

Wijziging van de wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met de beperking van CO₂-emissies

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.

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, 32813, 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.

2. Achtergrond

2.1 Reductieopgave

De Staat is 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). De Hoge Raad oordeelt op grond van het EVRM dat de Staat gehouden is de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen vanwege het risico van een gevaarlijke klimaatverandering die ook de ingezetenen van Nederland ernstig kan treffen in hun recht op leven en welzijn. Onder verwijzing naar de algemene verplichtingen die voor staten voortvloeien uit het VN Klimaatverdrag en het Akkoord van Parijs oordeelt de Hoge Raad dat ieder land een deelverantwoordelijkheid heeft voor het leveren van een aandeel in het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen. 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. 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.

In de Klimaatwet zijn voor zowel 2030 als 2050 nationale reductiedoelen vastgesteld om de uitstoot van broeikasgassen middels 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 daar in de jaren 2021, 2022 en 2023 zonder aanvullend beleid niet aan zal kunnen voldoen. PBL stelde in december 2019 dat de reductie in 2020 naar verwachting 20-21% bedraagt ten opzichte van 1990 (Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 431). Dat betekent dat om 25% te reduceren er een aanvullende reductie van 9 tot 11 Mton CO₂ nodig is. Eerder aangekondigde aanvullende Urgenda-maatregelen zorgen voor een reductie van ongeveer 3 Mton CO₂. Deze maatregelen zijn door PBL nog niet meegerekend. 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 met dit wetsvoorstel voorgestelde productiebeperking zorgt voor een jaarlijkse reductie van ongeveer 5 Mton CO₂ in de jaren 2021, 2022 en 2023.

In april 2020 publiceerde PBL een notitie over de invloed van de coronacrisis op Nederlandse broeikasgasemissies in 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 32813, nr. 496). De notitie verkent middels twee scenario's mogelijke effecten van de coronacrisis op Nederlandse broeikasgasemissies in 2020. In het eerste scenario blijven de economische gevolgen relatief beperkt en keert Nederland eind 2020 terug op het oorspronkelijke groeipad. In dit scenario schat PBL de daling van de emissies in 2020 op 6 tot 7 Mton CO₂-equivalenten ten opzichte van de raming van december 2019. Inclusief andere incidentele factoren resulteert dat in Nederland in een reductie van 24% tot 25% ten opzichte van 1990. In het tweede scenario zijn de economische gevolgen van de coronacrisis veel ernstiger en valt het dieptepunt van de crisis pas in het derde kwartaal van 2020. De daling van de uitstoot zou, inclusief andere incidentele factoren, in dit scenario oplopen tot 15 – 17,5 Mton CO₂-equivalenten in 2020. Dat is 27% – 29% reductie ten opzichte van 1990. Door de coronacrisis is het dus zeer aannemelijk dat de CO₂-uitstoot in 2020 minimaal 25% lager zal zijn dan in 1990. Voor de jaren na 2020 is dit veel minder duidelijk.

De analyse van het PBL houdt echter nog geen rekening met een groot deel van het aanvullende beleid uit het Klimaatakkoord (Kamerstukken II 2018/19, 32813, 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. Als gevolg van deze onzekerheden heeft het kabinet gekozen voor een adaptieve strategie, die is toegelicht in de Kamerbrief van 24 april 2020 over het aanvullend Urgenda-maatregelenpakket. Met deze adaptieve strategie zal na de zomer 2020, op basis van de dan geldende inzichten en overige objectieve informatie, de reductieopgave worden bezien en de hoogte van de productiebeperking worden vastgesteld.

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.

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, 30196, 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, 32813, nr. 341). Op basis van de Klimaat- en energieverkenning 2019 en de geactualiseerde 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 meegenomen. De aangekondigde maatregelen van ca. 3 Mton CO₂ meegerekend, 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. Zo is op 4 maart 2020 aangekondigd dat het budget van de zgn. voorjaarsronde voor de SDE+ met € 2 miljard wordt 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 woningcoöperaties, 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 stimuleren. 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 grondstoffen 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 gecommitteerd 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-reductiedoelstelling 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 en 2023 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. 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 [25% - 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. Het precieze plafond zal, als onderdeel van de eerder beschreven adaptieve strategie, na de zomer worden vastgesteld. 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, het toepassen van Carbon Capture and Storage (CCS), een hogere minimum CO₂-prijs voor elektriciteitsproductie en de afschaffing van de vrijstelling op de kolenbelasting, zijn overwogen en als technisch onhaalbaar beoordeeld, zouden ten koste gaan van de leveringszekerheid of bieden 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.

Het plafond van CO₂-productie wordt vastgesteld op basis van de verwachte uitstoot door de centrales in de jaren 2021 tot en met 2023 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. Bij de bepaling van het reductiepercentage voor 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 met ingang van 1 januari 2021. 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.

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 maakt. 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. 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 ertoe leiden dat bestaande contracten met derden niet kunnen worden nageleefd. De maatregel heeft naar verwachting niet of nauwelijks gevolgen voor de werkgelegenheid, 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 handelbaar. 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.

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). 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 minimumeisen die de richtlijn stelt aan de installatie, bijvoorbeeld ten aanzien van energie-efficiency, te worden opgenomen. Het is lidstaten toegestaan om verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen ter preventie en bestrijding van verontreiniging, waaronder CO₂-emissies, door industriële activiteiten. Het wetsvoorstel maakt van deze mogelijkheid gebruik.

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 (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 en 2023. 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, legitimiteit 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 heeft het kabinet op verschillende momenten maatregelen aangekondigd. Daarbij is aangegeven dat het kabinet de uitvoering van het Urgenda-vonnis 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, 30196, 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 het behalen van de reductieopgave in het kader van Urgenda. 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 kolencentrales zullen de kosten op basis van een grove inschatting variëren tussen € 5.400 en € 16.200. De kolencentrales maken onderdeel uit van het Europese emissiehandelssysteem. Op grond daarvan kennen de centrales al een verplichting de uitstoot te monitoren en daarover te rapporteren aan de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Op dit punt veroorzaakt het wetsvoorstel om die reden geen extra regeldruk.

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 [25 – 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, 10% 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 het maximale boetebedrag. Met een boete van maximaal 10% van de omzet is er sprake van een voldoende prikkel tot naleving, zonder dat dit disproportioneel is.

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 Nederlandse Emissieautoriteit (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.

Voor het toezicht op de naleving van de productiebeperking is er – op basis van deze criteria – geen grond om de taken onder te brengen bij de NEa als zbo.

9. Consultatie en toetsing

PM

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 danwel 2030 (afhankelijk van de eigenschappen van de productie-installatie). Met dit wetsvoorstel wordt de voor de jaren 2021, 2022 en 2023 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 [25% - 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 / 1000).

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.

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 aantoonbaar 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 lid, een specifieke grondslag opgenomen.

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. Indien bijvoorbeeld het plafond voor de jaren 2021, 2022 en 2023 zou worden vastgesteld op 30%, en in het voorjaar van 2022 wordt geconstateerd dat een productie-installatie in 2021 een hoeveelheid CO₂ heeft geproduceerd die gelijk is aan 32% van het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou worden bij volledige inzet van het opgesteld vermogen, bedraagt het maximum in 2022 28%. Omdat na 2023 geen maximum geldt, kan een overtreding in 2023 niet worden gecompenseerd in 2024.

Artikel I, onderdeel F

In artikel 6 van de wet wordt de mogelijkheid opgenomen om een bestuurlijke boete op te leggen bij overschrijding van de productiebeperking. Voor het relatieve boetemaximum van 10% 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,

CONCEPT