geven, biedt het NPE belanghebbenden handelingsperspectief over wat er op hen af komt en van hen verwacht wordt bij de uitvoering en realisatie van het veranderende energiesysteem¹¹. Ook onze buurlanden delen deze ambitie: onlangs heeft het kabinet met de landen in het Penta-verband een gezamenlijke verklaring hierover onderschreven¹².

Het kabinet ziet net als de fractie JA21 nog verschillende uitdagingen om dit streven te realiseren, zoals op gebied van congestie, maar ook betaalbaarheid, betrouwbaarheid, marktontwikkelingen, en de capaciteit van kritische toeleveringsketens. Dit is een continue proces waarover de Tweede Kamer in de Energienota jaarlijks wordt geïnformeerd. Daarnaast zal het NPE elke vijf jaar worden herzien op basis van voortschrijdende inzichten om verder richting te geven en bij te sturen waar nodig.

⁷ tennet.eu/nl/nieuws/leveringszekerheid-van-elektriciteit-een-volledig-duurzaam-elektriciteitssysteem

⁸ Kamerbrief CO₂ vrij regelbaar vermogen (31 239, nr. 386)

⁹ Kamerbrief Voortgang aanvullend klimaatpakket elektriciteitssector (29 023, nr. 456)

¹⁰ IEA – Net Zero by 2050 A Roadmap for the Global Energy Sector

¹¹ Kamerbrief Nationaal Plan Energiesysteem (32 813, nr. 1319)

¹² Kamerbrief Voorzienings- en leveringszekerheid energie (29 023, nr. 456)