



TER ADVISERING

Aan de Minister

10.2.e

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

Auteur

10.2.e  
T 070 379 10.2.e  
10.2.e @minez.nl

Datum

6 augustus 2018

Kenmerk

DGETM-EI / 18206824

BHM 18218010

Kopie aan

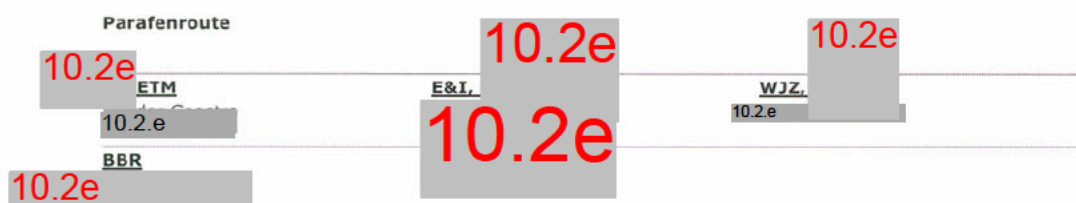
10.2.e

Bijlage(n)

1

nota

Wetsvoorstel verbod op kolen



### Aanleiding

Het conceptwetsvoorstel verbod op kolen voor elektriciteitsproductie zal op 13 september worden behandeld in de ACKE en op 25 september in de MCKE met als doel om het na behandeling in de MR van 28 september te versturen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

### Advies

U wordt geadviseerd om in te stemmen met bijgevoegd concept wetsvoorstel zodat dit aan de ACKE kan worden aangeboden.

### Kernpunten

- Naar aanleiding van de consultatiereacties is het wetsvoorstel aangepast. Het gaat bijvoorbeeld om wijziging van de rendementseisen, het toevoegen van handavingsinstrument (intrekking van vergunning) en dat NEa toezicht houdt op de naleving.
- Het wetsvoorstel bevat een technisch voorschrift dat moet worden genotificeerd bij de Europese Commissie. Notificatie leidt in principe niet tot vertraging van het wetsvoorstel.
- De beschrijving van de mogelijkheden van omschakeling naar andere brandstoffen dan kolen is uitgebreid naar aanleiding van de resultaten van de recente Frontier studie naar de effecten van de minimum CO<sub>2</sub>-prijs en het verbod op kolen. Frontier heeft hiervoor ook aannames over de prijs van biomassa gedaan en verwacht dat de weggevalen kolenproductie in 2030 slechts voor 1/3 wordt opgevangen door biomassa en gasproductie. Dit kan de vraag oproepen of de notie in het wetsvoorstel dat de centrales voldoende mogelijkheden hebben om over te stappen naar andere brandstoffen voor elektriciteitsproductie juist is. In het wetsvoorstel wordt daarom nader ingegaan op alternatieven voor kolen, zoals ontwikkelingen ten aanzien van waterstof en meer voordelige (alternatieve) biomassa. Hiermee worden de beperkingen van de aannames door Frontier aangegeven.

Ontvangen BBR

↳ Is die wel duurzaam?

## **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 veel kritiek gekomen van RWE, ENGIE, Uniper en een Vrijhandelsoptiek artikel, 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 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 welke 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.

### *Notificatie*

Aan de toelichting is een notificatie-paragraaf toegevoegd die toelicht dat het verbod een technisch voorschrift betreft dat moet worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De notificatieprocedure zal niet tot vertraging van de behandeling van het wetsvoorstel leiden omdat notificatie (drie maanden periode) tegelijkertijd met de Kamerbehandeling kan plaatsvinden.

### *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 overgangperiode 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.

#### *Business case biomassa*

In het wetsvoorstel wordt aan de kolencentrales een overgangperiode geboden om over te schakelen op andere brandstoffen dan kolen. Na afloop van de overgangperiode dienen de centrales volledig te zijn overgeschakeld naar andere brandstoffen willen zij verder gaan met de exploitatie van hun centrale. Biomassa is naar verwachting de goedkoopste alternatieve brandstof waarop de exploitanten van de centrales gedurende deze overgangperiode zouden kunnen overschakelen. De recente Frontier studie geeft aan dat de weggevallen kolenproductie in 2030 slechts voor 1/3 wordt opgevangen door een toename van biomassa en gasproductie. Ook is op basis van de Frontier analyse de verwachting dat centrales pas vanaf 2040 substantieel zullen investeren in meer biomassa capaciteit. Frontier gaat daarbij voor de prijs van biomassa uit van de huidige prijs van houtpellets die normaliter worden gebruikt voor gesubsidieerde bij- en meestook in kolencentrales.

Het is denkbaar dat exploitanten van kolencentrales deze resultaten uit de Frontier studie aanhalen om te onderbouwen dat zij geen redelijk alternatief hebben voor ombouw van hun elektriciteitscentrale of dat vragen hierover tijdens de Kamerbehandeling opkomen.

Het wetsvoorstel is daarom uitgebreid met een bredere schets van perspectieven voor het gebruik van de verschillende alternatieve brandstoffen, zoals waterstof. Ten aanzien van biomassa wordt geschetst dat er verschillende soorten biomassa zijn. Ook wordt aangegeven dat alternatieve biomassa (voedingsmiddelenindustrie, diersoorten, lignine) voordeliger is dan de biomassa (houtpellets) die normaliter wordt gebruikt voor gesubsidieerde bij- en meestook en waar in de Frontier analyse van uit wordt gegaan. Ook wordt aangegeven dat partijen steeds meer kijken naar hoe de waarde van biomassa kan worden gemaximaliseerd. Hierdoor is het mogelijk dat biomassa op termijn (rond 2030) rendabel is, maar dat is niet zeker. Voor regulering van eigendom, zoals we met

het verbod doen, is ook niet nodig dat de overheid de centrales een alternatieve wijze van exploitatie aanreiken. Het is aan de exploitanten van de centrale zelf om een bedrijfseconomische inschatting te maken van hoe zij verder willen met de exploitatie van hun centrale.

#### *Advies ATR*

Tijdens de consultatieperiode is ook om advies gevraagd bij het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Dit advies is verwerkt in het wetsvoorstel met uitzondering van de suggestie om het verbod in te laten gaan op een van de vaste verandermomenten, 1 januari of 1 juli van elk jaar. Om de centrales een zo lang mogelijke overgangsperiode te kunnen bieden, is het wenselijk het verbod zo spoedig mogelijk in werking te laten treden na publicatie.

#### *Positie van andere departementen (BZK, FIN en V&J)*

BZK heeft aangegeven dat de Staatssecretaris van BZK gelet op artikel 6 Kaderwet ZBO dit wetsvoorstel niet hoeft mede te ondertekenen. Dit omdat er geen sprake is van het opdragen van openbaar gezag aan de NEa (zijnde een ZBO). Evenmin is sprake van een wijziging van bevoegdheden of verplichtingen als bedoeld in artikel 6 van de Kaderwet ZBO. Het wetsvoorstel is tevens ambtelijk afgestemd met FIN gelet op de eventuele financiële risico's van verzoeken om nadeelcompensatie van de eigenaren van de kolencentrales. De wetgevingstoets van het ministerie van J&V loopt nog, hier kunnen nog enkele tekstuele wijzigingen uit volgen.



## **BIJLAGE bij NEa aanbiedingsbrief uitvoerings- en handhavingstoets op het wetsvoorstel verbod op kolen bij elektriciteitsproductie**

### **Algemeen**

Het wetsvoorstel ziet op een verbod op het opwekken van elektriciteit met behulp van kolen. Hierbij is gekozen voor een gefaseerd verbod: vanaf 1 januari 2025 gaat het verbod in voor een productie-installatie met een elektrisch rendement van minder dan 44%. In 2030 geldt een algeheel verbod.

In het wetsvoorstel worden nader te bepalen ambtenaren van de Nederlandse Emissieautoriteit aangewezen als toezichthouder op de naleving van het verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. De handavingsinstrumenten zijn nadrukkelijk elders belegd: bij het bevoegd gezag (bij kolencentrales zijn dat Gedeputeerde Staten van de desbetreffende provincies) ligt de mogelijkheid om de milieuvergunning in te trekken en de minister kan in geval van overtreding van deze wet een last onder dwangsom opleggen. Voor de toezichthoudersrol van de ambtenaren van de NEa gelden de algemene bevoegdheden van titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht. De reden van aanwijzing van ambtenaren van de Nederlandse Emissieautoriteit is gelegen in het feit dat deze ambtenaren reeds toezichthouder zijn op de bedrijven die onder het EU ETS vallen en dezelfde installaties normadressaten zijn van het onderhavige wetsvoorstel.

