



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen

Nader Rapport

's-Gravenhage, 14 maart 2019
WJZ / 19011202

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 oktober 2018, nr. 2018001798, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 januari 2019, nr. W18.18.0317/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding gegeven tot opmerkingen over onder meer leveringszekerheid, eigendomsbescherming en arbitrage. De Afdeling adviseert om met deze opmerkingen rekening te houden.

Hieronder zijn opgenomen het voornoemde advies, in cursief weergegeven, en de reactie van het kabinet daarop.

Bij Kabinetsmissive van 12 oktober 2018, no. 2018001798, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet inzake regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een verbod in twee stappen op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking door bestaande kolencentrales (hierna: het kolenverbod). De Afdeling advisering van de Raad van State acht het voorgestelde kolenverbod een passende maatregel ten behoeve van het terugdringen van CO₂-emissies. Wel heeft zij opmerkingen over onder meer leveringszekerheid, eigendomsbescherming en arbitrage. Zij adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Wat betreft leveringszekerheid van elektriciteit mist de Afdeling in de toelichting een beschouwing over de consequenties voor de leveringszekerheid als gevolg van het kolenverbod in combinatie met de invoering van een nationale minimumprijs voor CO₂ bij elektriciteitsopwekking en de aanscherping van de ETS-richtlijn. Het is van belang dat die eventuele consequenties duidelijk zijn en dat wordt aangegeven hoe die zullen worden ondervangen.

Wat betreft de eigendomsbescherming, zijn er enkele vraagpunten ten aanzien van artikel 1, Eerste Protocol (hierna: EP), van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De Afdeling adviseert daarvan in de toelichting rekenschap te geven.

Verder merkt de Afdeling op dat voor zover de toelichting vermeldt dat investeerders geen beroep kunnen doen op de arbitragebepaling uit het Verdrag inzake het Energiehandvest (ECT), deze conclusie op grond van de huidige stand van zaken niet getrokken kan worden. Zij adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

1. Inhoud wetsvoorstel

Op dit moment zijn er in Nederland vijf kolencentrales actief. Het gaat om twee centrales uit de jaren '90 en drie die actief zijn sinds 2014, 2015 en 2016. De drie centrales van de nieuwe generatie zijn de Rotterdamcentrale, de Eemshavencentrale en de MPP3-centrale. De twee kolencentrales van de oude generatie zijn de Amer 9-centrale en de Hemwegcentrale.



Het wetsvoorstel bevat een verbod op het gebruik van kolen voor het opwekken van elektriciteit in productie-installaties. Concreet regelt het wetsvoorstel dat in de centrales van de oude generatie – de Amer 9-centrale en de Hemwegcentrale – vanaf 1 januari 2025 geen kolen meer mogen worden gebruikt voor elektriciteitsopwekking. Voor de nieuwe generatie – de Rotterdamcentrale, de Eemshavencentrale en de MPP3-centrale – geldt dit vanaf 1 januari 2030.

In de centrales mogen geen kolen meer worden gebruikt voor het opwekken van elektriciteit, maar het staat de exploitanten vrij om andere brandstoffen te gebruiken voor elektriciteitsopwekking. Zij kunnen de centrales bijvoorbeeld ombouwen naar een biomassacentrale.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een algemene schadevergoedingsregeling voor de exploitanten van de kolencentrales als gevolg van het kolenverbod. De overgangperioden worden toereikend geacht om de schade adequaat te beperken. Wel kent het wetsvoorstel een hardheidsclausule. Deze houdt in dat de minister van Economische Zaken en Klimaat op verzoek van een exploitant een tegemoetkoming kan verlenen indien de desbetreffende exploitant aantoont dat hij door het verbod, ten opzichte van andere exploitanten, onevenredig zwaar wordt geraakt.

2. Context en waardering van het wetsvoorstel

a. Context

Klimaatverandering heeft schadelijke gevolgen voor natuurlijke ecosystemen en de mens. Dat moet zoveel als mogelijk worden voorkomen. Vanwege het mondiale karakter van klimaatverandering is het beleids- en regelgevingskader inzake klimaatverandering op drie niveaus georganiseerd: internationaal, Europees en nationaal.

In het kader van de internationale Overeenkomst van Parijs hebben de EU en haar lidstaten zich gecommitteerd aan een gezamenlijk te realiseren doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40% terug te brengen in 2030 ten opzichte van 1990.

In het regeerakkoord van het kabinet- Rutte III is afgesproken om nationaal de lat hoger te leggen. De afgesproken doelstelling is een beperking van de uitstoot van 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Deze doelstelling is ook als streven opgenomen in het wetsvoorstel voor een Klimaatwet. Dit om te bereiken dat de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2050 95% lager ligt ten opzichte van 1990.

Op grond van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag in de Urgenda-zaak, zoals bekrachtigd door het Gerechtshof Den Haag, moet de Nederlandse Staat de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 25% beperken ten opzichte van 1990. Hoewel de Staat beroep in cassatie heeft ingesteld tegen dit arrest, heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat medegedeeld dat het kabinet blijft sturen op het halen van deze broeikasgasreductie.

De Afdeling is zich ervan bewust dat de verplichting tot beperking voor 2020 mogelijk zal leiden tot nieuwe beleidsinzichten die consequenties hebben voor onder meer het wetsvoorstel, maar gaat uit van het wetsvoorstel zoals dat nu bij haar aanhangig is gemaakt. Mocht het wetsvoorstel ingrijpend worden gewijzigd, dan gaat de Afdeling ervan uit dat het voorstel opnieuw aan haar wordt voorgelegd voor advies.

b. Waardering van het wetsvoorstel

Het tegengaan van klimaatverandering dwingt tot maatregelen. Het voorgestelde kolenverbod draagt bij aan het bereiken van de klimaatdoelen, in die zin dat het leidt tot een substantiële reductie van de uitstoot van broeikasgassen, ook als elektriciteit na het kolenverbod wordt geïmporteerd uit het buitenland. Het voorgestelde kolenverbod is ook een kostenefficiënte maatregel, in de zin van kosten in euro per ton emissie reductie. Ook bestaat op voorhand geen aanleiding voor de conclusie dat het voorgestelde kolenverbod niet in overeenstemming is met het internationale en Europese recht (zie opmerking 4, 5 en 6 over eigendomsbescherming, vrij verkeer en arbitrage).

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het voorgestelde kolenverbod een passende maatregel.

3. Leveringszekerheid

Het verbod op het gebruik van kolen voor de opwekking van elektriciteit heeft gevolgen voor de samenstelling van de Nederlandse productiecapaciteit voor elektriciteit. Een deel van de capaciteit dat wordt geproduceerd met het gebruik van kolen zal, afhankelijk van marktontwikkelingen, kunnen worden overgenomen door het gebruik van aardgas. Daarnaast zal het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsproductie door ingezet beleid de komende jaren verder toenemen.



Dit is overigens een trend die niet alleen in Nederland zichtbaar is, maar ook in de ons omringende landen.

De toelichting vermeldt over de leveringszekerheid dat uit een studie van onderzoeksbureau Frontier Economics blijkt dat bij een kolenverbod in alle jaren voldoende productievermogen (inclusief import van elektriciteit) beschikbaar is om op piekmomenten aan de elektriciteitsvraag te voldoen. In het regeerakkoord is naast het verbod op kolen ook het voornemen opgenomen om met ingang van 2020 een (oplopende) minimumprijs voor CO₂ te introduceren voor elektriciteitsopwekking. Volgens genoemde studie van Frontier Economics kan een kolenverbod in combinatie met de introductie van een nationale minimumprijs voor CO₂ significante effecten hebben op de leveringszekerheid. De binnenlands geproduceerde elektriciteit in combinatie met de betrouwbaar beschikbare importcapaciteit kan op piekmomenten onvoldoende zijn om aan de binnenlandse vraag naar elektriciteit te voldoen.

Het verschil in gevolgen voor de leveringszekerheid kan worden verklaard door het gegeven dat in het geval van alleen een kolenverbod de daardoor wegvallende productiecapaciteit deels wordt overgenomen door de binnenlandse capaciteit van gasgestookte centrales die nu is geconserveerd ('mottenballencapaciteit'). In het geval van de introductie van een nationale minimum CO₂-prijs zal deze deconservering mogelijk in veel mindere mate optreden, afhankelijk van de hoogte van de minimum CO₂-prijs in relatie tot de prijsontwikkeling in het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Nederland wordt dan sterker afhankelijk van import van elektriciteit uit het buitenland, die op piekmomenten mogelijk niet betrouwbaar genoeg in voldoende mate aanwezig is.

De gevolgen van een nationale minimumprijs zijn weliswaar onzeker en afhankelijk van de prijsontwikkeling in het ETS. Nu de regering naast het kolenverbod ook voornemens is om een (nationale) minimumprijs voor CO₂ in te voeren voor elektriciteitsopwekking, kan in de toelichting echter niet worden volstaan met het geïsoleerd bezien van de effecten van het kolenverbod op de leveringszekerheid.

Een bredere beschouwing ten aanzien van de leveringszekerheid, waarbij naast de effecten van een kolenverbod ook de gevolgen van de introductie van een (nationale) minimumprijs voor CO₂ alsmede voorgenomen beleidsmaatregelen in omringende landen en de gevolgen van de aanscherping van de ETS-richtlijn worden betrokken, is dan ook aangewezen. Het is van belang dat de eventuele consequenties voor de leveringszekerheid duidelijk zijn en dat wordt aangegeven hoe die zullen worden ondervangen.

De Afdeling adviseert in de toelichting een beschouwing te geven over de leveringszekerheid en hoe hieraan zal worden voldaan als gevolg van het kolenverbod in combinatie met een nationale minimumprijs voor CO₂ en de aanscherping van de ETS-richtlijn.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is paragraaf 7 van de memorie van toelichting aangevuld teneinde inzicht te geven in de verwachte gevolgen van het kolenverbod in combinatie met de voorgestelde nationale minimum CO₂-prijs op de leveringszekerheid. Daarbij zijn waar mogelijk ook de voorgenomen beleidsmaatregelen in omringende landen en de aanscherping van de ETS-richtlijn betrokken.

4. Bescherming van het recht op eigendom

Zoals de toelichting vermeldt vormt het voorgestelde kolenverbod een inmenging in het eigendomsrecht van de exploitanten van de kolencentrales als bedoeld in artikel 1 EP. In de toelichting wordt uiteengezet waarom het kabinet meent dat het voorgestelde kolenverbod een geoorloofde inmenging betreft in het eigendomsrecht. Gemotiveerd wordt dat sprake is van regulering van eigendom, waarna vervolgens alle voorwaarden die worden gesteld aan regulering van eigendom worden nagelopen en wordt geconcludeerd dat het wetsvoorstel aan deze vereisten voldoet.

De voorwaarden voor een geoorloofde inmenging houden in dat de inmenging voorzien is bij wet, dat de inmenging een legitieme doelstelling dient in het algemeen belang en dat er een behoorlijk evenwicht is tussen de vereisten van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar (fair balance).

De Afdeling acht de conclusie in de toelichting dat het wetsvoorstel niet in strijd is met artikel 1 EP niet op voorhand onjuist. Wel zijn er enkele vraagpunten, vooral ten aanzien van het vereiste van de fair balance. Hiervoor zal mogelijk in een tegemoetkoming in de kosten moeten worden voorzien. Deze vraagpunten hebben met name betrekking op de nieuwe generatie kolencentrales.

De relevante vraagpunten met betrekking tot de nieuwe generatie kolencentrales zijn in dit verband:



- of de exploitanten van deze kolencentrales hun investeringen nog kunnen terugverdienen, waarbij de economische levensduur van die centrales relevant is,
- of exploitanten van deze centrales die tot nu toe geen biomassa hebben (bij)gestookt, in de praktijk ook binnen de gestelde overgangspannen daartoe daadwerkelijk kunnen overgaan (het aanpassen van het productieproces mag dan volgens de toelichting technisch gezien in drie jaar mogelijk zijn, maar voorstelbaar is dat het stoken van biomassa heel andere kennis, vaardigheden en organisatie vereisen dan het stoken van kolen),
- in het geval van sluiting van centrales: wat de restwaarde is van de bedrijfsmiddelen, zoals de grond, het bedrijfsgebouw en de inventaris.

Bij de ombouw van kolencentrales naar biomassacentrales spelen bovendien de volgende vraagpunten:

- of de exploitanten gedurende de ombouw nog inkomsten kunnen genereren,
- of voldoende biomassa beschikbaar is, wat de toekomstige marktprijs van biomassa is in het geval van schaarste, en de kans dat deze schaarste zich zal voordoen,
- of en in welke mate de exploitanten subsidies voor de omschakeling naar biomassa zullen ontvangen,
- of en in welke mate de hoogte van de opbrengsten tijdens de overgangspannen wordt beïnvloed door de invoering van een CO₂-minimumprijs.

De Afdeling adviseert de toelichting ten aanzien van genoemde vraagpunten waar mogelijk aan te vullen. Dit opdat in het geval van procedures de rechter kan nagaan of de wetgever zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de gevolgen van het wetsvoorstel. De toelichting bij het wetsvoorstel zal daarbij een belangrijk gegeven zijn. Ook adviseert de Afdeling in de toelichting rekenschap te geven van eventuele financiële risico's of consequenties als gevolg van de mogelijke noodzaak van een tegemoetkoming aan individuele exploitanten.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling met betrekking tot de nieuwe generatie kolencentrales is in paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting nader uiteengezet waarom het kabinet van mening is dat met dit wetsvoorstel sprake is van een fair balance. Hierbij wordt ingegaan op voornoemde vraagpunten van de Afdeling.

Samenvattend ben ik van mening dat de voorgestelde maatregel zoveel als mogelijk rekening houdt met de belangen van de eigenaren van de kolengestookte elektriciteitscentrales en niet verder gaat dan nodig is om zijn doel te bereiken. De eigenaren van deze centrales worden een ruime overgangspanne geboden om over te schakelen op CO₂-arme brandstoffen waarmee de exploitatie van de centrale kan worden voortgezet.

Ook is de memorie van toelichting aangevuld voor wat betreft de mogelijkheden van ombouw naar een biomassacentrale. In paragraaf 6.1 onder het kopje 'overgangspanne' van de memorie wordt ingegaan op de vraagpunten van de Afdeling over of exploitanten van de centrales die tot nu toe geen biomassa hebben (bij)gestookt in de overgangspanne hun centrale kunnen omzetten naar een biomassa centrale en of zij gedurende de ombouw nog inkomsten kunnen genereren. Beide vragen worden bevestigend beantwoord en nader toegelicht.

Ten aanzien van het vraagpunt of er voldoende biomassa beschikbaar is en de kans op schaarste en de prijs in dat geval, wordt het volgende opgemerkt.

In het ontwerp-klimaatakkoord (bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 813, 263, pagina 181 e.v.) wordt over de beschikbaarheid van duurzame biomassa opgemerkt dat omdat voor vele toepassingen naar biomassa wordt gekeken en het aanbod niet ongelimiteerd kan groeien, de verwachting is dat op mondiaal niveau op lange termijn schaarste ontstaat. Op dit moment is er naast houtige biomassa nog een onbenut potentieel van onder meer bermgras, snoeiafval en zuiveringsslib en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie. Uit deze passages blijkt dat of sprake zal zijn van schaarste afhangt van de ontwikkelingen die zich mondiaal op langere termijn zullen voordoen in zake vraag en aanbod van biomassa. Hetzelfde geldt voor de prijsontwikkeling.

