



# Wet verbod op kolen

**Seminar VVOR**

**Beesd, 31 januari 2019**

# Agenda:

1. Historie
2. Regeerakkoord Rutte III
3. Wet verbod op kolen
4. Memorie van Toelichting
5. Conclusies
6. Recente ontwikkelingen
7. Hoe nu verder?

# 1) Historie



**Laurens Jan Brinkhorst, Minister EZ (2003/06)**

- *De groeiende Nederlandse afhankelijkheid van buitenlands gas en olie en de beperkte brandstofdiversificatie in de elektriciteitopwekking maken Nederland gevoelig voor olieprijsstijgingen. De **energie-intensieve bedrijven dreigen ten onder te gaan door de hoge stroomprijzen** in Nederland.*
- *De elektriciteitsproducenten hebben de wens het bestaande kolenvermogen uit te breiden. **Het kabinet vindt dit reëel en zal in samenspraak met de energiebedrijven de randvoorwaarden aan investeringen in kolenvermogen in kaart brengen en belemmeringen waar mogelijk wegnemen. Mede vanwege de aanwezigheid van de Rotterdamse haven beschikt ons land over zeer gunstige voorwaarden om te investeren.***
- ***Uiteindelijk is de bouw van een nieuwe, moderne kolencentrale noodzakelijk voor de mate van stroomlevering die de negen verenigde Nederlandse grootverbruikers vragen. Dat is volgens minister Brinkhorst van Economische Zaken "in vrijwel alle gesprekken met potentiële aanbieders" duidelijk geworden.***

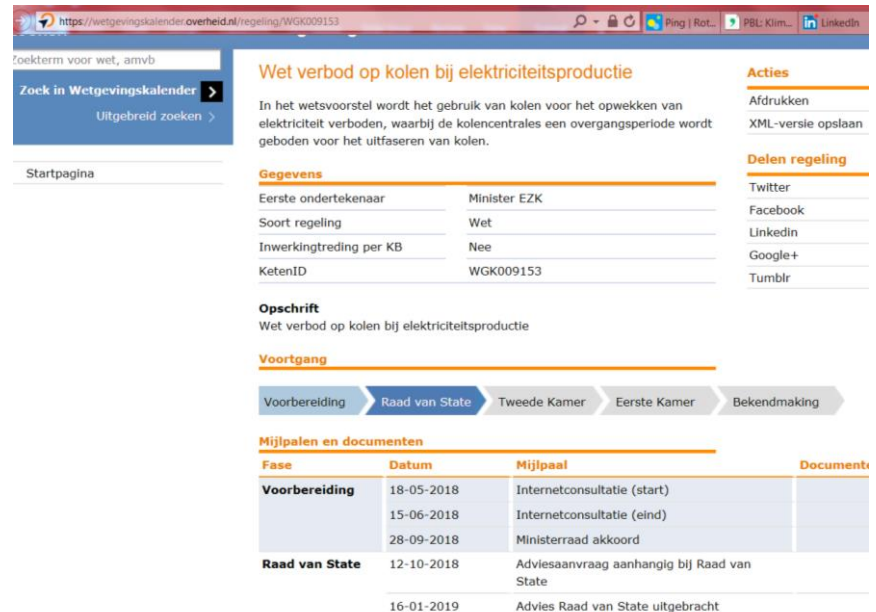
## 2) Regeerakkoord Rutte III

### Regeerakkoord Rutte IV (2017):

“**De kolencentrales worden uiterlijk in 2030 gesloten.** In een te sluiten Nationaal klimaat en energieakkoord zullen met de sector afspraken worden gemaakt over het tijdpad.”

### Proces:

- Wetsvoorstel verbod op kolen
- Consultatie (mei/juni 2018)
- Ministerraad (28/09/18)
- Raad van State (12/10/18-16/01/19)
- EZK: aanpassingen wet?**
- Tweede Kamer
- Eerste Kamer
- Publicatie Staatscourant



The screenshot shows the website 'https://wetgevingkalender.overheid.nl/regelings/WGK009153'. The main heading is 'Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie'. Below this, there is a description: 'In het wetsvoorstel wordt het gebruik van kolen voor het opwekken van elektriciteit verboden, waarbij de kolencentrales een overgangperiode wordt geboden voor het uitschakelen van kolen.'

