

Vergaderjaar 2020–2021

35 668

Wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Aanleiding

Op 20 december jl. heeft de Hoge Raad arrest gewezen in het cassatieberoep van de Staat in de procedure tussen Stichting Urgenda en de Staat (ECLI:NL:HR:2019:2006). Het cassatieberoep van de Staat is door de Hoge Raad verworpen. Als gevolg hiervan is het reductiebevel dat de rechtbank Den Haag aan de Staat heeft opgelegd (ECLI:NL:RBDHA:2015:7145) onherroepelijk geworden. Dit bevel houdt in dat de Staat eraan gehouden is het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen eind 2020 met minimaal 25% te verminderen ten opzichte van 1990. Ook na 2020 zal de Staat gehouden zijn tot (steeds verdergaande) reductie van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland. De feitelijke en de juridische uitgangspunten die de Hoge Raad heeft geformuleerd brengen met zich dat de Staat ook na 2020 gehouden zal zijn tot (steeds verdergaande) reductie van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland.

Op 24 april jl. heeft het kabinet de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanvullende maatregelen die het kabinet voornemens is te nemen om aan het Urgenda-vonnis te voldoen (Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 496). In deze Kamerbrief heeft het kabinet aangekondigd forse CO₂-reductie te willen realiseren door de komende jaren de elektriciteitsproductie met kolen substantieel terug te dringen. Doel is daarmee een CO₂-reductie te realiseren van circa 5 tot 7,5 Mton, terwijl de kolencentrales in de positie blijven om eventuele leveringszekerheidsrisico's op te vangen. Daartoe voorziet dit wetsvoorstel in een tijdelijke beperking van de toegestane CO₂-emissie als gevolg van de productie van elektriciteit met behulp van kolen. De hoogte van de productiebeperking is afhankelijk van een aantal externe factoren, waarop in het najaar meer zicht zal zijn. Daarom wordt een adaptieve strategie gehanteerd, die is toegelicht in de Kamerbrief van 24 april 2020 over het aanvullende Urgenda-maatregelenpakket. Gelet op de korte termijn waarop CO₂-reductie nodig is, is ervoor gekozen in dit wetsvoorstel voorlopig een bereik op te nemen waarbinnen de productiebeperking naar verwachting zal liggen. Daardoor

hoeft de aanbieding aan de Afdeling advisering van de Raad van State niet te wachten op de inzichten die in het najaar van 2020 beschikbaar komen. In het wetsvoorstel zal voor indiening bij de Tweede Kamer een concrete hoogte van de productiebeperking worden opgenomen.

2. Achtergrond

2.1 Reductieopgave

In de Klimaatwet zijn voor zowel 2030 als 2050 nationale reductiedoelen vastgesteld om de uitstoot van broeikasgassen door een geleidelijke transitie in 2030 met 49% en in 2050 met 95% te reduceren ten opzichte van 1990. Ook in dat verband ligt het voor de hand de reductie in de jaren na 2020 structureel minimaal op het niveau van 2020 te houden. Op basis van ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (hierna: PBL) is de verwachting dat de Staat in de jaren 2021, 2022, 2023, 2024 en 2025 zonder aanvullend beleid in alle gevallen het doel van 25% CO₂-reductie ten opzichte van het jaar 1990 zal behalen. Exogene factoren, zoals weeromstandigheden en ontwikkeling van energie- en CO₂-prijzen kunnen jaarlijks in een fors hogere of fors lagere emissie resulteren. PBL stelde in december 2019 dat de reductie in 2020 naar verwachting 20 tot 21% bedraagt ten opzichte van 1990 (Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 431). Dat betekent dat om 25% te reduceren er een aanvullende reductie van 9 tot 11 Mton CO₂ nodig is in 2020. Eerder aangekondigde aanvullende Urgenda-maatregelen zorgen voor een reductie van ongeveer 3 Mton CO₂. Rekening houdend met deze maatregelen resteert een opgave van 6 tot 8 Mton CO₂-reductie. Met de maatregelen uit de Kamerbrief van 24 april 2020, die niet zien op de kolencentrales, wordt naar verwachting 1 Mton CO₂ gereduceerd. Daarmee is de verwachte resterende reductieopgave 5 tot 7 Mton.

De jaarlijkse reductie die met dit wetsvoorstel voorgestelde productiebeperking wordt gerealiseerd is in belangrijke mate afhankelijk van de ontwikkeling van de brutomarge van de kolencentrales in de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024 en de mate waarop de elektriciteitsproductie wordt overgenomen door Nederlandse gascentrales. Bij een lage brutomarge zouden de centrales zonder de productiebeperking relatief weinig uitstoten en levert de maatregel relatief minder CO₂-reductie op, bij een hoge brutomarge zouden de centrales zonder de productiebeperking relatief veel uitstoten en levert de maatregel relatief meer CO₂-reductie op. De CO₂-reductie die als gevolg van de productiebeperking wordt gerealiseerd is daarom niet op voorhand met zekerheid vast te stellen. De met dit wetsvoorstel voorgestelde productiebeperking zorgt voor een jaarlijkse reductie van ongeveer 3 tot 4 Mton CO₂ in de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024, op basis van de door PBL gemaakt inschattingen over de draaiuren in die jaren. Het jaar 2021 zal duidelijk minder CO₂-reductie opleveren gezien de verwachte lage brutomarges voor de kolencentrales. Daarbij geldt dat wanneer het wetsvoorstel na 1 januari 2021 tot wet wordt verheven en in werking treedt, de productiebeperking voor het jaar 2021 slechts van toepassing is op het resterende aantal dagen van het desbetreffende jaar, vanaf het moment van inwerkingtreding.

Uit de cijfers in de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (KEV2020) van het PBL blijkt dat de reductieopgave om ten minste 25% CO₂-reductie te behalen hoger is dan eerder verwacht op basis van de KEV2019. Er zijn echter nog verschillende maatregelen waarvan de verwachting is dat deze de komende jaren effect zullen hebben, maar waarbij er onzekerheid is over het moment waarop deze emissiereductie gerealiseerd wordt. Dat geldt specifiek voor maatregelen die als gevolg van het Urgenda-vonnis

zijn getroffen, maatregelen uit het klimaatakkoord, de mogelijke ophoging van de 2030-doelstelling in het kader van de Green Deal en het stikstofbeleid.

De analyses van het PBL houden echter nog geen rekening met een groot deel van het aanvullende beleid uit het Klimaatakkoord (Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342), dat ook in de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024 al effect zal hebben. Daarnaast zullen de gevolgen van de coronacrisis mogelijk ook leiden tot minder CO₂-uitstoot in de jaren na 2020. Vanwege de grote onzekerheid en het kleine tekort aan CO₂-reductie dat volgens de huidige inschattingen van het PBL bestaat voor het jaar 2025 wordt voorgesteld om de productiebeperking te beperken tot de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024. Deze beperking van de tijdsduur van het wetsvoorstel is tevens wenselijk in verband met de investeringszekerheid van de bedrijven waarop de productiebeperking van toepassing wordt.

Hierna wordt meer specifiek ingegaan op de ramingen tot nu toe en de maatregelen die al zijn getroffen sinds het Urgenda-vonnis van de rechtbank Den Haag.

De Staat is ook ingevolge het arrest van de Hoge Raad, dat het Urgenda-vonnis van de rechtbank Den Haag bekrachtigt, gehouden aan het rechterlijk bevel om de uitstoot van broeikasgassen in 2020 reduceren met 25% ten opzichte van 1990. Naast het feit dat de Hoge Raad het rechterlijk bevel in stand heeft gelaten, is het arrest van de Hoge Raad ook van grote betekenis voor de vraag hoe de Staat na 2020 moet omgaan met de beperking van de uitstoot van broeikasgassen. Het arrest geeft een algemeen toetsingskader aan de hand waarvan de rechter in voorkomende gevallen het beleid van de Staat zal kunnen toetsen op verenigbaarheid met klimaatverdragen en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Dit vertaalt zich in de positieve verplichting voor de Staat op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM om het zijne te doen tegen gevaarlijke klimaatverandering.

Al na de uitspraak van de rechtbank Den Haag in 2015 heeft het kabinet aangekondigd uitvoering te zullen geven aan het vonnis door in te zetten op het realiseren van de doelen van het Energieakkoord (Kamerstukken II 2012/13, 30 196, nr. 202). Op basis van de Nationale Energieverkenning 2016 van PBL was de verwachting dat de broeikasgasuitstoot in 2020 zou worden gereduceerd met 23% ten opzichte van 1990. Om een reductie van 25% te realiseren, zijn vervolgens aanvullende maatregelen aangekondigd, waaronder de stimulering van monomestvergisters en de verplichting voor het realiseren van 9 PJ energiebesparing voor de energie-intensieve industrie. Uit de Nationale Energieverkenning 2017 bleek, ondanks deze aanvullende maatregelen, nog steeds de verwachting dat de broeikasgasuitstoot slechts zou worden gereduceerd met 23%.