### **Wetsvoorstel en gevolgen voor het EU ETS**

In de Memorie van Toelichting wordt in paragraaf 6 verwezen naar de verhouding van het wetsvoorstel en het EU ETS. Daarin wordt onder meer ingegaan op de invoering van de MSR en het vernietigen van rechten uit de MSR. Toegelicht wordt dat verwacht wordt dat vermeden emissies als gevolg van dit wetsvoorstel, niet automatisch en direct leiden tot emissies elders. Deze toelichting geeft echter een niet geheel juiste voorstelling van zaken weer; door sluiting van de kolencentrales ontstaat er meer ruimte onder het Europese plafond aan beschikbare emissierechten, dat dus leidt tot een groter overschot. Weliswaar zal een deel van dit toenemende overschot worden geannuleerd door het annuleringsmechanisme binnen de MSR, maar vast staat dat dit niet opgaat voor de gehele 'emissieruimte' die door sluiting van de kolencentrales vrijkomt.

### **De norm**

NEa inspecteurs zullen moeten vaststellen of er inderdaad geen kolen meer worden gebruikt voor de productie van elektriciteit. Deze inspectie zal zowel plaatsvinden via reeds bij de NEa beschikbare informatie vanwege de vergunningverlening van installaties onder het EU ETS, als fysiek op locatie. Tussen 1 januari 2025 en 1 januari 2030 geldt een overgangsfase voor productie-installaties met een elektrisch rendement van 44%. In het wetsvoorstel is het elektrisch rendement omschreven als het elektrisch rendement zoals opgenomen in de omgevingsvergunning. De NEa constateert dat deze verwijzing naar wat in de omgevingsvergunning is opgenomen uit oogpunt van toezicht en handhaving een goede zaak is. Hierdoor is dit een vaststaand getal dat niet kan fluctueren en dus ook geen controle behoeft.

Wat betreft het normbereik vraagt de NEa zich af in hoeverre in het wetsvoorstel rekening is gehouden met mogelijkheid van de vergassing van kolen. Valt elektriciteitsproductie met syngas afkomstig van een kolenvergasser ook onder het verbod, ook als de kolenvergassing in een andere installatie plaatsvindt? In dit verband wijst de NEa op eerdere plannen voor een kolenvergasser aan de Eemshaven: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Magnum\\_\(energiecentrale\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Magnum_(energiecentrale)).



Daarnaast is er een inrichting waarbij bij de productie van staal energierijke procesgassen vrijkomen die worden doorgeleverd aan een energiecentrale die daar elektriciteit mee opwekt.<sup>1</sup> De NEa gaat ervan uit dat een dergelijk proces, waarbij de productie van elektriciteit niet het hoofddoel is, niet onder onderhavig verbod is beoogd. De NEa beveelt daarom aan om hierover een standpunt over in te nemen in de memorie van toelichting en helderheid te verschaffen.

### Dwangsom en bestuursdwang

In de toelichting bij het wetsvoorstel staat dat de minister zowel de mogelijkheid heeft om een last onder dwangsom als een last onder bestuursdwang op te leggen, terwijl in artikel 6 uitsluitend de bevoegdheid voor een last onder dwangsom wordt geschapen. De NEa merkt op dat voor alle gevallen waarin een wettelijke grondslag voor bestuursdwang bestaat, artikel 5:32 Awb een grondslag biedt voor de dwangsombevoegdheid; in plaats van een last onder bestuursdwang op te leggen, kan aan de overtreder een last onder dwangsom worden opgelegd. In gevallen waarin geen bestuursdwangbevoegdheid is toegekend en de wetgever een dwangsombevoegdheid wenselijk acht, zal hij die apart moeten toekennen.<sup>2</sup> Aldus dient, indien wenselijk is dat de Minister een dwangsombevoegdheid heeft, deze bevoegdheid in de wet te worden toegekend.

In het algemeen is de NEa er voorstander van dat de toezichthoudende taak en de handhavende bevoegdheid in één hand liggen. Dat daar in dit wetsvoorstel niet voor is gekozen vindt de NEa in dit geval begrijpelijk gelet op de verwachte hoge mate van naleving. Evenwel is in de artikelsgewijze toelichting in de memorie van toelichting beschreven dat in geval van overtreding de toezichthouder namens de Minister een last onder dwangsom kan opleggen. Het woord 'namens' suggereert mandaatverlening. Indien de Minister voornemens is om de dwangsombevoegdheid en last onder dwangsom te mandateren merkt de NEa op dat zij ervan uitgaat dat deze bevoegdheid aan de directeur van de dienst NEa zal worden gemandateerd (en niet aan de NEa als bestuursorgaan).

### Handhaving

#### *Effectuering verbod via vergunningverlening*

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt beschreven dat de mogelijkheid bestaat dat het bevoegd gezag de milieuvergunning kan intrekken. Dit betekent dat twee verschillende gezagen sancties kunnen opleggen aan de overtreder ten aanzien van dezelfde overtreding: het bevoegd gezag kan de milieuvergunning intrekken en de Minister kan een last onder dwangsom opleggen. Hierdoor is de Minister niet afhankelijk van handhaving van GS maar kan hij ook zelf optreden. De NEa vraagt zich evenwel af waarom in de Memorie van Toelichting handhaving via de vergunningverlening als primaire handhaving wordt genoemd. In het voorliggende wetsvoorstel worden toegesneden herstelbevoegdheden geattribueerd die de NEa passend acht bij het verbod. Aangezien intrekking van de vergunning een verstrekende maatregel is, ziet de NEa deze pas als aangewezen mogelijkheid nádat de toegesneden dwangsom en bestuursdwangbevoegdheden niet het gewenste effect hebben bereikt. Intrekking van de vergunning leidt er immers toe dat geen enkele activiteit wordt toegestaan, terwijl dit wetsvoorstel uitsluitend beoogt om te verbieden dat met behulp van kolen elektriciteit wordt opgewekt.

#### *Informatie uitwisselen*

De NEa adviseert om in het wetsvoorstel op te nemen dat de aangewezen ambtenaren van de NEa en het bevoegd gezag van de milieuvergunning informatie mogen uitwisselen die ziet op de naleving van het verbod.

<sup>1</sup> Dit wordt bijvoorbeeld ook genoemd in het volgende artikel:  
<https://www.duurzaambedrijfsleven.nl/circulaire-economie/12087/tata-steel-staal-behoudt-kwaliteit-bij-elke-recycleslag>

<sup>2</sup> Zie pagina 61 en 62 van het boek Handhavingsrecht door Michiels, Blomberg en Jurgens.

Voor een rechtsgrond voor informatie-uitwisseling tussen de aangewezen ambtenaren van de NEa en de Minister ziet de NEa geen noodzaak, omdat die ambtenaren reeds ondergeschikt zijn aan de Minister, dus daarvoor is een toelichting in de Memorie van Toelichting voldoende.

*Verwacht nalevingsgedrag & uitvoerbaarheid toezichthoudende taak*

Er heeft geen analyse plaatsgevonden van het verwachte nalevingsgedrag en de fraudebestendigheid van het verbod. Gelet op het beperkte aantal installaties, de maatschappelijke druk en de duidelijkheid van de norm verwacht de NEa echter dat er een hoge mate van spontane naleving zal zijn. De NEa verwacht tevens geen grote fraudemogelijkheden. Gelet hierop ziet de NEa vooralsnog geen aanleiding om een uitgebreide toezichtsaanpak op te tuigen. Daarnaast vallen de installaties reeds onder toezicht van de NEa vanwege deelname van deze bedrijven aan het EU ETS en de regeling omtrent biomassa. Dit in aanmerking nemende verwacht de NEa dat zij, gelet op de termijn wanneer het verbod van kracht wordt in combinatie met de verwachte werkzaamheden, voldoende voorbereid zal kunnen zijn om vanaf 1 januari 2025 de toezichthoudende rol te kunnen uitvoeren.



