

Vergaderjaar 2023–2024

31 239

Stimulering duurzame energieproductie

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 386

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2024

Op 7 juli 2023 heb ik toegezegd uw Kamer verder te informeren over de uitwerking van de subsidieregeling CO₂-vrij regelbaar vermogen (Kamerstuk 31 239, nr. 379). Vanwege de samenhang maak ik van de gelegenheid gebruik om in deze brief ook in te gaan op de uitkomsten van de onder Nederlands voorzitterschap gehouden ministeriële bijeenkomst van het Pentalaterale Energie Forum van 18 december 2023.

Belang van voldoende CO₂-vrij regelbaar vermogen

In mijn brief van 7 juli 2023 ben ik ingegaan op het belang van een subsidie voor CO₂-vrij regelbaar vermogen. Ook in mijn brief aan uw Kamer van 19 december 2023 over de voortgang van het aanvullend klimaatpakket voor de elektriciteitssector (Kamerstuk 29 023, nr. 456) heb ik het belang van de subsidieregeling in relatie tot regelbaar vermogen en de versnelde verduurzaming daarvan beschreven. Uit de TenneT Adequacy Outlook blijkt dat regelbare en CO₂-vrije elektriciteitscentrales een belangrijke rol hebben in een volledig CO₂-vrij elektriciteitssysteem als back-up vermogen om de leveringszekerheid op een duurzame manier te borgen.¹ Door de opschaling van opwek uit zon en wind krijgen regelbare elektriciteitscentrales in toenemende mate een andere rol in het CO₂-vrije elektriciteitssysteem. Deze centrales zullen in de toekomst steeds minder aan staan maar blijven wel nodig voor de momenten dat de zon niet schijnt en de wind niet waait en de import van elektriciteit vanuit het buitenland niet toereikend is. Ook het Nationaal Plan Energiesysteem, hierna NPE, onderschrijft het belang van voldoende regelbaar vermogen als onderdeel van een robuust, en daarmee toekomstbestendig, energiesysteem (Kamerstuk 32 813, nr. 1319).

De gasgestookte elektriciteitscentrales zijn – nadat het verbod op elektriciteitsproductie met behulp van kolen in 2030 effectief wordt – nog de enige CO₂-uitstoters in de elektriciteitssector. Het kabinet heeft het

¹ Leveringszekerheid van elektriciteit in een volledig duurzaam elektriciteitssysteem (tennet.eu)

streven om in Nederland in 2035 een CO₂-vrij elektriciteitsstelsel te hebben, dat betaalbaar en betrouwbaar is. Het is derhalve belangrijk de gasgestookte elektriciteitscentrales te verduurzamen, zodat de benodigde capaciteit aan regelbaar vermogen op peil gehouden wordt om de leveringszekerheid van elektriciteit te waarborgen. In opvolging van het publiceren van het NPE wordt op dit moment verder onderzoek gedaan naar de rol van de overige flexibiliteitsmiddelen in een CO₂-vrij elektriciteitsstelsel in relatie tot CO₂-vrij regelbaar vermogen.

Gezien het belang van deze verduurzaming van de gasgestookte elektriciteitscentrales heeft het kabinet circa € 1 miljard gereserveerd in het Klimaatfonds ten behoeve van een subsidieregeling. Om gascentrales in de toekomst geheel CO₂-vrij te maken, moet aardgas worden vervangen door een CO₂-vrije energiedrager zoals waterstof.² Om daadwerkelijke CO₂-reductie te garanderen is in de voorjaarsbesluitvorming 2023 besloten om deze subsidieregeling te combineren met een bijmengvoorwaarde van een CO₂-vrije energiedrager. Naast deze subsidie is het noodzakelijk om internationale samenwerking gericht op de versnelling van CO₂-vrij regelbaar vermogen te intensiveren. Als verantwoordelijk Minister voor de energievoorziening ga ik in deze brief op beide punten in.

