



Aan

**Directoraat-generaal
Energie, Telecom &
Mededinging**
Directie Energiemarkt en
Innovatie

Behandeld door
5.1.2.e

@minez.nl

memo

Oplegnotitie wetsvoorstel verbod op kolen tbv MCKE

Datum

14 september 2018

Kenmerk

DGETM-EI / 18241344

Kopie aan

Bijlage(n)

Oplegnotitie wetsvoorstel verbod op kolen

1. Samenvatting stand van zaken

- In het regeerakkoord is opgenomen dat de kolencentrales uiterlijk in 2030 worden gesloten.
- In december vorig jaar heeft MEZK de Kamer per brief geïnformeerd dat een wettelijk verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie het meest geëigende middel lijkt om de afspraak uit het regeerakkoord uit te voeren. Dit omdat een verbod in vergelijking tot een sluiting een minder ingrijpende manier is om hetzelfde doel (CO₂-reductie) te bereiken.
- Dit voorjaar heeft het kabinet per brief officieel het wettelijk verbod op het gebruik van kolen aangekondigd en is tevens de internetconsultatie van het concept wetsvoorstel van start gegaan. Voorafgaand aan dit besluit is de strekking van het wetsvoorstel uitvoerig aan de orde gekomen in de verschillende onderraden.
- De twee belangrijkste elementen uit het wetsvoorstel zijn:
 - Het concept wetsvoorstel biedt kolencentrales een overgangperiode; tot 2025 voor de 2 oudste centrales (Hemwegcentrale en Amercentrale) en tot 2030 voor de 3 nieuwste centrales (Eemshaven en 2 op de Maasvlakte). Hierna is het voor hen verboden elektriciteit te produceren met behulp van kolen.
 - De desbetreffende elektriciteitscentrales zijn vrij om te schakelen naar andere brandstoffen (zoals bijvoorbeeld biomassa, biodiesel, waterstof, gas of ammoniak). Het is dan ook niet het doel van dit wetsvoorstel de centrales te sluiten.
- De consultatieperiode van het wetsvoorstel is inmiddels gesloten en naar aanleiding van de consultatiereacties is het wetsvoorstel gedurende de zomerperiode aangepast. Het gaat bijvoorbeeld om wijziging van de

rendementseisen, het toevoegen van handhavingsinstrument (intrekking van vergunning) en dat NEa toezicht houdt op de naleving. Deze punten komen in de toelichting nader aan de orde.

- Het concept wetsvoorstel ligt nu voor in de MCKE met het oog op verzending aan de afdeling advisering van de Raad van State. Gedurende de periode dat het wetsvoorstel bij de Raad van State ligt (ca. 3 maanden) blijft het wetsvoorstel geheim. Behandeling van het wetsvoorstel in de Kamers kan vanaf begin 2019 plaatsvinden en inwerkingtreding vanaf medio 2019.

2. Toelichting wijzigingen naar aanleiding van consultatiereacties

Rendementseisen

- In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd aangegeven dat er onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende kolencentrales op basis van het netto elektrisch rendement. Centrales met een netto elektrisch rendement boven de 44% zouden tot 2030 gebruik mogen maken van kolen voor elektriciteitsproductie, centrales met een lager rendement (tussen 40-44%) tot 2025.
- Op deze bepaling is in de consultatie vanuit verschillende partijen kritiek gekomen, omdat meer duurzame energie in de Nederlandse energiemix ervoor zal zorgen dat sprake is van meer start-stops bij kolencentrales, waardoor het steeds moeilijker wordt deze rendementseisen te halen. Dit zou tot ongewenst gevolg kunnen hebben dat de nieuwe centrales ook per 2025 zouden moeten stoppen met het gebruik van kolen.
- In het wetsvoorstel wordt niet langer verwezen naar het netto elektrisch rendement, maar naar het elektrisch rendement zoals aangegeven in de vergunning van de diverse centrales die geldt op het moment van inwerkingtreding van de wet. De effecten die optreden als gevolg van sturen op een daadwerkelijk behaald rendement worden hiermee vermeden.

Handhaving en toezicht

- De toelichting is eveneens aangevuld met een handhavingsparagraaf. De verwachting is dat de centrales het verbod zullen naleven. In geval van niet-naleving, kan het verbod worden geeffectueerd via de milieuvergunningen. Deze vergunningen zijn afgegeven door de provincies op basis van de Wet

algemene bepalingen omgevingsrecht of voorgangers hiervan. Eén van de situaties waarin een vergunning kan worden ingetrokken, is als de houder van de vergunning de geldende algemene regels (dus ook het verbod op kolen) niet naleeft.

- Aanvullend hierop wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat toezicht op de naleving wordt gehouden door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). Deze taak sluit goed aan bij de taken die de NEa op dit moment heeft in het toezicht op het ETS-systeem. De NEa zal toezicht houden op de vraag of er inderdaad, indien de overgangsperiode verstreken is, geen kolen meer worden gebruikt voor de productie van elektriciteit. NEa heeft de mogelijkheid een last onder dwangsom op te leggen om naleving van het verbod af te dwingen. Uit de uitvoerings- en handhavingstoets is gebleken dat de NEa deze taak goed uitvoerbaar acht.

3. Risico's ten aanzien van wetsvoorstel (VERTROUWELIJKE INFORMATIE)

- Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan de maatregel uit het Regeerakkoord om uiterlijk in 2030 kolencentrales te sluiten. De maatregel heeft als doel het bereiken van een aanzienlijke CO2-reductie om zodoende de doelstellingen uit de Overeenkomst van Parijs te realiseren.
Het sluiten van kolencentrales vormt een inbreuk op het eigendomsrecht van de eigenaren van de kolencentrales. Aangezien de beoogde CO2 reductie ook met een minder vergaande maatregel dan sluiting bereikt kan worden, is ervoor gekozen om in dit voorstel een verbod op het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie te introduceren. Ook deze maatregel betreft een inmenging in het eigendomsrecht van de eigenaren van de centrales als bedoeld in artikel 1 Eerste Protocol EVRM.
- Het verbod beperkt de gebruiksmogelijkheden van de kolencentrales (regulering van eigendom). In de toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet waarom het kabinet meent dat het verbod de toets van artikel 1 EP EVRM kan doorstaan waardoor sprake is van een geoorloofde regulering van eigendom. Ook wordt uiteengezet waarom in het kader van een 'fair balance' geen (aanvullende) nadeelcompensatie geboden wordt. Het voorstel voorziet wel in een ruime overgangsperiode, waarin de exploitanten hun

schade als gevolg van het verbod kunnen beperken en die hen in staat stelt om hun centrale geschikt te maken voor elektriciteitsopwekking met andere brandstoffen.

- De maatregel heeft aanzienlijke (financiële) gevolgen voor de kolencentrales, in het bijzonder de centrales die nog niet zo lang geleden in productie zijn genomen. Daarom valt niet uit te sluiten dat zij juridische procedures zullen starten om het verbod aan te vechten dan wel om nadeelcompensatie te vorderen.
- Hoewel het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting zijn geschreven met het oog op het minimaliseren van de risico's dat sprake zou zijn van een maatregel die een individuele en buitenproportionele last legt op een van de eigenaren van de centrales, kan dit risico niet volledig worden uitgesloten.
- Eerder dit jaar is in de MR het KPMG-rapport besproken waarin een schatting wordt gegeven van het mogelijke nadeel dat de drie nieuwe kolencentrales zullen leiden ten gevolge van het verbod. De twee oude centrales hebben hun investeringen reeds terugverdiend, zodat zij o.g.v. artikel 1 EP EVRM geen nadeel zullen lijden dat voor vergoeding in aanmerking komt (gederfde winst komt niet voor vergoeding in aanmerking). Het betreft hier slechts een schatting omdat een berekening van het nadeel moet worden gebaseerd op aannames over toekomstige marktontwikkelingen (elektriciteitsprijs, ETS-prijs etc).
- KPMG heeft berekend dat het nadeel voor de drie centrales uitkomt op € 3.51 – 4.559 miljard. De netto contante waarde van de centrales ligt evenwel lager, tussen de € 962 miljoen en € 2,589 miljard. Dit moet dan ook worden beschouwd als de bovenkant van de bandbreedte van het nadeel. Dit nadeel staat niet gelijk aan het bedrag dat in een procedure eventueel voor compensatie in aanmerking komt. Gelet op de voorzienbaarheid van de maatregel, het principe 'de vervuiler betaalt', de mogelijkheden voor ombouw die de centrales hebben, de overgangsperiode etc. zal een dit nadeel, al dan niet grotendeels, tot het ondernemersrisico van de centrales behoren.
- Desalniettemin is de manier waarop met dit wetsvoorstel invulling is gegeven aan de politieke wens om de kolencentrales te sluiten, de minst verregaande manier om dit te bewerkstelligen. Er is op alle facetten van dit wetsvoorstel rekening gehouden om bovengenoemde risico's tot een minimum te beperken.

Inhoud

1. Doel: bijdrage aan 49%, subdoel: bijdrage aan Urgenda vonnis
2. Effecten van het verbod op kolen
 - 2.1.a CO₂-reductie en weglek Frontier
 - 2.1.b Rol ETS in beperken weglek
 - 2.1.c. Strekking recente brief reactie CE Delft rapport over sluiten drie nieuwste kolencentrales in het kader van Urgenda
 - 2.1.d Overzicht onderzoeken over sluiten kolencentrales
- 2.2 Nationale kosten
- 2.3 Leveringszekerheid
 - 2.3.1 Q&A Staat de minister open voor een evaluatie van de leveringszekerheid in 2025?
- 2.4 Werkgelegenheid
3. Vormgeving overgangstermijnen
 - 3.1 Verbod op kolen i.p.v. sluiting
 - 3.2 Overgangstermijnen
 - 3.2.1 Q&A: Kunt u het verbod op kolen niet eerder in laten gaan door de overgangsperiodes in te korten?
4. Bij- en meestook biomassa
 - 4.1 Afspraken over subsidiering biomassa in RA
 - 4.2 Q&A : Waarom trekt u de subsidiebeschikkingen voor bij- en meestook niet in en worden de vrijgevallen middelen gebruikt om de kolencentrales snel te sluiten?
 - 4.3 Visie toekomst biomassa: afwegingskader en duurzaamheidskader
 - 4.4 Q&A Verbranding van biomassa leidt tot CO₂-uitstoot, dat is toch niet duurzaam?
 - 4.5 Q&A Is omschakeling redelijkerwijs haalbaar of zal dit gesubsidieerd moeten gebeuren?
5. Overige
 - 5.1 Q&A: Hoe geeft het kabinet uitvoering aan het Urgenda-vonnis?
 - 5.2 Q&A: Voor de Hemwegcentrale geldt een vervroegd verbod op kolen per 1-1-2020. Kunt u aangeven hoeveel nadeelcompensatie er aan Vattenfall (exploitant centrale) zal worden uitgekeerd?
 - 5.3 Q&A Waarom worden geen voorwaarden gesteld aan broeikasuitstoot voor de vervanging van kolen?
 - 5.4 Q&A: Is er een risico op procedures waarin de exploitanten van kolencentrales schadevergoeding vorderen?
 - 5.5 Q&A: Wat was de rol van de Staat bij de bouw van de kolencentrale van UNIPER?
 - 5.6 Algemene gegevens kolencentrales

1. Doel: bijdrage aan 49%, subdoel: bijdrage aan Urgenda vonnis

- Het kabinet heeft als doel om in 2030 49% CO2-reductie te realiseren (t.o.v. 1990);
- Het wetsvoorstel verbod op kolen bij elektriciteitsproductie levert een belangrijke bijdrage aan dit doel;
- Ter indicatie, de totale nationale reductieopgave om 49% CO2-reductie in 2030 te realiseren bedraagt circa 49 Mton. Het wetsvoorstel levert hier een bijdrage aan van circa 18 Mton en levert dus een uitermate grote bijdrage aan de invulling van van de opgave voor de elektriciteitssector (20 Mton).
- Ter uitvoering van het Urgenda-vonnis, regelt het wetsvoorstel - vooruitlopend op de integrale Urgenda-besluitvorming - daarnaast ook het vervroegde verbod op kolen per 1-1-2020 voor de Hemwegcentrale;

Inhoud Map 1 Algemene Redeneerlijn

Algemeen	1
Overgangsperiodes	2
Drie typen	3
Toekomst	4

1. Algemeen

- Om de doelstellingen uit het Parijsakkoord te kunnen halen, is het noodzakelijk om elektriciteitsproductie met kolen uiterlijk in 2030 uit te faseren (Climate Analytics, 2017).
- Daarom heeft kabinet zich in het RA gecommitteerd aan 49% CO₂-reductie in 2030 en de sluiting van kolencentrales uiterlijk in 2030.
- Het kabinet heeft invulling gegeven aan deze laatste afspraak door een verbod op kolen. Een verbod is een meer proportionele manier is om CO₂-reductie te realiseren dan sluiting.
- Het wetsvoorstel levert een belangrijke bijdrage aan het doel van 49% CO₂-reductie: circa 18 Mton, 90% van de totale opgave voor de elektriciteitssector.
- Het wetsvoorstel is zorgvuldig tot stand gekomen, zodat er:
 - 1. een maximale bijdrage is aan CO₂-reductie in 2030
 - 2. weglek wordt beperkt
 - 3. leveringszekerheid wordt geborgd
 - 4. de kosten voor burgers en bedrijven worden beperkt
- Daarnaast regelt het wetsvoorstel in het kader van het Urgenda vonnis het vervroegde verbod op kolen per 2020 van de Hemwegcentrale.

2. Overgangperiodes

- De overgangperiodes zijn zorgvuldig tot stand gekomen, om
 - tijdige CO2-reductie in 2030 te bewerkstelligen.
 - de eigenaren van centrales tijd te geven eventueel om te bouwen naar andere brandstoffen
- De overgangperiodes bieden de centrales de mogelijkheid om
 - de centrale geschikt te maken voor andere brandstoffen dan kolen.
 - deels hun investeringen terug te verdienen
- Met de overgangperiode wordt compensatie in natura geboden.
- Omdat het wetsvoorstel deze overgangperiodes biedt, hoeft er geen financiële compensatie te worden geboden.

- 5.1.2.i

3. Drie typen

- Het verbod gaat voor drie type centrales op verschillende momenten in:

1. Hemwegcentrale (Vattenfall) per 1-1-2020.

- Zo wordt maximale bijdrage aan Urgenda geleverd.
- De Hemwegcentrale levert geen bijdrage aan hernieuwbare energie doelen (de Amercentrale wel)
- Vanwege de korte overgangsperiode is hier financiële nadeelcompensatie voorzien.