## Effectmeting U&H<sup>1</sup>

1. Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerpregeling geconfronteerd en wat is hun omvang?
2. Uitvoerbaarheid
  - a. Welke organisaties zullen de ontwerpregeling uitvoeren?
  - b. Is hen helder wat de opgedragen taak is?
  - c. Is de uitvoeringsorganisatie voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
  - d. Wat zijn de ingeschatte kosten nodig voor uitvoering?
  - e. Wat zijn de verwachte effecten van de regeling? Indien er naar verwachting gevolgen zijn voor (groepen van) burgers is dan bij de ontwerpregeling uitgegaan van een realistische inschatting van hun doenvermogen? Houdt de inrichting van de regeling rekening met verschillen in doenvermogen en met de mentale belastbaarheid van burgers? Is sprake van cumulatie van lasten? Wat zijn de gevolgen van inertie of fouten aan de kant van de burger? Is er voorzien in hulp en vroegsignalering indien nodig? Zijn deze vragen onderzocht met behulp van pilots, pretests of andere middelen?
3. **Wat zijn de gevolgen van de ontwerpregeling voor de handhavingsinzet en de handhavings-behoefte?**

**Besteed in de toelichting aandacht aan:**

  - a. de verwachte mate van spontane naleving;
  - b. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van controle;
  - c. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van sancties;
  - d. zijn de gehanteerde definities voor de onder toezicht staande en de handhavende organisaties (toezichthouders, opsporingsdiensten) eenduidig, helder en duidelijk afgebakend?
  - e. welke fraudemogelijkheden biedt de voorliggende ontwerpregelgeving, hoe groot schat u de kans dat de fraudemogelijkheden zich in de praktijk voordoen en wat is de impact hiervan?
  - f. hebben de partijen betrokken bij de uitvoering van de ontwerpregelgeving voldoende controle- en handhavingsmogelijkheden? Zijn er lacunes? Zo ja, welke?
  - g. hebben de ketenpartners (uitvoering, toezicht, opsporing en vervolging) afspraken gemaakt over een gezamenlijke en sluitende handhavingsstrategie?
4. Handhaafbaarheid

**Welke organisaties zullen de ontwerpregeling handhaven; wat is hun oordeel over handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?**
5. **Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (zowel zittende als OM) alsmede de raad voor rechtsbijstand?**

**Besteed in de toelichting aandacht aan:**

  - a. de vormen van alternatieve geschillenbeslechting of pro-actief overheidsoptreden die in het voorstel zijn opgenomen of zijn overwogen;
  - b. het structurele dan wel eenmalige karakter van de effecten;
  - c. een kwalitatieve beschrijving van de aard van de te verwachten geschillen;
  - d. het verwachte aantal processen-verbaal (strafrecht), voor beroep vatbare beslissingen, bezwaren en beroepen (bestuursrecht) en dagvaardingen en verzoekschriften (civiel recht);
  - e. elementen uit de ontwerpregeling die de complexiteit van de rechtszaak beïnvloeden en waarvoor eventueel specifieke deskundigheid nodig is;
  - f. mogelijke effecten voor de gefinancierde rechtsbijstand;
  - g. de onderbouwing van de effecten.

<sup>1</sup> [https://www.kcwj.nl/sites/default/files/def\\_handleiding\\_uitvoerbaarheid\\_en\\_handhaafbaarheid\\_26\\_juni.pdf](https://www.kcwj.nl/sites/default/files/def_handleiding_uitvoerbaarheid_en_handhaafbaarheid_26_juni.pdf)



Ministerie van EZK  
10.2.e

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Juridische Zaken en  
Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/jenv](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

**Contactpersoon**

10.2.e

10.2e

T 06-10.2.e

10.2.e @minvenj.nl

**Datum**

5 september 2018

# memo

Voorstel Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie

Finale toetsopmerkingen voorstel Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie

## 0. Toetsing

Op 2 augustus 2018 is het voorstel Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie voor de rijksbrede wetgevingstoets bij JenV aangeboden. Bij de toetsing heeft JenV een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel geuit. Dat was aanleiding voor nader contact tussen JenV en EZK. EZK heeft in dat contact de politieke, beleidsmatige en juridische aspecten van het wetsvoorstel toegelicht. Dat heeft geleid tot de nodige bijstellingen van het wetsvoorstel en de toelichting die als verbetering kunnen worden aangemerkt. Op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel blijven de inzichten uiteenlopen. JenV blijft van oordeel dat aan het wetsvoorstel risico's kleven. Die risico's kunnen vermoedelijk grotendeels worden weggenomen met een betere motivering.

Het doel van dit memo is het oordeel van JenV vast te leggen. Omdat verdere overeenstemming tussen EZK en JenV niet mogelijk blijkt, heeft JenV besloten in het belang van de voortgang van een wezenlijk onderdeel van het regeerakkoord de toets niet langer op te houden. In het kader van de afronding van de wetgevingstoets worden de JenV-kanttekeningen vastgelegd in dit memo en ingebracht in de ACKE-bespreking.

## 1. Financiële onderbouwing van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel heeft ontegenzeggelijk financiële gevolgen voor het Rijk en de sector energieproductie. Alleen al omdat de beleidsmatige grondslag voor de beëindiging van kolenstook mede berust op een subsidiestroom voor de bijstook van biomassa die nog doorloopt tot 2024 is het aannemelijk dat er financiële gevolgen voor het Rijk zijn. Mogelijk reiken de financiële gevolgen verder. Aanwijzing 4.45 Ar en de art. 3.1 van de Comptabiliteitswet verplichten tot het afleggen van verantwoording over de financiële aspecten van elk wetsvoorstel, zowel voor het Rijk als voor de sector. Dat is achterwege gebleven. EZK heeft al enige tijd geleden toegezegd de MR te informeren. Dat is verstandig, maar niet voldoende. Het Parlement heeft immers het budgetrecht.

Daarnaast kan het wettelijk verbod op kolenstook na 2024, resp. 2030, ertoe leiden dat voor een of meer centrales een rendabele exploitatie tot het einde van deze termijn niet mogelijk is. Indien de subsidiestroom stopt en ombouw van de

centrale op de stook met andere brandstoffen tegen kosten die niet zijn terug te verdienen in een redelijke termijn én eventuele verkoop van resterende activa door de eigenaar niet dekkend is voor het slotverlies, dan bestaat het risico dat er een restschuld overblijft waarvoor de staat aansprakelijk gesteld wordt. JenV heeft begrepen dat dit risico niet theoretisch is, al was het maar omdat de staat en de eigenaren (nog) geen akkoord over de voorwaarden voor de stopzetting van kolenstook bereikten. Het is bovendien van algemene bekendheid dat er nog betrekkelijk recent een nieuwe kolencentrale in bedrijf is genomen.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

**Datum**  
5 september 2018

JenV heeft begrip voor de omstandigheid dat in verband met de bescherming van bedrijfsvertrouwelijke gegevens geen cijfers vertrekt kunnen worden voor elke individuele centrale. JenV is er echter niet van overtuigd dat dit in enigerlei vorm op geaggregeerd niveau niet mogelijk is.

## 2. Artikel 1 Eerste Protocol EVRM

Het wetsvoorstel is getoetst aan art. 1 EP EVRM. Daarbij doet EZK een beroep op de bevoegdheid van de staat uitoefening van het eigendomsrecht te reguleren. De motivering van het wetsvoorstel bevat daarvoor veel relevante elementen, zoals toetsing aan voorzienbaarheid, het motiveren van alternatieven, een overgangsperiode en een nadeelcompensatieregeling.

JenV heeft erop gewezen dat de motivering van het wetsvoorstel zonder nadere bijstelling nog niet voldoende lijkt om uit te sluiten dat er inderdaad sprake is van regulering in plaats van ontneming van eigendom. Dat komt omdat niet kan worden uitgesloten dat het wettelijk verbod op individueel niveau leidt tot het ontnemen van de essentiële eigenschappen aan een kolencentrale die niet voldoende kunnen worden gecompenseerd door alternatieve maatregelen binnen de in het wetsvoorstel geregelde termijnen. Kooldioxideafvang blijkt nog geen beschikbare techniek en de bijstook van biomassa of ombouw van de centrale voor de stook op andere brandstoffen is mogelijk niet in alle gevallen – al dan niet met gebruik van bestaande subsidies – bedrijfseconomisch te verantwoorden. Sluiting van de centrale kan dan het gevolg zijn. Voor de ondernemer blijft dan de restwaarde over. De toelichting vermeldt dat de waarde van resterende activa betekenisvol is, maar onderbouwt dat niet met concrete voorbeelden. Dat is een lastig punt. Het is aannemelijk dat sommige vaste activa, zoals machines, kunnen nog worden verkocht. Maar het valt zonder nader onderbouwing niet eenvoudig te begrijpen dat een productiegebouw dat speciaal ontworpen is voor een energiecentrale andere vergelijkbare nuttige toepassingen heeft. De vergelijking met ziekenhuisgebouwen dringt zich op. Het is bekend dat ziekenhuisgebouwen na verlies van hun functie niet bruikbaar zijn voor andere doeleinden. Die moeten worden gesloopt. Wat de terreinen betreft, is het – los van bedrijfseconomische omstandigheden – geheel afhankelijk van omgevingsrechtelijke en regionaal-economische factoren wat men ermee kan doen. Het Amsterdamse havengebied en de Eemshaven verschillen nogal van elkaar. Het is ook de vraag in hoeverre de analogie met de Wet verbod pelsdierhouderij en het arrest van de HR van 16 december 2016, waarop in de toelichting een beroep wordt gedaan, volledig opgaat. De Wet verbod pelsdierhouderij bevat twee goed doordachte nadeelcompensatiebepalingen – onder meer over de sloop van bedrijfsgebouwen – maar de gebruikswaarde van grond met een agrarische bestemming verschilt aanzienlijk van een zeer groot perceel grond met de bestemming industriedoeleinden.



Het wetsvoorstel bevat in artikel 4 een nadeelcompensatieregeling. Dat is een essentiële maatregel in het kader van de proportionaliteit van het overheidsingrijpen in de eigendom. Daarover zijn EZK en JenV het eens. In de toelichting wordt echter de verwachting uitgesproken dat de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor nadeelcompensatie, "een individuele en buitensporige last", niet worden vervuld. Die stelling wordt niet onderbouwd. Vermeld wordt wel dat de niet alle gegevens bij de Minister van EZK bekend zijn. Het is opnieuw de vraag hoe overtuigend die motivering is. Het roept ook de vraag op of er wel voldoende onderzoek gedaan is naar de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

**Datum**  
5 september 2018

### 3. Verdrag energiehandvest

Hetgeen hierboven is opgemerkt over art. 1 EP EVRM, kan mogelijk nog een rol spelen bij de uitleg van het Verdrag inzake het energiehandvest. Dat Verdrag is mede op initiatief van Nederland gesloten. Het is niet uitgesloten dat op grond van de in de toelichting genoemde arbitrale vonnissen kan worden gesteld dat het verbod – dat uitsluitend buitenlandse eigenaren treft – hun investering treft, zodanig dat aan de eigendom het nuttig gebruik wordt ontzegd. Dat zal uiteraard van geval tot geval verschillen. Een aandachtspunt is dat regulering van eigendom in dit verdrag niet dezelfde plaats heeft als in art.1 EP EVRM. Verenigbaarheid van de wet met het verdrag komt dan neer op een toetsing aan art. 13 (en 10) aan het verdrag. Hetgeen boven is opgemerkt over de restwaarde van een centrale, kan ook een rol spelen bij de vraag of er werkelijk sprake is van "prompte, adequate en doeltreffende compensatie". Dat is niet met een redelijke zekerheid te stellen zonder nadere onderbouwing.

JenV deelt overigens het oordeel van EZK dat het risico op een negatieve uitspraak van een verdragsrechtelijke arbitrage gering is. Op grond van het arrest van het HvJEU van 6 maart 2018 (C-284/16) moeten de arbitragebepalingen in investeringsbeschermingsovereenkomsten worden aangemerkt als strijdig met het EU-recht. Dat het arrest mede ziet op situatie die het wetsvoorstel beoogt te regelen is aannemelijk. Er wordt voorlopig van uitgegaan dat het verbod alleen eigenaren treft die in andere EU-lidstaten zijn gevestigd, en dat de in een eventuele arbitrage voor te leggen rechtsvragen mede betrekking kunnen hebben op de uitleg van EU-recht.

### 4. Risico's

JenV is van oordeel dat de motivering van het wetsvoorstel thans niet voldoende is. De toelichting bevat nu nog onvoldoende noodzakelijke informatie voor het Parlement. Daarnaast biedt de toelichting door een nog onvoldoende ondersteuning van relevante stellingen een nog onvolledig beeld van de overeenstemming met het EVRM en het overig verdragsrecht. Met EZK is van gedachten gewisseld over de mogelijkheid dat de eigenaren na inwerkingtreding van de wet bij de rechter zullen proberen de werking van de wet te dwarsbomen indien overeenstemming met die wederpartijen uitblijft. Dat zou kunnen via een onrechtmatigedaadactie, waarbij de stelling wordt ingenomen dat de wetgeving onrechtmatig is. Dat zal niet eenvoudig zijn, omdat de HR daarin weinig royaal is. Het kan wel leiden tot een langdurige en ook voor de staat kostbare procedure, omdat de wederpartijen daar belang bij hebben. Het is ook mogelijk dat men verzoekt om toepassing van de nadeelcompensatieregeling en de bestuursrechter verzoekt om exceptieve toetsing van de wet aan het verdragsrecht. Dat is

mogelijk kansrijker, mede omdat de Afdeling bestuursrecht na de conclusie van Staatsraad Advocaat-generaal Widdershoven over exceptieve toetsing mogelijk een minder terughoudende koers kiest.

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector Staats- en  
bestuursrecht

## 5. Slot

**Datum**  
5 september 2018

JenV heeft natuurlijk begrip voor het politieke belang van het voorstel en gaat om die reden – met bovenstaande kanttekeningen – akkoord met het afsluiten van de wetgevingstoets.

JenV zal deze kanttekeningen inbrengen in de ACKE en houdt de Ministers van JenV en Rb verder op de hoogte van de ontwikkeling van het dossier. Dat zien wij als onze verantwoordelijkheid.

Zoals altijd houdt JenV zich graag beschikbaar voor vervolgoverleg. Dat kan nog voor de ACKE, als dat op prijs wordt gesteld, zonodig ook op een hoger niveau. Het kan ook na de MR, bijvoorbeeld als het advies van de Raad van State daartoe aanleiding geeft.



Aan  
de Directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging

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

**Behandeld door**  
10.2.e

T 070 379 10.2.e  
10.2.e @minez.nl

**Datum**  
10 september 2018

**Kenmerk**  
DGETM-EI / 18237895

**Kopie aan**

**Bijlage(n)**  
1

# memo

Annotatie wetsvoorstel verbod op kolen ACKE

## Aanleiding

Het wetsvoorstel verbod op kolen wordt woensdag 12 september (15:00-17:00) besproken in de ACKE. Deze nota adviseert over de te hanteren lijn tijdens de bespreking. 10.2.e en afvaardiging van WJZ zullen aanwezig zijn tijdens de bespreking van dit punt in de ACKE.

## Advies

U wordt geadviseerd een aantal punten toe te lichten bij de bespreking van het wetsvoorstel. Hierna worden ook een aantal passieve bespreekpunten toegelicht, waarbij wordt geadviseerd deze enkel te noemen wanneer een ander departement deze punten opbrengt.

## Actieve inbreng

### 1. Schetsen van achtergrond en proces

- 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 voorjaar heeft het kabinet per brief officieel het wettelijk verbod op het gebruik van kolen aangekondigd. 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:
  1. 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.
  2. De desbetreffende elektriciteitscentrales staat het 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 concept wetsvoorstel ligt nu opnieuw voor in de ACKE met het oog op verzending aan de afdeling advisering van de Raad van State.



## *2. Toelichten van wijzigingen in wetsvoorstel*

- Rendementseisen
  - o In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd aangegeven dat er onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende kolencentrales op basis van het netto elektrisch rendement.
  - o Op deze bepaling is in de consultatie vanuit verschillende partijen kritiek gekomen. Meer duurzame energie in de Nederlandse energiemix zal ervoor 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.
  - o 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
  - o In geval van niet-naleving, kan het verbod worden geëffectueerd via de milieuvergunningen. De vergunning kan worden ingetrokken als de houder van de vergunning de geldende algemene regels (dus ook het verbod op kolen) niet naleeft.
  - o Aanvullend hierop wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat toezicht op de naleving wordt gehouden door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). De NEa zal toezicht houden op de vraag of er inderdaad, indien de overgangperiode 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.

## **Passieve inbreng (alleen als andere departementen het opbrengen)**

### 1. Inbreng J&V

#### *Achtergrond*

J&V heeft aangekondigd twee opmerkingen te zullen maken bij het wetsvoorstel verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. J&V wil 1) dat de financiële gevolgen van het wetsvoorstel uitgebreider genoemd worden en 2) dat de toets aan artikel 1 Eerste Protocol (EP) EVRM anders wordt geïnterpreteerd. De memo in de bijlage geeft de positie van J&V weer.

Ten aanzien van de financiële gevolgen hebben wij uitgelegd aan J&V dat het onwenselijk is om in de toelichting van dit wetsvoorstel te speculeren over eventuele kosten van juridische procedures en de financiële risico's van de

uitkomsten van deze procedures. Te meer omdat we hiermee onze procespositie zouden weggeven. Tevens hebben wij hen aangeboden de notities naar aanleiding van het onderzoek naar de financiële gevolgen van KPMG en de Landsadvocaat te delen, echter hebben zij dit geweigerd.

### *Spreekpunten*

#### 1. Financiële gevolgen

- De financiële gevolgen zijn niet anders dan de reeds in de onderraden en MR besproken mogelijke risico's op juridische procedures waarin nadeelcompensatie wordt gevorderd door de eigenaren van de centrales. Het gaat te ver om de mogelijkheid van dergelijke vorderingen te bespreken in de toelichting bij het wetsvoorstel omdat dit de procespositie van de Staat raakt.
- De reeds toegekende subsidies voor bij- en meestook van biomassa zijn bedoeld om onze hernieuwbare energiedoelen te halen en staan in zoverre los van dit wetsvoorstel.
- Er is met dit voorstel derhalve geen sprake van investeringen in de kolencentrales waarover de Kamer gelet op haar budgetrecht geïnformeerd dient te worden.

#### 2. Toets artikel 1 EP EVRM

- In de toelichting wordt uitvoerig ingegaan op de toets van artikel 1 EP EVRM. Het verbod op kolen betreft regulering van eigendom en geen ontneming van eigendom. Van ontneming oftewel onteigening is alleen sprake bij verlies van (de zeggenschap over) het eigendom.
- De juistheid van de memorie van toelichting t.a.v. de artikel 1 EP EVRM toets is onderschreven door de Landsadvocaat.
- Het wetsvoorstel geeft de centrales een ruime overgangsperiode om zo nodig hun centrales om te bouwen voor het gebruik van andere brandstoffen. Het wetsvoorstel verbiedt enkel de elektriciteitsproductie met kolen en laat andere toepassingen onverlet. Uit o.a. de vergunningen van de centrales blijkt dat zij geschikt zijn om te produceren m.b.v. andere brandstoffen.
- Tot slot is in de memorie van toelichting aangegeven dat zelfs indien de centrales zouden sluiten na de overgangsperiode er geen sprake is van ontneming van eigendom omdat de resterende activa van de onderneming een meer dan te verwaarlozen waarde behouden.
- De verschillende activa zoals de grond, de bedrijfsgebouwen, ketels, branders en andere inventaris vertegenwoordigen een aanzienlijke waarde.
- Bovendien is het terrein van de centrales zeer geschikt voor andere industriële activiteiten. Te denken valt aan een zonnepark in combinatie met windmolens en opslag van energie (LNG-bunkerfaciliteit) zoals is gebeurd met het terrein van de oude Nijmeegse kolencentrale. Ook zouden de terreinen van de centrales aan de kust zeer geschikt zijn voor bijv. een waterstofcentrale voor opslag van wind op zee.

## 2. Inbreng FIN

### *Achtergrond*

FIN heeft aangegeven akkoord te zijn met de wijzigingen die zijn doorgevoerd in het wetsvoorstel. Het is denkbaar dat ze concretere afspraken willen maken over de dekking. In aanloop naar de vorige MR gaf FIN aan dat ze graag concrete afspraken wil maken over de dekking indien de Staat nadeelcompensatie moet voldoen. Hun inzet was als volgt: "redelijke bedragen komen voor de rekening van EZK en voor bedragen die niet inpasbaar zijn in de EZK begroting dient er een verdeelsleutel over alle departementen worden vastgesteld". De inzet van EZK was dat alle bedragen generaal gedekt moesten worden, omdat de afspraak direct voortvloeit uit het Regeerakkoord.

De afspraak die nu staat en is afgeconcludeerd (met dank aan MP) in MR is dat redelijke bedragen voor de rekening van EZK komen en dat er vervolgens generaal gedekt zal worden. Dit lijkt vanuit EZK perspectief een redelijk compromis, maar betekent wel dat EZK als eerste aan de lat staat wanneer dit risico zich voordoet en nog niet duidelijk is om hoeveel geld dit gaat. Tegelijkertijd zal FIN niet instemmen met generale dekking en zullen andere departementen moeite hebben met het nu al afspreken van een verdeelsleutel voor wanneer dit risico zich voordoet.

### *Spreekpunten*

- Wanneer FIN hierover opnieuw begint, kunt u benadrukken dat de afspraak over de dekking van eventuele nadeelcompensatie destijds op het hoogste politieke niveau is gemaakt dus dat we daar nu niet opnieuw (ambtelijk) over gaan discussiëren. De discussie in de ACKE zou zich dus wat u betreft niet op de financiële aspecten moeten richten.

## 3. Andere gevoelige punten

### *Biomassa*

Als partijen beginnen over hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de afspraken uit het regeerakkoord over biomassa kunt u het volgende aangeven:

- In het regeerakkoord was afgesproken de subsidie voor biomassa na 2024 stop te zetten.
- In het coalitieoverleg is dit voorjaar afgesproken dat er geen nieuwe subsidies voor bij- en meestook worden afgegeven en de subsidies voor bij- en meestook van biomassa die nu al zijn afgegeven in stand te houden.
- U kunt aangeven dat dit punt politiek erg gevoelig ligt bij de coalitiefracties. Het is echter niet mogelijk om op een verstandige manier het verbod op kolen in te voeren en ook letterlijk recht te doen aan de tekst uit het regeerakkoord t.a.v. stimulering van biomassa bij- en meestook. Dit punt is daarom in het voorjaar in het coalitieoverleg op deze manier beslecht.

### *Hemwegcentrale*

- Als partijen vragen naar de stand van zaken omtrent afspraken over de mogelijke sluiting van de Hemwegcentrale kunt u het aangeven dat het aan NUON zelf is binnen dit wettelijk kader hierover te besluiten.





Aan  
de Minister van Economische Zaken en Klimaat

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

**Behandeld door**  
10.2.e

T 070 37910.2.e  
10.2.e @minez.nl

**Datum**  
14 september 2018

**Kenmerk**  
DGETM-EI / 18241266

**Kopie aan**

**Bijlage(n)**

# nota

Annotatie wetsvoorstel verbod op kolen MCKE

## Aanleiding

Het wetsvoorstel verbod op kolen wordt dinsdag 25 september besproken in de MCKE. Deze nota adviseert over de te hanteren lijn tijdens de bespreking.

## Advies

U wordt geadviseerd een aantal punten toe te lichten bij de bespreking van het wetsvoorstel. Hierna worden ook een aantal passieve bespreekpunten toegelicht, waarbij wordt geadviseerd deze enkel te noemen wanneer een ander departement deze punten opbrengt.

## Actieve inbreng

### 1. Schetsen van achtergrond en proces

- In december vorig jaar heeft u 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 voorjaar heeft het kabinet per brief officieel het wettelijk verbod op het gebruik van kolen aangekondigd. 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:
  1. 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.
  2. De desbetreffende elektriciteitscentrales staat het vrij om te schakelen naar andere brandstoffen (zoals biomassa, biodiesel, waterstof, gas of ammoniak). Het is dan ook niet het doel van dit wetsvoorstel de centrales te sluiten.
- De consultatie van het wetsvoorstel is inmiddels gesloten en naar aanleiding van de consultatiereacties is het wetsvoorstel gedurende de zomerperiode aangepast.
- Het concept wetsvoorstel ligt nu voor in de MCKE met het oog op verzending aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

## *2. Toelichten van wijzigingen in wetsvoorstel*

- Rendementseisen
  - o 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
  - o In geval van niet-naleving, kan het verbod worden geeffectueerd via het intrekken van de milieuvergunningen.
  - o Aanvullend hierop wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat toezicht op de naleving wordt gehouden door de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa). 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.

## **Passieve inbreng (alleen als andere departementen het opbrengen)**

### *Biomassa*

- In het regeerakkoord was afgesproken de subsidie voor biomassa na 2024 stop te zetten.
- In het coalitieoverleg is dit voorjaar afgesproken dat dit betekent dat er geen nieuwe subsidies voor bij- en meestook worden afgegeven en dat reeds afgegeven subsidies voor bij- en meestook van biomassa in stand blijven.
- U kunt aangeven dat dit punt politiek erg gevoelig ligt bij de coalitiefracties. Het is echter niet mogelijk om op een verstandige manier het verbod op kolen in te voeren en ook letterlijk recht te doen aan de tekst uit het regeerakkoord t.a.v. stimulering van biomassa bij- en meestook. Dit punt is daarom in het voorjaar in het coalitieoverleg op deze manier beslecht.
- LNV vroeg in de ACKE aandacht voor de gevolgen voor de beschikbaarheid van biomassa en de lopende discussie hierover in het kader van het Klimaatakkoord. U kunt aangeven dat u het van belang acht om de gevolgen van dit wetsvoorstel te betrekken bij de totstandkoming van de visie biomassa.

#### *Hemwegcentrale*

- Als partijen vragen naar de stand van zaken omtrent afspraken over de mogelijke sluiting van de Hemwegcentrale kunt u het aangeven dat het aan NUON zelf is binnen dit wettelijk kader hierover te besluiten.

#### *Plan uitfasering Duitse kolencentrales*

- Mogelijk vragen partijen naar de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de maatregel die Duitsland is voornemens te treffen, zoals weergegeven in recente mediaberichten over een uitgelekt rapport. Hierin wordt weergegeven dat Duitsland kolen volledig zal uitfasen tussen 2035-2038 en dat wordt voorgesteld om in 2020 5-7 GW uit te faseren door deze centrales in een strategische reserve te plaatsen.
- U kunt aangeven dat met deze maatregel de centrales operationeel blijven (maar niet draaien) en dat ze alleen worden aangezet in het geval zich een leveringscrisis voordoet. Deze capaciteit wordt buiten de markt gehouden, waardoor ze minder verstorend werken dan marktbrede capaciteitsmechanismen.
- De centrales ontvangen dan subsidie om stand-by te staan. Dit is dan ook een andere vorm van inmenging in het eigendomsrecht van de eigenaren van de centrales, waarbij ook een overgangperiode wordt geboden en nadeelcompensatie in de vorm van subsidie voor het stand-by staan van de centrales. Door het kabinet is niet voor deze maatregel gekozen, omdat met dit voorstel er geen problemen opgelost hoeven te worden voor de leveringszekerheid en door de gekozen overgangperiodes geen aanvullende nadeelcompensatie (in de vorm van subsidie o.i.d.) hoeft te worden geboden.

#### **Mogelijke inbreng J&V**

##### *Achtergrond*

J&V kan opmerkingen maken bij het wetsvoorstel. J&V heeft aangegeven dat de financiële gevolgen als gevolg van juridische risico's van het wetsvoorstel uitgebreider benoemd moeten worden.

Ten aanzien van de financiële gevolgen hebben wij uitgelegd aan ambtelijk J&V dat het onwenselijk is om in de toelichting van dit wetsvoorstel te speculeren over eventuele kosten van juridische procedures en de financiële risico's van de uitkomsten van deze procedures. Te meer omdat we hiermee onze procespositie zouden weggeven. De analyse van J&V dat met dit voorstel sprake kan zijn van onteigening i.p.v. regulering van eigendom wordt niet gedeeld. De maximale financiële risico's (vergoeding netto contante waarde i.g.v. onteigening) zijn wel

geschetst in de oplegnotitie, die onder strikte vertrouwelijkheid verspreid is voor de MCKE, maar daarbuiten niet gedeeld mag worden.

#### *Spreekpunten*

- De financiële risico's zijn niet anders dan de reeds in de onderraden en MR besproken mogelijke risico's op juridische procedures waarin nadeelcompensatie wordt gevorderd door de eigenaren van de centrales. Het gaat te ver om de mogelijkheid van dergelijke vorderingen te bespreken in de toelichting bij het wetsvoorstel omdat dit de procespositie van de Staat raakt.
- Al met al is het wetsvoorstel gegeven de opgave van het Regeerakkoord de juridisch beste wijze om te stoppen met kolen zonder dat hiervoor extra financieel moet worden gecompenseerd. Het risico op claims valt nu eenmaal niet 100 procent weg te nemen.
- De reeds toegekende subsidies voor bij- en meestook van biomassa zijn bedoeld om onze hernieuwbare energiedoelen te halen en staan in zoverre los van dit wetsvoorstel. Dit zijn derhalve geen financiële gevolgen van dit wetsvoorstel.

### **Mogelijke inbreng FIN**

#### *Achtergrond*

FIN heeft aangegeven akkoord te zijn met de wijzigingen die zijn doorgevoerd in het wetsvoorstel. Het is denkbaar dat ze concretere afspraken willen maken over de dekking. In aanloop naar de vorige MR gaf FIN aan dat ze graag concrete afspraken willen maken over de dekking indien de Staat nadeelcompensatie moet voldoen. Hun inzet was als volgt: "redelijke bedragen komen voor de rekening van EZK en voor bedragen die niet inpasbaar zijn in de EZK begroting dient er een verdeelsleutel over alle departementen worden vastgesteld". De inzet van EZK was dat alle bedragen generaal gedekt moesten worden, omdat de afspraak direct voortvloeit uit het Regeerakkoord.

De afspraak die nu staat en is afgeconcludeerd (met dank aan MP) in MR is dat redelijke bedragen voor de rekening van EZK komen en dat er vervolgens generaal gedekt zal worden. Dit lijkt vanuit EZK perspectief een redelijk compromis, maar betekent wel dat EZK als eerste aan de lat staat wanneer dit risico zich voordoet en nog niet duidelijk is om hoeveel geld dit gaat. Tegelijkertijd zal FIN niet instemmen met generale dekking en zullen andere departementen moeite hebben met het nu al afspreken van een verdeelsleutel voor wanneer dit risico zich voordoet.



*Spreekpunten*

- Wanneer FIN hierover opnieuw begint, kunt u benadrukken dat de afspraak over de dekking van eventuele nadeelcompensatie destijds op het hoogste politieke niveau is gemaakt dus dat we daar nu niet opnieuw over gaan discussiëren. De discussie in de MCKE zou zich dus wat u betreft niet op de financiële aspecten moeten richten.



Aan

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

**Behandeld door**  
10.2.e

T 070 379 10.2.e  
10.2.e @minez.nl

**Datum**  
14 september 2018

**Kenmerk**  
DGETM-EI / 18241344

**Kopie aan**

**Bijlage(n)**

# memo

Oplegnotitie wetsvoorstel verbod op kolen tbv MCKE

## 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 (CO<sub>2</sub>-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 overgangsperiode; 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> 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 10.2.g 10.2.g . De netto contante waarde van de centrales ligt evenwel lager, tussen de 10.2.g 10.2.g . 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.



Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

TER ADVISERING

Aan  
de Directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging

**Directoraat-generaal  
Energie, Telecom &  
Mededinging**

**Auteur**

10.2.e  
T 070 379 10.2.e  
10.2.e @minez.nl

**Datum**

4 oktober 2018

**Kenmerk**

DGETM-EI / 18254939

nota

Consultatieverslag wetsvoorstel verbod op kolen

**Kopie aan**

**Bijlage(n)**

1

**Parafenroute**

Paraaf	Paraaf	Paraaf
E&I, 10.2e		
Medeparaaf	Medeparaaf	Medeparaaf

**Aanleiding**

Het wetsvoorstel verbod op kolen is na behandeling in de MR aangeboden aan het Kabinet van de Koning voor doorgeleiding naar de Raad van State. De procedure vraagt om publicatie van een consultatieverslag (openbaar), gelijktijdig met het aanbieden van het wetsvoorstel aan de Raad van State.

**Advies**

U wordt geadviseerd in te stemmen met publicatie van het consultatieverslag.

**Kernpunten**

- Het consultatieverslag geeft de belangrijkste wijzigingen weer die hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de verschillende consultatiereacties die zijn binnengekomen.
- Vanuit Uniper, ENGIE en RWE was veel kritiek gekomen op de manier waarop onderscheid werd gemaakt welke overgangstermijnen gelden voor welke centrales (tot 1-1-2025 voor centrales met een rendement onder 44% en tot 1-1-2030 voor de centrales met een rendement boven de 44%). Hiervoor werd het daadwerkelijk behaalde rendement aangehaald, wat ongewenste effecten met zich meebrengt (zie toelichting). Dit is nu aangepast om de negatieve effecten te vermijden.
- Tevens is in de Memorie van Toelichting een stevigere onderbouwing toegevoegd wat betreft waarom er geen sprake is van onrechtmatige onteigening en waaruit blijkt dat de voorzienbaarheid van de maatregel, de haalbaarheid van omschakeling naar andere brandstoffen en de geboden overgangperiode zorgen voor een zgn. 'fair balance'.
- Een andere wijziging in het wetsvoorstel en opzichte van voor de consultatieperiode is de handhaving. Toezicht op naleving van het verbod wordt gehouden door de NEa (zie toelichting).
- Het consultatieverslag is tot stand gekomen in samenwerking met WJZ.

Ontvangen BBR

**Toelichting**

#### *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.

Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

TER ADVISERING

Aan  
de Directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging

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

**Auteur**  
10.2.e  
T 070 379 10.2.e  
10.2.e @minez.nl

**Datum**  
10 december 2018

**Kenmerk**  
DGEM-EI / 18314212

nota

Vorbereiding gesprek RvS betreft Wetsvoorstel verbod  
op kolen

**Kopie aan**

**Bijlage(n)**  
1

**Parafenroute**

10.2.e **E&I**  
10.2.e

10.2.e **WJZ**  
10.2.e

**Aanleiding**

Er is een afspraak gepland met de Afdeling Advisering en de betrokken Staatsraden van de Raad van State (vr 14 dec 09:00-10:00) op verzoek van WJZ inzake het Wetsvoorstel verbod op kolen. Vanuit de Raad van State zullen aanwezig zijn:

- Staatsraad 10.2.e
- Staatsraad 10.2.e
- Staatsraad 10.2.e
- 10.2.e
- 10.2.e
- 10.2.e , jurist
- 10.2.e , jurist

Het gesprek is bedoeld om eventuele onduidelijkheden ten aanzien van het wetsvoorstel weg te nemen en meer inzicht te krijgen in of er bedenkingen zijn bij het wetsvoorstel om onaangename verrassingen te voorkomen. Dit jaar heeft EZK namelijk onverwacht enkele minder positieve adviezen ontvangen bij wetsvoorstellen. 10.2.e en 10.2.e zullen vanuit WJZ aansluiten. 10.2.e zal aansluiten vanuit de directie Elektriciteit i.o.

**Advies**

U kunt onderstaande kernpunten gebruiken om het wetsvoorstel te introduceren. Het is verder in het gesprek vooral van belang om de deelnemers van de zijde van de Raad van State de ruimte te geven om hun vragen te stellen en aan te laten geven hoe zij tegen dit wetsvoorstel aankijken. Bij juridische vragen zal WJZ zorgen voor de beantwoording.

Ontvangen BBR

## **Kernpunten**

### *Algemeen*

- In het regeerakkoord is afgesproken om de kolencentrales uiterlijk in 2030 te sluiten. Hier is invulling aangegeven door middel van voorliggend wetsvoorstel Verbod op kolen. Het wetsvoorstel is gericht op omschakeling naar andere brandstoffen, het is geen zogenoemde 'sluitingswet'.
- Voor het verbod op kolen is expliciet gekozen, enerzijds omdat met het verbod hetzelfde doel – CO2-reductie – wordt bereikt en deze maatregel minder ingrijpt in het eigendomsrecht dan een sluitingswet en anderzijds omdat het in het kader van de energietransitie en de leveringszekerheid van belang is dat kolencentrales hun productieproces ombouwen en op een meer duurzame wijze elektriciteit gaan opwekken.
- De uitgangspunten van het wetsvoorstel zijn:
  - o Het verbod geldt onmiddellijk bij inwerkingtreding van de wet.
  - o Voor de oudste centrales – de Hemweg en de Amercentrale – wordt een overgangperiode geboden tot en met 31 december 2024.
  - o Voor de nieuwe centrales geldt een overgangperiode tot 1 januari 2030.
  - o Voor alle centrales geldt dat zij na afloop van de overgangperiode geen kolen meer kunnen gebruiken voor de elektriciteitsproductie.

### **Kenmerk**

DGETM-EI / 18314212

### *Rendement*

- Afweging oude/nieuwe centrales op basis van rendement zoals opgenomen in de vergunning:
  - o Omdat de oude centrales vervuilerder zijn dan nieuwe centrales en bovendien de investeringen ervan al zijn terugverdiend kan hen een kortere overgangperiode gegund kan worden. Om dit onderscheid in de wet te maken, is gekeken naar het elektrisch rendement van de verschillende kolencentrales.
  - o Door te sturen op het netto elektrisch rendement zouden mogelijk de kolencentrales de bedrijfsvoering en inzet zo moeten inrichten dat zij niet onder de grens van 44% zakken. Dit zou ten koste gaan van flexibel regelbaar vermogen en leidt tot meer CO<sub>2</sub> uitstoot in de jaren dat er nog elektriciteitsproductie met behulp van kolen plaatsvindt. Dit is niet in lijn met wat beoogd wordt met dit wetsvoorstel, namelijk CO<sub>2</sub> reductie.
  - o Om deze negatieve effecten te vermijden is gekozen onderscheid te maken op basis van het rendement zoals genoemd in de vergunning van de kolencentrales. Omdat het verbod direct in werking treedt op basis van de dan geldende vergunning, bestaat er geen onduidelijkheid over de overgangperiode die geldt voor de verschillende centrales.

### *Samenloop Urgenda*

- In 2017 is de Kamer reeds geïnformeerd dat, indien 25% CO<sub>2</sub> reductie gehaald moet worden en de maatregelen uit het energieakkoord hiervoor onvoldoende effect hebben, het sluiten van een kolencentrale die geen biomassa bijstookt in beeld komt (KST32813, 144).



- Een team van EZK, Fin en SZW onderzoekt de (vervroegde) sluiting van een kolencentrale per 1-1-2020.
- Besluitvorming over dit traject wordt medio januari 2019 verwacht;
- Mocht sprake zijn van wetgeving voor sluiting of CO<sub>2</sub>-reductie bij een kolencentrale per 1 januari 2020, dan is de verwachting dat dit per separaat wetsvoorstel zal gebeuren, dat uiteraard, gelet op het Urgenda-arrest, met grote spoed in procedure zal worden gebracht. In de toelichting van dit wetsvoorstel zal dan de samenhang met het wetsvoorstel verbod op kolen worden besproken.

#### *Samenloop minimum CO<sub>2</sub>-prijs*

- Parallel aan het voorgestelde verbod op kolen is tevens vanaf 2020 een minimum CO<sub>2</sub>-prijs voor elektriciteitsproductie voorgesteld.
- De minimum CO<sub>2</sub>-prijs instrument is een generiek instrument dat geldt voor alle elektriciteitsproductie onder het ETS (zowel gas als kolencentrales) en is daarmee niet gericht is op kolencentrales alleen. Ons inziens is het daarom niet ondermijnend voor het wetsvoorstel verbod op kolen. De minimum CO<sub>2</sub>-prijs is opgebouwd uit de ETS-prijs en een nationale aanvullende heffing.
- Wanneer de minimum CO<sub>2</sub>-prijs boven de ETS-prijs stijgt, zal dit leiden tot een nationale aanvullende heffing.
- Dit wetsvoorstel minimum CO<sub>2</sub>-prijs valt onder de primaire verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën (dg fiscale zaken). Wanneer de Raad van State wenst dit verder te bespreken, dan graag separaat contact met Fin opnemen.

### **Toelichting**

#### *Rendement*

- Gezien de werking van de elektriciteitsmarkt en de merit order, zorgt meer wind- en zonne-energie in de praktijk voor meer start-stops bij de kolencentrales. Hoe meer duurzame energie en hoe meer start-stops, hoe lager het daadwerkelijk behaalde netto elektrisch rendement van de kolencentrales.
- Wanneer in het wetsvoorstel een minimum rendement aan de overgangperiode tot 2030 gehangen wordt dat gebaseerd is op het daadwerkelijk behaalde elektrisch rendement, moeten de nieuwe centrales zorgen dat zij dit behalen.
- Door hierop te sturen kan het zijn dat de kolencentrales langer en meer aanstaan dan zij anders zouden doen wanneer deze rendementseis niet wordt opgelegd, met meer CO<sub>2</sub> uitstoot tot gevolg.
- Omdat de nieuwe kolencentrales de zekerheid geboden moet worden dat zij een overgangperiode tot 2030 krijgen zonder indirect te sturen op meer CO<sub>2</sub> uitstoot, is gekozen de rendementen zoals opgegeven in de meest recente omgevingsvergunning op te nemen.
- Dit doet ook recht aan de oude centrales, die sinds de bouw veel investeringen hebben gedaan het rendement te verhogen.

#### *Regulering van eigendom*

- In het gesprek kan aan de orde komen de verhouding tussen het wetsvoorstel en het EVRM. In de memorie van toelichting bij het

wetsvoorstel is hierop uitgebreid ingegaan. De lijn van de toelichting is dat het verbod op kolen regulering van eigendom betreft. De eigenaren van de centrales behouden een economisch belang en een zinvolle gebruiksmogelijkheid bij de activa van hun onderneming, aangezien het verbod enkel de elektriciteitsopwekking met behulp van kolen verbiedt en een andere aanwending van de productie-installatie onverlet laat.

- Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel voldoet de maatregel aan de voorwaarden van artikel 1 EP EVRM. Er is sprake van een fair balance. De maatregel was voorzien, omdat vanaf 2005 duidelijk was voor de eigenaren van de centrales dat gelet op de noodzakelijke klimaatdoelstellingen CO2-reducerende maatregelen zouden volgen.
- Het verbod op kolen is volgens de toelichting bij het wetsvoorstel een proportionele maatregel omdat hiermee het gebruik van alternatieve, minder vervuilende, brandstoffen voor elektriciteitsproductie ongemoeid laat. Het is aan de eigenaren om op basis van hun bedrijfseconomische inschatting te bepalen op welke brandstof zij over willen stappen. Om deze ombouw van de centrale mogelijk te maken wordt een toereikende overgangperiode geboden. De overgangperiode biedt daarnaast ook nadeelcompensatie in natura.