Daarop zijn opnieuw aanvullende maatregelen aangekondigd, waaronder de invoering van de informatieplicht voor energiebesparende maatregelen onder de Wet milieubeheer en de verduurzaming van maatschappelijk vastgoed. In januari 2019 gaf PBL aan dat de verwachte emissiereductie in 2020 ten opzichte van 1990 naar verwachting zou uitkomen op 21%. De verwachte toename in uitstoot kent verschillende oorzaken, zoals hogere economische groei, gewijzigde inzichten in statistieken en bijstelling van emissies in de (petro)chemische industrie. In juni 2019 heeft het kabinet daarop een nieuw pakket aanvullende maatregelen aangekondigd, waaronder de sluiting van de Hemwegcentrale, de reductie van lachgas bij Chemelot en het stimuleren van energiebesparing bij huishoudens (Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 341). Op basis van de Klimaat- en energieverkenning 2019 en de geactuali-

seerde raming van PBL van december 2019 is de verwachting dat de emissiereductie in 2020 ten opzichte van 1990 uitkomt op 20 tot 21% (resultierend in een resterende reductie-opgave van 9 tot 11 Mton CO₂). De in juni 2019 aangekondigde maatregelen zijn hierin nog niet meege-nomen. De aangekondigde maatregelen van ca. 3 Mton CO₂ meege-rekend, resteert er nog een reductieopgave van 6 tot 8 Mton CO₂. Het kabinet heeft hiervoor in de Kamerbrief van 24 april 2020 een aanvullend pakket aan maatregelen aangekondigd.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan één van de maatregelen in dit pakket. Het kabinet neemt, naast de maatregel gericht op kolencentrales, aanvullende maatregelen waarmee zowel op de korte termijn alsook in de jaren na 2020 extra CO₂-reductie wordt gerealiseerd. Zoals aangekondigd op 4 maart 2020 is het budget van de zgn. voorjaarsronde voor de SDE+ met € 2 miljard verhoogd, zodat nog dit jaar (2020) extra hernieuwbare energieprojecten worden gerealiseerd (Kamerstukken II 2019/20, 31 239, nr. 313). Daarnaast heeft het kabinet de afgelopen periode in de industrie verschillende kosteneffectieve projecten geïdentificeerd, waar op korte termijn de CO₂-uitstoot kan worden gereduceerd. Ook wordt door diverse maatregelen het verduurzamen van de eigen woning gestimuleerd. Daarnaast stelt het kabinet de komende jaren extra middelen ter beschikking voor een korting op de verhuurdersheffing voor woningcoö-peraties, die extra willen investeren in de verduurzaming van hun woningen. Voor de glastuinbouw komt er extra subsidie beschikbaar voor innovatieve maatregelen die elektrificatie en energie-efficiëntie stimu-leren. Tevens wordt de ondersteuning voor bedrijven om te voldoen aan de energiebesparingsverplichting verder geïntensiveerd, waarbij in de uitvoering rekening wordt gehouden met het effect van de coronacrisis op deze bedrijven. Net als bij het vorige maatregelenpakket ter uitvoering van het Urgenda-vonnis neemt het kabinet CO₂-reducerende maatregelen, die van belang zijn om te komen tot meer en beter hergebruik van grond-stoffen en materialen in het kader van de transitie naar een circulaire economie.

2.2 Maatregelen kolencentrales

Op 20 december 2019 is de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie (hierna: de wet) in werking getreden. Die wet voorziet in een verbod op het gebruik van kolen als brandstof voor de elektriciteitsproductie. Als gevolg van deze wet moest de Hemwegcentrale de productie van elektriciteit met behulp van kolen uiterlijk met ingang van 1 januari 2020 beëindigen. Thans zijn er nog vier kolencentrales in bedrijf. Voor centrales met een lager elektrisch rendement dan 44%, waarin tevens hernieuwbare elektriciteit door middel van biomassa of hernieuwbare warmte wordt geproduceerd, geldt het verbod vanaf 1 januari 2025. Dit betreft één van de resterende vier centrales. Voor de overige drie centrales (met een rendement van 44% of meer) gaat het verbod pas in op 1 januari 2030. Het verbod is één van de maatregelen ter uitvoering van het regeerakkoord «vertrouwen in de toekomst», waarin het kabinet zich – mede met het oog op de Overeenkomst van Parijs – heeft geëngaat om in Nederland tot een reductie van de CO₂-uitstoot van 49% in 2030 (ten opzichte van 1990) te komen.

Gelet op de termijn waarop het verbod in werking treedt (afhankelijk van de eigenschappen van de verschillende centrales in 2020, 2025 of 2030), levert de wet een beperkte bijdrage aan de korte termijn CO₂-reductie-doelstelling van 25% in 2020. Alleen de sluiting van de Hemwegcentrale in 2019 draagt hieraan bij.

Omdat een belangrijk deel van de CO₂-uitstoot is terug te leiden tot de opwekking van elektriciteit met behulp van kolen, heeft het kabinet besloten aanvullende maatregelen te treffen in deze sector. In 2018 werd in Nederland circa 44,9 Mton aan CO₂-equivalenten uitgestoten als gevolg van de productie van elektriciteit, van een totale hoeveelheid uitstoot in Nederland van 188,2 Mton (RIVM registratie: emissieregistratie.nl). In de elektriciteitssector zijn kolengestookte productiecentrales verreweg de grootste uitstoters van broeikasgassen. De met dit wetsvoorstel voorgestelde tijdelijke beperking van de uitstoot van de kolencentrales resulteert om die reden op korte termijn in substantiële CO₂-reductie.

3. Doel en inhoud van het wetsvoorstel

Het doel van het wetsvoorstel is in de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024 de uitstoot van CO₂ door kolencentrales zodanig te reduceren dat de totale CO₂-uitstoot in de jaren na 2020 minimaal 25% minder bedraagt dan in 1990. Daarbij geldt dat wanneer het wetsvoorstel na 1 januari 2021 tot wet is verheven en in werking treedt, de reductie wordt beperkt tot het resterende aantal dagen van het jaar 2021 vanaf het moment van inwerkingtreding. Om dit te bereiken, wordt de CO₂-uitstoot als gevolg van de productie van elektriciteit met behulp van kolen begrensd. Per kalenderjaar mag een productie-installatie bij de opwekking van elektriciteit met behulp van kolen niet meer CO₂ produceren dan 35% van het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou kunnen worden bij volledige inzet van het opgesteld vermogen van de productie-installatie. De voorgestelde hoogte van het plafond is bepaald op basis van de benodigde CO₂-reductie afkomstig uit de ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving.

Er is voor gekozen om een maximum CO₂-uitstoot te hanteren zodat met het instrument nauw wordt aangesloten bij het doel van de wet (CO₂-reductie). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een maximum aantal vollasturen dat een kolengestookte productie-installatie mag draaien. Daarbij is gekozen voor een vormgeving van de maatregel die de leveringszekerheid waarborgt en een minimale verstoring geeft op de elektriciteitsmarkt.

Andere opties gericht op reductie van de uitstoot door kolencentrales, zoals een (tijdelijke) volledige sluiting van alle kolencentrales, extra stimulering van bijstook van biomassa, de afvang en opslag van CO₂ (CCS), een hogere minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsproductie en de afschaffing van de vrijstelling op de kolenbelasting, zijn overwogen. Nog los van eventuele andere beleidsafwegingen, zijn deze opties als technisch onhaalbaar beoordeeld, zouden zij ten koste gaan van de leveringszekerheid of bieden zij onvoldoende zekerheid over de benodigde CO₂-reductie. Hieronder is dit per alternatieve optie weergegeven:

- Volledige sluiting van alle kolencentrales: dit levert per direct problemen op met de leveringszekerheid van elektriciteit en maakt het Nederlandse elektriciteitssysteem importafhankelijk.
- Tijdelijke volledige sluiting van alle kolencentrales: bij tijdelijke volledige sluiting zullen de centrales na 2023 om technische redenen niet meer operationeel worden, waardoor voor deze optie dezelfde bezwaren gelden als voor volledige sluiting van alle kolencentrales.
- Extra stimulering van bijstook van biomassa: het is technisch niet mogelijk om met deze optie de benodigde CO₂-reductie op korte termijn te realiseren.
- Toepassen van CCS: het is technisch niet mogelijk om met deze optie de benodigde CO₂-reductie op korte termijn te realiseren

- Een hogere minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsproductie: deze maatregel zou alle elektriciteitsproducenten raken en niet alleen de kolencentrales, waardoor er direct problemen met de leveringszekerheid zouden ontstaan.
- Afschaffing van de vrijstelling op de kolenbelasting: met deze maatregel kan onvoldoende worden gestuurd op het resultaat van het beleid, waardoor de benodigde CO₂-reductie niet met zekerheid kan worden behaald.

De hoogte van de productiebeperking wordt vastgesteld op basis van de verwachte uitstoot door de centrales in de jaren 2021 tot en met 2024 en de verwachte reductieopgave. Het plafond voor alle kolencentrales tezamen is gelijk aan de verwachte uitstoot door de centrales, verminderd met de benodigde reductie, rekening houdend met overname van elektriciteitsproductie door niet-kolengestookte productie-installaties in Nederland. Omdat de opgelegde beperking leidt tot minder elektriciteitsproductie met behulp van kolen in Nederland, zal deze elektriciteit ofwel geïmporteerd uit het buitenland ofwel in Nederland met andere, niet-kolengestookte productie-installaties geproduceerd worden. Een deel van de productie zal worden opgevangen door een verhoogde elektriciteitsproductie door middel van gasgestookte productie-installaties in Nederland. Deze installaties stoten ook CO₂ uit met hun productie, waardoor de totale benodigde CO₂-reductie voor de kolencentrales meer moet zijn dan de reductieopgave, om in Nederland de reductieopgave te realiseren. Hierbij wordt rekening gehouden met de relatieve energetische inhoud van gas ten opzichte van kolen en de relatieve efficiëntie van gasgestookte productie-installaties ten opzichte van kolengestookte productie-installaties.

Doordat de productiebeperking in het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgedrukt in een percentage van het opgestelde vermogen, wordt de totale maximale CO₂-uitstoot door kolengestookte productie-installaties verdeeld naar rato van het opgesteld vermogen per kolengestookte productie-installatie zoals vermeld in de milieuvergunning van de installaties. Hiervoor is gekozen zodat grote productie-installaties een relatief hoger CO₂-plafond hebben dan kleinere productie-installaties. Eén van de vier kolencentrales (de Amercentrale) produceert een aanzienlijk deel van de elektriciteit en warmte op basis van verbranding van biomassa. Gezien de ruimte die de Amercentrale binnen de vergunning heeft om 75% biomassa mee te stoken, en de subsidie die daarvoor is verleend, is de verwachting dat het aandeel CO₂ dat wordt geproduceerd door de opwekking van elektriciteit met behulp van kolen relatief dusdanig klein is dat de productiebeperking in de praktijk geen effect heeft voor de Amercentrale. Voor het bepalen van de reductieopgave om te voldoen aan het Urgenda-vonnis en de nationale klimaatdoelen wordt, in lijn met internationale afspraken, de CO₂-uitstoot door de verbranding van biomassa niet meegerekend.

De in dit wetsvoorstel opgenomen productiebeperking treedt in werking op een bij koninklijk besluit vast te stellen datum. Met het oog op de «fair balance» tussen het algemeen belang dat gediend wordt met het onderhavige wetsvoorstel en de belangen van de exploitanten die worden geraakt door de inmenging in hun eigendomsrecht, is in het wetsvoorstel bepaald dat op verzoek een vergoeding zal worden toegekend indien de met het onderhavige wetsvoorstel opgelegde productiebeperking voor een exploitant schade veroorzaakt die niet voor zijn rekening behoort te blijven. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, onder meer met het oog op de rechtszekerheid van de getroffen exploitanten, regels worden gesteld met betrekking tot de vergoeding van de schade.

4. Effecten van de voorgestelde maatregel

4.1 Leveringszekerheid

Ten behoeve van de beoordeling van de gevolgen voor de leveringszekerheid is door TenneT een analyse uitgevoerd van de impact op de leveringszekerheid van het vervroegd (tijdelijk) uit bedrijf nemen van kolencentrales (Adequacy analyses voor scenario's met vervroegde (tijdelijke) sluiting van kolencentrales in Nederland, TenneT, 24 februari 2020).

De conclusie luidt dat het tijdelijk of definitief uit bedrijf nemen van de nieuwe kolencentrales vanaf 2021 het Nederlandse systeem per direct importafhankelijk zou maken, omdat Nederland op dat moment nog niet voldoende is gevorderd met de energietransitie om grotendeels te kunnen voorzien in de nationale vraag naar hernieuwbare energie. Hierdoor zou er ook per direct sprake zijn van leveringszekerheidsrisico's die worden veroorzaakt door de vele onzekerheden op de Europese elektriciteitsmarkt en beleidskeuzes in ons omringende landen. Bij de voorgestelde productiebeperking zijn die risico's er niet. Door de productie te beperken per kalenderjaar hebben centrales flexibiliteit om binnen een kalenderjaar de momenten van productie en de omvang van die productie te kiezen, binnen de grenzen van de productiebeperking. Doordat er sprake is van een tijdelijke productiebeperking en geen sprake van volledige stillegging van de kolengestookte productiecentrales blijven de centrales beschikbaar voor piekvraagmomenten en is de leveringszekerheid van elektriciteit op de Nederlandse markt gewaarborgd.

4.2 Gevolgen voor burgers en bedrijven

Voor de kolengestookte productie-installaties leidt de productiebeperking tot een maximale hoeveelheid CO₂ die zij per periode van 12 maanden kunnen uitstoten. Daarbij geldt dat wanneer het wetsvoorstel na 1 januari 2021 in werking treedt, de periode in het eerste jaar duurt van de datum van inwerkingtreding tot en met 31 december 2021. Dit heeft als gevolg dat de maximale elektriciteitsproductie en -verkoop van de kolencentrales wordt gelimiteerd ten opzichte van de situatie zonder de productiebeperking. Daarnaast kunnen de kolencentrales (mogelijk) ook minder flexibel inspelen op veranderende marktomstandigheden. Tot slot kan de maatregel er mogelijk toe leiden dat bestaande contracten met derden niet kunnen worden nageleefd. Bij de vormgeving van de maatregel en het bepalen van de hoogte van de productiebeperking worden de belangen van deze derden zorgvuldig meegewogen.

De maatregel heeft naar verwachting niet of nauwelijks gevolgen voor de werkgelegenheid bij de kolencentrales, omdat de personele inzet niet afhankelijk is van de hoogte van de productie. Op de eigendomsrechtelijke gevolgen voor de kolencentrales wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6 van deze toelichting.

Dit wetsvoorstel kan ook gevolgen hebben voor de prijs die burgers en bedrijven betalen voor hun elektriciteitsgebruik. Door de productiebeperking worden de kolencentrales minder ingezet dan zonder de productiebeperking het geval zou zijn. De elektriciteit die daardoor niet meer door de Nederlandse kolencentrales geleverd kan worden, zal door andere centrales geleverd worden. De elektriciteitsprijs kan daardoor marginaal stijgen.

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 wordt een hoeveelheid emissierechten buiten de markt gehouden en wordt opgenomen in de marktstabiliteitsreserve (hierna: MSR). Vanaf 2023 wordt 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. Overigens sluit het EU ETS niet uit dat lidstaten aanvullend beleid voeren om de uitstoot van CO₂ verder te reguleren.

De Richtlijn industriële emissies¹ beoogt een algemeen kader tot stand te brengen voor toezicht op industriële activiteiten om de door industriële activiteiten veroorzaakte verontreiniging te voorkomen, te verminderen en zoveel mogelijk uit te bannen. Om dit te verzekeren, mogen installaties voor de industriële activiteiten alleen worden geëxploiteerd als daarvoor een vergunning is verleend. De vergunning dient alle noodzakelijke maatregelen te bevatten om een hoog beschermingsniveau van het milieu als geheel tot stand te brengen en om ervoor te zorgen dat de installatie wordt geëxploiteerd volgens de algemene beginselen die van toepassing zijn op de fundamentele verplichtingen van de exploitant. De vergunning dient voorts emissiegrenswaarden voor verontreinigende stoffen of gelijkwaardige parameters of technische maatregelen, passende voorschriften ter bescherming van de bodem en het grondwater alsook monitoringvoorschriften te bevatten. Op grond van artikel 9 van deze richtlijn mogen in vergunningen voor installaties die onder het ETS vallen geen emissiegrenswaarden worden opgenomen, om te voorkomen dat een doorkruising van het ETS wordt bewerkstelligd.

De richtlijn en daarmee de beschermende maatregelen in die richtlijn zijn vastgesteld uit hoofde van artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Op grond van artikel 193 van het desbetreffende verdrag kan een lidstaat aanvullende maatregelen treffen om de doelen van de richtlijn – de door industriële activiteiten veroorzaakte verontreiniging te voorkomen, te verminderen en zoveel mogelijk uit te bannen – te verwekelijken. Het wetsvoorstel is daarmee verenigbaar met de richtlijn. Het doorkruist ook niet het nuttig effect van het eerder aangehaalde artikel 9 van de richtlijn. Artikel 9 beoogt het nuttig effect van de ETS-richtlijn te waarborgen. De kolencentrales die door het wetsvoorstel worden getroffen zullen weliswaar naar verwachting minder ETS-rechten nodig hebben, maar dit zal slechts in beperkte mate van invloed zijn op de ETS-markt en op de prijs van CO₂-rechten. Deze markt is namelijk Europees en wordt ondersteund door het mechanisme van de MSR. Het totaal aantal ETS-rechten binnen Europa wordt geraamd op 1.818 Mton in 2020. Een CO₂-reductie van drie tot vier Mton zou dan uitkomen op slechts 0,18 tot 0,22% van het totaal. Het nuttig effect van de ETS-richtlijn blijft daarmee in tact en is de maatregel in overeenstemming met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het wetsvoorstel wordt tegelijk met het indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer van de Staten-Generaal bij de Europese Commissie genotificeerd.

In het kader van staatssteun is contact gelegd met de Europese Commissie over de vergoedingen voor schade als gevolg van de met het onderhavige wetsvoorstel opgelegde productiebeperking. Dit gelet op de beschikking van de Europese Commissie inzake de nadeelcompensatie voor de Hemwegcentrale voor beëindiging van het gebruik van kolen

¹ 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, L 334).

(besluit C(2020) final 2998, betreffende staatssteunmaatregel SA.54537 (2020/NN)).

Het onderhavige wetsvoorstel zal worden genotificeerd overeenkomstig 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 (PbEU 2015, L 241).

6. Verhouding met EVRM en ECT

6.1 Artikel 1 EP EVRM

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (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.

Dit wetsvoorstel begrenst de (CO₂-emissie door) productie van elektriciteit met kolen voor de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024. Daarmee is sprake van een inmenging in het eigendomsrecht. Voor de toepassing van artikel 1 EP EVRM wordt gekeken naar de vraag of sprake is van ontneming of 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 de eigendom verloren gaat.

Dit wetsvoorstel beperkt enkel de (CO₂-emissie door) elektriciteitsopwekking met behulp van kolen. Dat wil zeggen dat het gebruik van kolen toegestaan blijft binnen het vastgestelde maximum. Het wetsvoorstel laat de inzet van de productie-installaties voor het overige, zoals voor de bijstook van biomassa, onverlet. 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 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:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.4.2). Bovendien behouden de activa zoals de grond, het bedrijfsgebouw en de inventaris van de door de maatregel getroffen ondernemingen een meer dan te verwaarlozen waarde (zie ECLI:NL:PHR:2016:898, punt. 2.29 van de Conclusie P-G).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (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. De inmenging in het eigendomsrecht moet voldoen aan de eisen van legaliteit, legitimititeit en evenredigheid.

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 voorwaarden wordt voldaan doordat de productiebeperking 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 voor welke – in de toekomst gelegen – periode de productiebeperking geldt en in welke mate (CO₂-emissie door) elektriciteitsopwekking met behulp van kolen gedurende die periode is toegestaan. 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 moet dienen. Ook hieraan wordt voldaan. Het EHRM laat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij het vaststellen van wat als een legitiem doel in het kader van het algemeen belang kan gelden. De met dit voorstel beoogde CO₂-reductie dient een legitiem doel en kent een dwingende reden van algemeen belang, te weten het voldoen aan de opgave volgend uit het Urgenda-vonnis en daarmee het voorkomen van onrechtmatig handelen door de Staat en het beschermen tegen gevaarlijke klimaatverandering. Zie daarover hoofdstuk 2.1 van deze toelichting.

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. Daarbij geldt dat de middelen om het gestelde doel te bereiken proportioneel moeten zijn, dat wil zeggen geschikt en noodzakelijk om het doel te bereiken. Zie hierover de hoofdstukken 2.2 en 3 van deze toelichting. Ook bij de keuze van de middelen om het gestelde doel te bereiken komt de wetgever een ruime beoordelingsmarge toe (margin of appreciation).

Bij de beoordeling of sprake is van een «fair balance» is ten tweede de voorzienbaarheid een belangrijk punt. 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. Voor de bepaling van een «fair balance» is eveneens van belang of een inmenging behoort tot het normale bedrijfsrisico.

Ten algemene geldt dat ondernemingen er rekening mee moeten houden dat overheidsbeleid kan wijzigen en dat dit gevolgen kan hebben voor hun bedrijfsvoering. Op grond van uitspraken van voorgaande kabinetten en het parlement 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. 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 al langer bestaande centrales, uit de jaren '90, vanaf 2005 voorzienbaar dat CO₂-beperkende maatregelen zouden volgen. Naar aanleiding van het Urgenda-vonnis van de rechtbank Den Haag heeft het kabinet op verschillende momenten maatregelen aangekondigd. Daarbij is aangegeven dat het kabinet de effecten van de uitvoering van CO₂-beperkende maatregelen zou blijven monitoren en dat, indien nodig, aanvullende maatregelen getroffen zouden worden. Daarbij zijn ook scenario's voor de kolencentrales in beeld gebracht (Kamerstukken II 2016/17, 30 196, nrs. 503 en 505). Op 20 december 2019 is de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in werking getreden. Daarmee kwam voor de eigenaren van kolengestookte productie-installaties vast te staan wanneer zij moeten stoppen met de productie van elektriciteit met kolen. Deze wet is erop gericht bij te dragen aan een reductie van de CO₂-uitstoot van 49% in 2030 (ten opzichte van 1990). Door sluiting van de Hemwegcentrale met ingang van 2020 draagt de wet ook bij aan de noodzakelijke reductie van broeikasgassen in het kader van het Urgenda-vonnis. Dat wil niet zeggen

dat aanvullende maatregelen met betrekking tot de kolencentrales voor het behalen van die reductieopgave uitgesloten waren.

Met betrekking tot de «fair balance» is wel van belang dat voor het verbod op het gebruik van kolen bij elektriciteitsproductie een overgangperiode geldt. Met de overgangperiode van ruim 10 jaar tot aan 2030 zijn exploitanten van de nieuwe elektriciteitscentrales 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 van ruim 5 jaar tot aan 2025 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. Deze (gedifferentieerde) overgangperiode in de wet is een belangrijk element voor de «fair balance» tussen het algemeen belang dat met dat verbod wordt gediend en het belang van de eigenaren van de centrales dat wordt geraakt door de inmenging in hun eigendomsrecht. Het onderhavige wetsvoorstel beperkt de verdien capaciteit gedurende de overgangperiode van de wet. Voor de eigenaren van de centrales was niet voorzienbaar dat de terugverdienmogelijkheden in die overgangperiode wettelijk beperkt zouden worden en de extra inmenging als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel, bovenop de eerdere inmenging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, behoort niet tot het normale bedrijfsrisico. Het feit dat het voor de bepaling van de «fair balance» in beginsel niet ongerechtvaardigd wordt geacht om de kosten verbonden aan maatregelen ter beperking van schade aan het milieu en andere maatschappelijke belangen voor rekening te laten van de bedrijven die die schade veroorzaken, doet daar niet aan af.

Met het oog op de «fair balance» tussen het algemeen belang dat gediend wordt met het onderhavige wetsvoorstel en de belangen van de exploitanten die worden geraakt door de inmenging in hun eigendomsrecht, is in het wetsvoorstel bepaald dat op verzoek een vergoeding zal worden toegekend indien de met het onderhavige wetsvoorstel opgelegde productiebeperking voor een exploitant schade veroorzaakt die niet voor zijn rekening behoort te blijven. Daarbij gaat het om schade die een exploitant lijdt doordat hij als gevolg van de opgelegde productiebeperking minder elektriciteit kan produceren. Te denken valt aan schade door omzetverlies, maar ook door bijvoorbeeld personele kosten en het niet kunnen nakomen van reeds gemaakte afspraken. Bij het vaststellen van de vergoeding voor de geleden schade wordt onafhankelijk advies ingewonnen. Op basis van de vaststelling van het feitelijk geleden nadeel, kan nadeelcompensatie worden vastgesteld. Dit zal moeten voldoen aan de vereisten van artikel 1 EP EVRM. Immers, onderdeel van de «fair balance»-toets is de vraag of er een redelijk aanbod tot schadevergoeding is gedaan. Dit is in overeenstemming met uitspraken van het EHRM, waarin de vraag of de schadevergoeding redelijk was, werd beantwoord door het inwinnen van advies van onafhankelijke deskundigen, zie EHRM 25 maart 1999, zaaknr. 31423/96, par. 48 en 12 (Papachelas t. Griekenland); EHRM 25 oktober 2012, EHRC 2013, 28, m.nt. A. Jasiak, par. 118–119 (Vistin š en Perepjolkins t. Letland).

Het kabinet meent, gelet op het bovenstaande, dat het wetsvoorstel in lijn is met de vereisten van artikel 1 EP EVRM.