In reactie op de vraag of exploitanten subsidies voor de omschakeling naar biomassa zullen ontvangen, wordt verwezen naar paragraaf 4.2 van memorie van toelichting. Hierin is aangegeven dat de bestaande subsidiebeschikkingen voor bij- en meestook in kolengestookte centrales in stand blijven, maar dat de subsidie voor de categorie bij- en meestook van biomassa in centrales in de SDE+-regeling – gelet op de afspraak in het regeerakkoord dat subsidiëring van biomassa in kolengestookte centrales wordt stopgezet – vanaf 2018 niet meer wordt opengesteld. Het totale aandeel bij- en meestook op basis van deze subsidies komt voor de drie nieuwe generatie kolencentrales op 11% voor de Rotterdamcentrale, 16% voor de Eemshavencentrale en 25% voor de MPP3-centrale. Dit betekent dat er op dit moment geen specifieke subsidies voor verdere omschakeling naar een biomassacentrale zijn verleend. Dit past ook bij het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat het aan de



exploitanten van de centrales zelf is om te bepalen, op basis van hun eigen bedrijfseconomische inschatting, over hoe zij verder willen met de exploitatie van hun centrale, waarvan de keuze voor een CO₂-arme brandstof – ter vervanging van steenkool – een belangrijk onderdeel uitmaakt.

De opbrengsten tijdens de overgangperiode worden door de beoogde invoering van een nationale CO₂-minimumprijs niet beïnvloed. Ik verwijs naar de reactie hierboven op de opmerking van de Afdeling ten aanzien van de leveringszekerheid en de daarin al beschreven uitbreiding van paragraaf 7 van de memorie van toelichting.

5. Rechtvaardiging van belemmering van het vrij verkeer

Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat de regering onderkent dat het verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking door bestaande kolencentrales belemmerend werkt en bijvoorbeeld de handel in steenkool ongunstig kan beïnvloeden. Het wetsvoorstel zal als technisch voorschrift worden genotificeerd overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535 bij de Europese Commissie.

De Afdeling mist in de toelichting een motivering dat belemmeringen van de vrije vestiging en het vrij verkeer worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en dat het verbod geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en dit ook coherent en systematisch nastreeft, en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 10.4 van de memorie van toelichting op dit punt aangevuld.

6. Arbitrage

In de toelichting op het wetsvoorstel vindt een toetsing aan de bepalingen van het Verdrag inzake het Energiehandvest (ECT) plaats. Dit multilaterale Verdrag biedt investeerders bescherming van hun investeringen in energie in onder meer de lidstaten van de Europese Unie en verschillende derde landen.

De toelichting vermeldt dat het niet aannemelijk is dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een arbitragegeschil, omdat investeerders in de EU, zoals ook de exploitanten van de kolencentrales, niet langer een beroep kunnen doen op de arbitragebepaling van het ECT. Voor dit standpunt wordt verwezen naar het Achmea-arrest van het Hof van Justitie van de EU dat in maart 2018 is gewezen.

In dit arrest heeft het Hof van Justitie bepaald dat een arbitragebepaling in een bilaterale investeringsovereenkomst tussen Nederland en de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek onverenigbaar is met het Unierecht, omdat het afbreuk doet aan de autonome werking daarvan.

De Afdeling onderkent dat het Achmea-arrest vragen oproept over de verenigbaarheid met het Unierecht van arbitragebepalingen in verdragen zoals het ECT die worden ingeroepen bij investeringsgeschillen die zich binnen de EU afspelen. Het in de toelichting stellig ingenomen standpunt over de gevolgen van dit arrest komt echter niet overeen met uitlatingen die eerder in brieven aan de kamer zijn gedaan.

Zo gaf de minister van Buitenlandse Zaken nog aan dat de lidstaten en de Europese Commissie gezamenlijk zouden moeten onderzoeken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan het Achmea-arrest voor het ECT. Vervolgens is in een reactie op een rapport van Corporate Europa Observatory zonder voorbehoud gemeld dat investeerders een internationale geschillenbeslechtingprocedure kunnen starten tegen een verdragspartij bij het ECT. Daarbij is gewezen op onderhandelingen over de hervorming van het geschillenbeslechtingssysteem onder het ECT. In deze brieven is in ieder geval niet het standpunt ingenomen dat investeerders in de EU geen beroep meer kunnen doen op de arbitragebepaling van het ECT.

Op Europees niveau blijkt nog discussie te bestaan over de gevolgen van het Achmea-arrest. Van een gezamenlijk Europees standpunt is nog niet gebleken. Wel is inmiddels gebleken dat enkele investeringstribunalen zich, ondanks een expliciet beroep van de Europese Commissie als tussenkomende partij op het Achmea-arrest, bevoegd hebben verklaard te beslissen over geschillen tussen investeerders en lidstaten over de niet-nakoming van verplichtingen onder het ECT. Het gaat om arbitrageprocedures die investeerders tegen Duitsland en Spanje hebben gevoerd. Dat, zoals de toelichting stelt, investeerders geen beroepen kunnen doen op de arbitragebepaling van het ECT blijkt hier dus niet uit.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat uit artikel 26 ECT volgt dat voor een investeerder in Nederland



ook de mogelijkheid bestaat om voor de nationale rechtsgang te kiezen en in zoverre voor de burgerlijke rechter een beroep te doen op rechtstreeks werkende bepalingen van het ECT, zoals de artikelen 10 en 13. De Afdeling gaat er daarbij vanuit dat het ECT een vergelijkbare bescherming biedt als artikel 1 EP, maar dat uiteraard de rechter of arbiter daarover uiteindelijk een oordeel velt.

De Afdeling adviseert in de toelichting, gelet op de voorgaande ontwikkelingen, verduidelijking te bieden van de gevolgen van het Achmea-arrest, en voor de mogelijkheden voor investeerders om geschillen onder het ECT te doen beslechten.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting op dit punt aangepast. Verwezen wordt naar de verklaring die Nederland op 15 januari jl., samen met eenentwintig andere lidstaten heeft getekend, waarin een gezamenlijk standpunt is ingenomen over welke gevolgen worden verbonden aan het Achmea-arrest. In de verklaring geeft o.a. Nederland aan dat de intra-EU investeringsakkoorden in strijd met Europees recht worden geacht en dat er geen arbitragezaken meer gestart mogen worden onder deze akkoorden. Daarbij wordt ook aangegeven dat de intra-EU toepassing van het Energie Handvest Verdrag (ECT) in strijd met Europees recht wordt geacht. Door ondertekening van deze verklaring heeft Nederland aangegeven de bilaterale investeringsakkoorden met andere Europese landen te zullen beëindigen, uiterlijk op 6 december 2019. Het kabinet acht het daarom niet aannemelijk dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een arbitragegeschied dat onderworpen zal worden aan investeringsarbitrage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de door het kabinet aangekondigde maatregel van vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale ter uitvoering van het reductiebevel van 25% in 2020 ten opzichte van 1990 zoals bevestigd door het gerechtshof Den Haag op 9 oktober 2018 in de procedure Staat/Stichting Urgenda, mee te nemen in dit voorstel. Hiertoe is artikel 3a in het wetsvoorstel opgenomen, waarmee in afwijking van artikel 3 van het wetsvoorstel aan de Hemwegcentrale geen overgangperiode wordt geboden en het verbod op kolen voor deze centrale al per 1 januari 2020 effect zal hebben. In de toelichting worden de gevolgen van het ontbreken van de overgangperiode voor de Hemwegcentrale toegelicht.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes.*



Advies Raad van State

No.W18.18.0317/IV
's-Gravenhage, 16 januari 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 oktober 2018, no.2018001798, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet inzake regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een verbod in twee stappen op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking door bestaande kolencentrales (hierna: het kolenverbod). De Afdeling advisering van de Raad van State acht het voorgestelde kolenverbod een passende maatregel ten behoeve van het terugdringen van CO₂-emissies. Wel heeft zij opmerkingen over onder meer leveringszekerheid, eigendomsbescherming en arbitrage. Zij adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Wat betreft de leveringszekerheid van elektriciteit mist de Afdeling in de toelichting een beschouwing over de consequenties voor de leveringszekerheid als gevolg van het kolenverbod in combinatie met de invoering van een nationale minimumprijs voor CO₂ bij elektriciteitsopwekking en de aanscherping van de ETS-richtlijn. Het is van belang dat die eventuele consequenties duidelijk zijn en dat wordt aangegeven hoe die zullen worden ondervangen.

Wat betreft de eigendomsbescherming, zijn er enkele vraagpunten ten aanzien van artikel 1, Eerste Protocol (hierna: EP), van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De Afdeling adviseert daarvan in de toelichting rekenschap te geven.

Verder merkt de Afdeling op dat voor zover de toelichting vermeldt dat investeerders geen beroep kunnen doen op de arbitragebepaling uit het Verdrag inzake het Energiehandvest (ECT), deze conclusie op grond van de huidige stand van zaken niet getrokken kan worden. Zij adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

1. Inhoud wetsvoorstel

Op dit moment zijn er in Nederland vijf kolencentrales actief. Het gaat om twee centrales uit de jaren '90 en drie die actief zijn sinds 2014, 2015 en 2016. De drie centrales van de nieuwe generatie zijn de Rotterdamcentrale, de Eemshavencentrale en de MPP3-centrale. De twee kolencentrales van de oude generatie zijn de Amer 9-centrale en de Hemwegcentrale.

Het wetsvoorstel bevat een verbod op het gebruik van kolen voor het opwekken van elektriciteit in productie-installaties.¹ Concreet regelt het wetsvoorstel dat in de centrales van de oude generatie – de Amer 9-centrale en Hemwegcentrale – vanaf 1 januari 2025 geen kolen meer mogen worden gebruikt voor elektriciteitsopwekking.² Voor de nieuwe generatie – de Rotterdamcentrale, de Eemshavencentrale en de MPP3-centrale – geldt dit vanaf 1 januari 2030.³

In de centrales mogen geen kolen meer worden gebruikt voor het opwekken van elektriciteit, maar het staat de exploitanten vrij om andere brandstoffen te gebruiken voor elektriciteitsopwekking. Zij kunnen de centrales bijvoorbeeld ombouwen naar een biomassacentrale.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een algemene schadevergoedingsregeling voor de exploitanten van de kolencentrales als gevolg van het kolenverbod. De overgangsperioden⁴ worden toereikend geacht om de schade adequaat te beperken. Wel kent het wetsvoorstel een hardheidsclausule. Deze houdt in dat de minister van Economische Zaken en Klimaat op verzoek van een exploitant een tegemoetkoming kan verlenen indien de desbetreffende exploitant aantoont dat hij door het verbod, ten opzichte van andere exploitanten, onevenredig zwaar wordt geraakt.⁵

¹ Artikel 2.

² Artikel 2 samen met artikel 3, onder a.

³ Artikel 2 samen met artikel 3, onder b.

⁴ Voor de duidelijkheid: het wetsvoorstel heeft onmiddellijke werking op het moment dat het kracht van wet krijgt. Het gaat hier dus niet om een overgangstermijn in strikte zin, maar om de tijd die de exploitanten krijgen om zich op het verbod voor te bereiden.

⁵ Artikel 4 van het wetsvoorstel.



2. Context en waardering van het wetsvoorstel

a. Context

Klimaatverandering heeft schadelijke gevolgen voor natuurlijke ecosystemen en de mens. Dat moet zoveel als mogelijk worden voorkomen. Vanwege het mondiale karakter van klimaatverandering is het beleids- en regelgevingskader inzake klimaatverandering op drie niveaus georganiseerd: internationaal, Europees en nationaal.

In het kader van de internationale Overeenkomst van Parijs⁶ hebben de EU en haar lidstaten zich gecommitteerd aan een gezamenlijk te realiseren doelstelling om de uitstoot van broeikasgassen met ten minste 40% terug te brengen in 2030 ten opzichte van 1990.⁷

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is afgesproken om nationaal de lat hoger te leggen.⁸ De afgesproken doelstelling is een beperking van de uitstoot van 49% in 2030 ten opzichte van 1990. Deze doelstelling is ook als streven opgenomen in het wetsvoorstel voor een Klimaatwet.⁹ Dit om te bereiken dat de uitstoot van broeikasgassen in Nederland in 2050 95% lager ligt ten opzichte van 1990.¹⁰

Op grond van de uitspraak van de Rechtbank Den Haag¹¹ in de Urgenda-zaak, zoals bekrachtigd door het Gerechtshof Den Haag,¹² moet de Nederlandse Staat de uitstoot van broeikasgassen in 2020 met 25% beperken ten opzichte van 1990. Hoewel de Staat beroep in cassatie heeft ingesteld tegen dit arrest, heeft de Minister van Economische Zaken en Klimaat medegedeeld dat het kabinet blijft sturen op het halen van deze broeikasgasreductie.¹³

De Afdeling is zich ervan bewust dat de verplichting tot beperking voor 2020 mogelijk zal leiden tot nieuwe beleidsinzichten die consequenties hebben voor onder meer het wetsvoorstel, maar gaat uit van het wetsvoorstel zoals dat nu bij haar aanhangig is gemaakt.¹⁴ Mocht het wetsvoorstel ingrijpend worden gewijzigd, dan gaat de Afdeling ervan uit dat het voorstel opnieuw aan haar wordt voorgelegd voor advies.

b. Waardering van het wetsvoorstel

Het tegengaan van klimaatverandering dwingt tot maatregelen. Het voorgestelde kolenverbod draagt bij aan het bereiken van de klimaatdoelen, in die zin dat het leidt tot een substantiële reductie van de uitstoot van broeikasgassen, ook als elektriciteit na het kolenverbod wordt geïmporteerd uit het buitenland.¹⁵ Het voorgestelde kolenverbod is ook een kostenefficiënte maatregel, in de zin van kosten in euro per ton emissie reductie.¹⁶ Ook bestaat op voorhand geen aanleiding voor de conclusie dat het voorgestelde kolenverbod niet in overeenstemming is met het internationale en Europese recht (zie opmerking 4, 5 en 6 over eigendomsbescherming, vrij verkeer en arbitrage).

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het voorgestelde kolenverbod een passende maatregel.

3. Leveringszekerheid

Het verbod op het gebruik van kolen voor de opwekking van elektriciteit heeft gevolgen voor de

⁶ Trb. 2016, 94.

⁷ Zie de zogenoemde 'voorgenomen nationale bijdrage' die de EU en haar lidstaten op grond van de Overeenkomst van Parijs hebben opgesteld. Te raadplegen via www.unfccc.int.

⁸ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017, hoofdstuk 3, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

⁹ Zie voorgesteld artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel voor een Klimaatwet, zoals tot stand gekomen bij nota van wijziging, onderdeel B, Kamerstukken II 2017/18, 34 534, nr. 10.

¹⁰ Zie voorgesteld artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel voor een Klimaatwet, zoals tot stand gekomen bij nota van wijziging, onderdeel B, Kamerstukken II 2017/18, 34 534, nr. 100.

¹¹ Vonnis van 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (Urgenda).

¹² Arrest van 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (Urgenda).

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 32 813 en 30 196, nr. 248.

¹⁴ Het kabinet heeft te kennen gegeven dat het Planbureau voor de Leefomgeving begin 2019 een update van de NEV 2017 zal publiceren die inzicht zal bieden in het doelbereik van het Energieakkoord en de uitvoering van het Urgenda-arrest. Als uit deze prognose volgt dat er aanvullende maatregelen nodig zijn om te voldoen aan de uitspraak, zal het kabinet deze maatregelen nemen, aldus de minister van Economische Zaken en Klimaat bij brief van 16 november 2018, Kamerstukken II 2018/19, 32 813 nr. 248.

¹⁵ Zie het rapport van Frontier Economics, 'Research on the effects of the minimum CO₂ price, A report for the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy', 9 juli 2018, blz. 7.