Penta-samenwerking kan CO₂-vrij regelbaar vermogen versnellen

De Nederlandse elektriciteitsmarkt is in hoge mate geïntegreerd met die van andere Noordwest-Europese landen. Om die reden hebben de marktomstandigheden en het gevoerde beleid in omliggende landen een significante impact op het effect van een nationale subsidiemaatregel in de elektriciteitssector. In lijn met het NPE³ is het daarom noodzakelijk om, gelijktijdig met de uitwerking van de subsidiemaatregel CO₂-vrij regelbaar vermogen, in te zetten op het versterken van regionale en EU-brede samenwerking gericht op een versnelling van de verduurzaming van de elektriciteitssector.

In de brief van 19 december 2023 heb ik uw Kamer geïnformeerd over een belangrijke stap die ik heb gezet. Op Nederlands initiatief is tijdens het Nederlands voorzitterschap van het Pentalateraal Energieforum⁴ een verklaring getekend voor het streven naar een CO₂-vrij elektriciteitsstelsel in 2035 in de gehele Penta-regio (België, Nederland, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zwitserland). In de bijlage vindt u een kopie van deze verklaring.

De verklaring die ik met de Penta-landen ben overeengekomen verbindt ons met onze buurlanden in een gezamenlijke ambitie voor de middellange termijn. Dit is een goede stap in het verzekeren van een gezamenlijke aanpak voor het CO₂-vrij maken van onze energievoorziening en het tegengaan van *first-mover* problemen en weglek-effecten. Ook hebben we in deze verklaring de ambitie uitgesproken om plannen voor het energiesysteem onderling af te stemmen. Op de korte termijn ben ik voornemens om onder Belgisch voorzitterschap met de andere Penta-landen deze politieke verklaring nader uit te werken. Naast een verdere uitwerking van de leidende principes uit de verklaring, zal ik hierbij expliciet vragen om

² Waterstof of waterstofdrager.

³ Hoofdkeuze vier van het NPE: «Sterke internationale samenwerking en maximaal verbonden energiesysteem».

⁴ Het Pentalateraal Energieforum is een samenwerkingsverband waarin Noordwest-Europese landen gezamenlijk afspraken maken over de organisatie van het energiesysteem. Ook worden hier gezamenlijk onderzoeken en oefeningen opgezet met betrekking tot de betrouwbaarheid, duurzaamheid en betaalbaarheid van de energievoorziening.

bij deze verdere uitwerking ook te onderzoeken hoe op basis van deze verklaring de ontwikkeling van CO₂-vrij regelbaar vermogen in alle landen van de gehele Penta-regio versneld kan worden richting 2035. Uit de Penta-flexibiliteit-studie van 13 maart 2023 blijkt namelijk dat de Pentalanden een soortgelijke uitdaging hebben met de realisatie van CO₂-vrij regelbaar vermogen.⁵

Met investeringssubsidie lastig CO₂-reductie garanderen

Naast bovenstaande inzet op internationale samenwerking heb ik, als verantwoordelijk Minister voor de energievoorziening, de afgelopen maanden de ontwerpmogelijkheden van een investeringssubsidie voor de ombouw van gascentrales in combinatie met een bijmengverplichting verder onderzocht. Een grote uitdaging is de onzekerheid over de prijs en beschikbaarheid van CO₂-vrije energiedragers in relatie tot de kosten van aardgas en bijbehorende rechten uit het Europese emissiehandelssysteem (hierna: «ETS-rechten»). Op korte termijn wordt niet verwacht dat elektriciteitsproductie op basis van waterstof concurrerend kan zijn met elektriciteitsproductie op basis van aardgas. Hierdoor is het voor eigenaren van gascentrales een risicovolle investering om centrales om te bouwen, en is de kans groot dat de exploitanten ervan zich niet zullen inschrijven voor de beoogde regeling.