**Gegevens**

Eerste ondertekenaar	Minister EZK
Soort regeling	Wet
Inwerkingtreding per KB	Nee
KetenID	WGK009153

**Opschrift**  
Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie

**Voortgang**

Voorbereiding → Raad van State → Tweede Kamer → Eerste Kamer → Bekendmaking

**Mijlpalen en documenten**

Fase	Datum	Mijlpaal	Document
Voorbereiding	18-05-2018	Internetconsultatie (start)	
	15-06-2018	Internetconsultatie (eind)	
	28-09-2018	Ministerraad akkoord	
Raad van State	12-10-2018	Adviesaanvraag aanhangig bij Raad van State	
	16-01-2019	Advies Raad van State uitgebracht	

# 3) Wet verbod op kolen [1/2]

## Artikel 1 (definities)

In deze wet wordt verstaan onder:

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

## Artikel 2

Het is **verboden om (...) elektriciteit op te wekken met behulp van kolen.**

## Artikel 3

1. Het verbod, bedoeld in artikel 2, is:

a. tot en met 31 december 2024 niet van toepassing op een productie-installatie met een netto elektrisch rendement van 40% of meer, en; [i.c. Vattenfall/Hemweg, RWE/Amer]

b. **tot 1 januari 2030 niet van toepassing op een productie-installatie met een netto elektrisch rendement van 44% of meer.** [i.c. Uniper/MPP3, RWE/Eemshaven, Engie/Rotterdam]

(...)

### 3) Wet verbod op kolen [2/2]

#### Artikel 4

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

#### Artikel 5

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

#### Artikel 6

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

# 4) Memorie van toelichting

- 4.1 Aanleiding
- 4.2 Achtergrond
- 4.3 Doel van het wetsvoorstel
- 4.4 Voorzienbaarheid
- 4.5 Effecten op leveringszekerheid
- 4.6 Regulering van eigendom

## 4.1-4.3) Aanleiding, achtergrond en doel

- Nov 2015: **motie Van Veldhoven/Van Weyenberg** ⇒ plan om kolencentrales uit te faseren
- Sep 2016: **motie Pechtold/Klaver/Segers** ⇒ waarborgen dat het tijdpad voor sluiting van de kolencentrales in lijn is met een verlaging van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 25% in 2020 en 55% in 2030
- Jan 2017: **kabinet Rutte II** ⇒ “25% CO<sub>2</sub>-reductie in 2020 ligt binnen bereik, derhalve geen onmiddellijke noodzaak tot uitfasering van de kolencentrales.”
- Okt 2017: **Regeerakkoord Rutte III** “49% CO<sub>2</sub> reductie in 2030 (vs 1990)” en “**De kolencentrales worden uiterlijk in 2030 gesloten**. In het klimaatakkoord zullen met de sector afspraken worden gemaakt over het tijdpad.”
- Sep 2018: **Wetsvoorstel verbod op kolen** ⇒ Het belang van het uitfaseren van kolen (...) voor het klimaat is daarmee evident. Om reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot te bewerkstelligen, kiest het kabinet voor de invoering van een verbod op kolen als brandstof voor de elektriciteitsproductie.”
- MvT: “Volgens een analyse van PBL leidt de sluiting van kolencentrales uiterlijk in 2030 (...) tot 16 Mton CO<sub>2</sub> reductie in Nederland in 2030.”



## 4.4) Voorzienbaarheid

- Op grond van uitspraken van voorgaande kabinetten en parlementen is al lange tijd voorzienbaar dat kolencentrales op termijn geraakt zouden worden door maatregelen die beogen de CO<sub>2</sub>-uitstoot vergaand te reduceren.