¹⁶ Zoals bevestigd in het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving, 'Kosten energie- en klimaattransitie in 2030 – update 2018', 28 maart 2018.



samenstelling van de Nederlandse productiecapaciteit voor elektriciteit. Een deel van de capaciteit dat wordt geproduceerd met het gebruik van kolen zal, afhankelijk van marktontwikkelingen, kunnen worden overgenomen door het gebruik van aardgas. Daarnaast zal het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de elektriciteitsproductie door ingezet beleid de komende jaren verder toenemen. Dit is overigens een trend die niet alleen in Nederland zichtbaar is, maar ook in de ons omringende landen.

De toelichting¹⁷ vermeldt over de leveringszekerheid dat uit een studie van onderzoeksbureau Frontier Economics blijkt dat bij een kolenverbod in alle jaren voldoende productievermogen (inclusief import van elektriciteit) beschikbaar is om op piekmomenten aan de elektriciteitsvraag te voldoen.¹⁸ In het regeerakkoord is naast het verbod op kolen ook het voornemen opgenomen om met ingang van 2020 een (oplopende) minimumprijs voor CO₂ te introduceren voor elektriciteitsopwekking.¹⁹ Volgens genoemde studie van Frontier Economics kan een kolenverbod in combinatie met de introductie van een nationale minimumprijs voor CO₂ significante effecten hebben op de leveringszekerheid.²⁰ De binnenlands geproduceerde elektriciteit in combinatie met de betrouwbaar beschikbare importcapaciteit kan op piekmomenten onvoldoende zijn om aan de binnenlandse vraag naar elektriciteit te voldoen.

Het verschil in gevolgen voor de leveringszekerheid kan worden verklaard door het gegeven dat in het geval van alleen een kolenverbod de daardoor wegvallende productiecapaciteit deels wordt overgenomen door de binnenlandse capaciteit van gasgestookte centrales die nu is geconserveerd ('mottenballencapaciteit'). In het geval van de introductie van een nationale minimum CO₂-prijs zal deze deconservering mogelijk in veel mindere mate optreden, afhankelijk van de hoogte van de minimum CO₂-prijs in relatie tot de prijsontwikkeling in het Europese emissiehandelssysteem (ETS). Nederland wordt dan sterker afhankelijk van import van elektriciteit uit het buitenland, die op piekmomenten mogelijk niet betrouwbaar genoeg in voldoende mate aanwezig is.

De gevolgen van een nationale minimumprijs zijn weliswaar onzeker en afhankelijk van de prijsontwikkeling in het ETS. Nu de regering naast het kolenverbod ook voornemens is om een (nationale) minimumprijs voor CO₂ in te voeren voor elektriciteitsopwekking, kan in de toelichting echter niet worden volstaan met het geïsoleerd bezien van de effecten van het kolenverbod op de leveringszekerheid.

Een bredere beschouwing ten aanzien van de leveringszekerheid, waarbij naast de effecten van een kolenverbod ook de gevolgen van de introductie van een (nationale) minimumprijs voor CO₂ alsmede voorgenomen beleidsmaatregelen in omringende landen en de gevolgen van de aanscherping van de ETS-richtlijn²¹ worden betrokken, is dan ook aangewezen. Het is van belang dat de eventuele consequenties voor de leveringszekerheid duidelijk zijn en dat wordt aangegeven hoe die zullen worden ondervangen.

De Afdeling adviseert in de toelichting een beschouwing te geven over de leveringszekerheid en hoe hieraan zal worden voldaan als gevolg van het kolenverbod in combinatie met een nationale minimumprijs voor CO₂ en de aanscherping van de ETS-richtlijn.

4. Bescherming van het recht op eigendom

Zoals de toelichting vermeldt vormt het voorgestelde kolenverbod een inmenging in het eigendomsrecht van de exploitanten van de kolencentrales als bedoeld in artikel 1 EP.²² In de toelichting wordt uiteengezet waarom het kabinet meent dat het voorgestelde kolenverbod een geoorloofde inmenging betreft in het eigendomsrecht.²³ Gemotiveerd wordt dat sprake is van regulering van eigendom, waarna vervolgens alle voorwaarden die worden gesteld aan regulering van eigendom worden nagelopen en wordt geconcludeerd dat het wetsvoorstel aan deze vereisten voldoet.

De voorwaarden voor een geoorloofde inmenging houden in dat de inmenging voorzien is bij wet, dat de inmenging een legitieme doelstelling dient in het algemeen belang en dat er een behoorlijk

¹⁷ Toelichting, paragraaf 7.

¹⁸ Frontier Economics, 'Research on the effects of the minimum CO₂ price, A report for the Ministry of Economic Affairs and Climate Policy', 9 juli 2018, p. 30.

¹⁹ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017-2021 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 10 oktober 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34).

²⁰ Frontier Economics, p. 30.

²¹ Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PbEU 2018, L 76).

²² Toelichting, paragraaf 6.1.

²³ Toelichting, paragraaf 6.1.



evenwicht is tussen de vereisten van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van de eigenaar (*fair balance*).²⁴

De Afdeling acht de conclusie in de toelichting dat het wetsvoorstel niet in strijd is met artikel 1 EP niet op voorhand onjuist. Wel zijn er enkele vraagpunten, vooral ten aanzien van het vereiste van de *fair balance*. Hiervoor zal mogelijk in een tegemoetkoming in de kosten moeten worden voorzien. Deze vraagpunten hebben met name betrekking op de nieuwe generatie kolencentrales.

De relevante vraagpunten met betrekking tot de nieuwe generatie kolencentrales zijn in dit verband:

- of de exploitanten van deze kolencentrales hun investeringen nog kunnen terugverdienen, waarbij de economische levensduur van die centrales relevant is,
- of exploitanten van deze centrales die tot nog toe geen biomassa hebben (bij)gestookt, in de praktijk ook binnen de gestelde overgangsperioden daartoe daadwerkelijk kunnen overgaan (het aanpassen van het productieproces mag dan volgens de toelichting²⁵ technisch gezien in drie jaar mogelijk zijn, maar voorstelbaar is dat het stoken van biomassa heel andere kennis, vaardigheden en organisatie vereisen dan het stoken van kolen),
- in het geval van sluiting van centrales: wat de restwaarde is van de bedrijfsmiddelen, zoals de grond, het bedrijfsgebouw en de inventaris.

Bij de ombouw van kolencentrales naar biomassacentrales spelen bovendien de volgende vraagpunten:

- of de exploitanten gedurende de ombouw nog inkomsten kunnen genereren,
- of voldoende biomassa beschikbaar is, wat de toekomstige marktprijs van biomassa is in het geval van schaarste, en de kans dat deze schaarste zich zal voordoen,
- of en in welke mate de exploitanten subsidies voor de omschakeling naar biomassa zullen ontvangen,
- of en in welke mate de hoogte van de opbrengsten tijdens de overgangsperioden wordt beïnvloed door de invoering van een CO₂-minimumprijs.

De Afdeling adviseert de toelichting ten aanzien van genoemde vraagpunten waar mogelijk aan te vullen. Dit opdat in het geval van procedures de rechter kan nagaan of de wetgever zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de gevolgen van het wetsvoorstel. De toelichting bij het wetsvoorstel zal daarbij een belangrijk gegeven zijn.²⁶ Ook adviseert de Afdeling in de toelichting rekenschap te geven van eventuele financiële risico's of consequenties als gevolg van de mogelijke noodzaak van een tegemoetkoming aan individuele exploitanten.

5. Rechtvaardiging van belemmering van het vrij verkeer

Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat de regering onderkent dat het verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking door bestaande kolencentrales belemmerend werkt en bijvoorbeeld de handel in steenkool ongunstig kan beïnvloeden. Het wetsvoorstel zal als technisch voorschrift worden genotificeerd overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535 bij de Europese Commissie.²⁷

De Afdeling mist in de toelichting een motivering dat belemmeringen van de vrije vestiging en het vrij verkeer worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en dat het verbod geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en dit ook coherent en systematisch nastreeft, en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.²⁸

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.²⁹

6. Arbitrage

In de toelichting op het wetsvoorstel vindt een toetsing aan de bepalingen van het Verdrag inzake het

²⁴ Zie voor een overzicht van het toetsingskader van artikel 1 EP het advies van de Afdeling van 10 juli 2017 (W15.17.0088/IV) over de amendementen bij het voorstel van wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie), Kamerstukken II 2016/17, 34 627, nr. 15.

²⁵ Toelichting, paragraaf 6.1, onder het kopje 'Overgangsperiode'.

²⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Hoge Raad van 27 juni 2014 (invoering kansspelbelasting voor kansspelautomaten), ECLI:NL:HR:2014:1523, r.o. 5.3.5.

²⁷ Toelichting, paragraaf 10.4.

²⁸ Zie tevens punt 2c van Advies van de Raad van State van 10 juli 2017 over het voorstel voortgang energietransitie, (W15.17.0088/IV), Kamerstukken II 2016/17, 34 627, nr. 15.

²⁹ Zie aanwijzing 4.43, onder f, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Energiehandvest (ECT) plaats.³⁰ Dit multilaterale Verdrag biedt investeerders bescherming van hun investeringen in energie in onder meer de lidstaten van de Europese Unie en verschillende derde landen.

De toelichting vermeldt dat het niet aannemelijk is dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een arbitragege-
schil, omdat investeerders in de EU, zoals ook de exploitanten van de kolencentrales, niet langer een
beroep kunnen doen op de arbitragebepaling van het ECT. Voor dit standpunt wordt verwezen naar
het Achmea-arrest van het Hof van Justitie van de EU dat in maart 2018 is geweest.³¹

In dit arrest heeft het Hof van Justitie bepaald dat een arbitragebepaling in een bilaterale investerings-
overeenkomst tussen Nederland en de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek onverenig-
baar is met het Unierecht, omdat het afbreuk doet aan de autonome werking daarvan.

De Afdeling onderkent dat het Achmea-arrest vragen oproept over de verenigbaarheid met het
Unierecht van arbitragebepalingen in verdragen zoals het ECT die worden ingeroepen bij investerings-
geschillen die zich binnen de EU afspelen. Het in de toelichting stellig ingenomen standpunt over de
gevolgen van dit arrest komt echter niet overeen met uitlatingen die eerder in brieven aan de kamer
zijn gedaan.

Zo gaf de minister van Buitenlandse Zaken nog aan dat de lidstaten en de Europese Commissie
gezamenlijk zouden moeten onderzoeken op welke wijze gevolg wordt gegeven aan het Achmea-
arrest voor het ECT.³² Vervolgens is in een reactie op een rapport van Corporate Europa Observatory
zonder voorbehoud gemeld dat investeerders een internationale geschillenbeslechtingprocedure
kunnen starten tegen een verdragspartij bij het ECT. Daarbij is gewezen op onderhandelingen over de
hervorming van het geschillenbeslechtingssysteem onder het ECT.³³ In deze brieven is in ieder geval
niet het standpunt ingenomen dat investeerders in de EU geen beroep meer kunnen doen op de
arbitragebepaling van het ECT.

Op Europees niveau blijkt nog discussie te bestaan over de gevolgen van het Achmea-arrest. Van een
gezamenlijk Europees standpunt is nog niet gebleken.³⁴
Wel is inmiddels gebleken dat enkele investeringstribunalen zich, ondanks een expliciet beroep van de
Europese Commissie als tussenkomende partij op het Achmea-arrest, bevoegd hebben verklaard te
beslissen over geschillen tussen investeerders en lidstaten over de niet-nakoming van verplichtingen
onder het ECT. Het gaat om arbitrageprocedures die investeerders tegen Duitsland en Spanje hebben
gevoerd.³⁵ Dat, zoals de toelichting stelt, investeerders geen beroep kunnen doen op de arbitragebe-
paling van het ECT blijkt hier dus niet uit.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat uit artikel 26 ECT volgt dat voor een investeerder in Nederland
ook de mogelijkheid bestaat om voor de nationale rechtsgang te kiezen en in zoverre voor de
burgerlijke rechter een beroep te doen op rechtstreeks werkende bepalingen van het ECT, zoals de
artikelen 10 en 13.³⁶ De Afdeling gaat er daarbij vanuit dat het ECT een vergelijkbare bescherming
biedt als artikel 1 EP, maar dat uiteraard de rechter of arbiter daarover uiteindelijk een oordeel velt.

De Afdeling adviseert in de toelichting, gelet op de voorgaande ontwikkelingen, verduidelijking te
bieden van de gevolgen van het Achmea-arrest, en voor de mogelijkheden voor investeerders om
geschillen onder het ECT te doen beslechten.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en
adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal
wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

³⁰ Toelichting, paragraaf 6.2.

³¹ HvJEU 6 maart 2018, zaak C-284/16, ECLI:EU:C:2017:699.

³² Kamerstukken II, 2018/19, 21501-02, nr. 1863.

³³ Kamerstukken II, 2018/19, 32 813, nr. 219.

³⁴ Zie wel de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de bescherming van investeringen binnen
de EU van 19 juli 2018, COM(2018) 547 def, blz. 4.

³⁵ Zie Vattenfall AB en anderen tegen Duitsland, ICSID zaaknr. ARB/12/12, besluit over Achmea kwestie 31 augustus 2018, paragraaf
207–208; en Masdar Solar & Wind Coöperatief U.A. tegen Spanje, ICSID zaaknr. ARB/14/1, toewijzing 16 mei 2018, paragraaf 682.

³⁶ Zie hierover de Memorie van Toelichting op de Goedkeuring van het ECT, Kamerstukken II, 1995/96, 24545, R1560, paragraaf
2.2.1.6, onder b.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is om CO₂-reductie te bewerkstelligen bij kolengestookte elektriciteitscentrales om klimaatverandering tegen te gaan en dat de meest geëigende maatregel daartoe een verbod op het gebruik van kolen is voor elektriciteitsopwekking door deze centrales;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

In deze wet wordt verstaan onder:

elektrisch rendement: het elektrisch rendement zoals opgenomen in de omgevingsvergunning voor een productie-installatie op het moment waarop deze wet in werking treedt;

kolen: producten van de GN-codes 2701, 2702 en 2704 als bedoeld in bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PbEU 1987, L 256);

Onze Minister: Onze Minister van Economische Zaken en Klimaat;

productie-installatie: een installatie, bestaande uit één of meer productie-eenheden, voor de opwekking van elektriciteit.

Artikel 2

Het is verboden om in een productie-installatie elektriciteit op te wekken met behulp van kolen.

Artikel 3

Het verbod, bedoeld in artikel 2, is:

- a. tot en met 31 december 2024 niet van toepassing op alle productie-installaties;
- b. tot 1 januari 2030 niet van toepassing op een productie-installatie met een elektrisch rendement van 44% of meer.

Artikel 4

Onze Minister kan op verzoek van een exploitant van een productie-installatie een tegemoetkoming verlenen indien de desbetreffende exploitant aantoont dat hij ten gevolge van het verbod, ten opzichte van andere exploitanten van een kolengestookte productie-installatie, onevenredig zwaar wordt geraakt.

Artikel 5

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij deze wet zijn belast de bij besluit van Onze Minister daartoe aangewezen ambtenaren van de Nederlandse Emissieautoriteit.
2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.
3. De in het eerste lid aangewezen ambtenaren zijn bevoegd gegevens of inlichtingen te verstrekken aan een bestuursorgaan, dat bevoegd is een vergunning in te trekken als het verbod als bedoeld in artikel 2 niet wordt nageleefd, indien verstrekking voor de goede vervulling van deze bevoegdheid noodzakelijk is.
4. Verstrekking aan een bestuursorgaan vindt uitsluitend plaats indien de geheimhouding van de gegevens of inlichtingen in voldoende mate is gewaarborgd.



