

Vergaderjaar 2016–2017

34 627

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie)

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2017

Op 28 februari jl. heb ik uw Kamer laten weten (Kamerstuk 34 627, nr. 11) dat ik twee amendementen van het lid Jan Vos c.s. (Kamerstuk 34 627, nrs. 9 en 10) bij het voorstel van wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet (voortgang energietransitie) aan de Raad van State voor advies zou voorleggen. Hierbij bied ik uw Kamer de adviesaanvraag¹, het advies en het nader rapport aan (Kamerstuk 34 627, nr. 15).

De amendementen van het lid Jan Vos c.s. introduceren minimumeisen voor het elektrisch rendement van kolencentrales in de Elektriciteitswet 1998. Door middel van het introduceren van deze rendementseisen beogen de amendementen de sluiting te realiseren van twee respectievelijk vijf kolencentrales. Vanwege de ingrijpende gevolgen die het aannemen van deze amendementen zou hebben, heb ik hierover advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) gevraagd. Daarbij heb ik op twee specifieke punten advies gevraagd, namelijk; 1) de proportionaliteit van de gestelde rendementseisen, in het bijzonder in relatie tot Europese regelgeving op dit vlak; en 2) de verhouding van deze amendementen tot de eisen die artikel 1, Eerste Protocol, van het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (artikel 1 EP, EVRM) stelt aan regulering van eigendomsrechten.

De Afdeling concludeert dat er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat sluiting van kolencentrales door middel van het voorschrijven van onhaalbare rendementseisen niet is toegestaan en oneigenlijk is. Om die reden ontraadt de Afdeling deze amendementen. Om tot deze conclusie te komen gaat de Afdeling in op drie elementen, die ik hieronder kort zal toelichten.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Gebruik van rendementseisen

In haar advies gaat de Afdeling uitgebreid in op het gebruik van rendementseisen met als doel om sluiting van kolencentrales af te dwingen. Daarbij is vooral de relatie van de rendementseisen met de Richtlijn Industriële Emissies (Rie) van belang. In de Rie zijn op Europees niveau onder andere afspraken gemaakt over het hanteren van zogenaamde «best beschikbare technieken» door industriële installaties, waaronder kolencentrales, met als doel de energie-efficiëntie van deze installaties te bevorderen. Daarbij wordt ook op Europees niveau vastgelegd wat gezien kan worden als een «best beschikbare techniek». De rendementseisen die op dit moment gelden voor kolencentrales zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en zijn gebaseerd op deze Europese referentie van best beschikbare technieken. De rendementseisen die in de amendementen worden voorgesteld gaan boven de (vanaf 2021 verwachte) referentie uit en zijn bedoeld als onhaalbare eis, met als doel dat kolencentrales hieraan niet kunnen voldoen en moeten sluiten. Als gevolg van dit doel dat met het introduceren van de rendementseisen wordt nagestreefd acht de Afdeling de amendementen in strijd met de Rie en is er een ernstig risico dat de amendementen om die reden niet zijn toegestaan. De Afdeling is bovendien van mening dat het afdwingen van sluiting via rendementseisen oneigenlijk gebruik van regelgeving zou zijn.

Eigendomsrecht

Als gevolg van de amendementen zou er volgens de Afdeling sprake zijn van inmenging in het eigendomsrecht van de eigenaren van de kolencentrales in de vorm regulering van hun eigendom. In zo'n situatie moet de wetgever zich rekenschap geven van de eisen die hieraan gesteld worden in artikel 1 EP, EVRM. Hierin is vastgelegd dat een ieder in principe recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom en de Staat hier enkel onder specifieke omstandigheden inbreuk op mag maken. Indien de Staat inbreuk maakt op het eigendomsrecht moet er onder andere sprake zijn van een «fair balance» tussen het belang van de Staat en het belang van het betrokken individu. De Afdeling stelt dat die «fair balance» niet alleen bereikt kan worden door financiële compensatie, maar ook door overgangsmatregelen en hardheidsclausules. In het geval van de amendementen worden overgangstermijnen gehanteerd als middel om een «fair balance» te bereiken. De Raad acht dit in principe mogelijk, maar stelt dat de overgangstermijnen in de amendementen arbitrair zijn omdat niet is onderbouwd op welke wijze zij de eigenaren van de kolencentrales de mogelijkheid bieden om hun schade te beperken.

Sluitingswet

In haar advies stelt de Afdeling dat, indien sluiting van kolencentrales beleidsmatig wenselijk wordt geacht, hiervoor een directere manier moet worden gekozen dan het invoeren van onhaalbare rendementseisen. Een zogenaamde sluitingswet, waarbij op een bepaalde datum een verbod wordt geïntroduceerd op elektriciteitsproductie met kolen, ligt in dat geval volgens de Afdeling meer voor de hand. De Afdeling is van mening dat de Rie een dergelijk wet niet in de weg zou staan, maar wijst wel op de noodzaak van nader onderzoek hoe een dergelijk wet zich verhoudt tot andere Europese regelgeving, zoals het vrij verkeer van vestiging en de ETS-richtlijn.

Conclusie

De Afdeling adviseert om de amendementen te ontraden. Ik neem dit advies over. In mijn brief van 19 januari jl. over de scenario's rond de

kolencentrales (Kamerstukken 30 196 en 32 813, nr. 505) heb ik reeds gewezen op de beperkingen van het gebruik van rendementseisen om sluiting van kolencentrales af te dwingen.

Ook kan ik me vinden in de analyse van de Afdeling dat een sluitingswet een geëigende manier is om eventuele sluiting van kolencentrales af te dwingen.

Ik deel de conclusie van de Afdeling dat er verschillende mogelijkheden zijn om de schade van eigenaren van de kolencentrales te beperken indien sluiting zou worden afgedwongen. Financiële compensatie is niet per definitie vereist, mits er een deugdelijk onderbouwde overgangstermijn geboden wordt die de eigenaren van de kolencentrales adequate mogelijkheden biedt om hun schade te beperken.

Ten aanzien van de toekomst van de kolencentrales in Nederland heb ik in mijn brief van 19 januari jl. (Kamerstukken 30 196 en 32 813, nr. 505) aangegeven dat hierbij het behalen van de doelstellingen uit het Energieakkoord en de uitvoering van het Urgenda-vonnis een belangrijke rol spelen. Door het volledig behalen van de doelen van het Energieakkoord wordt naar verwachting 4 Mton extra CO₂-reductie in 2020 gerealiseerd ten opzichte van de verwachtingen in de Nationale Energieverkenning (NEV) 2016 (bijlage bij Kamerstuk 30 196, nr. 479). Hierdoor wordt 25% broeikasgasreductie bereikt in 2020 ten opzichte van 1990, zoals het Urgenda-vonnis vereist. Het kabinet zal de uitvoering van het Urgenda-vonnis blijven monitoren. Mocht uit de NEV 2017 blijken dat de uitvoering niet op koers ligt, dan zullen aanvullende maatregelen getroffen worden, waarbij sluiting van de jaren '90 kolencentrale die geen bij- en meestook van duurzame biomassa gaat toepassen in beeld komt.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp