

# **Regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie)**

## **VOORSTEL VAN WET**

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 CO<sub>2</sub>-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 statistiekomenclatuur 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.

Gegeven

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,

# **Regels voor het produceren van elektriciteit met behulp van kolen (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie)**

## **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 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](http://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% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030 (ten opzichte van 1990) en optellen tot een reductie van de CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie van 55% in 2030 (ten opzichte van 1990).

Om aan de CO<sub>2</sub>-reductiedoelstelling van 49% te voldoen, moet Nederland haar CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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, 30196, 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, 30196, 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% CO<sub>2</sub>-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, 30196, 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 CO<sub>2</sub>-reductie - niet ter discussie staat en uitgangspunt vormt voor het kabinetsbeleid (Kamerstukken II 2017/18, 32813, 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie in Nederland in 2030 (zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 30196 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> te bereiken. Het kabinet heeft zich gecommitteerd aan maatregelen die optellen tot een reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van 49 procent in 2030 (ten opzichte van 1990). De realisatie van CO<sub>2</sub>-reductie bij Nederlandse kolengestookte elektriciteitscentrales draagt hier in belangrijke mate aan bij. Elektriciteitsproductie met kolen is één van de meest CO<sub>2</sub>-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, 30196, nr. 559). De productie hiervan ging gepaard met ongeveer 29,5 megaton aan CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> uit per kilowattuur. En bij de productie van elektriciteit met kerncentrales en uit hernieuwbare bronnen is de CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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, 34627, nr. 15).

Het in dit wetsvoorstel opgenomen verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking gaat zo snel mogelijk in. Voor de overgangsperioden 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 overgangsperiode wordt verwezen naar paragraaf 6.1 van deze toelichting.

## **4. Voorzienbaarheid van voorgestelde CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening. Hieronder een kort overzicht.

In de periode voor de vergunningverlening voor de drie nieuwe centrales was het duidelijk dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de nieuwe centrales in de toekomst sterk beperkt zou moeten worden. In het Energierapport 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29023, nr. 14, p. 26-27) stond al dat de inzet van kolen geen afbreuk mocht doen aan het realiseren van de CO<sub>2</sub>-emissieafspraken en dat gedurende de levensduur de centrales hun CO<sub>2</sub>-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, 31510, nr. 2, p. 13 en 16), per brief aan de Tweede Kamer in 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 28240 en 29023, nr. 77) en in 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31209, 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 CO<sub>2</sub>-uitstoot van kolencentrales verlagen tot op of onder de voorgestelde emissiedrempel (zie Kamerstukken II 2007/08, 31362). Verder zijn er diverse moties aangenomen met het oog op beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van centrales en uitfasering van het gebruik van kolen, waaronder de motie Vendrik uit 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32123 XIII, nr. 38) en de motie Pechtold, Klaver en Segers uit 2016 (Kamerstukken II 2016/17, 34550, nr. 14).

## 4.2 Maatregelen van de overheid voor CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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, 28240, 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 CO<sub>2</sub>-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, 32813, 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 CO<sub>2</sub> verder te reguleren.

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 CO<sub>2</sub>-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.

#### 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 CO<sub>2</sub>-reductie betreft een dwingende reden van algemeen belang, te weten het bereiken van een aanzienlijke CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductiemaatregelen voor de centrales. Zo was al duidelijk voor de bouw van enkele centrales dat de CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-beperkende maatregelen zouden volgen.

Daarnaast was vanaf 2005 ook duidelijk dat de noodzakelijke klimaatdoelstellingen zouden vragen om verdergaande CO<sub>2</sub>-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, 34627 nr. 14) dat CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie bij centrales te stimuleren heeft de overheid de afgelopen jaren diverse subsidies verstrekt en daarmee de centrales financieel geholpen om hun CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> reductie. Gelet op het voorstel voor hoofdlijnen van een Klimaatakkoord dat op 10 juli 2018 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 32813, 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 CO<sub>2</sub> 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 wetsvoorstel 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.

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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> neutraal te krijgen. Dit voornemen om het productieproces van een kolencentrale te wijzigen en een ombouw te realiseren naar een 100% biomassa centrale is in de voorgestelde overgangperiode mogelijk. Zoals uit voornoemde al is gebleken, is de ombouw naar een 100% biomassa centrale 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. Echter zijn naast technische aanpassingen 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. 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 CO<sub>2</sub>-uitstoot gedurende de overgangperiode.

Tot slot sluiten de overgangperiodes aan bij de verwachte ontwikkeling van de wegleffecten van CO<sub>2</sub> 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, 30196 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 CO<sub>2</sub>-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 wegleffect minder groot zijn.

#### *Voorziening met betrekking tot aanvullende compensatie*

Gelet op de voorzienbaarheid van CO<sub>2</sub>-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 overgangperiodes 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 overgangperiodes.

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 overgangperiode ervoor dat geen sprake is van een buitensporige last. Een aanvullend recht op compensatie, anders dan voornoemde overgangperiode, 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.

## **6.2 Verdrag inzake het Energiehandvest**

Het Verdrag inzake het Energiehandvest (Energy Charter Treaty , hierna: ECT) beschermt 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 kunnen zich beroepen op de bescherming onder het ECT, aangezien zowel Nederland, als land waar de investering is gedaan, als het land waar zij hun hoofdkantoor hebben (Duitsland, Zweden en Frankrijk) partij zijn bij het ECT.

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 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 d.d. 30 maart 2015, par. 563, 566-570).

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 CO<sub>2</sub>-beperkende maatregelen zouden volgen en dat het beperken en op den duur voorkomen van CO<sub>2</sub>-emissies noodzakelijk zou zijn voor voortzetting van de activiteiten van de kolencentrales. Het wetsvoorstel is in daarom in lijn met artikel 10 ECT.

Het is evenwel gelet op de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 6 maart 2018 in de procedure tussen Slowakije en Achmea B.V. (HvJ EU 6 maart 2018, C-284/16) niet aannemelijk dat dit wetsvoorstel zal leiden tot een arbitragegeschil. In deze zaak antwoordde het Hof op prejudiciële vragen over de verenigbaarheid van een arbitrageclausule met het Unierecht dat het arbitragebeding in de investeringsbeschermingsovereenkomst 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 uit het Energiehandvestverdrag.

## **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, 30196 nr. 505).

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 CO<sub>2</sub>-reductie bij kolencentrales te realiseren. Er is gebleken dat er geen minder belastende alternatieven zijn om het doel van CO<sub>2</sub>-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 €5400 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, onderdeel 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](http://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 CO<sub>2</sub>-reductie te bewerkstelligen, ondersteund.

In enkele reacties wordt aangegeven dat hoewel het wetsvoorstel CO<sub>2</sub>-reductie in Nederland tot gevolg heeft, de CO<sub>2</sub>-uitstoot in naburige landen zal toenemen waarbij ook de vraag wordt gesteld of er dan nog wel sprake is van CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-emissies meer mochten hebben, waarbij werd verwezen naar het Energierapport 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29023 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-emissies.

Ook werd opgemerkt dat sluiting van centrales eerst voorzienbaar was vanaf de aanname van de motie van 26 november 2015 van Van Weyenberg/Van Veldhoven om een plan op te stellen voor het uitfaseren 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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 Uitvoeringsbaarheids- 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.

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 ARTIKELN**

### **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 statistiek nomenclatuur 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 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.

## **Artikel 5 en 6**

In artikel 5, eerste en tweede lid, wordt voor de Minister de bevoegdheid vastgelegd om als toezichthouder 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,