Artikel 6

Onze Minister kan in geval van overtreding van deze wet de overtreder een last onder bestuursdwang opleggen.

Artikel 7

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 8

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Aanleiding

Met het sluiten van de Overeenkomst van Parijs (Trb. 2017, 141), die onderdeel is van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 2010, 324) hierna: 'het Klimaatverdrag', eind 2015 is een belangrijke stap gezet om klimaatverandering tegen te gaan. De partijen bij het verdrag hebben afgesproken dat ze de opwarming van de aarde zullen beperken tot ruim onder de 2 graden en ernaar zullen streven deze te beperken tot 1,5 graad Celsius. Om deze doelen te bereiken dienen de mondiale emissies zo snel mogelijk omlaag gebracht te worden en dient er in de tweede helft van deze eeuw een balans te worden bereikt tussen de uitstoot en opname van broeikasgassen (klimaatneutraliteit).

In een rapport van februari 2017 van Climate Analytics, *A stress test for coal in Europe under the Paris Agreement, scientific goalposts for a coordinated phase-out and divestment* (climateanalytics.org/publications/2017/stress-test-for-coal-in-the-eu.ht), worden twee scenario's geschetst voor de uitfasering van kolen voor elektriciteitsopwekking, waarbij uit beide scenario's blijkt dat in 2030 geen kolen meer gebruikt mogen worden voor elektriciteitsopwekking in de Europese Unie om te kunnen voldoen aan de verplichtingen uit de Overeenkomst van Parijs. Climate Analytics is een non profit organisatie die op basis van klimaatwetenschap beleidsoplossingen aandraagt om klimaatverandering tegen te gaan en om duurzame ontwikkelingen te stimuleren.

Het kabinet heeft zich in het regeerakkoord, mede met het oog op de Overeenkomst van Parijs, gecommitteerd aan maatregelen die verder gaan dan de Europese ambitie van ten minste 40% CO₂-reductie in 2030 (ten opzichte van 1990) en optellen tot een reductie van de CO₂-uitstoot van 49% in 2030 (ten opzichte van 1990) in Nederland. Tevens zet het kabinet in op het verhogen van de doelstelling van de Europese Unie naar een CO₂-reductie van 55% in 2030 (ten opzichte van 1990).

Om aan de CO₂-reductiedoelstelling van 49% te voldoen, moet Nederland haar CO₂-uitstoot fors reduceren. Een belangrijk deel van deze uitstoot is terug te leiden tot de opwekking van elektriciteit: in 2016 werd in Nederland circa 56,4 Megaton aan CO₂-equivalenten uitgestoten als gevolg van de productie van elektriciteit, van een totale hoeveelheid uitstoot in Nederland van 197 Megaton. In de elektriciteitssector zijn kolengestookte productiecentrales verreweg de grootste uitstoters van broeikasgassen.

Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan een van de maatregelen van dit kabinet ter uitwerking van de ambitie om tot een reductie van de CO₂-uitstoot van 49 procent in 2030 (ten opzichte van 1990) te komen; het uiterlijk in 2030 uitfaseren van kolengestookte elektriciteitsopwekking in Nederland.

2. Achtergrond

Op dit moment zijn er in Nederland vijf kolengestookte elektriciteitscentrales in gebruik, waarvan vier bedrijven eigenaar zijn. Drie van deze centrales zijn in de laatste vier jaar in gebruik genomen. In het Energieakkoord voor duurzame groei uit 2013 (Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202) is afgesproken dat van de tien kolengestookte elektriciteitscentrales, de vijf oudste kolengestookte elektriciteitscentrales in Nederland zouden worden gesloten. Op basis van het Besluit rendementseisen kolencentrales zijn per 1 januari 2016 drie centrales gesloten en per 1 juli 2017 twee centrales.

Bij brief van 19 januari 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 30 196, nr. 505) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de verschillende scenario's rondom de kolencentrales in Nederland. Op basis van de voortgangsrapportage van het Energieakkoord voor duurzame groei was het beeld dat de doelen van het Energieakkoord binnen bereik waren. Hiermee werd ook 25% CO₂-reductie in 2020 ten opzichte van 1990 gehaald. Er was derhalve geen onmiddellijke noodzaak om te besluiten tot uitfasering van de kolencentrales. Datzelfde jaar sloot Nederland zich tijdens de klimaatop in Bonn aan bij de *Powering Past Coal Alliance*; een internationale alliantie van overheden en bedrijven die zich inzetten voor een snelle uitfasering van kolen in de elektriciteitsproductie.

Het kabinet heeft in het regeerakkoord maatregelen geschetst om er alles aan te doen om de doelstelling uit het klimaatverdrag van Parijs te realiseren. Eén van deze maatregelen betreft de sluiting van de kolencentrales uiterlijk in 2030. Het kabinet heeft vervolgens aangekondigd dat hier uitvoering aan wordt gegeven door middel van een wetsvoorstel dat een verbod bevat op het gebruik van kolen als brandstof voor de productie van elektriciteit (Kamerstukken II 2017/18, 30 196, nr. 567). Begin 2018 heeft het kabinet aangegeven dat het uiterlijk in 2030 stoppen van elektriciteitsproductie



met kolen in het Klimaatakkoord – waarin met de sector, NGOs en het Rijk afspraken worden gemaakt over nationale CO₂-reductie – niet ter discussie staat en uitgangspunt vormt voor het kabinetsbeleid (Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr.163).

In opdracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Financiën heeft het onderzoeksbureau Frontier Economics de effecten van het verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking onderzocht. In het onderzoek worden de effecten van een minimum CO₂-prijs en het uitfaseren van kolen voor de elektriciteitsproductie afzonderlijk van elkaar en in combinatie met elkaar in beeld gebracht. Volgens dit onderzoek leidt het verbod tot 18 Mton CO₂-reductie in Nederland in 2030 (zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 30 196 nr. 606). Omdat een deel van de elektriciteitsopwekking in Nederland als gevolg van het verbod zal worden overgenomen door productie in onze buurlanden, is de verwachting dat dit wetsvoorstel op Europees niveau leidt tot circa 8 Mton CO₂-reductie in 2030. De analyse van Frontier Economics gaat uit van bestaand en voorgenomen beleid in buurlanden. Naarmate buurlanden hun nationaal beleid, waaronder het beleid om kolen uit te faseren, verder aanscherpen en concretiseren zal er op Europees niveau meer CO₂-reductie worden gerealiseerd.

3. Doel en inhoud van het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is om een aanzienlijke reductie van de Nederlandse uitstoot van CO₂ te bereiken. Het kabinet heeft zich gecommitteerd aan maatregelen die optellen tot een reductie van de CO₂-uitstoot van 49 procent in 2030 (ten opzichte van 1990). De realisatie van CO₂-reductie bij Nederlandse kolengestookte elektriciteitscentrales draagt hier in belangrijke mate aan bij. Elektriciteitsproductie met kolen is één van de meest CO₂-intensieve methoden om elektriciteit op te wekken. In Nederland werd in 2016 32,3% van de elektriciteit opgewekt met kolen (Planbureau voor de Leefomgeving, Nationale Energieverkenning 2017, zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 30 196, nr. 559). De productie hiervan ging gepaard met ongeveer 29,5 megaton aan CO₂-uitstoot (Nederlandse emissieautoriteit, emissiecijfers 2013–2016 stationair, zie: <https://www.emissieautoriteit.nl/documenten/publicatie/2017/05/01/emissiecijfers-2013-2016-stationair>). Ter vergelijking: gasgestookte elektriciteitscentrales stoten ongeveer de helft van de hoeveelheid CO₂ uit per kilowattuur. En bij de productie van elektriciteit met kerncentrales en uit hernieuwbare bronnen is de CO₂-uitstoot (vrijwel) nihil. Het belang van het uitfaseren van kolen als brandstof in de elektriciteitsproductie voor het klimaat is daarmee evident.

Om reductie van de CO₂-uitstoot bij kolengestookte elektriciteitscentrales te bewerkstelligen, kiest het kabinet voor de invoering van een verbod op het gebruik van kolen als brandstof voor de elektriciteitsproductie. Alternatieve instrumenten, zoals het aanscherpen van de rendementseisen voor deze centrales, het uit de markt halen van ETS-rechten of een verplichting tot CO₂-afvang en opslag (hierna: CCS) zijn eerder onderzocht en als minder doelmatig, kostenefficiënt en/of juridisch onhoudbaar beoordeeld. Voor een volledig overzicht van alle onderzochte maatregelen wordt verwezen naar eerder genoemde brief van 19 januari 2017 en naar de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over twee amendementen bij het voorstel van wet tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie) over de aanscherping van de rendementseisen voor kolencentrales (Kamerstukken II 2016/17, 34 627, nr. 15).

Het in dit wetsvoorstel opgenomen verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking gaat zo snel mogelijk in. Voor de overgangperiodes voor de productie-installaties wordt gedifferentieerd naar het elektrisch rendement. Een hoger elektrisch rendement betekent dat een centrale meer elektriciteit kan produceren met dezelfde hoeveelheid kolen.

Het elektrisch rendement dat per centrale wordt aangehouden is het elektrisch rendement zoals genoemd in de meest recente goedgekeurde aanvraag voor een omgevingsvergunning op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. Het elektrisch rendement wordt bepaald door de verhouding tussen het elektrisch vermogen (MWe) en de totale capaciteit (maximale brandstofinvoer, MWth).

Voor centrales met een lager elektrisch rendement dan 44% wordt voorgesteld het verbod voor deze centrales op 1 januari 2025 in te laten gaan, hetgeen betekent dat zij nog tot en met 31 december 2024 kolen mogen gebruiken voor de elektriciteitsproductie. Kolengestookte productie-installaties met een rendement van 44% of meer zijn relatief efficiënt en het minst vervuilend. Voor deze centrales wordt daarom voorgesteld om het verbod pas in te laten gaan op 1 januari 2030. Ter nadere onderbouwing van deze overgangperiode wordt verwezen naar paragraaf 6.1 van deze toelichting.

Eén kolengestookte elektriciteitscentrale wordt met dit voorstel geen overgangperiode geboden (zie artikel 3a). Reden hiervoor is dat al in 2020 een aanzienlijke CO₂-reductie moet worden bereikt. Directe aanleiding hiervoor is de uitspraak die op 9 oktober 2018 is gedaan door het gerechtshof Den Haag in het hoger beroep Staat/Stichting Urgenda (ECLI:NL:GHDA:2018:2591). Het hoger beroep van de Staat is afgewezen, waarmee het reductiebevel uit het vonnis van de rechtbank uit 2015 (vonnis van 24 juni



2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145) overeind blijft (Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 223). Dit betekent dat het kabinet gehouden is om in 2020 de nationale uitstoot van broeikasgassen met 25% te reduceren ten opzichte van 1990.

Tot voor kort was het beeld dat met uitvoering van het Energieakkoord ook de 25% reductie zou worden gehaald. Op 25 januari 2019 presenteerde het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) de rapportage 'Korte termijnraming voor emissies en energie in 2020', welke bij Kamerbrief van dezelfde datum aan de Kamer is gezonden (zie bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 267). Deze bevat een actualisatie van de CO₂-emissieramingen in 2020. Op basis van de gewijzigde ramingen is thans het beeld dat om de reductieopgave van 25% in 2020 te behalen een aanvullende opgave van 9 Mton CO₂-reductie nodig is, uitgaande van de middenwaarde van de bandbreedte (21%).

In voornoemde Kamerbrief heeft het kabinet aangegeven dat ze op dit moment alle maatregelen inventariseert die een bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van het vonnis en in april 2019 een maatregelenpakket zal presenteren. Vooruitlopend op de integrale besluitvorming in april, kiest het kabinet ervoor om al één maatregel in te voeren omdat deze maatregel een substantiële en kosteneffectieve bijdrage aan de aanvullende reductieopgave levert. Dit betreft de invoering van het kolenverbod voor een kolengestookte elektriciteitscentrale die geen biomassa bijstookt, een elektrisch rendement heeft van minder dan 44% en die ook geen warmte levert aan derden. Het betreft de Hemwegcentrale, een jaren '90 centrale, die op basis van de meest recente cijfers uit 2017 een CO₂-uitstoot heeft van circa 3,3 Mton. De exacte omvang van de nationale emissiereductie die met het verbod voor deze centrale per 1 januari 2020 zal worden gerealiseerd, is afhankelijk van de ontwikkelingen op de Europese elektriciteitsmarkt in 2020 en in het bijzonder de mate waarin de weggevalen productie van deze centrale zal worden opgevangen door andere elektriciteitscentrales (kolengestookte centrales en gascentrales) in Nederland. In het najaar zal PBL de effecten van alle maatregelen ter uitvoering van de reductieopgave doorrekenen, zodat alsdan ook een meer nauwkeurige inschatting van de CO₂-reductie kan worden gegeven.

Deze maatregel is ook in lijn met eerdere uitlatingen van het kabinet, aangezien reeds in 2017 door het kabinet is aangegeven dat indien aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om 25% emissiereductie te realiseren, het vervroegd sluiten van een kolencentrale die geen biomassa bijstookt in beeld komt (Kamerstukken II 2016/2017, 32 813, nr. 144). Gelet hierop wordt voorgesteld om het verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie voor de Hemwegcentrale al per 1 januari 2020 in te laten gaan. Dit betekent dat de gevolgen van het voorgestelde verbod op kolen voor deze centrale, ten opzichte van andere kolengestookte elektriciteitscentrales, door het ontbreken van een overgangperiode anders kunnen uitwerken. Hiermee is rekening gehouden en in de navolgende paragrafen wordt specifiek op de positie van de Hemwegcentrale ingegaan indien deze afwijkt van de overige centrales.

4. Voorzienbaarheid van voorgestelde CO₂-reductiemaatregel

4.1. Algemeen

Op grond van uitspraken van voorgaande kabinetten en parlementen is al lange tijd voorzienbaar voor eigenaren van kolengestookte productie-installaties dat zij op termijn geraakt zouden worden door overheidsmaatregelen die beogen de CO₂-uitstoot van Nederland vergaand te reduceren. Een verbod op het gebruik van kolen ligt thans het meest voor de hand, omdat dit de meest effectieve manier is om de uitstoot van CO₂ te beperken. De centrales zijn geschikt voor het opwekken van elektriciteit met behulp van andere brandstoffen dan kolen. Zo blijkt uit onder andere de vergunningen van de verschillende centrales, dat zij in plaats van kolen bijvoorbeeld biomassa, biodiesel, waterstof, gas of ammoniak kunnen gebruiken voor elektriciteitsopwekking. Het in dit wetsvoorstel voorgestelde verbod op het gebruik van kolen bij het opwekken van elektriciteit laat het gebruik van andere middelen voor elektriciteitsopwekking onverlet. Bovendien hebben voorgaande kabinetten de eigenaren van deze centrales mogelijkheden geboden hun centrales aan te passen, zodat deze beter zouden passen in een CO₂-arme energievoorziening. Hieronder een kort overzicht.

In de periode voor de vergunningverlening voor de drie nieuwe centrales was het duidelijk dat de CO₂-uitstoot van de nieuwe centrales in de toekomst sterk beperkt zou moeten worden. In het Energierapport 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 023, nr. 14, p. 26–27) stond al dat de inzet van kolen geen afbreuk mocht doen aan het realiseren van de CO₂-emissieafspraken en dat gedurende de levensduur de centrales hun CO₂-uitstoot volledig moesten reduceren. Deze lijn is in de periode na publicatie van het Energierapport in communicatie met de Tweede Kamer door de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu meermalen bevestigd. Bijvoorbeeld bij beantwoording van vragen van de Tweede Kamer in 2007 (Handelingen II 2006/07, Aangangsnummer 2001, p.4235–4236) en in 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 510, nr. 2, p. 13 en 16), per brief aan de



Tweede Kamer in 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 28 240 en 29 023, nr. 77) en in 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 209, nr. 42, p.22).

