

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-33

Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie

Nr. 914

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2022

Op 31 december heeft de Europese Commissie een concept-uitwerking van de EU-taxonomie ten aanzien van kernenergie en aardgas uitgebracht, waarin beide tijdelijk als duurzaam worden opgenomen mits zij voldoen aan bepaalde voorwaarden. In deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, – conform eerdere toezegging – over de inhoud van dit voorstel en de Nederlandse positie daaromtrent.

Toelichting voorstel

De uitwerking van de taxonomie ten aanzien van kernenergie en aardgas betreft een concept aanvullende gedelegeerde handeling (hierna: conceptvoorstel) van de Commissie. Voordat de Commissie met een definitieve uitwerking komt, is dit concept op een technisch niveau met de lidstaten geconsulteerd. Dit document is in het kader van het consultatieproces op vertrouwelijke basis van de Commissie ontvangen. Gelet op het vertrouwelijke karakter van dit soort documenten kan het kabinet normaliter niet ingaan op de specifieke inhoud daarvan. Op die regel wordt in dit geval uitzondering gemaakt, vanwege de combinatie van het feit dat de inhoud van het conceptvoorstel publiekelijk bekend is, en wegens het grote politieke belang daarvan.

Het conceptvoorstel is een aanvulling op de eerste uitwerking van de taxonomie ten aanzien van klimaatmitigatie en -adaptatie, waarover uw Kamer op 14 juni 2021 is geïnformeerd en welke per 1 januari 2022 effectief is.¹

Kernenergie

Zoals mijn voorganger uw Kamer informeerde in haar brief van 1 oktober 2021, was het separate wetenschappelijk onderzoek naar de rol van

¹ Kamerstuk 32 013, nr. 248.

kenenergie in de taxonomie overwegend positief.² De Commissie heeft op basis van dit wetenschappelijke proces drie typen activiteiten ten aanzien van kernenergie in haar conceptvoorstel opgenomen. Onder voorwaarden worden de volgende activiteiten als duurzaam gezien: a) verlenging van de levensduur van bestaande kerncentrales (tot 2040); b) de constructie en exploitatie van nieuwe kerncentrales tot 2045 (de einddatum geldt voor het moment van het verstrekken van de vergunning); en c) onderzoek naar innovatieve toepassingen van kernenergie (gericht op vierde generatie centrales).

Zoals bij iedere activiteit in de taxonomie worden er aan deze activiteiten criteria gesteld om te voorkomen dat ze significante schade toebrengen aan andere milieudoelstellingen. Voor de verlenging van de levensduur van bestaande, én constructie en exploitatie van nieuwe kerncentrales betreft dat onder andere, (i) dat lidstaten een functionerende tussenopslag voor kernafval hebben; (ii) dat lidstaten een plan hebben om vóór 2050 een eindopslag voor radioactief afval in bedrijf te hebben; (iii) dat er in nieuwe kerncentrales gebruik wordt gemaakt van zogenaamde *accident tolerant fuels* en (iv) dat bij de aanvang van de bouw een fonds bestaat ter financiering van beheer van radioactief afval. Ook moet er een milieueffectenrapportage worden opgesteld die mogelijke effecten op de biodiversiteit identificeert en adresseert, alsook een plan ter voorkoming van afbreuk van milieu en waterkwaliteit als gevolg van koelwaterlozing.³

In lijn met het algemene principe van de taxonomie, dat activiteiten om als duurzaam te worden aangemerkt o.a. gebruik moeten maken van de best beschikbare technologie in de gegeven sector, wordt er met de tijdsbeperkingen op geanticipeerd dat er technologische ontwikkeling plaats zal vinden, specifiek ten aanzien van vierde generatie kerncentrales. De inschatting van de Commissie is dat deze rond 2045 beschikbaar komen, waarmee dus een blijvende rol van kernenergie in de taxonomie zou kunnen bestaan.⁴ De herzieningsclausule in de taxonomieverordening voorziet erin dat dergelijke einddata zo nodig kunnen worden aangepast.