6.2 Verdrag inzake het Energiehandvest en andere investeringsbeschermingsovereenkomsten

Het Verdrag inzake het Energiehandvest (Energy Charter Treaty, Trb. 1995, 250, hierna: ECT) beschermt investeringen in onder meer energieproductie, zoals productie-installaties voor elektriciteitsopwekking waarop dit voorstel ziet. Naast het ECT is Nederland ook gebonden aan andere investeringsbeschermingsovereenkomsten, die investeerders en hun investeringen een bepaalde mate van rechtszekerheid verschaffen en voorzien in een mogelijkheid tot het starten van internationale arbitrageprocedures indien investeerders menen in hun rechten geschonden te zijn.

Om aanspraak te kunnen maken op de bescherming onder een investeringsbeschermingsovereenkomst of het ECT moeten zowel het land waar de investeerder is gevestigd als het land waar hij de investering heeft gepleegd partij zijn bij het verdrag. In navolging van de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 6 maart 2018 in een procedure tussen Slowakije en Achmea B.V. (HvJ EU 6 maart 2018, C-284/16) heeft Nederland op 5 mei jl. samen met tweeëntwintig andere lidstaten een Overeenkomst tot beëindiging van investeringsverdragen tussen de lidstaten van de Europese Unie (Trb. 2020, 52) getekend. Hoewel het kabinet investeringsbeschermingsovereenkomsten en het ECT niet van toepassing acht op procedures die gestart worden door investeerders die een zetel in de EU hebben, blijft Nederland ten aanzien van derde landen gebonden aan deze verdragen.

Daarom moet de maatregel inhoudelijk voldoen aan de voorwaarden die in investeringsbeschermingsovereenkomsten zijn neergelegd. Vanwege de specifieke toepassing van het ECT, wordt hieronder gemakshalve verwezen naar artikelen uit het ECT, maar dit geldt mutatis mutandis ook voor de 71 investeringsbeschermingsovereenkomsten met derde landen.

Een investeringsbeschermingsovereenkomst bevat de kaders waarin onteigening of regulering van eigendom plaats kan vinden. Voor een inhoudelijke beoordeling van een dergelijke claim zijn in het bijzonder de artikelen 13 (verbod op directe en indirecte onteigening) en 10, eerste lid (recht op een redelijke en billijke behandeling) van het ECT van belang.

Artikel 13 van het ECT stelt voorwaarden waaraan voldaan moet worden in het geval van rechtmatige directe of indirecte onteigening, dat wil zeggen maatregelen die een soortgelijk effect hebben als nationalisatie of onteigening. Maatregelen die genomen worden om het publieke belang te beschermen en die onderdeel zijn van de beleidsvrijheid van overheden vallen niet onder dit artikel. Zo volgt onder andere uit *Saluka Investments v. Czech Republic (Partial Award, 17 March 2006, para. 255)* dat een Staat niet aansprakelijk is voor het betalen van een vergoeding aan een buitenlandse investeerder indien dit het gevolg is van de normale uitvoering van haar regelgevende bevoegdheden, dit op een non-discriminatoire manier wordt gedaan en de maatregelen het publieke belang beschermen.

Zelfs al zou artikel 13 van het ECT van toepassing zijn, dan is onteigening toegestaan als een vorm van rechtmatig overheidshandelen indien 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 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 onder andere 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 onder andere de economische impact van de maatregel, 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. Het enkele feit dat een maatregel een negatief effect heeft op de waarde van een investering is onvoldoende om indirecte onteigening vast te stellen (zie onder andere 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 onder andere Methanex v. USA, toewijzing 3 augustus 2005 en Saluka v. Tjechië, gedeeltelijke toewijzing 17 maart 2006, par. 255.

Dit wetsvoorstel bevat, zoals hierboven aangegeven, een regulering van eigendom door het gebruik van kolen voor elektriciteitsopwekking te beperken 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. Voor zover desondanks zou worden aangenomen dat sprake zou zijn van indirecte onteigening, wordt met dit wetsvoorstel voldaan aan de vier vereisten die artikel 13 ECT stelt. De productiebeperking wordt immers opgelegd in het algemeen belang, is niet discriminerend en geschiedt met inachtneming van een behoorlijke rechtsgang. Ook is in het wetsvoorstel bepaald dat op verzoek een vergoeding zal worden toegekend indien de met het onderhavige wetsvoorstel opgelegde productiebeperking voor een exploitant schade veroorzaakt die niet voor zijn rekening behoort te blijven.

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. Dat betekent niet dat de regelgeving nooit kan veranderen. Een eerlijke en billijke behandeling bestaat onder andere uit het bieden van rechtsbescherming en rechtstoegang en het voorkomen van een arbitraire behandeling, discriminatie of een niet fatsoenlijke behandeling van de investeerders. Aan deze voorwaarden is voldaan, mede nu het wetsvoorstel voorziet in een vergoeding indien de opgelegde productiebeperking voor een exploitant schade veroorzaakt die niet voor zijn rekening behoort te blijven.

7. Regeldruk

Met dit wetsvoorstel wordt het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie in kolencentrales beperkt. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is er 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. Ook is wetgeving de geëigende manier om dit te bewerkstelligen. Exploitanten van kolencentrales zullen naar verwachting niet vrijwillig de beoogde CO₂-reductie reduceren.

Ten aanzien van de regeldrukkosten is er sprake van diverse eenmalige kosten. Hieronder vallen de onvoorzienbare 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 drie kolenexploitanten zullen de kosten op basis van een grove inschatting variëren tussen € 5.400 en € 16.200. Uit dit wetsvoorstel volgt een informatieplicht maar geen verdere investeringen voor de exploitanten van de centrales. De kolencentrales maken onderdeel uit van het Europese emissiehandelsstelsel. Op grond daarvan kennen de centrales al een verplichting de uitstoot te monitoren en daarover te rapporteren aan de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: NEa). Op dit punt veroorzaakt het wetsvoorstel om die reden geen extra lasten anders dan de al bestaande informatieplicht.

8. Handhaving

De Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie kan in de eerste plaats worden gehandhaafd door het intrekken van de vergunning. Alle kolencentrales beschikken over milieuvergunningen. Deze vergunningen zijn afgegeven op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of voorgangers hiervan. Eén van de situaties waarin de 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 de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie de mogelijkheid opgenomen om een last onder bestuursdwang op te leggen, waarmee ook de mogelijkheid bestaat om een last onder dwangsom op te leggen. De met dit wetsvoorstel voorgestelde productiebeperking met kolen gaat gelden per jaar. Dat wil zeggen dat een centrale in een jaar niet meer CO₂ met kolen mag produceren dan in de wet is vastgelegd. Toezicht op de naleving gebeurt aan de hand van monitoringsgegevens die na afloop van het jaar beschikbaar komen. Op het moment dat geconstateerd kan worden dat de productiebeperking in een jaar is overtreden, is het desbetreffende jaar dus al afgelopen. Verdere overtreding in dat jaar kan dus niet worden voorkomen door het opleggen van een dwangsom. Daarom wordt in geval van overtreding van de tijdelijke productiebeperking het percentage toegestane productie voor de desbetreffende productie-installatie voor het jaar waarin de overtreding wordt vastgesteld, van rechtswege verlaagd met het aantal procentpunten dat teveel is geproduceerd. Dit naar analogie van het bepaalde in artikel 16.39 van de Wet milieubeheer, dat ziet op het inleveren van te weinig broeikasgasemissierechten. Dit voorschrift strekt ertoe de gevolgen van een overtreding voor het milieu te beperken, door te zorgen dat teveel CO₂-emissie in het ene jaar wordt gecompenseerd door minder emissie in een volgend jaar. Om te voorkomen dat centrales in een bepaald jaar bewust meer produceren en dit ten laste laten komen van de uitstoot in het volgende jaar, waardoor de reductiedoelstelling van 35% in een bepaald jaar in het gedrang zou komen, wordt daarnaast de mogelijkheid opgenomen om een bestuurlijke boete op te leggen. Gelet op het zeer beperkte aantal rechtssubjecten (vier kolencentrales), de besloten context (centrales zijn vergunningplichtig), de specialistische kennis die nodig is voor de handhaving en de rol die de Nederlandse Emissieautoriteit

(hierna: NEa) al heeft in de handhaving met betrekking tot CO₂-emissies door kolencentrales, wordt gekozen voor een bestuurlijke boete en niet voor strafrechtelijke sanctionering. De maximale boete bedraagt € 870.000 (het bedrag dat is vastgesteld voor de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht) of, indien dat meer is, 20% van de omzet van de overtreder. Hiervoor is gekozen zodat er geen situatie ontstaat waarin het te behalen voordeel als gevolg van het overtreden van de productiebeperking groter is dan de boete die ten hoogste kan worden opgelegd.