Daarnaast dient de subsidiemaatregel te worden goedgekeurd door de Europese Commissie onder het daarvoor geldende Europese staatssteunkader. In gesprekken hierover kwam naar voren dat de subsidie moet zorgen voor directe en significante CO₂-reductie. Dit betekent dat de subsidie ervoor moet zorgen dat regelbare elektriciteitsproductie op basis van fossiele brandstoffen daadwerkelijk vervangen wordt door CO₂-vrije energiedragers en niet vervangen wordt door geïmporteerde fossiele elektriciteitsproductie. De gerede kans bestaat dat de voorgestelde subsidievorm (investeringsubsidie met bijmengverplichting) hier niet aan kan voldoen en daardoor geen steun krijgt van de Europese Commissie.

Een maatregel die gericht is op het subsidiëren van de inzet van een CO₂-vrije energiedrager zoals waterstof, als vervanger van aardgas, heeft naar verwachting een grotere kans om door de Europese Commissie als staatssteunmaatregel goedgekeurd te worden en vermindert het risico van onzekere prijzen van CO₂-vrije energiedragers. Om deze reden verleg ik de focus van een investeringssubsidie naar het onderzoeken van een exploitatiesubsidie. Andere Penta-landen overwegen een soortgelijke aanpak.

Exploitatiesubsidie garandeert CO₂-reductie

Om CO₂-reductie te garanderen, moet bevorderd worden dat elektriciteitsproductie met aardgas door elektriciteitsproductie wordt vervangen door productie met CO₂-vrije energiedragers. In tegenstelling tot een investeringssubsidie, waarbij eenmalig een bedrag wordt uitgekeerd voor de ombouw, is een exploitatiesubsidie structureler van aard en afhankelijk van de hoeveelheid CO₂-vrije energiedragers die gebruikt wordt. Om competitiviteit van CO₂-vrije energiedragers te garanderen is het van belang dat bij een exploitatiesubsidie in ieder geval het prijsverschil (onrendabele top) voor het gebruik van CO₂-vrije energiedragers ten opzichte van aardgas en bijbehorende ETS-rechten⁶ volledig wordt gesubsidieerd. Om deze reden is de inzet van een exploitatiesubsidie dan ook een logische keuze.

⁵ Penta-Flexibility-Final-report-03-2023.pdf (cicwp.nl)

⁶ De prijs van ETS-rechten kent een bodem via de nationale CO₂-minimumprijs.

De verdere vormgeving van een exploitatiesubsidie is afhankelijk van keuzes ten aanzien van de technische scope, de hoeveelheid CO₂-vrije energiedragers die per centrale wordt gesubsidieerd, en het moment waarop de subsidie wordt gestart. Daarnaast speelt het uit te geven subsidiebedrag een bepalende rol. Dit licht ik hierna per onderdeel toe.

Technische scope

In tegenstelling tot een investeringssubsidie, die gericht is op het ombouwen van de installatie naar CO₂-vrije energiedragers, is bij een exploitatiesubsidie het type installatie waarmee elektriciteit wordt geproduceerd van minder groot belang. Hierom lijkt het redelijk de scope van de maatregel te verruimen ten opzichte van de contouren van de regeling zoals beschreven in mijn brief van 7 juli 2023. Warmtekrachtcentrales en nieuwgebouwde centrales in Nederland die met waterstof of een andere CO₂-vrije energiedrager elektriciteit produceren (mits productievermogen > 100 MW), zouden zich in de toekomst ook kunnen inschrijven voor de subsidieregeling wanneer deze daadwerkelijk uitgewerkt en opengesteld is. Dit sluit tevens goed aan bij gesprekken met de sector en eisen van de Europese Commissie met betrekking tot non-discriminatie tussen indieners. De subsidiehoeveelheid zal afhangen van de hoeveelheid CO₂-vrije energiedragers die aantoonbaar wordt ingezet voor de productie van elektriciteit, waarbij wordt gecorrigeerd voor het elektrisch rendement van de centrale.