Aardgas

In de eerdere uitwerking van de taxonomie⁵ is er op basis van wetenschappelijk advies een norm voor elektriciteits- en warmteproductie gehanteerd (100 gram CO_{2e}/kWh). Dit sluit in de praktijk het onder de taxonomie als duurzaam bestempelen van investeringen in elektriciteits- en warmteproductie op basis van aardgas uit. Het huidige conceptvoorstel

² Kamerstuk 32 645, nr. 97. Dit proces bestond uit drie stappen. Ten eerste het deskundigenrapport van JRC (Joint Research Centre), dat positief oordeelde ten aanzien van kernenergie in relatie tot de taxonomie, dat door de Europese Commissie ter beoordeling is voorgelegd aan twee expertgroepen. Daarvan heeft begin juli één expertgroep (Groep experts onder artikel 31 van het Euratom Verdrag) een positieve review gegeven, terwijl de andere expertgroep (SCHEER – Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks) heeft aangegeven dat er naar haar mening op enkele onderdelen nog een aanvulling op het rapport nodig waren, met zorgen rondom de impact van koelwater op waterkwaliteit. Die zorg is geadresseerd in de uitwerking van de Commissie (verderop toegelicht).

³ Hiermee adresseert de Commissie een van de zorgen voortkomend uit het separate wetenschappelijke proces rondom kernenergie, voortkomend uit de SCHEER-review van het JRC-rapport. Daarin werd gewezen op de potentiële gevolgen van thermische opwarming van water- en mariene bronnen als gevolg van lozing van koelwater door kerncentrales.

⁴ Motie-Erkens (Kamerstuk 21 501-33, nr. 907), die het kabinet verzoekt om bij de Commissie aan te geven dat de sunset-clausule van 2045 niet moet gelden voor nieuwe nucleaire technieken, wordt al voldaan door het conceptvoorstel van de Commissie. De Commissie anticipeert in haar voorstel op de nieuwe nucleaire technieken.

⁵ Deze eerdere uitwerking betreft de eerste gedelegeerde handeling van de taxonomie, ten aanzien van klimaatmitigatie en -adaptatie. Zie Kamerstuk 32 013, nr. 248.

is een uitzondering daarop, geldend voor de constructie en exploitatie van aardgascentrales⁶ (met een vergunning afgegeven vóór eind 2030) die:

- minder dan 270 gram CO_{2e}/kWh uitstoten. Dit is haalbaar voor moderne centrales (de beste stoten ~230 gram CO_{2e}/kWh) uit, of;
- jaarlijks onder 550 kg CO_{2e} uitstoten per kW, gemeten als gemiddelde van de capaciteit over 20 jaar. Hiermee worden relatief vervuilende centrales geaccommodeerd die slechts gedeeltelijk worden gebruikt (bijvoorbeeld als opvang van dalen in hernieuwbare energieproductie).

Verdere (cumulatieve) vereisten zijn (i) dat de centrale geschikt is voor het bijmengen van ten minste 30% duurzaam gas per 2026 en 55% per 2030, waarna de centrale per 2035 volledig op duurzaam gas moet draaien; (ii) de nieuwe gascentrale oudere centrales o.b.v. vaste en vloeibare fossiele brandstoffen met relatief hoge emissies (kolen, olie) vervangt, waarbij de capaciteit niet meer dan 115% van de te vervangen centrale mag zijn; (iii) en de vervanging leidt tot een emissiereductie van tenminste 55% per kWh, en (iv) dat de betreffende lidstaat zich heeft gecommitteerd aan een uitfaseerdatum voor kolen in hun Integraal Nationaal Energie en Klimaatplan.

Rapportage

Het conceptvoorstel bevat ook een aanscherping van de rapportagevereisten voor investeringen in kernenergie en aardgas. Gebruikers van de taxonomie dienen daarbij in de rapportages die krachtens artikel 8 van de taxonomieverordening over het aandeel van duurzame investeringen in hun totale portefeuille worden opgesteld, apart aan te geven welk aandeel activiteiten betrekking heeft op respectievelijk aardgas en kernenergie.

