

Vergaderjaar 2021–2022

**21 501-33**

**Raad voor Vervoer, Telecommunicatie en Energie**

**Nr. 925**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2022

In mijn brief van 31 januari jl. aan uw Kamer heb ik toegezegd om met een appreciatie te komen van de gedelegeerde handeling van de Europese Commissie ter aanvulling van de taxonomie ten aanzien van kernenergie en aardgas (hierna: het voorstel).

Op 10 maart jl. heeft de Europese Commissie het definitieve voorstel (zie bijlagen)<sup>1</sup> formeel voorgelegd bij de Raad en het Europees Parlement. Middels deze brief doe ik, mede namens de Minister van Financiën, u deze inhoudelijke appreciatie toekomen en schets ik tevens het proces en krachtenveld.

Het kabinet is, in overeenstemming met het oordeel van de Kamer<sup>2,3</sup>, voorstander van de opname van kernenergie en tegenstander van opname van aardgas in de taxonomie. Dit is in lijn met de wetenschappelijke benadering van de taxonomie waar het kabinet belang aan hecht. De Commissie stelt voor om zowel aardgas als kernenergie onder bepaalde voorwaarden op te nemen.

Het taxonomieraamwerk wordt in tranches uitgewerkt waarbij voor verschillende economische activiteiten technische beoordelingscriteria worden vastgesteld. Het voorstel is een aanvulling op de eerste uitwerking van de taxonomie ten aanzien van klimaatmitigatie en -adaptatie. Voor een toelichting op de taxonomie in algemene zin en de eerste uitwerking van de taxonomie verwijs ik u naar de Kamerbrief van mijn voorganger van 14 juni 2021.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>2</sup> Motie Erkens (Kamerstuk 21 501-33, nr. 864) spreekt uit vóór opname kernenergie.

<sup>3</sup> Motie Thijssen (Kamerstuk 21 501-33, nr. 887) spreekt uit tegen opname aardgas.

<sup>4</sup> Kamerstuk 32 013, nr. 248.

### *Inhoudelijke beoordeling*

De Europese Commissie stelt in het voorstel voor om zes economische activiteiten en bijbehorende technische beoordelingscriteria toe te voegen aan de taxonomie. Verder worden verscherpte rapportage-vereisten voorgesteld. Het voorstel verschilt weinig van het conceptvoorstel. De Nederlandse consultatiereactie daarop heb ik met de Kamer gedeeld.<sup>5</sup> Ik zal het voorstel per energievorm toelichten en appreciëren.

#### *Kernenergie*

Op basis van het voorstel worden de volgende economische activiteiten met betrekking tot kernenergie tijdelijk en onder voorwaarden als duurzaam gekwalificeerd.<sup>6</sup>

1. Onderzoek, ontwikkeling, demonstratie en uitrol van innovaties voor elektriciteitsopwekking uit nucleaire processen.
2. Constructie en exploitatie van nieuwe kerncentrales
3. Exploitatie van bestaande kerncentrales.

Met de eerste activiteit wordt een onderscheid aangebracht tussen onderzoek naar geavanceerde kerntechnologie en levensduurverlenging, constructie en exploitatie van bestaande kerntechnologie. In lijn met het algemene principe van de taxonomie, namelijk 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 tijdsbeperkingen op geanticipeerd dat er technologische ontwikkeling plaatsvindt, specifiek ten aanzien van vierde generatie kerncentrales. De herzieningsclausule in de taxonomieverordening voorziet erin dat dergelijke einddata zo nodig kunnen worden aangepast.

De voornoemde tijdsbeperkingen gelden voor constructie en exploitatie van kerncentrales. Meer specifiek wordt deconstructie en exploitatie van nieuwe kerncentrales alleen als duurzaam erkend indien de bouwvergunning wordt afgegeven voor 2045 en wordt exploitatie van bestaande kerncentrales alleen als duurzaam erkend indien er toestemming is van de bevoegde autoriteit voor 2040.

Voor zowel bestaande als nieuwe kerncentrales geldt verder o.a. dat de lidstaat een eindberging voor zeer laag, laag, en middelradioactief afval dient te hebben en een plan om per 2050 een eindberging voor hoogradioactief afval in bedrijf te hebben. Daarnaast moet vanaf 2025 gebruik gemaakt worden van *accident tolerant fuels*.

Voor de opname van kernenergie heeft de Europese Commissie een uitgebreid en separaat wetenschappelijk proces gevolgd. Eind maart 2021 is het deskundigenrapport van het JRC (Joint Research Centre), dat positief oordeelde t.a.v. kernenergie in relatie tot de taxonomie, door de Europese Commissie ter beoordeling voorgelegd aan twee expertgroepen. Daarvan heeft begin juli 2021 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 is.