Met een boete van ten hoogste 20% van de omzet en gelijktijdige verdere beperking van de productie in een volgend jaar is er sprake van een voldoende prikkel tot naleving. Bij de bepaling van de hoogte van de boete in het geval van niet-nakoming van de productiebeperking wordt rekening gehouden met de aard en de omvang van de overschrijding van de productiebeperking, de mogelijkheid om de overschrijding in het daarop volgende jaar te compenseren en andere relevante omstandigheden, zoals herhaalde niet-naleving. Hierdoor wordt de proportionaliteit gewaarborgd. Voor de toepassing van de bevoegdheid om een overschrijding te corrigeren, alsmede de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen zal zodra het wetsvoorstel tot wet is verheven een beleidsregel worden vastgesteld.

Bedrijven die onder de reikwijdte van het EU-ETS vallen, zoals kolencentrales, moeten beschikken over een emissievergunning. Een onderdeel van deze vergunning is het monitoringsplan, waarin bedrijven onderbouwen hoe zij hun uitstoot goed en conform de regels bepalen. Bedrijven monitoren hun emissies gedurende het jaar in lijn met dit monitoringsplan. De Europese Commissie heeft geharmoniseerde regels vastgesteld voor de wijze waarop bedrijven hun emissies moeten monitoren en rapporteren. In de Europese Monitoring en Rapportage Verordening (Verordening (EU) Nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, PbEU 2012, L 181) staan de regels voor de wijze waarop emissiegegevens moeten worden verzameld, berekend en vastgelegd. Aanvullende regels zijn gesteld in de Regeling handel in emissierechten. Bedrijven geven specifiek invulling aan deze regelgeving door in hun monitoringsplan uit te werken hoe zij aan de eisen gaan voldoen. Daarin beschrijven zij hoe zij hun uitstoot gaan vaststellen. In de meeste gevallen wordt de uitstoot bepaald door deze te berekenen. Bijvoorbeeld op basis van de hoeveelheid en kenmerken van de verbruikte brandstof of materialen. Maar bedrijven kunnen ook hun emissies rechtstreeks meten in de schoorsteen.

Het toezicht op de naleving van de wet is belegd bij de bij besluit aangewezen ambtenaren van de NEa. De NEa houdt daarnaast toezicht op het ETS-systeem op basis van de Wet milieubeheer en op het Besluit conformiteitsbeoordeling vaste biomassa voor energietoepassingen. Ook is de NEa de beoogd toezichthouder voor de CO₂-heffing voor de industrie. In het verlengde van deze taken wordt ook het toezicht op de naleving van de met het onderhavige wetsvoorstel opgelegde productiebeperking belegd bij de ambtenaren van de NEa, gelet op hun deskundigheid met betrekking tot het vrijkomen van emissies.

Ook de handhaving door middel van bestuurlijke boetes zal plaatsvinden door de NEa, namens de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Dit sluit aan bij de handhavende bevoegdheden die de NEa reeds heeft ten aanzien van bij haar belegde toezichtstaken.

De NEa is een buitendienst van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, met een bestuur dat als een zelfstandig bestuursorgaan (hierna:

zbo) optreedt. Het bestuur van de NEa is zelfstandig en verantwoordelijk voor de besluiten die worden genomen op grond van de Wet milieubeheer. Alleen het bestuur van de NEa is een zbo. Het resterende deel van de NEa, waaronder het ambtelijk apparaat valt, is dat niet. Dat valt onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Enkel voor zover deze ambtenaren werkzaam zijn ten behoeve van het bestuur van de NEa (het zbo) staan zij onder het gezag van het zbo en leggen zij over die werkzaamheden uitsluitend aan het zbo verantwoording af. De taken in het kader van het onderhavige wetsvoorstel worden niet ondergebracht bij de NEa als zbo, maar worden uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat.

Op grond van artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kunnen uitsluitend (nieuwe) taken aan een bestaand zbo worden toebedeeld als:

- er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid;
- er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
- participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak bijzonder aangewezen moet worden geacht.

Het bestuur van de NEa heeft ter zake van het onderwerp van het wetsvoorstel aantoonbaar specifieke deskundigheid, maar er is geen sprake van strikt regelgebonden uitvoering van een taak in een groot aantal individuele gevallen. Tevens is de toebedeling van de handhaving aan het bestuur van de NEa niet bijzonder aangewezen in verband met de interbestuurlijke samenwerking. Het is kabinetsbeleid dat altijd ten minste een van de hierboven genoemde gronden ter onderbouwing van het toebedelen van een taak aan een zbo moet worden aangegeven én dat er een aanvullende motivering is. Dat is hier niet het geval. Het is juist zo dat gelet op de publieke aandacht voor het Urgenda-dossier de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken en Klimaat aangewezen is.

9. Consultatie en toetsing

9.1 Internetconsultatie

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is op de website www.internetconsultatie.nl geplaatst. Hierop zijn in totaal 55 reacties ontvangen. Deze zijn afkomstig van burgers, organisaties en de eigenaren van de kolencentrales waarop dit voorstel betrekking heeft.

Een aantal respondenten ondersteunt het doel dat met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd, namelijk om een aanzienlijke CO₂-reductie te bewerkstelligen, niet. Enkele respondenten geven aan dat de Staat zich niet zou moeten houden aan het Urgenda-vonnis, of dat Nederland zich zou moeten terugtrekken uit nationale en/of internationale afspraken die zijn gemaakt. De opmerkingen van deze respondenten hebben niet geleid tot een heroverweging van het wetsvoorstel of een wijziging van de memorie van toelichting (hierna: MvT). Op 20 december 2019 heeft de Hoge Raad arrest gewezen in het cassatieberoep van de Staat in de procedure tussen Stichting Urgenda en de Staat. Het cassatieberoep van de Staat is door de Hoge Raad verworpen. Als gevolg hiervan is het reductiebevel dat de rechtbank Den Haag aan de Staat heeft opgelegd onherroepelijk geworden. Dit betekent dat de Staat gehouden is het gezamenlijke volume van de jaarlijkse Nederlandse emissies van broeikasgassen eind 2020 met minimaal 25% te verminderen ten opzichte van 1990.

Een aantal respondenten ondersteunt de noodzaak om tot een forse CO₂-reductie te komen, maar geeft aan dat de benodigde reductie in andere sectoren dan de opwek van elektriciteit met behulp van kolen zou moeten worden behaald. Alternatieven zoals investeren in kernenergie, biomassa en aardgas worden genoemd. De opmerkingen van deze respondenten hebben niet geleid tot een heroverweging van het wetsvoorstel. Zoals uiteengezet in deze MvT heeft het kabinet alle mogelijkheden om tot de benodigde aanvullende reductie van 5 tot 7,5 Mton te komen zorgvuldig onderzocht. Nog los van eventuele andere beleidsafwegingen, zijn deze opties als technisch onhaalbaar beoordeeld, zouden zij ten koste gaan van de leveringszekerheid of bieden zij onvoldoende zekerheid over de benodigde CO₂-reductie.

Een groot aantal respondenten vraagt naar de onderbouwing van de productielimiet en de gevolgen daarvan in termen van extra productie op basis van gas en vanuit het buitenland. Daarnaast wordt gevraagd naar de reden dat er is uitgegaan van een plafond op basis van de CO₂-uitstoot en niet van vollasturen. De opmerkingen van deze respondenten hebben niet geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel of de MvT. In de MvT is aangegeven dat er is gekozen om een maximum CO₂-uitstoot te hanteren zodat met het instrument nauw wordt aangesloten bij het doel van de wet (CO₂-reductie). Daarbij is gekozen voor een vormgeving van de maatregel die de leveringszekerheid waarborgt en een minimale verstoring geeft op de elektriciteitsmarkt.

De productielimiet van 35% is afgeleid van de bijdrage die deze maatregel levert aan het pakket van maatregelen om te voldoen aan het Urgenda-vonnis. Het plafond voor alle kolencentrales tezamen is gelijk aan de verwachte uitstoot door de centrales, verminderd met de benodigde reductie, rekening houdend met overname van elektriciteitsproductie door niet-kolengestookte productie-installaties in Nederland. Omdat de opgelegde beperking leidt tot minder elektriciteitsproductie met behulp van kolen in Nederland, zal deze elektriciteit ofwel geïmporteerd uit het buitenland ofwel in Nederland met andere, niet-kolengestookte productie-installaties geproduceerd worden. Een deel van de productie zal worden opgevangen door een verhoogde elektriciteitsproductie door middel van gasgestookte productie-installaties in Nederland. Hierbij is uitgegaan van een gemiddeld rendement van een gascentrale. Deze installaties stoten ook CO₂ uit met hun productie, waardoor de totale benodigde CO₂-reductie voor de kolencentrales iets hoger ligt dan de reductieopgave die direct volgt uit het Urgenda-vonnis. Hierbij wordt rekening gehouden met de relatieve energetische inhoud van gas ten opzichte van kolen en de relatieve efficiëntie van gasgestookte productie-installaties ten opzichte van kolengestookte productie-installaties.