Nederlandse positie

Lidstaten (en de experts die de Commissie adviseren) hadden tot 21 januari jl. de mogelijkheid om op het concept te reageren. De Nederlandse reactie is in hoofdlijnen gestoeld op de dubbele opdracht die uw Kamer aan mij heeft meegegeven, te weten vóór de inclusie van kernenergie conform moties-Erkens, en tegen de inclusie van aardgas conform motie-Thijssen-Kröger.⁷ Daarnaast is het uitgangspunt van de Nederlandse inzet op de taxonomie altijd geweest dat deze technologie-neutraal en op de wetenschap gebaseerd moet zijn. De hoofdlijnen van deze Nederlandse positie heb ik ook uitgedragen tijdens de informele energieraad van zaterdag 22 januari jl.

Kernenergie

In de Nederlandse reactie is allereerst aangegeven dat het kabinet op basis van het technologie-neutrale en wetenschappelijke gebaseerde proces, voorstander is van de inclusie van (onderzoek naar) kernenergie in de taxonomie.

In de reactie op de consultatie heeft Nederland zich uitgesproken voor nuancering van twee criteria: ten eerste dat, naast een eindberging in 2050 ook een tijdelijke – net zo veilige – specifiek ontworpen opslagplaats

⁶ Vergelijkbare uitzonderingen gelden voor centrales die zowel warmte als elektriciteit opwekken en voor districtsverwarming.

⁷ Motie van het lid Erkens – Kamerstuk 21 501-33, nr. 864; Motie van de leden Thijssen en Kröger – Kamerstuk 21 501-33, nr. 908.

zou moeten voldoen aan de criteria voor duurzaamheid.⁸ Ten tweede heeft Nederland gepleit voor het verwijderen van de verplichting om *accident tolerant fuels* te gebruiken. Deze zijn immers nog niet commercieel beschikbaar en nog niet bewezen effectief in de typen reactoren die in Europa in gebruik zijn.

Daarnaast heeft Nederland aangegeven het vereiste van een plan omtrent voorkoming van afbreuk van milieu en waterkwaliteit als gevolg van koelwater te steunen, maar explicietere uitwerking van dat vereiste te wensen ten aanzien van de ecologische functie van eventueel getroffen waterlichamen. Ook moet naast waterkwaliteit de impact op waterkwaliteit in de criteria en het plan worden meegenomen, mede met oog op de potentiële impact van o.a. verdamping.

Ook heeft Nederland de Commissie verzocht om een additionele analyse naar de life-cycle effecten van het mijnen van uranium, naar aanleiding van de SCHEER-review op het JRC-rapport.

Aardgas

Nederland heeft al vanaf het begin van de discussie rond de taxonomie de norm van 100 gram CO_{2e}/kWh omarmd, die op basis van de wetenschap is voorgesteld door het expertplatform dat betrokken is bij de taxonomie (hierna «het Platform»)⁹. Aangezien energieproductie op basis van aardgas niet voldoet aan deze wetenschappelijke norm, spreekt Nederland zich in de reactie uit tegen de opname van aardgas in de taxonomie. Bovendien onderstrepen we het belang van technologie-neutraliteit.¹⁰ Derhalve heeft Nederland zich altijd tegen opname aardgas uitgesproken, ook conform de motie-Thijssen-Kröger.

Ten aanzien van aardgas spreekt Nederland zich in de reactie ten eerste uit tegen de opname van aardgas in de taxonomie, precies om de reden dat dit niet in lijn is met de wetenschappelijke inzichten op dit vlak.