<sup>5</sup> Kamerstuk 21 501-33, nr. 918.

<sup>6</sup> Voor de volledige lijst aan voorwaarden waar deze activiteiten aan moeten voldoen verwijs ik u naar de gedelegeerde handeling, als bijlage bij deze Kamerbrief toegevoegd. De belangrijkste criteria licht ik in deze brief toe.

Het lid Kröger heeft tijdens het tweeminutendebat van 20 januari jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 40, item 5), over de informele energieraad, gevraagd naar een beoordeling van de SCHEER-review. Daarin werd aangegeven dat er nog meer werk verricht diende te worden voor een beoordeling ten aanzien van effecten op onder andere mariene biodiversiteit. Deze review ging niet in op radioactief afval omdat SCHEER daar geen expertise op heeft. Ten aanzien van mariene biodiversiteit kan ik aangeven dat dit is meegenomen in de feedback van het kabinet op het conceptvoorstel<sup>7</sup>, en de Commissie in het definitieve voorstel een criterium heeft opgenomen om mariene biodiversiteit te beschermen. Voor de bescherming en herstel van de biodiversiteit en ecosystemen geldt reeds een *do no significant harm*-eis om mogelijke schade te identificeren en adresseren.

Nederland heeft consistent het belang van technologie-neutraliteit en wetenschappelijke onderbouwing benadrukt. In de ogen van het kabinet zijn deze uitgangspunten bij de opname van kernenergie gerespecteerd. In algemene zin is het kabinet dan ook tevreden over de opname van kernenergie in de taxonomie. Echter, om bestaande en toekomstige Nederlandse kerncentrales te kwalificeren als duurzaam zijn er twee criteria lastig.

Ten eerste wordt gebruik van *accident tolerant fuels* per 2025 vereist. Deze brandstoffen zijn niet helder gedefinieerd en zijn op dit moment bovendien niet commercieel beschikbaar of bewezen effectief.

Ten tweede dienen lidstaten onderbouwde plannen te hebben om per 2050 een eindberging voor hoogradioactief afval te realiseren. Staand Nederlands beleid is om een dergelijke berging te realiseren per 2130. Financiering hiervan verloopt middels een fonds. Indien Nederland aan deze criteria zou willen voldoen, vergt dat aanzienlijke inspanningen, waarvan de haalbaarheid onzeker is. De meest actuele raming van de kosten voor de realisatie van de eindberging bedragen € 2 mld. Om deze middelen sterk versnelt beschikbaar te krijgen zouden de tarieven voor COVRA zeer sterk moeten stijgen, met negatieve gevolgen voor de *business case* voor bestaande en nieuwe kerncentrales of moet het Rijk sterk bijdragen.

Nederland verschilt in haar radioactief afvalbergingsbeleid van een aantal andere lidstaten. In 1984 is de keuze gemaakt voor een gecentraliseerde langjarige (minimaal 100 jaar) bovengrondse opslag van het radioactief afval van de verschillende reactoren in Nederland bij de COVRA in Zeeland. Deze faciliteit is met dat doel geconstrueerd en de wijze van opslag is veilig.

Het afvalbeleid is recent geëvalueerd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat<sup>8</sup>, daaruit volgt niet dat het beleid aangepast zou moeten worden. Ervaringen in het buitenland laten zien dat een wijziging in het afvalbergingsbeleid enkele decennia kan duren, vanwege onder meer onderzoek naar locatiekeuze, inpassing binnen activiteiten in de diepe ondergrond, een besluit daarover, inspraak, vergunningverlening en bouw. Deze activiteiten vergen een lange periode.

Het lid Erkens heeft tijdens het commissiedebat op 7 april jl., over het Fit for 55-pakket, gevraagd of het binnen het voorstel mogelijk is om radioactief afval op te slaan in de eindberging van andere lidstaten. Het voorstel biedt daartoe de mogelijkheid. Het duurzame label is van

<sup>7</sup> Kamerstuk 21 501-33, nr. 918.

<sup>8</sup> Kamerstuk 25 422, nr. 282.

toepassing op voorwaarde dat er een uitgewerkt plan voor eindberging op eigen gebied of op het gebied van een andere lidstaat is. In de praktijk is het echter zo dat landen die hun eindberging eerder dan Nederland realiseren de import van radioactief afval op dit moment wettelijk uitsluiten, zoals bijvoorbeeld Frankrijk en Finland.

Het lijkt voor Nederland derhalve moeilijk en financieel kostbaar om aan de voorwaarden uit het voorstel te voldoen en daarmee een duurzaam label te krijgen voor haar (toekomstige) kernenergie-portefeuille, terwijl daar geen klimaat-, milieu- of veiligheidswinst ten opzichte van het staande beleid tegenover staat.