Een aantal respondenten stelt dat de gevolgen van een productiebeperking voor de leveringszekerheid niet voldoende zijn onderzocht. De opmerkingen van deze respondenten hebben niet geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel of de MvT. Uit de analyse die is uitgevoerd door TenneT van de impact op de leveringszekerheid van het vervroegd (tijdelijk) uit bedrijf nemen van kolencentrales (Adequacy analyses voor scenario's met vervroegde (tijdelijke) sluiting van kolencentrales in Nederland, TenneT, 24 februari 2020) blijkt dat tijdelijk of definitief uit bedrijf nemen van nieuwe kolencentrales vanaf 2021 per direct zou leiden tot importafhankelijkheid. Hierdoor zou er ook per direct sprake zijn van leveringszekerheidsrisico's die worden veroorzaakt door de vele onzekerheden op de Europese elektriciteitsmarkt en beleidskeuzes in ons omliggende landen. Bij de voorgestelde productiebeperking zijn die risico's er niet.

Een aantal respondenten heeft aangegeven in plaats van een productielimiet per kalenderjaar te hanteren voorkeur hebben voor een productielimiet per periode die loopt van juli tot juni. Het wetsvoorstel en de MvT zijn naar aanleiding daarvan niet aangepast. Als voornaamste reden voor het wijzigen van het tijdsbestek, geven de centrales aan dat kolencentrales hun productieplafond al bereikt kunnen hebben terwijl de vraag naar elektriciteit piekt. Daarbij geldt echter dat voor kalenderjaren is gekozen omdat dit aansluit bij het emissieverslag dat de centrales jaarlijks indienen en op basis waarvan de NEa toezicht houdt. Ook per kalenderjaar hebben centrales flexibiliteit om binnen de grenzen van de productiebeperking de momenten van productie en de omvang van die productie zelf te kiezen. Doordat er sprake is van een tijdelijke productiebeperking en geen sprake van volledige stillegging van de kolengestookte productiecentrales blijven de centrales beschikbaar voor piekvraagmomenten en is de leveringszekerheid van elektriciteit op de Nederlandse markt gewaarborgd.

Door één respondent is genoemd dat het ontwerpvoorstel zoals het ter consultatie heeft voorgeleggen geen ruimte liet voor een flexibele inwerkingtreding van de wet, indien de parlementaire behandeling niet vóór 1 januari 2021 kan worden afgerond. Het wetsvoorstel en de MvT zijn op dit punt aangepast. De inwerkingtreding wordt thans geregeld bij koninklijk besluit.

Een aantal respondenten heeft bezwaren geuit over de hoogte van de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd in geval van overtreding van de productielimiet. De boete bedroeg in het wetsvoorstel dat heeft voorgeleggen ter consultatie ten hoogste 10% van de omzet van de rechtspersoon die de centrale exploiteert. Van een boete van ten hoogste 10% van de omzet gaat in normale gevallen een voldoende afschrikkende werking uit. Naar aanleiding van de HUF-toets van de NEa² is het wetsvoorstel aangepast zodat de boete ten hoogste 20% van de omzet van de exploitant van de centrale bedraagt. Dit is met name relevant voor de afschrikkende werking in de jaren waarin naast de boete geen correctie plaatsvindt, waaronder in het laatste jaar van de productiebeperking.

Daarnaast stelt een aantal respondenten dat het ontwerpvoorstel een dubbele sanctionering bevat, doordat in geval van overtreding naast een boete ook de toegestane productie in het daaropvolgende tijdsbestek kan worden verlaagd met het aantal procentpunten dat in het betreffende tijdsbestek te veel is geproduceerd. De opmerkingen van deze respondenten hebben ertoe geleid dat de MvT is verduidelijkt. De mogelijkheid om de bestuurlijke boete op te leggen is nodig om overtredingen te ontmoedigen. Zoals in de MvT opgenomen is hiervoor gekozen zodat er geen situatie ontstaat waarin het te behalen voordeel als gevolg van het overtreden van de productiebeperking groter is dan het maximale boetebedrag. De productieverlaging in procentpunten in het jaar volgend op de niet-naleving heeft echter geen punitief karakter, maar is er enkel op gericht dat de CO₂-uitstoot die in het ene jaar te veel wordt uitgestoten, in het andere jaar dient te worden gecompenseerd. Voor de toepassing van de twee maatregelen geldt dat deze optioneel is en de oplegging ervan proportioneel dient te zijn gelet op de aard en de hoogte van de overschrijding die heeft plaatsgevonden.

Veel respondenten noemen de grote invloed die het ontwerpvoorstel heeft op het verdienmodel en de investeringszekerheid van kolencentrales. Met het onderhavige wetsvoorstel worden de belangen van de exploitanten geraakt door de inmenging in hun eigendomsrecht. Met het oog op de «fair balance» tussen het algemeen belang dat gediend wordt

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

met het wetsvoorstel enerzijds en de belangen van de exploitanten die worden geraakt anderzijds, is bepaald dat op verzoek een vergoeding zal worden toegekend. Het wetsvoorstel en de MvT zijn op dit punt aangepast, doordat de mogelijkheid is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte van de vergoeding van de schade.

Eén respondent wijst, gezien de ontwikkelingen op de elektriciteitsmarkt, op de mogelijkheid dat een kolencentrale normaal gesproken de komende jaren niet boven de gestelde productielimiet van 35% zou uitkomen. De vergoeding kan in dat geval leiden tot marktverstoring. Van nadeelcompensatie kan echter – met het oog op staatssteunverplichtingen – enkel sprake zijn indien de met het onderhavige wetsvoorstel opgelegde productiebeperking voor een exploitant schade veroorzaakt die niet voor zijn rekening behoort te blijven. Nadeelcompensatie zal om die reden niet hoger kunnen zijn dan de schade die de centrales lijden ten gevolge van de productiebeperking. Indien de onder normale omstandigheden verwachte productie van een centrale binnen een geldend tijdsbestek niet boven de gestelde productielimiet uitkomt, zal er geen schade optreden en is nadeelcompensatie voor dat tijdsbestek niet aan de orde, om overcompensatie te voorkomen. Door het stellen van nadere regels in verband met de hoogte van de vergoeding van de schade kan enerzijds de rechtszekerheid van de door onderhavig wetsvoorstel getroffen bedrijven worden versterkt en kan eventueel de Europese Commissie comfort worden geboden dat geen verboden staatssteun wordt verleend die de mededinging verstoort.

Enkele respondenten hebben hun zorgen geuit over de toekomstige inzet van biomassa door kolencentrales, naar aanleiding van onder andere het SER advies over biomassa.³ Door de productielimiet zouden de kolencentrales verdere onzekerheid hebben naast de huidige politieke onzekerheid inzake biomassa. De opmerkingen van deze respondenten hebben niet geleid tot aanpassingen in het wetsvoorstel of de MvT. Het huidige kabinetsstandpunt ten aanzien van biomassa is niet gewijzigd.

9.2 ATR

In de consultatieperiode is het wetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het college heeft besloten geen formeel advies uit te brengen. Wel heeft het college in een informeel advies meegegeven dat uit het wetsvoorstel nog niet duidelijk blijkt of inhoudelijke verplichtingen volgen uit het voorstel. Ten aanzien hiervan is de regeldruk paragraaf aangepast

en verder gespecificeerd.

9.3 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 de normstelling in het wetsvoorstel voldoende duidelijk is, wat de handhaafbaarheid ten goede komt. De naleving van de norm in het wetsvoorstel wordt ondersteund doordat de normstelling aansluit op die van het emissiehandelssysteem ETS, aldus de NEa. De keuze voor toezicht door de NEa ligt tevens voor de hand vanwege de samenhang met het toezicht op het ETS en de bijstook

³ «Biomassa in balans: een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biogrondstoffen», SER, 8 juli 2020.

van vaste biomassa bij sommige kolencentrales. De NEa geeft aan dat slechts een herprioritering en een zekere concentratie nodig zal zijn in de periode volgend op de jaarlijkse indiening van ETS-emissieverslagen. Het wetsvoorstel betekent echter een beperkte uitbreiding van de toezichtsactiviteit.

Ten aanzien van het uitoefenen van de boetebevoegdheid geeft de NEa aan dat een handhavende taak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid door de NEa een novum betreft. Daarnaast heeft de NEa aangegeven het onwenselijk te achten dat de groei van taken die onder ministeriële verantwoordelijkheid worden uitgevoerd ertoe bijdraagt dat de NEa steeds meer een hybride karakter krijgt. Dat zou gevolgen hebben voor de invloed die het NEa bestuur binnen de organisatie heeft en voor de financiering van de organisatie. De NEa geeft in de UHT bovendien aan het wenselijk te vinden dat de handhavende bevoegdheid ten aanzien van het ETS en de wet productiebeperking kolen op dezelfde wijze wordt neergelegd, zodat die bevoegdheid niet in twee verschillende handen ligt.