In haar brief van 28 juni 2007 wees de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu onder meer op de aangescherpte klimaatambitie van het kabinet Balkenende IV, stelde zij vast dat deze ambitie niet zonder gevolgen zou blijven voor de inzet van fossiele brandstoffen en raadde zij aan dat investeerders zich rekenschap zouden geven van de hierdoor veranderende marktcondities.

Ook de Tweede Kamer heeft sinds de vergunningverlening de lange-termijn verenigbaarheid van de nieuwe centrales met de klimaatdoelstellingen veelvuldig ter discussie gesteld. Zo heeft het lid Duyvendak een initiatiefvoorstel ingediend om emissies van kolencentrales te beperken door middel van fiscale maatregelen: het voorstel beoogt investeringen uit te lokken die de CO₂-uitstoot van kolencentrales verlagen tot op of onder de voorgestelde emissiedrempel (zie Kamerstukken II 2007/08, 31 362). Verder zijn er diverse moties aangenomen met het oog op beperking van de CO₂-uitstoot van centrales en uitfasering van het gebruik van kolen, waaronder de motie Vendrik uit 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XIII, nr. 38) en de motie Pechtold, Klaver en Segers uit 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 34 550, nr. 14).

4.2. Maatregelen van de overheid voor CO₂-reductie

Het kabinet heeft ten tijde van de vergunningverlening voor de nieuwste centrales, in lijn met onder andere artikel 33 van richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide (PbEU 2009, L 140/114), ingezet op de mogelijkheid van CCS bij de productie van elektriciteit met kolen en de eigenaren van nieuwe centrales verplicht deze zo te bouwen dat zij daarvoor gereed zouden zijn. Ook is bij het verstrekken van de vergunningen duidelijk gecommuniceerd door de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en ook door de gemeente Rotterdam (voor de centrales op de Maasvlakte) dat een vergunning voor de kolencentrales werd afgegeven omdat verwacht werd dat in tien jaar CCS stand van de techniek zou zijn en grootschalig zou kunnen worden toegepast. Destijds werd CCS gezien als een van de mogelijkheden om op korte termijn CO₂-reductie bij kolengestookte elektriciteitscentrales tot stand te brengen.

In dat kader heeft het kabinet destijds ook toegezegd om hiervoor financiële middelen vrij te maken, en gaf daarbij aan dat deze middelen van tijdelijke aard zouden zijn en dat zodra de ontwikkelings- en demonstratiefase was afgerond, de eigenaren van de centrales deze kosten volledig voor eigen rekening zouden moeten nemen (zie Kamerstukken II 2006/07, 28 240, nr. 77). De eigenaren van de nieuwe centrales hebben in reactie hierop aangegeven de centrales geschikt te maken voor CCS. Uiteindelijk hebben initiatiefnemers van het eerste grootschalige demonstratieproject voor CCS in Europa, het Rotterdamse CCS-project ROAD, zich in 2017 teruggetrokken uit dit project. Hierdoor is anders dan destijds voorzien het op dit moment nog niet mogelijk om CCS toe te passen door centrales. CCS behoort derhalve op dit moment niet tot een van de mogelijkheden om CO₂-reductie te bewerkstelligen bij de opwekking van elektriciteit door de centrales, zodat ook om die reden de uitfasering van kolen het meest voor de hand ligt.

Sinds 2003 hebben eigenaren van kolengestookte elektriciteitscentrales de mogelijkheid gehad om gebruik te maken van subsidieregelingen voor bij- en meestook van biomassa. Middels de SDE+ is er ruim € 3,6 miljard aan beschikkingen afgegeven voor bij- en meestook van biomassa. Een deel van deze beschikkingen is gebruikt voor de benodigde aanpassingen aan de centrales. Vier centrales – waaronder de drie nieuwste centrales – maken momenteel gebruik van deze regeling.

In het regeerakkoord is opgenomen dat de subsidiëring van bijstook van biomassa in kolengestookte elektriciteitscentrales na 2024 wordt stopgezet. Om die reden is in 2018 de subsidie voor de categorie bij- en meestook van biomassa in centrales niet meer opengesteld in de SDE+-regeling. Bestaande subsidiebeschikkingen worden evenwel gelet op rechtszekerheid in stand gelaten, zodat op grond van deze beschikkingen de subsidie voor bij- en meestook van biomassa ook na 2024 kan doorlopen en deze volledig kan worden benut.

Met het aflopen van de subsidie voor bij- en meestook van biomassa staat het de eigenaren van de centrales uiteraard vrij om elektriciteitsopwekking met biomassa voort te zetten.

5. Verhouding met Europese regelgeving

De eigenaren van de kolengestookte centrales vallen onder het Europese emissiehandelssysteem (hierna: EU ETS). Het EU ETS stelt een plafond aan broeikasgasemissies en maakt die emissies onder dat plafond verhandelbaar. Vanaf 2019 zal een hoeveelheid emissierechten buiten de markt worden gehouden en worden opgenomen in de marktstabiliteitsreserve (hierna: MSR). Recentelijk is Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2014 tot stand gebracht (PbEU 2018, L76/3), waarmee Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober



2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad (PbEG 2003, L0087), hierna EU ETS richtlijn, voor de periode 2021–2030 is herzien (Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 191). Voor de periode tussen 2019 en 2023 wordt de hoeveelheid emissierechten die jaarlijks in de MSR wordt opgenomen verdubbeld en wordt vanaf 2023 jaarlijks een hoeveelheid emissierechten in de MSR vernietigd. De invoering van de MSR en het vernietigen van rechten uit de MSR betekent dat emissiereductie door nationale emissiebeperkende maatregelen niet automatisch op EU-niveau teniet wordt gedaan door emissies van andere emittenten. In welke mate het resterende deel van de beschikbare emissieruimte vervolgens wordt aangesproken, is afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag. Naar verwachting zal de vraag naar emissierechten nog zeker tot 2028 kleiner zijn dan het aantal rechten dat jaarlijks beschikbaar wordt gesteld, waardoor gedurende de periode tot en met 2030 sprake zal blijven van een overschot van emissierechten op de markt. Dit zou betekenen dat vermeden emissies in Nederland, waaronder vermeden emissies als gevolg van dit wetsvoorstel, niet automatisch en direct leiden tot meer emissies elders. Tevens sluit het EU ETS niet uit dat lidstaten aanvullend beleid voeren om de uitstoot van CO₂ verder te reguleren. De aanscherping van het EU ETS richtlijn kan weliswaar via een hogere ETS-prijs tot een beperkte stijging van de elektriciteitsprijs leiden. Dit brengt echter geen gevolgen voor de leveringszekerheid met zich mee.

Naast samenhang met de EU ETS-richtlijn heeft het wetsvoorstel ook raakvlakken met Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PbEU 2010, L334/17), hierna richtlijn industriële emissies. Deze richtlijn bepaalt onder andere dat grote stookinstallaties, zoals kolencentrales, enkel op basis van vergunningen activiteiten kunnen ondernemen. In deze vergunningen dienen ten minste de minimum eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van energie-efficiency, die de richtlijn stelt aan de installatie te worden opgenomen.

Het is lidstaten toegestaan om verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen ter preventie en bestrijding van verontreiniging, waaronder CO₂-emissies, door industriële activiteiten. Het wetsvoorstel maakt van deze mogelijkheid gebruik.

6. Verhouding met EVRM en ECT

6.1. Artikel 1 EP EVRM

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De bescherming die deze bepaling biedt komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierna wordt gemakshalve enkel nog over artikel 1 EP EVRM gesproken.

Het verbod tot het opwekken van elektriciteit met behulp van kolen vormt een inmenging in het eigendomsrecht van de eigenaren van de kolengestookte elektriciteitscentrales als bedoeld in artikel 1 EP EVRM.

In deze paragraaf wordt besproken waarom het kabinet meent dat het in dit voorstel geïntroduceerde verbod op kolen een geoorloofde inmenging betreft op het eigendomsrecht. Allereerst wordt uitgelegd waarom volgens het kabinet sprake is van regulering van eigendom en niet van onteigening, waarna vervolgens alle voorwaarden die worden gesteld aan regulering van eigendom worden nagelopen en wordt geconcludeerd dat dit voorstel aan deze voorwaarden voldoet. Tot slot wordt stilgestaan bij de vraag of het voorgestelde verbod noodzaakt tot (aanvullende) nadeelcompensatie.

Regulering van eigendom

De meest vergaande inmenging in het eigendomsrecht is de ontneming van eigendom, ofwel onteigening. Er moet dan sprake zijn van het verlies van eigendom dan wel dat de beschikking over het eigendom verloren gaat.

Een minder vergaande inmenging in het eigendomsrecht, betreft de regulering van eigendom. Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van de eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat.

Dit wetsvoorstel verbiedt enkel de elektriciteitsopwekking met behulp van kolen maar laat een andere aanwending van de productie-installaties onverlet. Daarnaast wordt een overgangstermijn geboden die voldoende ruimte biedt voor een andere wijze van aanwending van de centrales. Met dit voorstel is derhalve geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom. De eigenaren van de centrales behouden enig economisch belang en een zinvolle gebruiksmogelijkheid bij de (activa) van hun onderneming. Uit onder meer de uitspraak van de Hoge Raad over de Wet verbod pelsdierhouderij volgt derhalve dat daarom sprake is van regulering van eigendom (zie: HR 16 december 2016, ECLI:HR: 2016:2888, r.o. 3.4.2).

Mocht dit voorstel, anders dan wordt aangenomen, resulteren in de uiteindelijke sluiting van een



centrale, zelfs dan is geen sprake van ontneming van eigendom. Het gaat er namelijk om of de activa in de door de maatregel getroffen onderneming een meer dan te verwaarlozen waarde behouden (zie ECLI:NL:PHR:2016:898, punt. 2.29 van de Conclusie P-G).

Ook hiervan is sprake; na eventuele sluiting van de centrales behouden de verschillende activa, zoals de grond, het bedrijfsgebouw en de inventaris een aanzienlijke – meer dan te verwaarlozen – waarde. Zo zijn alle centrales gelegen op gunstige locaties nabij een haven, welke voor het gebruik van andere brandstoffen in dezelfde mate relevant blijft. Gezien de gunstige locatie en de grootte van de bedrijfsterreinen, behoudt de grond een aanzienlijke waarde ook in geval van eventuele bedrijfsbeëindiging. De waarde van het bedrijfsgebouw en de inventaris verschilt aanzienlijk per centrale door de grootte, productiecapaciteit, rendement en het bouwjaar.

Voorwaarden aan regulering van eigendom

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele vrijheden (EHRM) erkent dat een Staat ter borging van het algemeen belang (het gebruik van) eigendom mag reguleren en aan beperkingen mag onderwerpen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd wanneer er sprake is van regulering van eigendom en deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets ('fair balance') voldoet.

De toets van legaliteit brengt mee dat de inmenging in het eigendomsrecht voorzien moet zijn bij wet. Daarnaast dient de wettelijke regeling precies, toegankelijk en voorzienbaar (geen terugwerkende kracht) te zijn. Aan deze voorwaarde wordt voldaan doordat het verbod op elektriciteitsopwekking met behulp van kolen in dit wetsvoorstel is opgenomen. Daarmee is een wettelijke basis gegeven. Daarnaast is deze wettelijke basis voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar doordat de artikelen van dit wetsvoorstel duidelijk en precies omschrijven per wanneer een productie-installatie voor de opwekking van elektriciteit geen kolen meer mag gebruiken. Bovendien zal dit voorstel op de gebruikelijke wijze bekend worden gemaakt.

De legitimiteitstoets houdt in dat de inmenging enkel mag plaatsvinden in het algemeen belang en dat deze een legitiem doel dient. Ook hieraan wordt voldaan. Het EHRM laat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij het vaststellen van wat als een legitieme doelstelling in het kader van het algemeen belang kan gelden. De met dit voorstel beoogde CO₂-reductie betreft een dwingende reden van algemeen belang, te weten het bereiken van een aanzienlijke CO₂-reductie om aan de verplichtingen uit de Overeenkomst van Parijs te kunnen voldoen om zodoende klimaatontwrichting te voorkomen, zoals reeds in voorgaande paragrafen uiteen is gezet. Bovendien zijn er geen andere minder ingrijpende maatregelen mogelijk om ditzelfde doel te bereiken, zoals uit paragraaf 3 blijkt.

De evenredigheidstoets vraagt tot slot om een beoordeling of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel 'fair balance', tussen het algemeen belang en de belangen van het individu dat wordt geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. In geval van regulering, zoals met dit voorstel aan de orde is, is financiële compensatie geen vereiste voor het bereiken van een 'fair balance'.

Fair balance en nadeelcompensatie

Bij de beoordeling of sprake is van een 'fair balance' dienen verschillende aspecten in ogenschouw te worden genomen. De volgende aspecten worden hierna, achtereenvolgend, besproken:

- de voorzienbaarheid van CO₂-reductiemaatregelen voor de centrales;
- het principe van 'de vervuiler betaalt';
- de exploitanten mogen hun centrales blijven gebruiken voor het opwekken van elektriciteit met andere brandstoffen;
- het voorstel voorziet in een ruime overgangperiode, waarin exploitanten hun schade kunnen beperken en die hen in staat stelt om hun centrale om te bouwen;
- de clausule van artikel 4.

Voorzienbaarheid

Een van de aspecten die een belangrijke rol speelt in het kader van de 'fair balance' is de voorzienbaarheid van dit verbod. Hiermee wordt bedoeld of de maatregel in de lijn van de verwachting ligt, ook al bestond er nog geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In paragraaf 4 van deze toelichting is ingegaan op de voorzienbaarheid van CO₂-reductiemaatregelen voor de centrales. Zo was al duidelijk voor de bouw van enkele centrales dat de CO₂-uitstoot van deze centrales tijdens hun levensduur tot nul zou moeten worden teruggebracht. Daarmee was ook voor de reeds bestaande centrales, uit de jaren '90, vanaf 2005 voorzienbaar dat CO₂-beperkende maatregelen zouden volgen.



Daarnaast was vanaf 2005 ook duidelijk dat de noodzakelijke klimaatdoelstellingen zouden vragen om verdergaande CO₂-reductie bij de centrales. Zowel in Nederland als in Europa was gekozen voor scherpe ambities voor het terugdringen van de emissies van broeikasgassen, voor het fors verhogen van het tempo van energiebesparing en voor een sterke toename van de inzet van hernieuwbare energiebronnen. Deze ontwikkelingen zijn eveneens van invloed op de energievraag en de inzet van fossiele brandstoffen. Gelet hierop konden de eigenaren van de centrales verwachten dat de marktcondities in de toekomst voor hun kolengestookte centrales anders zouden zijn dan ten tijde van de aanvraag van de vergunning. Zij hadden bij het doen van de investering in de centrale hiermee dan ook rekening kunnen houden.

De vervuiler betaalt

De Afdeling Advisering van de Raad van State onderschrijft in haar voorlichting over de amendementen van het Kamerlid Vos bij het wetsvoorstel voortgang energietransitie (Kamerstukken II 2016/17, 34 627 nr. 14) dat CO₂-reductie maatregelen ten minste vanaf 2007 voorzienbaar waren. En dat het niet ongerechtvaardigd hoeft te zijn om de kosten voor het beperken van schade aan het milieu in beginsel voor de vervuiler te laten. De centrales veroorzaken schade aan het milieu zodat het in beginsel gerechtvaardigd is dat het nadeel dat zij eventueel leiden ten gevolge van de maatregelen ter beperking van schade aan het milieu voor hun rekening blijft. De kosten van deze milieumaatregelen komen evenwel niet volledig voor rekening van de centrales. Om CO₂-reductie bij centrales te stimuleren heeft de overheid de afgelopen jaren diverse subsidies verstrekt en daarmee de centrales financieel geholpen om hun CO₂-uitstoot te beperken.