Het is hierbij van belang te benoemen dat de taxonomie slechts een classificatiesysteem is voor duurzame investeringen. Indien kernenergie niet wordt opgenomen in de taxonomie, of indien Nederland niet kan voldoen aan de criteria, verhindert dit Nederland niet om kerncentrales te bouwen die voldoen aan daarvoor geldende wetgeving. Gevolg is wel dat bestaande en toekomstige Nederlandse kerncentrales niet als duurzaam kwalificeren volgens de taxonomie, met een mogelijk effect op de financiering daarvan, afhankelijk van hoe aantrekkelijk de financiële markt het duurzame label acht.

Uw Kamer heeft zich, voor het uitkomen van dit voorstel, middels de motie Erkens, uitgesproken voor de opname van kernenergie in de taxonomie. Het kabinet is in algemene zin van mening dat kernenergie een plek verdient in de taxonomie. Daarom is het kabinet – ondanks de implicaties van de criteria voor kernenergie voor de Nederlandse situatie – tevreden over het voorstel om kernenergie op te nemen.

Nederland zal zich voorts bij reguliere herzieningen van de taxonomie-criteria (welke tenminste elke drie jaar plaatsvinden) kunnen inzetten voor aanpassingen van de bovengenoemde criteria.

### *Aardgas*

Op basis van het voorstel worden de volgende economische activiteiten met betrekking tot aardgas tijdelijk en onder voorwaarden als duurzaam gekwalificeerd.<sup>9</sup>

4. Elektriciteitsopwekking uit fossiele gasvormige brandstoffen
5. Warmte-/koudeproductie uit fossiele gasvormige brandstoffen
6. Warmte-/koudekrachtkoppeling uit fossiele gasvormige brandstoffen

Voor aardgas geldt dat de broeikasgasemissies gedurende de levenscyclus lager moeten zijn dan 100 gram CO<sub>2e</sub>/kWh. Centrales worden van dit criterium uitgezonderd indien:

- De faciliteit uiterlijk in 2030 een bouwvergunning krijgt en;
- De directe emissies lager zijn dan 270 gram CO<sub>2e</sub>/kWh of niet hoger dan 550 kg CO<sub>2e</sub>/kW per jaar gemiddeld over een periode van 20 jaar en;
- De faciliteit een bestaande fossiele centrale met hoge uitstoot vervangt met minimaal 55% emissiereductie en maximaal 15% capaciteitstoename en waarbij vervanging door hernieuwbare energie onmogelijk is en;
- De faciliteit schakelt uiterlijk in 2035 volledig over op hernieuwbare of emissiearme gassen (zoals waterstof).

<sup>9</sup> Voor de volledige lijst aan voorwaarden waar deze activiteiten aan moeten voldoen verwijs ik u naar de gedelegeerde handeling, als bijlage bij deze Kamerbrief toegevoegd (Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)). De belangrijkste criteria licht ik in deze brief toe.

Deze uitzonderingen zijn opgenomen om een afbouw van kolen middels vervanging door, in eerste instantie, aardgas en, daarna, door hernieuwbare of emissiearme gassen zoals waterstof te faciliteren.

In het conceptvoorstel werd voor de laatste uitzonderingsgrond een tijdspad uitgestippeld met steeds hogere minimale vereisten ten aanzien van bijmenging van hernieuwbaar of emissiearm gas, culminerend in 100% in 2035. In het definitieve voorstel is dit tijdspad losgelaten. Daarmee is het voorstel versoepeld ten aanzien van aardgas ten opzichte van het concept.

Nederland heeft, zoals genoemd, consistent het belang van technologie-neutraliteit en wetenschappelijke onderbouwing benadrukt. Waar de onderbouwing voor de opname van kernenergie uitvoerig is, ontbreekt een dergelijke onderbouwing voor de opname van aardgas. Voorts is de opname van aardgas strijdig met motie Thijssen.<sup>10</sup>

In de eerdere uitwerking<sup>11</sup> van de taxonomie is er op basis van wetenschappelijk advies van het *Platform on Sustainable Finance* een norm voor elektriciteits- en warmteproductie gehanteerd van 100 gram CO<sub>2e</sub>/kWh. Het advies werd gegeven door het *Platform on Sustainable Finance* dat een adviesrol heeft bij de taxonomie. Deze norm sluit in de praktijk het onder de taxonomie als duurzaam bestempelen van investeringen in elektriciteits- en warmteproductie op basis van aardgas uit. Het huidige voorstel geeft hier een tijdelijke, ruime uitzondering op, waarbij de Commissie geen wetenschappelijke onderbouwing heeft gegeven voor de uitzonderingspositie van aardgas ten opzichte van andere energiebronnen ten aanzien van broeikasgasemissies, en evenmin hoe dit past bij de Europese klimaatdoelstellingen.