2. Amercentrale (RWE) per 1-1-2025.

- Amercentrale is al terugverdiend waardoor een overgangsperiode van 5 jaar redelijk is.
- Er geldt een langere overgangsperiode dan bij de Hemwegcentrale omdat de Amercentrale
 - door bijstook van biomassa een belangrijke bijdrage levert aan de hernieuwbare doelen van respectievelijk 14% (2020) en 16% (2023). In 2019 draait de Amercentrale voor ca. 75% op biomassa.
 - de centrale gekoppeld is aan een warmtenet (Geertruidenberg).

3. Nieuwe centrales per 1 januari 2030 (UNIPER Centrale Maasvlakte, RWE Centrale Eemshaven en ENGIE centrale Rotterdam).

- Deze centrales zijn nog niet terugverdiend, waardoor een overgangsperiode van ruim 10 jaar redelijk is.
- Er wordt zo een maximale bijdrage wordt geleverd aan het doel van 49% CO₂-reductie in 2030.
- Tevens hebben de centrales hebben een hoger elektrisch rendement (>44%, dus minder CO₂ per MWh) dan de jaren '90 centrales.

3. Toekomst

- Wetsvoorstel reguleert eigendom (art. 1 EP EVRM), van belang dat er een fair balance is tussen ingrijpen overheid en gevolgen exploitanten.
- In dit kader is ook van belang dat er een alternatieve manier van exploitatie is. 5.1.2.i
[redacted]
- 5.1.2.i
[redacted]
[redacted]
[redacted]
- Het is aan bedrijven zelf om een inschatting te maken van hoe zij verder willen. Het klopt dat zoals het er nu naar uitziet, bij omschakeling de centrales kiezen voor biomassa als alternatief voor kolen, maar dat is niet het enige alternatief.
- Of dergelijke alternatieven economisch aantrekkelijk zijn (zonder subsidie) is afhankelijk van ontwikkeling brandstof- en elektriciteitsprijzen.
- Het blijft de inzet van dit kabinet om het (CO2 vrije) regelbaar vermogen in de toekomst via marktprikkels, en dus niet via reguliere subsidies, tot stand te laten komen.

Inhoud Map 2 eerder sluiten kolencentrales

Waarom niet inkorten overgangsperiode

Belangrijkste argumenten 1

Klimaatwinst/Weglek 2

Kosten staat 3

Kosten maatschappij 4

Tabel eerdere sluiting 1 of 3 centrales 5

Als 3 moderne eerder dicht in 2020

Belangrijkste argumenten 6

Leveringszekerheid 7

Klimaatwinst/Weglek 8

Als 1 eerder dicht in 2020

Belangrijkste argumenten 9

Juridisch niet in deze wet 10

Andere vormen dan wetsvoorstel 11

Kosten 12

Urgenda 13

1. Waarom niet inkorten overgangperiode?

Belangrijkste overwegingen

- De overgangperiodes zijn zodanig vormgegeven dat er met minimale kosten maximale CO₂-reductie wordt gerealiseerd.
- Het is om 2 redenen niet wenselijk om de overgangperiodes in te korten:

1. Minder klimaatwinst (=CO₂-reductie op EU niveau)

- Hoe eerder het verbod in gaat, hoe minder klimaatwinst omdat productie wordt opgevangen door omringende landen, door (deels) nog vervuilendere kolencentrales dan in Nederland.
- In 2030 is de vervangende productie duurzamer, met op EU niveau meer CO₂-reductie.

2. Hogere kosten voor staat en burger

- Overgangstermijnen zorgen op dit moment dat er geen kosten aan verbod op kolen verbonden zijn.
- Inkorten overgangperiode betekent **5.1.2.i**
[redacted] en op kortere termijn hogere elektriciteitsprijzen.

5.1.2.i

1. Waarom niet inkorten overgangperiode?

Klimaatwinst/Weglek

- Verschillende onderzoeken laten zien dat een zeer substantieel deel van de nationale CO₂-reductie die kan worden bereikt met sluiting van meer kolencentrales in 2020 teniet wordt gedaan door extra uitstoot in het buitenland.
- Hoe langer de overgangstermijn, hoe lager de kosten en hoe minder de weglekeffecten, daarom zijn de voorgestelde overgangstermijnen in het wetsvoorstel verstandig.
- Naar mate andere landen hun elektriciteitsmix verduurzamen zullen nationale CO₂-reducerende maatregelen, zoals dit wetsvoorstel, in steeds mindere mate leiden tot een toename van CO₂-uitstoot in omringende landen.
- Volgens Frontier (2016) is de weglek bij sluiten alle 5 de centrales in 2020 98% en bij sluiting alle 5 de centrales in 2030 63%. Echter varieert het per onderzoek, CE Delft zegt bijvoorbeeld sluiting 3 nieuwe centrales in 2020 zorgt voor 50% weglek.
- Door het hoge percentage weglek bij sluiting in 2020 is het klimaat er minder bij geholpen de centrales zo snel te sluiten. Tevens is het dan minder kosteneffectief.

1. Waarom niet inkorten overgangperiode?

Kosten (voor de staat)

- Verbod op kolen per 2020 betekent dat met dit wetsvoorstel effectief sprake is van een sluitingswet. Dit kan de vraag doen rijzen of nog sprake is van regulering van eigendom.
- Het is waarschijnlijk dat bij eerdere sluiting/vervroegd verbod op kolen nadeelcompensatie voldaan moet worden, dit kan per centrale al snel in de honderden miljoenen lopen. De overgangperiode tot 2030 biedt compensatie in natura, hoe korter de overgangperiode hoe meer geldelijke nadeelcompensatie voldaan moet worden om een 'fair balance' te houden met het verbod op kolen.
- De maatregel is daarmee niet kosteneffectief voor de hoeveelheid mondiale emissiereductie die het bewerkstelligt.
- Inkorting overgangperiodes leidt tot aanvullende nadeelcompensatieclaims om 2 redenen:
 - 1. Overgangperiode is nadeelcompensatie in natura,
5.1.2.i
[redacted]
 - 2. Inkorting periode naar korter dan 5 jaar kan
mogelijkheid ombouw in gevaar brengen 5.1.2.i
[redacted]
- Om deze reden is het niet wenselijk het verbod eerder te laten ingaan/ overgangperiodes in te korten.

1. Waarom niet inkorten overgangperiode?

Maatschappelijke kosten

- De kolencentrales zouden volgens NEV2017 in 2020 27,5% van het aanbod aan elektriciteit produceren.
- De maatschappelijke kosten zijn onbekend.
- PBL rekent met 0% weglek in 2030 en berekent dan maatschappelijke meerkosten van 770€ bedragen.
- Dat zou dan 70€/Mton zijn, want CO₂-reductie is netto 10,5 Mton [19,4 Mton kolen – 8,9 Mton gascentrales].
- Maar de veronderstelling van 0% weglek is niet realistisch. Frontier rekent met 63%.
- Hierdoor is dit geen goede weergave van de maatschappelijke kosten.

- Als gevolg van het verbod op kolen zal ook de elektriciteitsprijs stijgen. Hoe eerder het verbod in gaat, hoe eerder (onnodig) de lasten voor burgers en bedrijven stijgen.

2. Tabel eerdere sluiting 1 of 3 centrales in 2020

Advies: Dit wetsvoorstel draagt bij 49% voor 2030. Daarbovenop later Hemweg toegevoegd i.k.v. Urgenda. Eerdere sluiting van evt. 2^e centrale moet plaatsvinden i.k.v. Urgenda (en dus in 2020) en is geen onderdeel van wetsvoorstel. Wegblijven van kosten voor de staat, deze zijn vertrouwelijk en mogelijk verouderd.