Mogelijke inzet van alternatieven voor kolen als brandstof

Zoals gezegd laat dit wetsvoorstel het gebruik van andere middelen voor elektriciteitsopwekking onverlet. Andere brandstoffen die exploitanten kunnen gebruiken voor de exploitatie van hun centrale zijn bijvoorbeeld biomassa, biobrandstoffen, hernieuwbare gassen, ammoniak, afvalstoffen, ijzerpoeder en waterstof.

Voor biomassa geldt dat inmiddels verschillende kolengestookte elektriciteitscentrales zijn omgezet in biomassacentrales. Zo zijn in het Verenigd Koninkrijk drie van de zes eenheden van de 'Drax'-kolencentrales omgebouwd naar een volledige biomassacentrale, gelijk de 'Avedore I en II'-centrales in Denemarken, de 'Atikokan'-centrale in Canada en de centrales 'Les Awirs' en 'Rodenhuize' in België. Ook in Nederland hebben de meeste van de thans nog in gebruik zijnde kolencentrales subsidies gekregen voor de bij- en meestook van biomassa en heeft een van de eigenaren in de media reeds aangegeven zijn twee centrales volledig op biomassa te willen laten draaien met het doel deze CO₂ neutraal te maken.

Voor de toepassing van waterstof is inmiddels een grondige verkenning door TNO gestart waarbij waterstof ook kan worden toegepast voor de elektriciteitsproductie in plaats van kolen. Dit als onderdeel van het plan om waterstof in de industrie toe te passen in het kader van CO₂ reductie. Gelet op het voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord dat op 10 juli 2018 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 32 813, nr. 193) naar de Kamer is gezonden, is het aannemelijk dat de ontwikkelingen omtrent waterstof een vlucht zullen nemen. Dit geldt ook in algemene zin voor andere CO₂ arme brandstoffen.

Het is aan de exploitanten zelf om op basis van hun eigen bedrijfseconomische inschatting een keuze te maken over hoe zij verder willen met de exploitatie van hun centrale.

Overgangperiode

Aan de centrales wordt bovendien een overgangperiode geboden, waarbij de duur van de overgangperiode afhankelijk is van het rendement van de centrales, om zo nodig (verdere) ombouw van de centrale te realiseren zodat de centrale ook daadwerkelijk geschikt is om met behulp van andere brandstoffen dan kolen elektriciteit op te wekken. Ook deze overgangperiodes zijn relevant voor de afweging of sprake is van een 'fair balance'.

Bij het vaststellen van de overgangperiode is 2030 als jaar waarin het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking tot een einde moet zijn gekomen als uitgangspunt genomen. Uit klimaatrapporten blijkt dat de klimaatdoelstellingen voor Europa, en derhalve ook Nederland, haalbaar zijn als uiterlijk in 2030 elektriciteitsopwekking met behulp van kolen is uitgefaseerd. Mede om die reden loopt de overgangperiode die in dit voorstel wordt geboden uiterlijk op 1 januari 2030 af. Voor de kolengestookte elektriciteitscentrales die in Nederland niet zo lang geleden zijn begonnen met de opwekking van elektriciteit geldt dat het hen nog wordt toegestaan om elektriciteit met behulp van kolen op te wekken tot 1 januari 2030. Uitgaande van inwerkingtreding van het voorliggende wets-



voorstel in 2019, wordt aan deze centrales een overgangperiode geboden van meer dan 10 jaar. Deze overgangperiode biedt de exploitanten van deze relatief nieuwe centrales een periode van meer dan 10 jaar om hun schade te beperken als gevolg van het verbod op het gebruik van kolen. Dit is naar het oordeel van het kabinet een toereikende overgangperiode. Met de geboden overgangperiode worden de exploitanten van de centrales namelijk in de gelegenheid gesteld om (een groot deel van) hun investeringen terug te verdienen en de centrale, al dan niet gefaseerd, gebruiksklaar te maken voor verdere exploitatie met andere brandstoffen dan kolen. Naar het oordeel van het kabinet is het niet nodig dat de exploitanten hun investeringen in deze overgangperiode volledig kunnen terugverdienen. De overgangperiode is tenslotte ook bedoeld om de centrales gereed te kunnen maken voor een overstap op andere, CO₂-armere, brandstoffen zodat de exploitatie van de centrale voortgezet kan worden.

Voor wat betreft de eventuele ombouw naar een biomassacentrale wordt verwezen naar hetgeen hierna beschreven staat, met dien verstande dat voor deze centrales een twee keer zo lange overgangperiode geldt van circa 10 jaar. Al deze centrales hebben een subsidiebeschikking gekregen voor bij- en meestook van biomassa en zijn of al gestart met de ombouw of kunnen dergelijke stappen op korte termijn zetten. Dit betekent dat zij reeds over relevante kennis, vaardigheden en organisatiecapaciteit beschikken voor bij- en meestook en dat zij voldoende tijd hebben om deze desgewenst uit te bouwen voor een volledige omschakeling.

Exploitanten kunnen gedurende de ombouwperiode nog inkomsten genereren met de opwek van elektriciteit doordat stapsgewijs sprake is van vervanging van kolencapaciteit door bijvoorbeeld biomassacapaciteit.

Voor de jaren '90 centrales geldt nog dat zij hun investeringen in de centrale al hebben terugverdiend. Voor hen biedt de overgangperiode de mogelijkheid om gedurende een aantal jaren extra opbrengsten te behalen en om de centrale, al dan niet gefaseerd, gebruiksklaar te maken voor andere brandstoffen. Om die reden wordt het redelijk geacht om de jaren '90 centrales, die een lager rendement hebben dan de nieuwere centrales en derhalve meer CO₂ uitstoten voor dezelfde hoeveelheid opgewekte elektriciteit met behulp van kolen, een kortere overgangperiode te bieden. Hiermee wordt recht gedaan aan de doelstelling van dit wetsvoorstel om zo veel mogelijk CO₂-reductie bij kolengestookte centrales te bereiken zonder dat de belangen van de eigenaren van deze centrales uit het oog worden verloren. De overgangperiode van ruim 5 jaar borgt dat met dit voorstel sprake blijft van een 'fair balance'.

Mocht een centrale ervoor kiezen om vanaf 1 januari 2025 niet langer elektriciteit op te wekken, dan biedt deze overgangperiode voldoende tijd voor een zorgvuldige bedrijfsbeëindiging, zoals het opstellen van een sociaal plan en afronding van financiële en contractuele verplichtingen.

Een eigenaar van een van deze centrales heeft reeds in de media aangekondigd biomassa te willen inzetten om zijn centrale CO₂ neutraal te krijgen. Dit voornemen om het productieproces van een kolencentrale te wijzigen en een ombouw te realiseren naar een 100% biomassacentrale is in de voorgestelde overgangperiode mogelijk. Zoals uit voornoemde al is gebleken, is de ombouw naar een 100% biomassacentrale technisch mogelijk. Bij de subsidie van bij- en meestook van biomassa in kolencentrales wordt een termijn van drie jaar gehanteerd om bij- en meestook te realiseren. Een volledige ombouw naar 100% biomassa vraagt vergelijkbare technische aanpassingen, zodat in beginsel ook hiervoor een termijn van drie jaar redelijk is. Naast technische aanpassingen zijn mogelijk ook andere aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig, zoals de aanvraag van vergunningen, extra inkoop van (duurzame) biomassa en het inregelen en optimaliseren van de centrale. Dit vraagt nauwelijks aanvullende kennis, vaardigheden en organisatiecapaciteit. Mede om deze redenen is gekozen voor een overgangstermijn van 5 jaar.

De centrales behouden de subsidie voor bij- en meestook van biomassa. Dit geldt voor alle beschikkingen voor bij- en meestook van biomassa in kolencentrales. Deze subsidie levert een belangrijke bijdrage aan het behalen van de Europese verplichte doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020 en de doelstelling uit het Energieakkoord van 16% hernieuwbare energie in 2023 en draagt daarnaast ook bij aan het reduceren van de CO₂-uitstoot gedurende de overgangperiode.

Tot slot sluiten de overgangperioden aan bij de verwachte ontwikkeling van de wegleffecten van CO₂ door verplaatsing van elektriciteitsproductie naar het buitenland. Uit het rapport dat in 2016 door de toenmalig minister van Economische Zaken is opgesteld over mogelijke ingrepen rondom kolencentrales (Kamerstukken II 2016/17, 30 196 nr. 505), blijkt dat het op korte termijn verbieden van elektriciteitsproductie met kolen met forse wegleffecten naar het buitenland gepaard gaat, omdat (kolen)centrales in het buitenland voor een groot deel de productie overnemen. Uit het rapport volgt dat algehele sluiting van kolencentrales in 2020 ertoe leidt dat 70% van de vermeden CO₂-uitstoot in Nederland alsnog uitgestoten wordt door vervangende productie in het buitenland. Dit wegleffect is een stuk minder groot naarmate de algehele sluiting van kolencentrales meer richting 2030 plaatsvindt of zoals in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld in geval van uitfasering van kolen deels eind 2024 en



geheel per 1 januari 2030. Ook in geval van de toepassing van alternatieve brandstoffen zal het weglekeffect minder groot zijn.

Voorziening met betrekking tot aanvullende compensatie

Gelet op de voorzienbaarheid van CO₂-reductiemaatregelen voor de centrales al vanaf 2005, het 'de vervuiler betaalt'-principe, de mogelijkheid voor de eigenaren van de centrales om met behulp van andere brandstoffen dan kolen elektriciteit te blijven opwekken en de ruime overgangsperioden die dit voorstel biedt, meent het kabinet dan ook dat sprake is van een 'fair balance' tussen het algemeen belang dat met dit verbod wordt gediend en het belang van de eigenaren van de centrales dat wordt geraakt door de regulering van hun eigendom. Dit voorstel voorziet daarom niet a priori in aanvullende nadeelcompensatie naast de reeds geboden overgangsperioden.

In het wetsvoorstel is in artikel 4 nog wel expliciet de bevoegdheid opgenomen om aanvullende compensatie te kunnen bieden, mocht onverhoopt sprake blijken te zijn van een individuele en buitensporige last als gevolg van het in dit wetsvoorstel geïntroduceerde verbod. Zoals hiervoor uiteengezet is dit wetsvoorstel in lijn met de vereisten van artikel 1 EP EVRM. Dit laat evenwel de mogelijkheid onverlet dat de maatregel voor een eigenaar van een kolengestookte centrale onder omstandigheden kan leiden tot een individuele en buitensporige last. Naar verwachting onderscheiden de eigenaren van de Hemwegcentrale, Amer 9-centrale, Eemshavencentrale, MPP3-centrale en de Rotterdamcentrale zich onvoldoende van elkaar, zodat niet gesproken kan worden van een individuele last. Ook zorgt onder meer de overgangsperiode ervoor dat geen sprake is van een buitensporige last. Een aanvullend recht op compensatie, anders dan voornoemde overgangsperiode, is zoals gezegd daarom niet opgenomen. Echter niet alle individuele aspecten van de centrales zijn bekend, zodat artikel 4 de mogelijkheid onderstreept dat in geval van uitzonderlijke omstandigheden bij een van de eigenaren van een thans nog kolengestookte centrale, de minister in overleg kan en wil treden over eventueel alsnog te bieden compensatie in welke vorm dan ook. Uitgangspunt zal zijn dat eerst wordt gekeken samen met de desbetreffende eigenaar van de centrale of er niet alsnog mogelijkheden zijn om anders dan met kolen de activiteiten van deze centrale voort te zetten. Enkel als er geen compenserende maatregelen mogelijk blijken te zijn, kan sprake zijn van financiële compensatie.

Hemwegcentrale

Zoals hiervoor al is benoemd, wordt aan de Hemwegcentrale geen overgangsperiode geboden en zal het verbod voor deze centrale per 1 januari 2020 ingaan. De exploitant van de Hemwegcentrale ontvangt daardoor geen compensatie in natura. Gelet op met name de korte termijn waarop wordt beoogd het verbod voor deze centrale in werking te laten treden, zal uit het oogpunt van een 'fair balance' aan de exploitant van de Hemwegcentrale nadeelcompensatie geboden worden. Voor compensatie komt in aanmerking het nadeel dat de exploitant van de Hemwegcentrale lijdt doordat hem, anders dan aan de andere centrales, geen overgangsperiode wordt geboden. Mijn ministerie treedt in overleg met de exploitant van deze centrale om de omvang van de nadeelcompensatie conform de juridische kaders vast te kunnen stellen.

6.2. Verdrag inzake het Energiehandvest

Het Verdrag inzake het Energiehandvest (Energy Charter Treaty, hierna: ECT) en investeringsbeschermingsovereenkomsten beschermen investeringen in onder meer energieproductie, zoals productie-installaties voor elektriciteitsopwekking waarop dit voorstel ziet (Trb. 1995, 250). Om aanspraak te kunnen maken op de bescherming onder het ECT moeten zowel het land waar de investeerder is gevestigd als het land waar hij de investering heeft gepleegd partij zijn bij het ECT. De eigenaren van de centrales zouden zich kunnen beroepen op de investeringsbescherming onder het ECT, aangezien zowel Nederland, als het land waar de investering is gedaan, als het land waar zij hun hoofdkantoor hebben (Duitsland, Zweden en Frankrijk) partij zijn bij het ECT. Er zijn geen bilaterale investeringsverdragen tussen deze landen en Nederland van kracht.

Ten aanzien van zogenaamde 'intra-EU investeringen' heeft het Europees Hof van Justitie in de uitspraak van 6 maart 2018 in de procedure tussen Slowakije en Achmea B.V. (HvJ EU 6 maart 2018, C-284/16) op prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van een arbitrageclausule met het Unierecht geantwoord dat een arbitragebeding in de investeringsbeschermingsovereenkomst tussen EU-lidstaten niet verenigbaar is met Unierecht. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat investeerders in de Europese Unie, zoals ook de eigenaren van de kolengestookte elektriciteitscentrales, zich niet langer kunnen beroepen op de arbitragebepaling in intra-EU investeringsverdragen.

In navolging van dit arrest heeft Nederland op 15 januari jl., samen met eenentwintig andere lidstaten in een gezamenlijke verklaring aangegeven welke gevolgen zij verbinden aan de hierboven genoemde uitspraak (zie: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/



documents/190117-bilateral-investment-treaties_en.pdf). Deze verklaring is onder andere getekend door Frankrijk en Duitsland. Zweden heeft de verklaring niet getekend. In de verklaring geven de lidstaten aan dat de intra-EU investeringsakkoorden in strijd met Europees recht worden geacht en dat er geen arbitragezaken meer gestart mogen worden onder deze akkoorden. Daarbij wordt ook aangegeven dat de intra-EU toepassing van het Energie Handvest Verdrag (ECT) in strijd met Europees recht wordt geacht. Door ondertekening van deze verklaring geeft Nederland aan de bilaterale investeringsakkoorden met andere Europese landen te zullen beëindigen, uiterlijk op 6 december 2019. De lidstaten zullen in verder overleg met de Europese Commissie treden over de vraag of aanvullende stappen nodig zijn om de gevolgen van de uitspraak in relatie tot intra-EU toepassing van het ECT te verduidelijken. Het kabinet acht het dus niet aannemelijk dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een arbitragegeschied dat onderworpen zal worden aan investeringsarbitrage.