Hoeveelheid CO₂-vrije energiedragers

Zodra waterstof voor de elektriciteitsproductie wordt toegepast kan de nationale vraag naar waterstof sterk toenemen. Op dit moment is nog onzeker hoeveel import/export van waterstof er in de toekomst exact zal zijn, gelet op onder meer de (inter)nationale waterstofprijs, importmogelijkheden en de nationale waterstofproductie. In de waterstofvraag uit de elektriciteitssector kan op verschillende manieren worden voorzien: door (lokaal geproduceerde) koolstofarme of hernieuwbare waterstof, of door geïmporteerde waterstof. Voor een CO₂-vrij systeem is het van belang om op lange termijn hernieuwbare waterstof te gebruiken. Het is echter waarschijnlijk dat in eerste instantie koolstofarme waterstof zal worden ingezet. Dit ook gezien de ambitieuze doelen uit de Herziene EU-richtlijn voor hernieuwbare energie (REDIII) die gelden voor de industrie- en de mobiliteitssector voor wat betreft het gebruik van hernieuwbare waterstof. In het NPE is aangekondigd de komende tijd met urgentie aandacht te besteden aan de inzet van waterstof en het vroegtijdig inzetten op import van CO₂-vrije energiedragers.

Kosten en timing inzet subsidie

Gezien het prijsverschil tussen aardgas met bijbehorende ETS-rechten, en de kosten van CO₂-vrije energiedragers, zal naar verwachting een aanzienlijke hoeveelheid exploitatiesubsidie nodig zijn om ervoor te zorgen dat Nederlandse centrales (met inzet van waterstof) competitief zijn en daadwerkelijk CO₂ reduceren. De exacte kosten van een exploitatiesubsidie zijn echter onvoorspelbaar vanwege de onzekere prijsontwikkelingen van waterstof. Wel is het de verwachting dat het genoemde prijsverschil in de toekomst minder zal worden omdat de kosten van waterstof zullen gaan dalen en de prijs van ETS-rechten zal gaan stijgen. De hoeveelheid gebruikte waterstof is sterk afhankelijk van de capaciteit aan centrales die gesubsidieerd wordt (GW), het bijmengpercentage (in het geval van niet (direct) 100% overstap naar waterstof) en het aantal vollasturen dat deze centrales zullen maken.

Door de verwachte afname van het prijsverschil tussen CO₂-vrije energiedragers en aardgas, geldt dat het later inzetten van het subsidiebedrag leidt tot een hogere CO₂-besparing per gesubsidieerd bedrag. Hierom acht ik het doelmatig de exploitatiesubsidie de komende jaren nog niet open te stellen, maar stel ik voor daarmee te wachten tot een moment waarop het genoemde prijsverschil kleiner is geworden en meer zekerheid bestaat over de vraag naar- en de beschikbaarheid van waterstof. Het streven is om de regeling wel vóór 2030 open te kunnen stellen maar ook na 1 januari 2031 nog de gereserveerde middelen uit te kunnen betalen. Dit is in lijn met de Tijdelijke wet voor het Klimaatfonds. Het tijdig aankondigen en openstellen van een regeling is ook wenselijk, omdat dit duidelijkheid biedt aan de sector. Hierdoor kan zij tijdig anticiperen op de versnelde inzet van CO₂-vrije energiedragers en zelf de benodigde investeringen doen die hiervoor noodzakelijk zijn.

Om deze subsidie voor CO₂-vrij regelbaar vermogen verder te kunnen uitwerken acht ik het wenselijk dat het bedrag van € 1 miljard uit het Klimaatfonds hiervoor beschikbaar blijft om in te kunnen zetten als exploitatiesubsidie. Het is aan een volgend kabinet om over de specifieke vormgeving en timing van deze exploitatiesubsidie te beslissen, inclusief eventuele aanvullende dekking bovenop het bedrag van € 1 miljard uit het Klimaatfonds.

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