	1 moderne centrale dicht in 2020 (obv ENGIE)	3 moderne centrales dicht in 2020
Leveringszekerheid	Oranje: normen worden niet overschreden maar sterk afhankelijk van import en risico's op donkere koude dagen	Rood: Normen worden overschreden, sterke risico's voor leveringszekerheid. Onverstandig
Weglek	50-100% (verschillende onderzoeken)	Frontier: sluiten alle 5 de centrales in 2020 98% en in 2030 63%. CE Delft: 50% weglek.
Kosten voor de staat	Geen cijfers, als 3 centrales al meer dan 2 miljard is dan kan 1 centrale niet goedkoop zijn.	CE Delft: 2 miljard alleen voor inkomstenderving. Andere kosten erbij, nadeelcompensatie hoger.
Maatschappelijke kosten (na weglek)	Onbekend voor 2020. De maatschappelijke kosten voor het vervangen van (alle) kolen door gas in 2030 bedragen €770 mln (PBL).	
Juridische mogelijkheden	Niet mogelijk in deze wet, er is geen onderscheid te maken	Mogelijk, maar gaat gepaard met aanzienlijke compensatiekosten
% hernieuwbaar	+/-0.1 procentpunt van beoogde 12,2% hernieuwbaar in 2020	0.7 procentpunt van beoogde 12.2% hernieuwbaar in 2020

3. Als 3 moderne eerder dicht in 2020

Belangrijkste argumenten

Het is om 2 redenen zeer onwenselijk om het verbod op kolen/gedwongen voor de nieuwe centrales al per 2020 te laten ingaan.

1. Leveringszekerheid komt in gevaar:

- Bij eerdere sluiting/ verbod in 2020 heeft de markt te kort de tijd om de weggevallen productie op te kunnen vangen.
- Hierdoor is er niet meer op elk moment voldoende aanbod van elektriciteit om aan de vraag van de samenleving te voldoen.

2. Minder klimaatwinst (=CO₂-reductie op EU niveau)

- Hoe eerder het verbod in gaat, hoe minder klimaatwinst omdat productie wordt opgevangen door omringende landen, door (deels) nog vervuilendere kolencentrales dan in Nederland.
- In 2030 is de vervangende productie duurzamer, met op EU niveau meer CO₂-reductie.

3. Als 3 nieuwe eerder dicht in 2020

Leveringszekerheid

- Bij eerdere sluiting (2020) heeft de markt nu te kort de tijd te reageren om de leveringszekerheidsrisico's die optreden op te vangen.
- Het opvangen van capaciteit kost tijd, zowel de bouw van nieuwe duurzame capaciteit, als het uit de mottenballen halen van gascentrales.
- Het kan tot twee jaar duren om een centrale technisch operationeel te krijgen.
- Ook zal het naar verwachting langer duren voor het economisch rendabel is voor de gascentrales om weer operationeel te zijn.
- De leveringszekerheid komt daarom sterk onder druk te staan bij een dergelijk drastische maatregel.
- Ik acht het daarom vanuit leveringszekerheidsperspectief niet verstandig een dergelijk groot aandeel van de capaciteit op deze korte termijn uit de markt te halen.
- Tevens willen we niet aan de ene kant leveringszekerheidsproblemen creëren om vervolgens aan de andere kant het met bijv. een capaciteitsmechanisme (of andere maatregel) het te moeten repareren. Naast dat dit een enorme marketingreep zou zijn, is dit juridisch zeer complex.

Bovenal willen we niet dat de burger dubbel gaat betalen voor beide zaken.

3. Als 3 nieuwe eerder dicht in 2020

Klimaatwinst/Weglek

- Verschillende onderzoeken, zo ook die van CE Delft, laten zien dat een zeer substantieel deel van de nationale CO₂-reductie die kan worden bereikt met sluiting van meer kolencentrales in 2020 teniet wordt gedaan door extra uitstoot in het buitenland.
- De weglekpercentages van verschillende onderzoeken variëren van 50-103% bij sluiten van (een deel van de) centrales in 2020.
- Omdat sluiting in 2020 de markt te kort de tijd geeft om te reageren is de verwachting dat op korte termijn de weglek eerder aan de hoge kant zit van de range.
- Door het hoge percentage weglek bij sluiting in 2020 is het klimaat er minder bij geholpen de centrales zo snel te sluiten. Tevens is het dan minder kosteneffectief.

4. Als 1 moderne eerder dicht in 2020

Belangrijkste argumenten

- Via dit wetsvoorstel is het eerder sluiten van 1 moderne centrale juridisch niet mogelijk omdat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen de moderne centrales:
 - Hetzelfde rendement;
 - Daarmee dezelfde CO2 uitstoot per MWh;
 - Stoken allen biomassa bij
- Ook andere vormen (overeenkomst, tender) is de vraag of dat juridisch mogelijk is.
- Kosten lopen hoog op, geen cijfers bekend, als 3 centrales al meer dan 2 miljard is dan kan 1 centrale niet goedkoop zijn.
- Maatregel wordt cf motie Groenlinks overwogen i.h.k.v. Urgenda, kan daar nu niet op vooruit lopen.

4. Als 1 moderne eerder dicht in 2020

Via wetsvoorstel niet mogelijk

- Vervroegde sluiting voor de Hemweg is juridisch mogelijk omdat deze centrale zich laat onderscheiden van de andere centrales, zij is oud (lager rendement), stookt geen biomassa bij en levert geen warmte.
- Voor de Amercentrale geldt dat zij een warmteleveringscontract hebben afgesloten tot 2040 en al voor 75% biomassa bijstookt (levert weinig CO₂-reductie op)
- Tussen de nieuwe centrales is een dergelijk onderscheid zoals bij de Hemweg niet te maken.
- Alle nieuwe centrales hebben immers hetzelfde rendement en daarmee dezelfde CO₂ uitstoot per MWh, en stoken allen biomassa bij. Er kan dus niet 1 centrale gekozen worden.
- Het is daarom niet mogelijk dit via dit wetsvoorstel te doen.

4. Als 1 moderne eerder dicht in 2020

Als 1 moderne eerder dicht in 2020 anders dan via wetsvoorstel

- Kost veel geld, geen klimaatwinst.
- Maatregel kan alleen via subsidie (tender of overeenkomst kwalificeert als subsidie)
- Subsidie geldt als staatssteun en moet apart gemeld worden in Brussel.
- Sluiting kan hierdoor niet per 1-1-2020, want melding kost veel tijd (1 jaar).
- Het is zeer de vraag of de Europese Commissie deze subsidie goedkeurt.
- En dus zeer de vraag of sluiting van 1 moderne centrale in 2020 mogelijk is.

4. Als 1 moderne eerder dicht in 2020

Bij vragen of met een tender kolencapaciteit uit bedrijf kan worden genomen:

- Een tender is een specifieke subsidie, in dit geval voor degene die met de minste subsidie bereid is om geen kolen meer te stoken
- Het is zeer de vraag of deze maatregel staatssteunrechtelijk kan.
- Vraagt notificatie in Brussel en dit kost tijd.
- Sluiting per 1-1-2020 kan in ieder geval niet worden bewerkstelligd.