Overigens kwam de Raad van State in een eerder advies (2017, amendement Vos c.s.) tot een compleet andere conclusie:

*“De vraag of sluiting van de kolencentrales behoort tot het normale bedrijfsrisico, is afhankelijk van de vraag wanneer de eigenaren zich konden realiseren dat er een serieuze kans op sluiting was. In dit geval konden de eigenaren zich pas op zijn vroegst instellen op sluiting vanaf de motie van Van Weyenberg/Van Veldhoven (2015) om een plan op te stellen voor het uitfaseren van alle kolencentrales in Nederland. (..) was sluiting nog niet te voorzien in 2007, omdat het debat destijds in het teken stond van mogelijkheden om broeikasgasemissies te beperken, maar niet om kolencentrales te sluiten.”*

## 4.5) Effecten op leveringszekerheid

- Dit voorstel kan derhalve van invloed zijn op het aanbod van elektriciteit in de markt, maar zal naar verwachting **geen gevolgen** hebben voor de leveringszekerheid.

## 4.6) Regulering van eigendom [1/3]

- Het verbod tot het opwekken van elektriciteit met behulp van kolen vormt een inmenging in het eigendomsrecht van de eigenaren van de kolengestookte elektriciteitscentrales als bedoeld in artikel 1 EP EVRM. Er is sprake van regulering van eigendom en geen (de facto) onteigening wanneer de rechthebbende enig economisch belang of een zinvolle gebruiksmogelijkheid behoudt bij (activa) van zijn onderneming.
- Een inbreuk op het eigendomsrecht is gerechtvaardigd wanneer er sprake is van regulering van eigendom en deze aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets (“fair balance”) voldoet.
- De evenredigheidstoets vraagt tot slot om een beoordeling of met dit wetsvoorstel sprake is van een rechtvaardig en evenwichtig resultaat, oftewel ‘fair balance’, tussen de belangen van de staat en de belangen van het individu die worden geraakt door de inmenging in zijn eigendomsrecht. In geval van regulering, zoals met dit voorstel aan de orde is, is financiële compensatie geen vereiste voor het bereiken van een ‘fair balance’.

## 4.6) Regulering van eigendom [2/3]

- Zo was al duidelijk voor de bouw van enkele centrales dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot van deze centrales tijdens hun levensduur tot nul zou moeten worden teruggebracht. [voorzienbaarheid]
- Daarnaast is van belang dat het verbod op het gebruik van kolen (..) het **gebruik van andere middelen** voor elektriciteitsopwekking onverlet laat. Aan de centrales wordt bovendien een **overgangperiode** geboden (...) om zo nodig (verdere) ombouw te realiseren zodat de centrale geschikt is om met behulp van andere brandstoffen (...), elektriciteit op te wekken. Ook deze overgangperiodes zijn relevant of sprake is van een 'fair balance'.
- Deze overgangperiode biedt de exploitanten een periode van meer dan 10 jaar **om hun schade te beperken** als gevolg van het verbod op het gebruik van kolen. (...) worden de exploitanten van de centrales in de gelegenheid gesteld om (een groot **deel van) hun investeringen terug te verdienen** en de centrale gebruiksklaar te maken voor verdere exploitatie met **andere brandstoffen** dan kolen.

## 4.6) Regulering van eigendom [3/3]

- Het Verdrag inzake het Energiehandvest (Energy Charter Treaty, hierna: ECT) beschermt investeringen in onder meer energieproductie, zoals productie-installaties voor elektriciteitsopwekking waarop dit voorstel ziet.
- Dit wetsvoorstel grijpt als zodanig niet in op de zeggenschap die de eigenaren van de centrales over hun onderneming kunnen uitoefenen. Ook ontnemt het wetsvoorstel geen aanspraken van de eigenaren van de centrales op (een deel van) hun eigendom. **Evenmin heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat de investering (grotendeels) waardeloos wordt.**
- Het wetsvoorstel heeft derhalve niet tot gevolg dat sprake is van indirecte onteigening. Voor zover al zou worden aangenomen dat wel sprake zou zijn van indirecte onteigening, **wordt met dit wetsvoorstel voldaan aan de 4 vereisten die ECT stelt:** 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.