Naar aanleiding van de HUF-toets is op verzoek van de NEa met het bestuur gesproken over de wijze waarop de handhavingsbevoegdheid is belegd binnen de NEa. Naar aanleiding daarvan is in de MvT aangepast dat de handhavende bevoegdheid zal worden gemandateerd aan het bestuur van de NEa – anders dan als zbo. Uit hoofde van de Kaderwet zbo bestaat zoals uiteengezet in hoofdstuk 8 van deze MvT geen aanleiding voor het toekennen van deze taak aan de NEa als zbo. De NEa kan in geval van een overtreding een boete opleggen namens de Minister van EZK. Deze zal daarbij aanwijzingen kunnen geven.

Daarnaast heeft de NEa in haar toets aangegeven dat het voorziene boetemaximum zoals in het wetsvoorstel opgenomen in normale gevallen toereikend is voor een afschrikkende werking. De NEa vraagt wel aandacht voor de vraag of herhaalde niet-naleving van de compensatieplicht leidt tot herhaling of cumulatie van de bestuurlijke boete die daarvoor kan worden opgelegd. Zo ja, dan kan het boetemaximum in extreme gevallen nog knellen. De opmerking van de NEa is aanleiding geweest het wetsvoorstel en de MvT op dit punt aan te passen.

9.4 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). 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 I, onderdeel A

In artikel 1 van de wet wordt het begrip «opgesteld vermogen» gedefinieerd. De productiebeperking die dit wetsvoorstel oplegt is gerelateerd aan het opgesteld vermogen van de productie-installatie. Het opgesteld vermogen is het maximale vermogen dat onder nominale condities benut kan worden voor het leveren van elektrische energie. Voor de toepassing van de met dit wetsvoorstel opgelegde productiebeperking wordt uitgegaan van het opgesteld vermogen zoals dat is vastgelegd in de op

1 juli 2020 geldende omgevingsvergunning voor de productie-installatie. Door 1 juli 2020 als referentiedatum te hanteren wordt anticiperend gedrag voorkomen en wordt voorkomen dat als gevolg van een toename van het totale opgesteld vermogen de hoogte van de productiebeperking moet worden aangepast in de loop van het wetgevingsproces.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 3 van de wet regelt een uitzondering op het verbod om elektriciteit te produceren met behulp van kolen. Op grond van dit artikel mogen de nog bestaande productie-installaties kolen blijven gebruiken tot 2025 dan wel 2030 (afhankelijk van de eigenschappen van de productie-installatie). Met dit wetsvoorstel wordt de voor de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024 toegestane productie beperkt. In artikel 3, tweede lid, van de wet wordt bepaald dat de uitzondering op het verbod om elektriciteit te produceren met behulp van kolen slechts geldt indien een productie-installatie in een kalenderjaar bij het opwekken van elektriciteit met behulp van kolen niet meer CO₂ produceert dan 35% van het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou kunnen worden bij volledige inzet van het opgesteld vermogen van de productie-installatie voor het opwekken van elektriciteit met behulp van kolen. Bij overschrijding van dit percentage is de uitzondering van artikel 3, eerste lid, van de wet niet van toepassing en is dus sprake van een overtreding van het verbod om elektriciteit te produceren met behulp van kolen, zoals opgenomen in artikel 2 van de wet.

De productiebeperking ziet alleen op de productie van CO₂ bij het opwekken van elektriciteit met behulp van kolen en geldt dus niet voor CO₂ die wordt geproduceerd bij bijvoorbeeld het opwekken van elektriciteit met behulp van biomassa.

Het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou worden bij volledige inzet van het opgesteld vermogen met kolen wordt bepaald door het aantal GW opgesteld vermogen te vermenigvuldigen met 7,06 (bij een elektrisch rendement van 42%, zoals de Amercentrale heeft) of 6,44 (bij een elektrisch rendement van 46%, zoals de drie modernste kolencentrales hebben) (artikel 3, derde lid). Deze vermenigvuldigingsfactor is gebaseerd op de energie-inhoud van kolen en het rendement van een centrale (vermogen in MW x aantal dagen per jaar x aantal uren per dag x emissiefactor kolen (CO₂) per TWh / 1.000).

De hoeveelheid CO₂ die in een kalenderjaar is geproduceerd bij het opwekken van elektriciteit met behulp van kolen wordt vastgesteld op basis van de gegevens in het geverifieerde emissieverslag dat de centrales overeenkomstig artikel 67 van Verordening (EU) Nr. 601/2012 jaarlijks moeten indienen. Indien geen geverifieerd emissieverslag wordt ingediend, of het verslag niet voldoet aan de eisen, wordt de hoeveelheid CO₂ vastgesteld op basis van de schatting die de NEa in dat geval maakt overeenkomstig artikel 70 van Verordening (EU) Nr. 601/2012.

Het voorgestelde artikel 3, vijfde en zesde lid, bevat een voorziening voor het geval het wetsvoorstel op een later moment dan 1 januari 2021 in werking treedt. In dat geval geldt het maximale percentage van het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou worden bij de volledige inzet van het opgestelde vermogen van de elektriciteitscentrale naar rato van het resterende aantal dagen van dat kalenderjaar vanaf het moment van inwerkingtreding. In dat geval is het wel noodzakelijk dat de exploitant van de elektriciteitscentrale een aanvullend emissieverslag overlegt.

Het voorgestelde zevende lid regelt het verval van de toegevoegde leden per 1 januari 2025. Daarmee blijft de reductieopgave beperkt tot de jaren 2021 tot en met 2024.

Artikel I, onderdeel D

In artikel 4 van de wet is een grondslag opgenomen voor het vergoeden van schade als gevolg van het verbod op elektriciteitsproductie met behulp van kolen zoals opgenomen in artikel 2 van de wet. Deze grondslag is een aanvulling op de overgangperiode waarin is voorzien en vereist dat een exploitant aantoont dat hij ten gevolge van het verbod ten opzichte van andere exploitanten onevenredig zwaar wordt geraakt. Voor de met het onderhavige wetsvoorstel opgelegde productiebeperking geldt geen overgangperiode en zal met het oog op de «fair balance» een vergoeding worden toegekend indien de met het onderhavige wetsvoorstel opgelegde productiebeperking voor een exploitant schade veroorzaakt die niet voor zijn rekening behoort te blijven (zie hierover hoofdstuk 6 van deze toelichting). Hiervoor wordt in het voorgestelde artikel 4, tweede en derde lid, een specifieke grondslag opgenomen, alsmede de bevoegdheid om nadere regels te stellen ten aanzien van het verzoek, de berekening van de hoogte en de uitkering van een vergoeding.

Artikel I, onderdeel E

Het voorgestelde artikel 5a bevat een herstelmaatregel die beoogt het milieu te beschermen tegen de gevolgen van overtreding van de met dit wetsvoorstel opgelegde productiebeperking. Wanneer een productie-installatie in een kalenderjaar teveel CO₂ produceert bij de elektriciteitsproductie met behulp van kolen, wordt dit teveel aan CO₂ in mindering gebracht op het maximum dat geldt in het jaar waarin de overtreding wordt geconstateerd door de NEa. Het percentage, bedoeld in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, wordt in het jaar waarin de overtreding wordt geconstateerd van rechtswege verminderd met het aantal procentpunten dat in een eerder kalenderjaar teveel is geproduceerd. Omdat het geverifieerde emissieverslag over een kalenderjaar uiterlijk op 31 maart van het volgende kalenderjaar moet worden ingediend, is normaliter vanaf die datum bekend of de CO₂-productie binnen het maximum is gebleven. Indien een overtreding wordt vastgesteld, is er in dat jaar dan nog voldoende gelegenheid om de productie aan te passen op het verlaagde percentage. Het plafond voor de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024 betreft 35%, en in het voorjaar van 2022 wordt geconstateerd dat een productie-installatie in 2021 een hoeveelheid CO₂ heeft geproduceerd die gelijk is aan 37% van het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou worden bij volledige inzet van het opgesteld vermogen, bedraagt het maximum in 2022 33%. Omdat na 2024 geen maximum geldt, kan een overtreding in 2024 niet worden gecompenseerd in 2025.

Artikel I, onderdeel F

In het voorgestelde artikel 6, tweede lid, van de wet wordt de mogelijkheid opgenomen om een bestuurlijke boete op te leggen bij overschrijding van de productiebeperking. Voor het relatieve boetemaximum van 20% van de omzet wordt gekeken naar de netto-omzet van de overtreder. De overtreder is in dit geval de rechtspersoon die de productie-installatie

exploiteert. In geval van een rechtspersoon die onderdeel uitmaakt van een of meer andere rechtspersonen, wordt gekeken naar de omzet van eerstgenoemde rechtspersoon en dus niet naar het moederbedrijf.

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