4. Als 1 moderne eerder dicht in 2020

Kosten

- Geen cijfers bekend per centrale, gebaseerd op bedrijfsspecifieke en vertrouwelijke informatie.
- Sluiting van 3 moderne centrales leidt tot ca. €2 miljard aan inkomstenderving voor de betrokken bedrijven volgens CE Delft.
- Sluiting van 1 kan niet goedkoop zijn.
- Bovendien is inkomstenderving een mogelijk onderdeel van het nadeel dat deze centrales lijden als gevolg van sluiting
- Er moet ook rekening gehouden worden met bijvoorbeeld extra kosten voor:
 - het afvloeien van personeel,
 - recente investeringen die zijn gedaan in het kader van bij- en meestook van biomassa,
 - boetes voor het vervroegd afbreken van langetermijncontracten etc.
- Tevens moeten de huidig afgegeven SDE+ beschikking aan de betreffende kolencentrales alsnog worden uitgegeven aan de ontwikkeling van duurzame energie.

Als 1 moderne eerder dicht in 2020

Urgenda

- Het kabinet werkt op dit moment aanvullende maatregelen uit die kunnen worden ingezet voor het Urgenda-vonnis. Daarbij wordt onder andere gekeken naar uitvoerbaarheid, de kosten van de maatregel, eventuele weglekeffecten en draagvlak.
- Het Klimaatakkoord en Urgenda hebben een sterke onderlinge samenhang. Omdat beide dossiers op elkaar ingrijpen wil het kabinet dat besluitvorming hierover in samenhang plaatsvindt.
- Het kabinet werkt aan besluitvorming over het Klimaatakkoord en Urgenda.
- Cf motie Groenlinks wordt het sluiten van kolencentrales in het kader van Urgenda in overweging genomen.
- Uw Kamer zal zeer binnenkort over het maatregelenpakket geïnformeerd worden. Ik kan niet op deze besluitvorming vooruitlopen.

Inhoud Map 3 Hemweg

Bijdrage aan Urgenda	1
Werkgelegenheidseffecten	2
Arrangement en 'kolenfonds'	3

1. Hemweg: Bijdrage aan Urgenda + kosten

- Ter uitvoering van het Urgenda-vonnis, regelt het wetsvoorstel - vooruitlopend op de integrale Urgenda-besluitvorming - het vervroegde verbod op kolen per 1-1-2020 voor de Hemwegcentrale;
- Het verbod op kolen bij elektriciteitsproductie per 1-1-2020 zal voor de exploitant van de Hemwegcentrale (Vattenfall) leiden tot een individuele en buitensporige last, omdat aan deze centrale als enige geen overgangperiode wordt geboden en het verbod op korte termijn wordt voorzien.
- Om die reden zal financiële nadeelcompensatie worden geboden. De nadeelcompensatie zal worden gefinancierd uit de begrotingsreserve 'maatregelen CO2-reductie' van €500 miljoen
- Het kabinet (MFIN) zal conform de motie Leijten-Neijboer bij het voorjaarsnota debat (voorzien op 3 juli) inzicht geven in de voorgenomen besteding van de begrotingsreserve. Hier kan niet op worden vooruitgelopen.

2. Hemweg: Werkgelegenheidseffecten

- Het vervallen van arbeidsplaatsen betekent dat werknemers hun baan verliezen en op zoek moeten naar nieuw werk.
- In de huidige arbeidsmarkt kan een groot deel van de mensen die hun baan verliezen waarschijnlijk aan ander werk komen. Toch blijft er, bijvoorbeeld in de kolenoverslag, een reëel risico op langdurige werkloosheid.
- De verwachting van de onderzoekers is dat cumulatief (**alle 5 centrales en kolenketen**) van 2020 tot 2030 circa 40-150 mensen langdurig werkloos kunnen raken (afhankelijk van of centrales ombouwen of sluiten) (onderzoek Basis en Beleid, Kamerbrief 13 juni).
- Op korte termijn zijn de effecten als gevolg van de vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale in het bijzonder van belang.

3 Hemweg: Westhavenarrangement en 'kolenfonds'

- De vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale is een zeer ingrijpende maatregel voor de betrokken werknemers.

2 acties:

1. Hiervoor is het zogenaamde Westhavenarrangement aangekondigd. In dit kader wordt een unit wordt opgericht van UWV en FNV, die gaat werken aan de vormgeving van een dienstverleningspakket. Ook de werkgevers worden hier nauw bij betrokken.
 2. Het kabinet neemt ook zelf het initiatief door een Voorziening werkgelegenheidseffecten energietransitie (breder dan wetsvoorstel, breder dan Hemweg) in te richten, gericht op van-werk-naar-werk begeleiding en om- en bijscholing. Het kabinet heeft hiervoor tot en met 2030 € 22 miljoen gereserveerd, waarvan € 11 miljoen tot en met 2024.
- De voorziening wordt de komende tijd nader vormgegeven. Dat gebeurt in overleg met de sociale partners en met inachtneming van de lessen die worden geleerd bij de uitwerking van het Westhavenarrangement.

Inhoud Map 4 Biomassa

Toekomst biomassa in wetsvoorstel	1
Visie: afwegingskader, duurzaamheidskader, cascadering	2
Afspraken over subsidiering biomassa RA	3
Q&A biomassa is niet duurzaam?	4

1. Toekomst biomassa in wetsvoorstel

- Kern wetsvoorstel is verbod op kolen, niet sluiting van kolencentrales.
- Het is aan bedrijven zelf om een inschatting te maken van hoe zij verder willen.
- Alternatieven zijn bijv.: biobrandstoffen, hernieuwbare gassen, biomassa, ammoniak, waterstof, afvalstoffen en ijzerpoeder;
- Het blijft de inzet van dit kabinet om het (CO₂ vrije) regelbaar vermogen in de toekomst via marktprikkels, en dus niet via reguliere subsidies, tot stand te laten komen.
- Dit geldt ook voor centrales die in de toekomst op 100% biomassa willen draaien.

2. Visie: afwegingskader, duurzaamheidskader en cascadering

- Op dit moment gelden voor de gebruikte biomassa in kolencentrales strenge duurzaamheidscriteria. Daarmee is geborgd dat voor de gesubsidieerde bijstook alleen duurzame biomassa wordt gebruikt.
- Bij het ontbreken van een subsidierelatie voor de bijstook van biomassa zouden we in theorie in de situatie kunnen komen dat er voor de gebruikte biomassa ook geen duurzaamheidscriteria meer gelden. Dat acht het kabinet onwenselijk.
- Het duurzaamheidskader dat we nu ontwikkelen moet hier een oplossing bieden. Dit zou eisen moeten stellen aan alle biomassa, ongeacht of het gebruik gesubsidieerd wordt of niet.
- Bovendien is het streven van het kabinet dat we uiteindelijk toegaan naar verdere cascadering van biomassa, in het bijzonder ook bij elektriciteitsproductie. Daarom is afgesproken dat we samen met de Industrietafel en Elektriciteitstafel de komende tijd een routekaart gaan uitwerken hoe we tot die cascadering willen komen.

Q&A: Hoe zorgt het kabinet dat er richting 2030 voldoende regelbaar vermogen is voor de leveringszekerheid?

- Een duurzame, betrouwbare elektriciteitsvoorziening vraagt schakelbaar vermogen, voor perioden dat het onvoldoende waait en dat de zon onvoldoende schijnt. Hiervoor zijn allerlei mogelijkheden beschikbaar, zoals
 - Sturing op de vraag, via bijvoorbeeld hybride warmtepompen
 - Opslag van energie (bijvoorbeeld via de waterstofroute)
 - Conventioneel standby vermogen (in de transitieperiode), zoals gascentrales
 - CO₂ vrij regelbaar vermogen waaronder - als andere alternatieven niet voldoende kostenefficiënt voorhanden zijn - biomassa.
- We hebben in het ontwerp-Klimaatakkoord afgesproken dat we een afwegingskader gaan ontwikkelen over de inzet van flexibiliteit en regelbaar vermogen. Daarmee willen we sturen op keuzes over opslag, vraagsturing of - wanneer er niet voldoende kostenefficiënte alternatieven beschikbaar zijn - de inzet van biomassa.
- Het blijft de inzet van het kabinet om het (CO₂ vrije) regelbaar vermogen in de toekomst via marktprikkels, en dus niet via reguliere subsidies, tot stand te laten komen.