In lijn met de motie Thijssen heeft het kabinet in januari, samen met Zweden, Denemarken en Oostenrijk, een open brief aan de Commissie gestuurd waarin werd uitgesproken tegen de opname van aardgas in de taxonomie.<sup>12</sup>

#### *Rapportagevereisten*

Het voorstel bevat verder verscherpte rapportage-vereisten, waarbij investeerders het aandeel van ieder van de voornoemde zes economische activiteiten in hun portefeuille afzonderlijk dienen te rapporteren – in aanvulling op de algemene rapportage-eis in de taxonomieverordening om het percentage van investeringen te rapporteren die in lijn zijn met de taxonomie.

Nederland is een voorstander van ambitieuze rapportageverplichtingen ten aanzien van duurzaamheidsfactoren en steunt een dergelijk extra rapportage-vereiste, daar het verder bijdraagt aan met de taxonomie beoogde transparantie en hiermee duurzaamheidsrisico's beter in kaart kunnen worden gebracht.

Deze rapportagevereisten maken het voor alle partijen transparant of een gegeven investeringsportefeuille die in lijn is met de taxonomie, investeringen in kernenergie en/of aardgas bevat. Daarmee faciliteert dit voorstel de mogelijkheid om investeringen in bedrijven met aardgas of kernenergie uit te sluiten.

<sup>10</sup> Kamerstuk 21 501-33, nr. 887.

<sup>11</sup> Deze eerdere uitwerking betreft de eerste gedelegeerde handeling van de taxonomie, ten aanzien van klimaatmitigatie en -adaptatie. Zie Kamerstuk 32 013, nr. 248.

<sup>12</sup> Kamerstuk 21 501-33, nr. 918.

### *Proces*

Met het formeel voorleggen van het voorstel aan de Raad en het Europees Parlement op 10 maart jl. is de bezwaartermijn van vier maanden ingegaan. Deze kan eventueel verlengd worden met twee maanden, krachtens de taxonomie-verordening. Omdat het voorstel een gedelegeerde handeling betreft kan deze niet geamendeerd worden en is er geen formele stemming. Er kan slechts bezwaar worden uitgesproken, uiterlijk op 10 juli.

In de taxonomie-verordening is echter ook opgenomen dat de Raad al voor het verstrijken van deze termijn aan de Commissie kan meedelen dat zij geen bezwaar zal maken. Het Frans voorzitterschap heeft daartoe lidstaten verzocht om uiterlijk 30 april as. een eventuele intentie tot bezwaar kenbaar te maken. Bij onvoldoende intenties tot bezwaar vervalt de mogelijkheid om uiteindelijk bezwaar te maken en stemt de Raad in feite in met het voorstel. Bij voldoende intenties tot bezwaar wordt het voorstel voor bespreking geagendeerd in de Coreper.

### *Krachtenveld*

Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat voldoende lidstaten (intentie tot) bezwaar zullen uitspreken in de Raad. Hiervoor zijn minstens 20 lidstaten nodig die 65% van de bevolking vertegenwoordigen, terwijl het laatste beeld is dat hooguit een handvol lidstaten een intentie tot bezwaar zal uitspreken. In een deel van de lidstaten loopt de besluitvorming hierover nog. Nederland is naast Zweden een van de twee lidstaten die vóór opname van kernenergie, maar tegen uitzonderingen voor aardgas zijn. Daarmee bevindt Nederland zich in een redelijk unieke positie in het krachtenveld.

Er is een groot aantal lidstaten dat voorstander is vanwege steun voor ofwel aardgas, ofwel nucleair of beide. Voor veel lidstaten die voor de opname van kernenergie zijn, gelden dezelfde eerdergenoemde bezwaren ten aanzien van de criteria. Deze lidstaten maken de afweging dat de waarde van het duurzame label voor kernenergie een doorslaggevende factor is die zwaarder weegt dan de problematische criteria.

### *Conclusie*

Het kabinet staat in lijn met moties van uw Kamer negatief tegenover de opname van aardgas en positief tegenover de opname van kernenergie als duurzaam in de taxonomie. Het kabinet heeft zich daarom eerder ingezet voor afzonderlijke voorstellen. Nu er met dit voorstel toch sprake is van een pakketdeal, heeft het kabinet beide standpunten meegewogen in de finale positie over dit voorstel.

Zoals uw Kamer weet, maakt het kabinet werk van het voorbereiden van de bouw van twee nieuwe kerncentrales. Kernenergie levert een bijdrage aan stabiele en CO<sub>2</sub>-vrije energievoorziening, ook na 2050.

Het kabinet is derhalve alles afwegende voornemens geen bezwaar te maken tegen het voorstel, maar zal de Commissie wel nogmaals op de hoogte brengen van onze bezwaren bij de opname van aardgas en bij de specifieke criteria ten aanzien van kernenergie.

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