Ten tweede, als de Commissie niet meegaat in het bovenstaande primaire punt, stelt Nederland voor om aardgas met aanduiding «oranje» in een bredere algemene taxonomie op te nemen. Het Platform werkt momenteel aan een advies aan de Commissie omtrent een algemene taxonomie. Zo'n algemene taxonomie is breder en omvat een soort stoplicht-model voor alle economische activiteiten, met daarin groene (duurzaam), rode (schadelijk) en oranje (tussenvorm) categorieën. De huidige taxonomie gaat alleen over duurzaam. Het advies van het Platform wordt verwacht in het eerste kwartaal van dit jaar. Nederland is in het algemeen voorstander. Dit is ook in lijn met de recente motie-Kröger-Thijssen.¹¹

Ten derde als de Commissie hier niet in meegaat, geeft de Nederlandse reactie, indien aardgas het duurzame label van de Europese Commissie

⁸ Het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van de opslag van radioactief afval voorziet in centrale bovengrondse opslag bij COVRA tot 2130, en daarna opslag in een geologische eindberging. De bovengrondse opslag bij COVRA is dermate veilig dat een eerdere bouw van de Eindberging geen veiligheidswinst oplevert. In Nederland is eindberging voorzien per 2130.

⁹ Het Platform on Sustainable Finance bestaat uit verscheidene experts die de Commissie op basis van de wetenschap adviseren over de uitwerking van de taxonomie.

¹⁰ In de eerste uitwerking van de taxonomie zijn drempelwaarden voor activiteiten, bijvoorbeeld duurzame productie van staal, gebaseerd op de technologie-neutrale drempelwaarde voor elektriciteitsproductie van 100 gram CO_{2e}/kWh. Indien er enkel op het vlak van elektriciteitsproductie met aardgas uitzondering wordt gemaakt op deze norm, ondergraaft dat het technologie-neutrale karakter van de taxonomie.

¹¹ Kamerstuk 21 501-33, nr. 908.

behoudt, suggesties voor een flink aantal aanscherpingen van de criteria in het voorstel. Daaronder vallen onder andere (i) het verkorten van de termijn voor de uitzondering voor aardgas van 2030 naar 2025; (ii) het aanscherpen van de emissie-drempelwaarde naar 230gr CO_{2e}/kWh, wat correspondeert met de best beschikbare technologie; (iii) het schrappen van de tweede drempelwaarde met betrekking tot een gemiddelde uitstoot over 20 jaar; (iv) additionele vereisten ten aanzien van het meten en bestrijden van (upstream) methaanlekage in de criteria, die tevens zouden moeten meetellen voor het voldoen aan de toepasselijke emissie-drempelwaarde; en (v) dat enkel kapitaalinvesteringen die de uitstoot in lijn brengen met deze criteria onder de taxonomie als duurzaam kunnen worden aangemerkt en niet operationele investeringen. Dit zou het als duurzaam aanmerken van omzet gegenereerd met aardgas uitsluiten.

Rapportage

Nederland is voorstander van een dergelijk extra rapportagevereiste, daar het bijdraagt aan met de taxonomie beoogde transparantie. Met dit rapportagevereiste kunnen andere (markt)partijen deze typen investeringen desgewenst makkelijker vermijden.

Vervolgproces

Na het beoordelen van de feedback van lidstaten en het Platform on Sustainable Finance neemt de Commissie een definitieve uitwerking aan. Deze ligt vier maanden voor in een non-objectieprocedure en wordt definitief, tenzij er een simpele meerderheid in het Europees Parlement tegen is, of er een (verzwaarde) gekwalificeerdere meerderheid in de Raad tegen is. In de reactie richting de Commissie heeft het kabinet nog geen voorschot genomen op de uiteindelijke Nederlandse positie.

Het kabinet zal uw Kamer tijdig voor het verstrijken van deze periode informeren over de kabinetspositie ten aanzien van de definitieve uitwerking. Daarbij zal uw Kamer tevens worden geïnformeerd over de feedback van het Platform en de appreciatie van het kabinet daarvan, die op maandag 24 januari gepubliceerd is.¹²

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

¹² https://ec.europa.eu/info/files/220121-sustainable-finance-platform-response-taxonomy-complementary-delegated-act_en.