3. Afspraken over subsidiering biomassa in RA

- In het RA is opgenomen dat “de subsidiering van bijstook biomassa in kolencentrales na 2024 wordt gestopt”
- Het kabinet heeft invulling gegeven aan deze afspraak door vanaf de eerste openstellingsperiode in 2018 de categorie bij- en meestook van kolencentrales niet langer open te stellen voor de SDE+.
- Reeds verleende subsidiebeschikkingen worden in stand gelaten. Deze beschikkingen lopen tot uiterlijk 2028. De Amercentrale kan haar beschikking na het verlopen van de overgangperiode nog benutten.
- Het kabinet heeft voor deze invulling gekozen om twee redenen.
 1. Bestaande beschikkingen leveren een belangrijke bijdrage (circa 1,2% punt) aan het realiseren van het doel van 14% hernieuwbare energie in 2020 en het doel van 16% hernieuwbare energie in 2023;
 2. Daarnaast zou het intrekken van beschikkingen in strijd zijn met het belang van rechtszekerheid en een betrouwbare overheid. Intrekken of wijzigen kan alleen indien een beleidswijziging of onvoorziene omstandigheden hiervoor zwaarwegende gronden opleveren. Dergelijke zwaarwegende gronden ontbreken. Risico van intrekking of wijziging van een subsidiebeschikking is dan gerechtelijke procedures met als uitkomst dat een schadevergoeding moet worden voldaan ter hoogte van de misgelopen subsidie (€506-730 miljoen)

4. Q&A Verbranding van biomassa leidt tot CO₂-uitstoot, dat is toch niet duurzaam?

- Op basis van mondiale en Europese afspraken geldt de inzet van biomassa als klimaatneutraal.
- Biomassa is conform alle inzichten van wetenschappelijke instituten gekenmerkt als duurzaam.
- Kabinet vaart daar op, net als dat kabinet vaart op IPCC voor inzichten klimaatverandering.
- Daar is wetenschappelijke consensus over.
- Als meerderheid wetenschap daar anders over gaat denken, beweegt kabinet mee, maar kabinet gaat niet zelf nu biomassa als niet-duurzaam bestempelen.
- Nederland stelt strenge eisen voor alle biomassa die met overheidsmiddelen wordt gestimuleerd. Daarnaast laat het kabinet een duurzaamheidskader opstellen voor alle biomassa, om de beschikbaarheid van duurzame biomassa tot 2030 en ook daarna in de gaten te houden.
- Wat betreft omschakeling van de kolencentrales is een uitgangspunt dat het de exploitanten vrij staat om te schakelen naar andere brandstoffen dan (alle soorten) kolen en dat het aan hen is zelf een inschatting te maken welke alternatieve brandstof voor hun centrale het meest geschikt is en wat daar de businesscase voor is.

Inhoud Map 5 Gevolgen wetsvoorstel

CO2-reductie en weglek Frontier	1
Rol ETS in beperken weglek	2
Waterbedeffect / opkopen rechten	3
Leveringszekerheid	4
Overzicht onderzoeken sluiten kolencentrales	5

1. CO₂-reductie en weglek Frontier

- Op basis van de analyse van Frontier Economics (2018) is de inschatting dat het verbod op kolen zal leiden tot circa 18 Mton CO₂-reductie in Nederland in 2030. Deze 18 Mton is het resultaat van het uitschakelen van kolencentrales, inclusief overname van productie door andere centrales in Nederland.
- Dit komt grofweg overeen met de recente analyse van het ontwerp Klimaatakkoord van het PBL, in het basispad van PBL zijn de emissies van de kolencentrales circa 19 Mton. De 19 Mton is nog niet gecorrigeerd voor overname van productie door andere centrales in Nederland.
- Naar verwachting zal een deel van de weggevallen elektriciteitsproductie door kolencentrales worden overgenomen door Nederlandse gascentrales en duurzaam geproduceerde energie. Een ander deel zal worden overgenomen door een toename van import uit het buitenland.
- Op Europees niveau is de CO₂-reductie beperkter. De precieze mate van weglek is afhankelijk van de ontwikkelingen op de Europese elektriciteitsmarkt en is daarmee onzeker. Op Europees niveau leidt het verbod op kolen volgens de analyse van Frontier Economics tot circa 8 Mton CO₂-reductie in 2030. Dit betekent dat 10 Mton CO₂-reductie alsnog wordt uitgestoten ('weglekt') naar het buitenland.
- *Zie tabel 'overzicht onderzoeken' voor verschillen tussen onderzoeken*

2. Rol ETS in beperken weglek

- Het kabinet ziet een belangrijke rol weggelegd voor het ETS in het beperken van weglek.
- Via het ETS wordt de overgang naar een CO₂-arme elektriciteitsmix in de ons omringende landen gestimuleerd.
- Naar mate andere landen hun elektriciteitsmix verduurzamen zullen nationale CO₂-reducerende maatregelen, zoals dit wetsvoorstel, in steeds mindere mate leiden tot een toename van CO₂-uitstoot in omringende landen.
- De herziening van het ETS voor de periode 2021-2030 heeft bijgedragen aan fors hogere ETS-prijs. Ter indicatie, de ETS-prijs is op dit moment circa €27 per ton CO₂. Het PBL raamt dat de ETS-prijs zich in de periode tot 2030 nog verder zal ontwikkelen om in 2030 uit te komen op €46 per ton CO₂.
- Een dergelijke prijsontwikkeling geeft een belangrijke prikkel voor verduurzaming elektriciteitsmix.
- Daarnaast zet ik mij in om het ETS-plafond – gegeven Parijksakkoord– aan te scherpen in lijn met de EU ambitie van 55% CO₂-reductie in 2030.
- Ook benadruk ik in diverse gesprekken met (buur)landen het belang om stappen te zetten in de transitie naar een CO₂-arme economie door bijvoorbeeld de uitfasering van kolen of door de invoering van een nationale minimum CO₂-prijs.

3. Waterbedeffect/ opkopen rechten

Recent is in het ETS een marktstabiliteitsreserve (MSR) ingesteld. Een overschot van emissierechten op de markt wordt opgenomen in deze reserve, waardoor vrijkomende emissies in Nederland niet automatisch en direct leiden tot emissies elders. Maatregelen zoals het opkopen van ETS-rechten om het waterbedeffect tegen te gaan zijn daardoor minder effectief.

4. Leveringszekerheid

- Frontier Economics (2018) heeft de risico's op het gebied van leveringszekerheid geanalyseerd door het beschikbare vermogen te vergelijken met de piekvraag. Op basis van de analyse van Frontier Economics is er met het voorgestelde verbod op kolen in alle jaren voldoende beschikbaar vermogen (zowel binnenlands als via import) om aan de piekvraag te voldoen. Wel maakt Nederland in uren met piekvraag meer gebruik van import van elektriciteit als gevolg van het verbod op kolen.
- In het OKA zijn afspraken gemaakt ten aanzien van leveringszekerheid:
- De Rijksoverheid zal samen met stakeholders in 2019 nader uitwerken en vastleggen hoe de monitoring van de marktontwikkelingen, de leveringszekerheid en de ontwikkelingen in de buurlanden plaatsvindt, incl. wat er wordt gemonitord, door wie en met welk tijdsinterval.
- Om voorbereid te zijn op eventuele risico's voor de leveringszekerheid ontwikkelt de Rijksoverheid medio 2020 een kader dat gebruikt kan worden op het moment dat de monitoring laat zien dat de ontwikkelingen in de markt niet toereikend zijn om de leveringszekerheid te blijven garanderen.