Mochten Zweedse investeerders toch besluiten een claim onder het ECT in te dienen, dan kan in eerste plaats gewezen worden op de niet-ontvankelijkheid van een tribunaal als gevolg van de uitspraak van het Hof van Justitie in de Achmea-zaak in de relatie tussen EU-lidstaten. Ook materieel-rechtelijk meent het kabinet dat een dergelijke claim niet zal slagen. Het ECT bevat een aantal artikelen waar investeerders potentieel gebruik van zouden kunnen maken. In het bijzonder gaat het hier om aanspraak op artikel 13, verbod op directe en indirecte onteigening en artikel 10, eerste lid, het recht op een redelijke en billijke behandeling. Op grond van artikel 13 van het ECT is het verboden om een productie-installatie waar elektriciteit wordt opgewekt te nationaliseren, onteigenen of aan maatregelen te onderwerpen die een soortgelijk effect hebben als nationalisatie of onteigening. Onteigening is toegestaan als wordt voldaan aan vier cumulatieve criteria:

1. onteigening geschiedt in het algemeen belang;
2. onteigening is niet discriminerend;
3. onteigening geschiedt met inachtneming van een behoorlijke rechtsgang; en
4. onteigening gaat gepaard met de betaling van een prompte, adequate en doeltreffende compensatie.

Over de vraag of sprake is van onteigening of een maatregel met vergelijkbaar effect (hierna: indirecte onteigening) blijkt uit diverse openbare arbitragevonnissen dat eerst sprake is van indirecte onteigening als de investeerder door de maatregel, volledig of voor een aanzienlijk deel, het recht op zijn eigendom wordt ontzegd of de effectieve controle over zijn investering verliest dan wel dat hierdoor de investering, geheel of voor een aanzienlijk deel, zijn waarde verliest (zie o.a. AES Summit Generation Limited en AES Tisza Erömü Kft. v. Hongarije, ICSID zaaknr. ARB/07/22, toewijzing 23 september 2010, par. 14.3.1. en Mamidoil Jetoil Greek Petroleum Products Societe Anonyme S.A. v. Albanië, ICSID zaaknr. ARB/11/24, toewijzing 30 maart 2015, par. 563, 566-570). Daarbij volgt uit vaste jurisprudentie dat de vraag of er sprake is van indirecte onteigening, per zaak beoordeeld moet worden en afhankelijk is van een feitelijk onderzoek op basis van o.a. de economische impact van de maatregel, waarbij het enige feit dat een maatregel een negatief effect heeft op de waarde van een investering onvoldoende is om indirecte onteigening vast te stellen, de duur van een maatregel en het karakter van de maatregel waarbij gekeken wordt naar het doel en de context waarin de maatregel wordt genomen (zie o.a. Waste Management v. Mexico, toewijzing 30 april 2004, par. 159). Verder volgt uit vaste jurisprudentie dat het introduceren of wijzigen van niet-discriminerende wetgeving om het publieke belang te dienen, niet gezien kan worden als onteigening, tenzij er specifieke verplichtingen zijn aangegaan door de overheid met de buitenlandse investeerder, zie o.a. Methanex v. USA, toewijzing 3 augustus 2005 en Saluka v. Tjechië, gedeeltelijke toewijzing 17 maart 2006, par. 255.

Dit wetsvoorstel introduceert een verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking en grijpt als zodanig niet in op de zeggenschap die de eigenaren van de centrales over hun onderneming kunnen uitoefenen. Ook ontnemt het wetsvoorstel geen aanspraken van de eigenaren van de centrales op (een deel van) hun eigendom. Evenmin heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat de investering (grotendeels) waardeloos wordt. Het wetsvoorstel heeft derhalve, gelet op voornoemde arbitragevonnissen, niet tot gevolg dat sprake is van indirecte onteigening. Voor zover al zou worden aangenomen dat wel sprake zou zijn van indirecte onteigening, wordt met dit wetsvoorstel voldaan aan de vier vereisten die artikel 13 ECT stelt.

Artikel 10 ECT verlangt dat buitenlandse investeerders een eerlijke en billijke behandeling krijgen alsook dat de overheid voor hen een stabiel investeringsklimaat dient te borgen. In dit kader is het van belang dat de overheid geen verwachtingen heeft gewekt op het moment van het doen van de investering die met dit wetsvoorstel weer ongedaan zouden worden gemaakt. Concreet betekent dit dat de vraag beantwoord moet worden of de centrales erop mochten vertrouwen dat de maatregel zoals aangekondigd in onderhavig wetsvoorstel achterwege zou blijven gelet op eerdere uitlatingen of opgewekte verwachtingen aan de zijde van de overheid. Zoals hiervoor reeds uiteengezet, is door de overheid op het moment van het doen van de investering duidelijk kenbaar gemaakt dat CO₂-beperkende maatregelen zouden volgen en dat het beperken en op den duur voorkomen van CO₂-emissies noodzakelijk zou zijn voor voortzetting van de activiteiten van de kolencentrales.



Het wetsvoorstel is in daarom in lijn met artikel 10 ECT.

7. Effecten van de voorgestelde maatregel

Een verbod op het gebruik van kolen voor de opwekking van elektriciteit heeft mogelijk invloed op de samenstelling van het Nederlandse productiepark en daarmee de leveringszekerheid van elektriciteit. In het in paragraaf 2 van deze toelichting genoemde rapport van Frontier Economics is ook het effect is van het verbod op kolen voor elektriciteitsproductie op de leveringszekerheid onderzocht. Hierbij heeft Frontier Economics de effecten in de jaren 2018, 2020, 2023, 2030, 2035, 2040 en 2050 geanalyseerd. Ten aanzien van de leveringszekerheid blijkt dat er in alle jaren voldoende beschikbaar vermogen (inclusief importcapaciteit) is om aan de piekvraag te voldoen. De leveringszekerheid komt dus niet in gevaar door dit wetsvoorstel. Deze bevindingen sluiten aan bij de conclusies uit het rapport dat in 2016 door de toenmalig minister van Economische Zaken is opgesteld over mogelijke ingrepen rondom kolencentrales (Kamerstukken II 2016/17, 30 196 nr. 505).

Uit voornoemd rapport blijkt dat dit verbod in combinatie met de eveneens aangekondigde maatregel voor een nationale CO₂-minimumprijs met het prijspad zoals afgesproken in het Regeerakkoord, gepaard kan gaan met

risico's op het gebied van leveringszekerheid. Frontier geeft aan dat een unilaterale CO₂-minimumprijs het rendement van Nederlandse gascentrales zodanig onder druk zet dat energiemaatschappijen deze per 2020 buiten gebruik stellen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat er in latere jaren (2025 tot 2030) niet op elk moment voldoende beschikbaar binnenlandse productiecapaciteit en interconnectiecapaciteit is om aan de piekvraag te kunnen voldoen en het elektriciteitsnet uit balans raakt.

De maatvoering van de minimum CO₂-prijs en de gevolgen voor de leveringszekerheid zijn uitvoerig besproken aan de elektriciteitstafel van het klimaatakkoord. De brede groep van partijen aan deze tafel variërend van elektriciteitsproducenten tot milieuorganisaties heeft dit vraagstuk gewogen alsook in combinatie met het kolenverbod en is gekomen tot een prijspad waarmee het publieke belang van leveringszekerheid geborgd wordt. Bij de keuze van de vormgeving van het prijspad is gebruik gemaakt van de inzichten die experts, waaronder het Planbureau voor de Leefomgeving, hebben over de effecten van een nationale minimumprijs op verduurzaming en de leveringszekerheid. Experts geven aan dat een geleidelijk oplopende minimumprijs met een marge onder het verwachte prijspad van het EU-ETS essentieel is om de leveringszekerheid te borgen. Zij geven verder aan dat een dergelijk geleidelijk oplopend prijspad, ook wanneer deze lager ligt dan de nu verwachte ETS-prijs, een belangrijke prikkel geeft voor verduurzaming, vanwege de zekerheid die het de markt biedt over de prijs van CO₂-uitstoot ongeacht de ontwikkeling in de ETS-prijs. Gelet op deze adviezen is het kabinet voornemens een wetsvoorstel voor een minimum CO₂-prijs te introduceren waarbij de CO₂-minimumprijs tot en met 2030 beduidend lager zal liggen dan de verwachte ETS-prijs, waardoor met die maatregel in combinatie met dit voorstel er geen gevaar voor de leveringszekerheid ontstaat. Wanneer de ons omringende landen ook CO₂-reductiemaatregelen nemen bij kolencentrales, zoals de reeds door Duitsland aangekondigde 'kolenaustieg' per 2022 dan kan dit effecten hebben op de leveringszekerheid. Enkel de door Duitsland aangekondigde maatregel zal naar verwachting nog geen negatieve effecten hebben op de leveringszekerheid, omdat er voldoende capaciteit is bij bijvoorbeeld gascentrales. Wel is de verwachting dat met een dergelijke maatregel de internationale CO₂-effecten verbeteren. Zoals reeds volgt uit paragraaf 5 heeft de aanscherping van de ETS-richtlijn geen gevolgen voor de leveringszekerheid.

Dit wetsvoorstel heeft ook gevolgen voor de prijs die burgers en bedrijven betalen voor hun elektriciteitsgebruik. De analyse van Frontier Economics laat zien dat als gevolg van dit wetsvoorstel de groothandelsprijs voor elektriciteit naar verwachting in 2030 beperkt (circa 3%) hoger zal liggen dan in de situatie zonder een verbod op het gebruik van kolen.

8. Regeldruk

Met dit wetsvoorstel wordt een verbod ingevoerd op het gebruik van kolen als brandstof voor de elektriciteitsproductie. Zoals beschreven in paragraaf 3 is er uitvoerig onderzoek gedaan naar alternatieve instrumenten om CO₂-reductie bij kolencentrales te realiseren. Er is gebleken dat er geen minder belastende alternatieven zijn om het doel van CO₂-reductie bij kolencentrales te bereiken. Ten aanzien van de regeldrukkosten is er sprake van diverse eenmalige kosten. Ten eerste vallen hieronder de kosten die de exploitanten van de centrales maken om kennis te nemen van dit wetsvoorstel, waaronder het inwinnen van intern en extern advies om de bepalingen van dit voorstel te kunnen naleven. Op basis van een intern uurtarief van € 54 per medewerker, 20–60 uur aan werkzaamheden voor vijf kolengestookte elektriciteitscentrales zullen de kosten op basis van een grove inschatting variëren tussen € 5.400 en € 16.200.

Naast technische aanpassingen zijn mogelijk ook andere aanpassingen in de bedrijfsvoering nodig, zoals de aanvraag van milieu en watervergunningen en de kosten die gepaard gaan met het inregelen



van de installaties. Ten aanzien van de milieu en watervergunningen is het realistisch dat er als gevolg van de wetswijziging een wijziging van de vergunningen noodzakelijk is. Voor deze vergunningen worden geen leges geheven. Door de bedrijven zullen aanvragen opgesteld worden om hun vergunningen te wijzigen. Op basis van een uurtarief van € 54 per medewerker, waarbij 5 medewerkers circa gezamenlijk circa 350–1750 uur hieraan besteden zullen de kosten op basis van een grove inschatting variëren tussen € 94.500 en € 472.500.

Wanneer exploitanten van kolencentrales beslissen om hun centrales geschikt te maken voor (een) andere brandstof(fen), dan zal dit ook tot eenmalige kosten voor het aanpassen van de productiecentrales leiden (inclusief het inregelen van de installaties). De hoogte van deze kosten is afhankelijk van de wijze waarop eventueel de centrales worden aangepast en voor welke brandstoffen zij geschikt worden gemaakt. De hoogte van deze eenmalige kosten hangen af van de keuzes die de exploitanten hierbij maken. Zo kunnen zij als alternatieve brandstof in plaats van kolen kiezen voor bijvoorbeeld biomassa, biobrandstoffen, waterstof, hernieuwbare gassen, ammoniak, afvalstoffen en ijzerpoeder voor de elektriciteitsproductie. Een inschatting van de kosten voor de ombouw is daarom lastig te maken.

Wanneer de exploitanten van een kolencentrale beslissen om hun centrale geschikt te maken voor (een) andere brandstof(fen), dan betekent dit ook dat zij structureel kosten zullen maken voor deze andere brandstoffen. De hoogte van deze kosten is wederom afhankelijk van de brandstofkeuze van de betreffende exploitant. In het geval van ombouw naar een 100% biomassacentrale hangt de mate waarin deze brandstofkosten hoger zijn dan de brandstofkosten voor het gebruik van kolen af van of, en in welke mate, de exploitanten van kolencentrales SDE+-subsidies ontvangen voor de (bij- en mee) stook van biomassa in hun centrale. Wanneer exploitanten geen subsidie ontvangen voor biomassa (bij- en mee) stook, dan kunnen zij ook kiezen voor de bij- en meestook van alternatieve biomassa zoals diermeel en VGI (reststromen uit de voedings- en genotsmiddelen industrie). Deze vormen van biomassa zijn voordeliger dan de houtpellets die worden gebruikt voor de gesubsidieerde bij- en meestook in kolencentrales. Ook kunnen de prijzen voor duurzame biomassa tussen nu en het moment dat sprake is van ombouw aanzienlijk verschillen afhankelijk van de vraag naar en het aanbod van deze brandstof.

9. Handhaving

In dit wetsvoorstel wordt een verbod geïntroduceerd om in een productie-installatie elektriciteit op te wekken met behulp van kolen. Dit verbod kan in de eerste plaats worden geëffectueerd via de vergunningverlening. Alle kolencentrales beschikken over milieuvergunningen. Deze vergunningen zijn afgegeven op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of voorgangers hiervan. Artikel 5.19, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht beschrijft de situaties waarin het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning te verlenen, te weten Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincie, deze geheel of gedeeltelijk kan intrekken. Eén van de situaties waarin een vergunning kan worden ingetrokken, is als de houder van de vergunning de geldende algemene regels niet naleeft (artikel 5.19, eerste lid, onderdeel d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).

Aanvullend hierop is in het wetsvoorstel ook vastgelegd dat toezicht op de naleving wordt gehouden op het in dit wetsvoorstel opgenomen verbod. Het toezicht op de naleving wordt gedaan door bij besluit aangewezen ambtenaren van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Deze taak sluit goed aan bij de taken die de NEa op dit moment verricht. De NEa is nu al toezichthouder en houdt toezicht op het ETS-systeem op basis van de Wet milieubeheer, en ook op het Besluit conformiteitbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen.

De toezichthouders zullen toezicht uitoefenen op de vraag of er inderdaad, indien de overgangperiode verstreken is, geen kolen worden gebruikt voor de productie van elektriciteit.

Bij de uitvoering van hun toezichtstaken kunnen toezichthouders gebruik maken van de bevoegdheden van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent onder meer dat ze plaatsen (zoals bedrijfsterreinen) kunnen betreden, vervoermiddelen kunnen onderzoeken, inzage kunnen vorderen van bedrijfsadministraties, deze administraties in beslag kunnen nemen, monsters kunnen nemen en deze laten analyseren.

Indien dit toezicht hiervoor aanleiding geeft, voorziet artikel 6 van dit voorstel in de mogelijkheid een last onder bestuursdwang, waarmee ook de mogelijkheid bestaat om een last onder dwangsom op te leggen. Gedeputeerde Staten heeft ook al op grond van artikel 5.19, eerste lid, onder d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de mogelijkheid om bij overtreding van het verbod de vergunning in te trekken, waardoor de centrale niet langer in bedrijf mag zijn, daarom is het niet nodig geoordeeld om naast de mogelijkheid een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen ook te kiezen voor een bestuurlijke boete. Ook strafrechtelijke handhaving van dit verbod wordt niet opportuun geacht.