## 5) Conclusies:

De Minister claimt (kortgezegd) dat met het wetsvoorstel het individuele belang van de eigenaren voldoende wordt geadresseerd, want het is geen (indirecte) onteigening, want de investering wordt niet waardeloos, maatregelen waren al lange tijd te voorzien, er is een overgangperiode en er zijn alternatieven voor steenkool.

- Wel of geen (indirecte) onteigening? voer voor juristen
- Investering wel/niet waardeloos? Overgangperiode is te kort, alternatieven zijn niet realistisch
- Lange tijd voorzienbaar? Raad van State vindt van niet
- Overgangperiode voldoende? 15 jaar draaien vs 30 jaar voor kolencentrales uit de jaren '80 en '90
- Alternatieven? Biomassa (zonder subsidie) en waterstof zijn geen (haalbare) alternatieven (emissies/vergunning, logistiek/opslag, financieel)

**Ergo, het wetsvoorstel schiet tekort waar het gaat om het belang van het individu**

## 6) Recente ontwikkelingen:

### Raad van State advies (week 3, 2019):

- (ernstige) bezwaren? Is het voorstel in strijd met (internationaal) hoger recht?

### Urgenda/PBL raming (25/01/2019):

- 9mt extra CO<sub>2</sub> reductie noodzakelijk voor 2020
- noodplan voor het klimaat Jesse Klaver: “sluiten van vier kolencentrales” “dit [compensatie] te betalen uit subsidie van biomassa-bijstook (1,9 miljard euro)”

### Abschlussbericht Kohle Kommission (25.01.2019):

- 7.7GW reductie steenkoolcentrales tot 2022 + Einigung über Entschädigungsleistungen für die Betreiber

### Diverse andere moeilijke dossiers (kinderpardon, pensioenen)

### Provinciale Staten verkiezingen (maart 2019)

- Coalitie lijkt EK meerderheid te verliezen; breder politiek draagvlak noodzakelijk

## 7) Hoe nu verder?

### Brief Wiebes, 25.01.2019:

- De analyse van het PBL geeft aan dat de **opgave** om 25% CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren in 2020 **groter** uitvalt dan eerder voorzien.
- Op basis van de nieuwe PBL-prognose zal het kabinet besluiten welke **maatregelen** het kan nemen **om de CO<sub>2</sub>-uitstoot op korte termijn verder terug te dringen**.
- Op dit moment **werkt het kabinet diverse mogelijke maatregelen uit** die kunnen worden ingezet om in 2020 extra CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren.
- In 2017 is uw Kamer reeds geïnformeerd dat, indien 25% gehaald moet worden (...), het **vervroegd sluiten van een kolencentrale** die geen biomassa bijstookt **in beeld komt** [i.c. Hemweg Amsterdam].
- De komende weken zal het kabinet **alle mogelijke maatregelen** die bij kunnen dragen aan CO<sub>2</sub>-reductie in 2020 **nader uitwerken**.
- Het kabinet streeft ernaar om **in april** een **maatregelenpakket** te presenteren.



# 7) Hoe nu verder?

## **Mogelijk vervolg (speculatie!):**

- Vervroegde sluiting van kolencentrales lijkt onafwendbaar
- Feb 2019: start onderhandelingen EZK en eigenaren kolencentrales mbt details compensatieregeling
- April 2019 aankondiging “Urgenda” maatregelen en aanpassing wetsvoorstel verbod op kolen (dwz sluiting van X kolencentrales per 31.12.2019 (!) en overige centrales op een later tijdstip + compensatie regeling + verwerking commentaar Raad van State)
- Q2 behandeling TK
- Q3 behandeling EK
- Q4 publicatie Staatscourant
- 31.12.2019: sluiting X kolencentrales
- 31.12.2024: sluiting Amer (warmtelevering)
- 31.12.2029: sluiting laatste kolencentrales (incl compensatie)

## 8) Vragen?