Inhoud Map 6 Q&A's

Q&A voorwaarden vervanging van kolen?	1
Q&A Risico procedures schadevergoeding?	2
Q&A Rol staat bij bouw UNIPER?	3
Algemene gegevens kolencentrales	4

2. Q&A Waarom worden geen voorwaarden gesteld aan broeikasuitstoot voor de vervanging van kolen?

- Elektriciteitsproductie met kolen is de meest CO₂-intensieve methode om elektriciteit op te wekken.
- Exploitant heeft keuzevrijheid voor alternatief van kolen;
- Alternatieven zijn bijv.: biobrandstoffen, hernieuwbare gassen, biomassa, ammoniak, waterstof, afvalstoffen en ijzerpoeder;
- Bij hun keuze moeten ze wel rekening houden met de geldende (milieu) regelgeving. Voorwaarden opstellen via dit wetsvoorstel is niet mogelijk, omdat niet te voorzien is welke keuzes aankomende tien jaar worden gemaakt. Ten aanzien van biomassa wordt er overigens wel gewerkt aan een duurzaamheidskader, bovenop de al geldende eisen.

3. Q&A: Is er een risico op procedures waarin de exploitanten van kolencentrales schadevergoeding vorderen?

- Uniper en RWE hebben via de media laten weten dat ze overwegen naar de rechter te stappen vanwege het wetsvoorstel. Vattenfall (Nuon) heeft aangegeven het besluit van het kabinet te zullen respecteren.
- Het staat partijen vrij om naar de rechter te stappen.
- Ik heb er vertrouwen in dat dit niet leidt tot het moeten uitkeren van nadeelcompensatie.
- Het wetsvoorstel is opgesteld met inachtneming van de eisen van artikel 1 Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM).
- In de toelichting van het wetsvoorstel wordt uitgebreid aangegeven dat de voorgestelde maatregel een inmenging in het eigendomsrecht van de eigenaren van de centrales betreft en op welke wijze aan de eisen van artikel 1 EP EVRM wordt voldaan. Er zijn geen andere, minder ingrijpende maatregelen mogelijk om ditzelfde doel te bereiken.

4. Q&A: Wat was de rol van de Staat bij de bouw van de kolencentrale van UNIPER?

- In 2003/2004 is er mede op initiatief van grootverbruikers een verkenning gedaan naar de bouw van een nieuwe kolencentrale.
- Deze verkenning heeft uiteindelijk geleid tot de bouw van de UNIPER (toen E-ON) centrale Maasvlakte.
- De Staat stond hier destijds positief tegenover omdat het paste binnen het energiebeleid (leveringszekerheid) en milieubeleid.

5. Algemene gegevens kolencentrales

Kolencentrale (bouwjaar)	Vermogen (MW)	Rendement (volgens vergunning)	Biomassa (verwachte inzet 2019)	CO2 uitstoot (Mton 2018 cf NEa)
Nuon Centrale Hemweg (1995)	630	40,6% - 41,5%	-	3.6
ENGIE Centrale Rotterdam (2015)	750	46%	11%	3.2
RWE Amercentrale (1994)	600	42%	75%	2.3
Uniper Centrale Maasvlakte (2015)	1.070	46%	25%	4.9
RWE Eemshaven Centrale (2015)	1.600	46%	16%	8.0

Overzicht onderzoeken over sluiten kolencentrales

		IBO CO2 (2016)	Frontier (2016) scenario 3a	CE Delft (2019)	Frontier (2018)	Frontier (2016) addendum 3a	Frontier (2016) scenario 3c
Welke centrales en wanneer		alle 5 in 2020	alle 5 in 2020	3 nieuwe in 2020	2 oude in 2025, 3 nieuwe in 2030	2 oude in 2020, 3 nieuwe in 2030	alle 5 in 2030
CO2 besparing nationaal	2020	14.7 Mton	12 Mton	9 Mton		4 Mton	
	2030				18 Mton	18 Mton	18 Mton
Percentage weglek CO ₂ -reductie naar het buitenland (netto Europees/mondiaal CO ₂ -reductie)	2020	45% (8.1 Mton)	98% (0.2 Mton)	50% (4.5 Mton)		103% (-0.1 Mton)	
	2030				56% (8 Mton)	63% (6.7 Mton)	63% (6.7 Mton)
Financieel		€478 miljoen jaarlijkse overheidskosten (per 2020)	-	€2 miljard inkomstenderving ¹ exploitanten ²	-	-	-
Groothandelsprijs elektriciteit		-	+ 4.1€/MWh (2020)	+ 3 €/MWh (2020)	+ 1.4€/MWh (2030)	+ 3.7 €/MWh (2030)	+ 3.6 €/MWh (2030)

¹ Inkomstenderving is exclusief extra sluitingskosten zoals afvloeien personeel, afbreken contracten etc.

² Vertrouwelijke analyse KPMG (2018): Het nadeel bij sluiting juli 2019 conform gemiste investeringen perspectief bij een verbod per 1-1-2030 bedraagt circa €3,5 miljard voor de drie nieuwe centrales tezamen. De contante waarde (nog resterende kasstromen van de datum van het verbod tot het einde van de technische levensduur) bij sluiting juli 2019 voor de drie nieuwe centrales tezamen bedraagt €2,5 miljard bij een verbod per 1-1-2030. Voor beide berekeningen is een lagere ETS-prijs gehanteerd dan de studie van CE-Delft doet.

Vragen KPMG

Vraag 1

Kan PRDF aangeven welke ruimte zij ziet voor de benadeelde partijen om de basis voor het berekenen van het Nadeel “het gemiste investeringsscenario” juridisch aan te vechten en te pleiten voor het Liquidatie-scenario? In het verlengde hiervan bestaat er ruimte in de juridische definiëring van de sector (kolencentrales versus energieleverancier) dan wel de definiëring van een “onderneming”? PRDF geeft aan dat het onwaarschijnlijk lijkt dat de huidige inkomsten uit de kolencentrales op het niveau van de gehele onderneming volledig wegvallen. KPMG kan niet beoordelen of dit klopt, maar vraagt zich wel af hoe bijvoorbeeld eventuele additionele verliezen van de trading afdelingen van de energiemaatschappijen zich hiertoe verhouden?

Antwoord 1

Het liquidatie-scenario is alleen dan verdedigbaar als sprake is van daadwerkelijke liquidatie oftewel beëindiging van de onderneming.

De bedrijven die eigenaar zijn van de kolencentrales in Nederland zullen evenwel hun andere economische activiteiten blijven uitoefenen als wordt besloten tot sluiting van de kolencentrales in Nederland. Er is om die reden geen sprake van beëindiging van de onderneming/het bedrijf dat eigenaar is van de kolencentrales. Dit neemt niet weg dat de bedrijven alsnog in een procedure een beroep op het liquidatie-scenario kunnen doen.

Uit de jurisprudentie volgt dat het nadeel dat de bedrijven lijden als gevolg van de sluiting van hun centrale moet worden gezien op het niveau van de gehele onderneming.