10. Consultatie en toetsing

10.1. Internetconsultatie

Een eerdere versie van dit wetsvoorstel is op de website www.internetconsultatie.nl geplaatst. Hierop zijn in totaal 10 reacties ontvangen. Deze zijn afkomstig van burgers, organisaties en de eigenaren van de kolencentrales waarop dit voorstel betrekking heeft.

In alle reacties wordt het doel dat met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd, namelijk om een aanzienlijke CO₂-reductie te bewerkstelligen, ondersteund.

In enkele reacties wordt aangegeven dat hoewel het wetsvoorstel CO₂-reductie in Nederland tot gevolg heeft, de CO₂-uitstoot in naburige landen zal toenemen waarbij ook de vraag wordt gesteld of er dan nog wel sprake is van CO₂-reductie. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 2 van deze toelichting aangevuld met de bevindingen van de recent gepubliceerde Frontier analyse die een nadere duiding geeft van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor CO₂-reductie in naburige landen en in de EU.

Een aantal reacties ging in op de vraag vanaf wanneer sluiting te voorzien was. Gesteld werd dat de verwachting is gewekt dat kolencentrales pas vanaf 2050 geen CO₂-emissies meer mochten hebben, waarbij werd verwezen naar het Energierapport 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 023 nr. 14, bijlage 1, p. 27). Echter, in het Energierapport 2005 staat dat al binnen 10 jaar na de inbedrijfstelling van de centrale een beslissing moet worden genomen over CO₂-afvang en -opslag en dat dan mee- en bijstoken van biomassa onvoldoende is. Ook wordt in het Energierapport 2005 opgemerkt dat niet te garanderen is dat er geen aanscherpingen komen van de emissie-eisen. Kortom, kolencentrales werden in 2005 al geacht om na inbedrijfstelling rekening te houden met de reductie van CO₂-emissies.

Ook werd opgemerkt dat sluiting van centrales eerst voorzienbaar was vanaf de aanneming van de motie van 26 november 2015 van Van Weyenberg/Van Veldhoven om een plan op te stellen voor het uitfasen van alle kolencentrales in Nederland en niet al vanaf 2005. Dit wetsvoorstel behelst evenwel niet een sluitingswet, maar een verbod op het gebruik van kolen bij het opwekken van elektriciteit. Vanaf ten minste 2005 was, zoals uiteengezet in paragraaf 4 van deze toelichting, voorzienbaar dat CO₂-reductie maatregelen getroffen zouden worden om emissies bij kolencentrales te beperken.

Daarnaast wordt in een aantal reacties gevraagd naar de economische haalbaarheid voor de toepassing van biomassa. Er zijn verschillende soorten biomassa, die qua prijs onderling aanzienlijk verschillen. Zo is alternatieve biomassa zoals reststromen uit de landbouw, voedings- en genotsmiddelen industrie significant voordeliger dan bijvoorbeeld de houtpellets die normaliter worden gebruikt voor de gesubsidieerde bij- en meestook in kolencentrales. Bovendien wordt op dit moment door verschillende partijen gekeken naar nieuwe vormen van biomassa om toe te passen. Ook wordt gekeken naar hoe de waarde van biomassa kan worden gemaximaliseerd door de waardevolle elementen uit deze biomassa te halen en te valoriseren (oftewel te verkopen of voor andere doeleinden te gebruiken) en de overige delen te verbranden. Tot slot is voor de economische haalbaarheid niet alleen de prijs van de brandstof bepalend maar ook de marktomstandigheden voor de verkoop van elektriciteit. Deze ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat biomassa binnen afzienbare tijd economisch haalbaar zal zijn.

Eén van de consultatiereacties refereert aan warmteproductie met behulp van kolen. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat momenteel warmteproductie met behulp van kolen enkel voorkomt als bijproduct van elektriciteitsproductie. De verwachting is dat wanneer elektriciteitsproductie met behulp van kolen verboden wordt, er geen sprake zal zijn van de productie van enkel warmte met behulp van kolen omdat dit economisch onhaalbaar is door de investeringen die gedaan zouden moeten worden in de productie-installaties om dit mogelijk te maken.

Verschillende consultatiereacties vroegen aandacht voor de verhouding tussen het wetsvoorstel en Europese of internationale regels. Een van de consultatiereacties stelt dat dit voorstel in strijd is met de EU ETS, omdat het niet zou zijn toegestaan om de CO₂-uitstoot van bepaalde bronnen te reguleren. Op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de EU-ETS wordt nader ingegaan in paragraaf 5. Ook werd in een consultatiereactie gesteld dat dit wetsvoorstel in strijd is met artikel 10 ECT. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 6.2 aangevuld.

10.2. ATR

In de consultatieperiode is het wetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het college adviseert voor het tijdstip van inwerkingtreding van het wetsvoorstel vast te houden aan de vaste verandermomenten. In het wetsvoorstel wordt echter directe inwerkingtreding van het wetsvoorstel voorgesteld. Enerzijds hoeven partijen niets voor te bereiden voor de inwerkingtreding



en anderzijds geeft dit een zo ruim mogelijke overgangperiode voor de energiecentrales die gebruik maken van kolen.

Het college adviseert toe te zien op de samenwerking en afstemming en indien nodig deze te organiseren en coördineren. Provincies zijn het bevoegd gezag in geval van omgevingsvergunningen voor kolencentrales. In artikel 5, derde lid, is de mogelijkheid opgenomen voor de NEa om informatie uit te wisselen met Gedeputeerde Staten ten behoeve van het toezicht op naleving van het verbod en de handhaving ervan. Indien en voor zover nodig, zal ook vanuit mijn departement waar mogelijk worden toegezien op samenwerking en afstemming. Als laatste adviseert het college de gevolgen voor de regeldruk verder in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel. Hierbij is het met name van belang inzicht te verwerven in de mate waarin de kosten als bedrijfseigen moeten worden gezien. Ten aanzien hiervan is de regeldruk paragraaf aangepast en verder gespecificeerd.

10.3. Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets

De NEa is gevraagd een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren over dit wetsvoorstel.

In dat kader heeft de NEa opgemerkt dat op basis van het voorstel NEa inspecteurs zullen moeten vaststellen of er inderdaad geen kolen meer worden gebruikt voor de productie van elektriciteit. Deze inspectie zal zowel plaatsvinden via reeds beschikbare informatie bij de vergunningverlening van installaties onder het EU ETS, als fysiek op locatie. Tussen 1 januari 2025 en 1 januari 2030 geldt een overgangperiode voor productie-installaties met een elektrisch rendement van meer dan 44%. In het wetsvoorstel is het elektrisch rendement omschreven als het elektrisch rendement zoals opgenomen in de omgevingsvergunning. De NEa constateert dat deze verwijzing naar wat in de omgevingsvergunning is opgenomen uit het oogpunt van toezicht en handhaving een goede zaak is. Hierdoor is dit een vaststaand getal dat niet kan fluctueren en dus ook geen controle behoeft.

De NEa vraagt in hoeverre in het voorstel rekening is gehouden met de mogelijkheid van de vergassing van kolen in een andere installatie en of een dergelijke installatie ook onder het verbod valt. Ook vraagt de NEa hoe er wordt omgegaan met de proces/restgassen die vrijkomen bij de productie van bijvoorbeeld staal die vervolgens worden gebruikt voor de productie van elektriciteit.

In artikel 1 volgt uit de definitie van productie-installatie dat enkel installaties die kolen gebruiken voor het opwekken van elektriciteit onder het verbod vallen. Ook volgt uit deze definitie dat het bij een productie-installatie om verschillende productie-eenheden kan gaan die allen worden beschouwd als behorende tot die ene productie-installatie. Indien het hoofddoel is om kolen te gebruiken voor de opwekking van elektriciteit, al dan niet voorafgaande aan vergassing en al dan niet in verschillende productie-eenheden, valt dit ook onder het verbod. Op dit moment is deze situatie evenwel slechts theoretisch. Het gebruik van kolen voor andere toepassingen, anders dan met het hoofddoel de productie van elektriciteit, valt niet onder het verbod.

De NEa heeft voorts geadviseerd om in dit voorstel een rechtsgrond voor informatie-uitwisseling tussen de aangewezen ambtenaren van de NEa en het bevoegd gezag van de milieuvergunning op te nemen, zodat zij informatie mogen uitwisselen die ziet op de naleving van het verbod. Deze grondslag is thans opgenomen in artikel 5, derde lid.

Tot slot heeft de NEa aangegeven dat er geen analyse heeft plaatsgevonden van het verwachte nalevingsgedrag en de fraudebestendigheid van het verbod. Gelet op het beperkte aantal installaties, de maatschappelijke druk en de duidelijkheid van de norm verwacht zij een hoge mate van spontane naleving. Ook verwacht zij geen grote fraudemogelijkheden.

10.4. Notificatie

Het wetsvoorstel bevat een technisch voorschrift in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij een technisch voorschrift dat voorgelegd moet worden aan de Europese Commissie (PbEU 2015, L 214/1). Het verbod om voor de productie gebruik te maken van steenkool is te kwalificeren als een eis die geen technische specificatie is maar die strekt tot een verbod van de vervaardiging, invoer, de verhandeling of het gebruik van een product (i.c. steenkool), en dit verbod kan de handel in steenkool ongunstig beïnvloeden omdat steenkool in Nederland overwegend wordt gebruikt voor de productie van elektriciteit. Zoals hiervoor in paragraaf 3 al is opgemerkt is dit verbod nodig, omdat elektriciteitsproductie met kolen één van de meest CO₂-intensieve methoden is om elektriciteit op te wekken. Het uitfasen van kolen als brandstof voor de elektriciteitsproductie is noodzakelijk om de benodigde CO₂-reductie te bereiken ter bescherming van het klimaat. De eventuele belemmeringen van de vrije



vestiging en het vrij verkeer die gepaard gaan met dit verbod, worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang, te weten de bescherming van het klimaat. Ook blijkt uit paragraaf 3 dat dit verbod de meest geschikte maatregel is om CO₂-reductie bij kolencentrales te bereiken en dat de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk is ter bescherming van dit belang. Evenmin is sprake van een discriminerende maatregel, omdat het verbod zonder onderscheid ziet op alle installaties in Nederland die met behulp van kolen elektriciteit produceren. Voor deze kennisgeving geldt een stand still-periode van drie maanden (artikel 6 van de richtlijn). Het wetsvoorstel zal daarom na toezending aan de Tweede Kamer bij de Europese Commissie worden genotificeerd.

II Artikelen

Artikel 1

In artikel 1 worden enkele begrippen nader gedefinieerd. Zo wordt bij de omschrijving van kolen verwezen naar de GN-codes 2701, 2702 en 2704 zoals deze zijn opgenomen in Bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistiekomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief (PbEU 1987, L 256). GN-code 2701 staat voor steenkool; briketten, eierkolen en dergelijke van steenkool vervaardigde brandstoffen waaronder cokeskolen en bitumineuze kolen. GN-code 2702 staat voor bruinkool, ook indien geperst maar anders dan git. En tot slot staat GN-code 2704 voor cokes en half-cokes van steenkool, bruinkool of van turf, ook indien geperst, waaronder retortenkool.

Het begrip productie-installatie is opgenomen om te verduidelijken dat dit wetsvoorstel enkel van toepassing is op kolengestookte elektriciteitscentrales en niet op andere installaties die kolen gebruiken in hun bedrijfsproces.

Artikel 2, 3 en 7

Dit wetsvoorstel bevat een verbod om in een productie-installatie elektriciteit op te wekken met behulp van kolen. Het verbod heeft onmiddellijke werking. Artikel 3 biedt echter kolencentrales, zijnde productie-installaties die, al dan niet uitsluitend, met behulp van kolen elektriciteit opwekken, een overgangperiode waarin zij nog wel met kolen elektriciteit mogen opwekken. Voor alle kolencentrales geldt een overgangperiode tot en met 31 december 2024 waarin zij (al dan niet deels) nog kolen mogen gebruiken voor de elektriciteitsopwekking. Voor kolengestookte elektriciteitscentrales met een elektrisch rendement van 44% of meer loopt deze overgangperiode tot 1 januari 2030. Naar aanleiding van de consultatiereacties wordt de overgangperiode niet bepaald door het netto elektrisch rendement maar door het rendement zoals opgenomen in de verleende omgevingsvergunning.

Artikel 3a

In afwijking van artikel 3, onderdeel a, wordt aan de Hemwegcentrale geen overgangperiode tot 31 december 2024 geboden maar heeft het verbod om met behulp van kolen elektriciteit op te wekken voor deze centrale al effect per 1 januari 2020.

Artikel 4

Dit artikel regelt expliciet de bevoegdheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat om aanvullende compensatie te kunnen bieden. Dit voor het geval dat het voorgestelde verbod, anders dan nu verwacht, voor een van de eigenaren van de kolengestookte elektriciteitscentrales een individuele, buitensporige last met zich mee zou brengen waardoor er geen 'fair balance' meer zou bestaan tussen het algemeen belang dat met deze maatregel wordt gediend en de belangen van de eigenaar van de desbetreffende kolengestookte elektriciteitscentrale bij ongestoord genot van zijn eigendom. De Minister kan op verzoek van de eigenaar van de kolengestookte elektriciteitscentrale en indien deze aantoont dat het verbod – anders dan bij een van de andere exploitanten van een kolengestookte centrale – een buitensporige last op hem legt, in overleg treden over op welke wijze alsnog een 'fair balance' bereikt kan worden. De mogelijkheid tot overleg met de eigenaren bestaat ook zonder deze bepaling, maar door dit te expliciteren wordt nogmaals door het kabinet onderstreept dat het niet de bedoeling van dit voorstel is dat op de eigenaren van de centrales een individuele, buitensporige last wordt gelegd.

Voor de Hemwegcentrale geldt dat door het ontbreken van een overgangperiode en het op korte termijn ingaan van het verbod naar alle waarschijnlijkheid sprake zal zijn van een individuele en buitensporige last. Om die reden zal in overleg getreden worden met de eigenaar van deze centrale en kan op grond van deze bepaling compensatie worden geboden.



Artikel 5 en 6

In artikel 5, eerste en tweede lid, wordt voor de Minister de bevoegdheid vastgelegd om als toezicht-
houder ambtenaren van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa) aan te wijzen.

Artikel 5, derde lid, bevat een grondslag om door de ambtenaren van de NEa in het kader van hun
toezichtstaak verkregen gegevens en inlichtingen te mogen delen met derden. Het verstrekken van
informatie is alleen mogelijk aan een bestuursorgaan dat ingevolge artikel 5.19, eerste lid, onder d,
van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevoegd is om een vergunning in te trekken
vanwege niet naleving van het in dit voorstel geïntroduceerde verbod op het gebruik van kolen voor
de elektriciteitsopwekking. De aangewezen ambtenaren van de NEa mogen derhalve gedeputeerde
staten informeren als sprake blijkt te zijn van niet-naleving van het verbod. Met behulp van deze
informatie-uitwisseling kan afstemming plaatsvinden over de wijze van toezicht op naleving en
handhaving van het verbod en draagt bij aan een effectieve en efficiënte uitoefening van deze taken
door de verschillende bevoegde instanties. De geheimhoudingsverplichting staat hierbij wel voorop.

In geval van overtreding kan de toezichthouder namens de Minister op grond van artikel 5:32 Awb een
last onder dwangsom opleggen.

Voor een nadere toelichting op de handhaving wordt verwezen naar paragraaf 9 van het algemene
deel van deze toelichting.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,