Zie overweging 6 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 oktober 2016:

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom de toe te passen drempel moet worden toegepast op de totale brutowinst van Pompeniland BV en niet slechts op de vestiging Postelse Hoek. Volgens het college is die vestiging geen juridisch, economisch en organisatorisch zelfstandige entiteit. **Dit betekent dat, gelet op de vaste rechtspraak, de beoordeling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico dient te geschieden op het niveau van het moederbedrijf en niet op het niveau van het filiaalbedrijf.** Het college verwijst hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling van 3 juli (lees: 13 maart) 2013 ([ECLI:NL:RVS:2013:BZ3967](#)).

Zie overwegingen 16.1 en 16.2 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 maart 2013:

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, heeft het college bij de beantwoording van de vraag of de gestelde schade voor vergoeding in aanmerking komt terecht gekeken naar de omzetten en brutowinsten van [bedrijf]. Daarbij heeft het college, eveneens anders dan de rechtbank heeft overwogen, niet in strijd gehandeld met de kortingsmethode die het in de overige gevallen, die geen ketenwinkels betreffen, heeft toegepast. Het college is in dit geval aan de toepassing van de kortingsmethode niet toegekomen. Ook in overige gevallen wordt daaraan niet toegekomen indien de omvang van de schade zodanig gering is ten opzichte van de totale omzetten of brutowinsten van de desbetreffende economische eenheid dat deze het normaal ondernemersrisico niet geacht wordt te overstijgen. **Dat in de ANV niet is opgenomen dat in het geval van onzelfstandige vestigingen bij de afbakening van het normaal maatschappelijk risico de omzet en brutowinst van de**

gehele keten wordt betrokken, betekent niet, anders dan de curator heeft betoogd, dat de toepassing van deze methode niet rechtens aanvaardbaar is.

16.2. Voor zover door de curator in beroep is betoogd dat het college een ongeoorloofd onderscheid heeft gemaakt tussen diverse ondernemingen omdat een plaatselijke winkel die geen onderdeel vormt van een keten wel, aanspraak kan maken op vergoeding van een vergelijkbare schade en een filiaal van een onderneming die een winkelketen exploiteert geen aanspraak kan maken op vergoeding van vergelijkbare schade, slaagt dit niet. **Van een ongeoorloofd onderscheid is geen sprake omdat nadeel als thans aan de orde voor een ondernemer die zijn winkel, bijvoorbeeld in de vorm van een eenmanszaak, voor eigen rekening en risico drijft, eerder een onevenredige last zal vormen dan voor een nationaal of internationaal opererende onderneming die een winkelketen exploiteert en die door haar omvang beter in staat is risico's die tot haar onderneming behoren te spreiden.** De curator heeft geen feiten en omstandigheden aangevoerd waaruit blijkt dat [bedrijf] als landelijk opererend ketenbedrijf onevenredig is getroffen door de werkzaamheden in Vlissingen.

De laatste vraag, als ik deze goed begrijp, ziet op hoe moet worden omgegaan met additionele verliezen van de energiebedrijven als gevolg van de sluiting van de centrales idzv of hiermee in het 'gemiste investeringen' scenario rekening kan worden gehouden. In beginsel wordt hiermee geen rekening gehouden. De bedrijven kunnen echter aangeven, en zullen moeten aantonen/inzichtelijke maken, dat zij meer nadeel lijden als gevolg van bijv. genoemde additionele verliezen en dat hierdoor sprake is van 'an individual and excessive burden'. Alleen op die grond zou sprake kunnen zijn van compensatie van nadeel op die grond.

Vraag 2

KPMG maakt in het "gemiste investeringen scenario" ook gebruik van toekomstige potentiële opbrengsten om; 1) de huidige waarde van de nieuwe centrales per 1-1-2019 te bepalen; en om 2) de terugverdientijd in te schatten. Het argument van lastig in te schatten potentiële inkomsten voor het niet toepassen van scenario 1 en 2 lijkt hiermee minder valide. Klopt dit of ziet dit op andere toekomstige inkomsten?

Antwoord 2

Dit klopt grotendeels. Extra lastig bij scenario 2 (reconstructie) is het inschatten van toekomstige inkomsten op basis van het verplaatsen van de onderneming dan wel het overstappen van de onderneming op andere activiteiten. Daarnaast is bij scenario 1 (liquidatie) ook sprake van vergoeding van toekomstige inkomsten ihkv nadeelcompensatie, hetgeen zich niet goed verdraagt met de jurisprudentie onder artikel 1 EP (waarbij toekomstige inkomsten niet als schade wordt beschouwd die voor vergoeding in aanmerking komt).

Vraag 3

KPMG vraagt zich af of andersom nu niet het risico bestaat dat het feitelijke nadeel, dan wel de uiteindelijke uit te keren nadeelcompensatie hoger uit kan vallen dan het berekende Nadeel op sector niveau. KPMG vraagt zich af op welke basis/methode de schade/het nadeel mogelijk wordt berekend indien een procedure aanhangig wordt gemaakt op grond van "individual and excessive burden"?

Op een hoger abstractie niveau, zijn er verschillen tussen de berekening op basis van protocol 1 van het EVRM en bijvoorbeeld de Wet Nadeelcompensatie die kunnen leiden tot een hogere schadevergoeding?

Antwoord 3

Voor nu is enkel relevant wat het nadeel van de bedrijven is op sectorniveau. Mocht het tot een procedure komen (of eventueel later in dit traject bijv. n.a.v. een gesprek met de bedrijven) kan gekeken worden of er sprake is van bijzondere omstandigheden bij de individuele bedrijven om na te gaan of de door EZ voorgestane vergoeding van nadeel zou leiden tot een 'individual and excessive burden' voor één of meer van de bedrijven.

Zoals uit het advies van de LA blijkt is het in eerste instantie aan de bedrijven om aan te geven dat van een dergelijke situatie sprake is.

De Wet Nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten is slechts deels in werking getreden. Het deel dat ziet op nadeelcompensatie is nog niet in werking getreden.

Ook na inwerkingtreding zal deze regeling niet van invloed zijn op dit traject. Het nieuwe artikel 4:126 Awb regelt dat schade die wordt veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden en taken door bestuursorganen aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Het gaat hier om bestuursorganen in de zin van artikel 1:1 Awb. Hieronder valt niet de hele overheid. De formele wetgever valt hierdoor niet onder de reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling.

Voor de berekening van nadeelcompensatie is derhalve de berekening op basis van het 1^e protocol relevant.

Vraag 4

Verder vraagt KPMG zich af of PRDF het begrip "waarde" per 1-1-2019 nader kan toelichten.

Bijvoorbeeld is dat; 1) investering minus afschrijvingen; of 2) investering minus afschrijvingen minus bijzondere/versnelde afschrijving, welke wordt berekend op basis van toekomstige inkomsten rekening houdend met rendement. Aangezien de definiëring van het woord "Waarde" per 1-1-2019 van de nieuwe centrales een significante impact heeft op de berekening van het Nadeel van de kolencentrales zouden wij hier graag een meer specifieke definiëring/ mogelijke definiëringen zien van PRDF.

Antwoord 4

Onder waarde per 1-1-2019 wordt verstaan: investering minus afschrijvingen minus bijzondere/versnelde afschrijving (die van een redelijk handelend ondernemer mag worden verwacht op basis van de verwachte toekomstige inkomsten) welke worden berekend op basis van toekomstige inkomsten rekening houdend met rendement.