*Relatie tot wijziging Wet milieubeheer*

- Bij de Afdeling advisering van de Raad van State is recent aanhangig gemaakt een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de implementatie van een wijziging van de ETS-richtlijn (richtlijn 2018/410). Deze richtlijn moet uiterlijk 9 oktober 2019 zijn geïmplementeerd. Hoewel het onderwerp van deze richtlijn – en daarmee het wetsvoorstel – raakt aan de bredere discussie over CO2-reductie, is het voor het behalen van de implementatietermijn van belang om dit wetsvoorstel separaat te bezien en niet te betrekken in deze bredere discussie.

Handtekening bewindspersoon

10.2.e

Minister van Economische Zaken en Klimaat



Rijksoverheid

**Aanbiedingsformulier  
voor Ministerraad**

Van 1 \*

**Aanbieding**

Minister van Economische Zaken en Klimaat

Van 2

N.v.t.

Mede namens 1

Selecteer

Mede namens 2

N.v.t.

Mede namens 3

N.v.t.

Type voorstel \*

Een nader rapport

Titel \*

**Titel en inhoud**

Nader rapport bij het wetsvoorstel verbod op kolen bij elektriciteitsproductie en het gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting.

Inhoud en doelstelling van het voorstel \*

De Afdeling advisering van de Raad van State acht het voorgestelde kolenverbod een passende maatregel voor het terugdringen van CO<sub>2</sub>-emissies. Zij heeft wel opmerkingen over onder meer de leveringszekerheid, eigendomsbescherming en arbitrage. De opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

Daarnaast is het wetsvoorstel aangevuld met de maatregel van vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale. Anders dan aan de andere centrales, wordt deze centrale (nagenoeg) geen overgangperiode geboden omdat voor deze centrale het verbod al per 1 januari 2020 effect zal hebben. De overgangperiode biedt de andere centrales de mogelijkheid om hun bedrijfsprocessen aan te passen zodat zij in de toekomst met behulp van andere brandstoffen dan kolen elektriciteit kunnen opwekken. Daarnaast betreft de overgangperiode nadeelcompensatie in natura. Aangezien de Hemwegcentrale geen overgangperiode zal worden geboden, zal in overleg met de eigenaar worden getreden om na te gaan welk nadeel wordt geleden door het mislopen van de overgangperiode zodat in plaats hiervan geldelijke nadeelcompensatie kan worden geboden. Op deze wijze wordt geborgd dat de benodigde 'fair balance' voor het kunnen nemen van deze maatregel wordt bereikt.

Voorgesteld besluit \*

Het nader rapport en de aangepaste wet met memorie van toelichting te aanvaarden.

Datum aanbieding \*

**Behandeltraject**

26-feb-2019

Kenmerk \*

19011202

Hamerstuk \*

☒ Ja ☐ Nee

Voorgaande behandeling \*

☒ Ja ☐ Nee

Behandeld door \*

Ambtelijke Commissie Klimaat en Energie (ACKE)

Datum voorgaande behandeling \*

27-02-2019

## Gevolgen en juridisch kader

Gevolgen rijksbegroting *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee	
Gevolgen apparaatsuitgaven *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee	
Gevolgen voor regeldruk *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee	
Overeenstemming met JenV inzake wetgevingstoets en effectenanalyse *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee, met bijlage	<input type="checkbox"/> Nee, zonder bijlage <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Overeenstemming met JenV inzake fouten- en misbruiksignalering *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee, met bijlage	<input type="checkbox"/> Nee, zonder bijlage <input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Aan EU Notificatie voldaan *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee	<input type="checkbox"/> N.v.t.
Reden niet voldaan *	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">           Notificatie van het technisch voorschrift volgt zodra het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is gezonden         </div>		
Verplichting int. verdragen en/of Europese regelgeving *	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nee	

## Interdepartementale afstemming

Overeenstemming BZK inzake beoordelingskader financiële/ bestuurlijke consequenties decentrale overheden en/of Caribisch Nederland *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Ambtelijk afgestemd *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.
Overeenstemming bereikt op ambtelijk niveau *	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nee	<input checked="" type="checkbox"/> N.v.t.

## Contactpersonen

	Contactpersoon 1	Contactpersoon 2
Naam *	Mw. 10.2.e	Mw. 10.2.e
Afdeling *	WJZ	WJZ
Telefoonnummer *	06 10.2.e	06 10.2.e
E-mailadres *	10.2.e@minez.nl	10.2.e@minez.nl

Ministerie van Economische Zaken  
en Klimaat

TER ADVISERING

Aan de Minister

**Directoraat-generaal Klimaat  
en Energie**

Directie Elektriciteit

**Auteur**

10.2.e

T 070 37910.2.e

10.2.e @minez.nl

**Datum**

6 maart 2019

**Kenmerk**

DGKE-E / 19063861

**BHM: 19063893**

**Kopie aan**

10.2.e

10.2.e

**Bijlage(n): 1.**

-Brief

-Brief met opm.

nota

MR vrijdag 8 maart: Brief vervroegd verbod op kolen  
(aankondiging sluiting Hemweg)

**Parafenroute**

10.2.e **K&E**

10.2.e

Leest parallel

10.2.e

10.2.e

**BBR**

10.2.e

### Aanleiding

In MR van vrijdag a.s. zal het wetsvoorstel verbod op kolen en de brief vervroegd verbod op kolen (aankondiging sluiting Hemweg) worden behandeld. Na uw akkoord op de brief zijn er nog enkele wijzigingen doorgevoerd in de brief die we graag aan u willen voorleggen.

10.2.e zal donderdagmiddag de eigenaren van de kolencentrales, FNV en EnergieNederland bellen om hen alvast in te lichten over het wetsvoorstel inclusief de vervroegde sluiting van de Hemwegcentrale.

De onderhandelingen met Nuon zijn momenteel nog volop aan de gang. Voorbespreking MR vindt donderdag om 16.00 plaats. U ontvangt vooraf ook de voorbereiding voor de MR.

### Advies

U wordt verzocht indien u akkoord bent in te stemmen met de wijzigingen en verzending van brief met oog op MR van vrijdag a.s.

### Kernpunten

- Bijgevoegd vindt u een versie van de brief met track changes en een schone versie van de nieuwe brief.
- Wijziging n.a.v. verzoek DC: Er is toegevoegd dat het kabinet deze maatregel vooruitlopend op het Urgenda maatregelenpakket aankondigt omdat de maatregel zo direct kan meelopen in het wetsvoorstel verbod op kolen. Vanwege het minimaliseren van het moeten voldoen van financiële nadeelcompensatie voor de nieuwe kolencentrales is het van belang om het wetsvoorstel zo snel mogelijk in het Parlement te behandelen.
- Wijziging volgend uit feitelijke correctie: Eerder stond er dat de Hemwegcentrale de enige centrale is die geen biomassa bijstookt. Dit was feitelijk niet helemaal juist, de Hemwegcentrale is de enige centrale die in de toekomst geen biomassa zal bijstoken. Er zijn ook andere centrales die op dit moment geen biomassa bijstoken (ENGIE, RWE).

Ontvangen BBR



- Wijzigingen volgend uit verzoek Nuon: Nuon hecht eraan om te benadrukken dat u in gesprek gaat (en niet bent) om de hoogte van de nadeelcompensatie vast te stellen. Dit sluit ook aan bij de afspraak die we met Nuon hebben gemaakt dat de huidige gesprekken slechts verkennend van aard zijn. Nuon heeft ook enkele tekstuele suggesties gedaan rondom de personele gevolgen. Deze wijzigingen zijn door ons overgenomen.
- Wijzigingen volgend uit verzoek DG SZW: SZW gaf dinsdag en ook vandaag in gesprek aan dat het sowieso onontkoombaar – ook gelet op de discussie rondom het kolenfonds in het klimaatakkoord - is om het gesprek aan te gaan met de sociale partners over de indirecte werkgelegenheidseffecten van de vervroegde sluiting van de Hemweg. Ook willen zij graag de in december gedane toezegging t.a.v. een evt. kolenfonds herhalen. Door proactief in de brief te benoemen dat EZK en SZW in gesprek zullen gaan met de sociale partners kan voorkomen worden dat zij zich genegeerd voelen. 10.2.e 10.2.e heeft aangegeven deze gesprekken samen met SZW in eerste instantie met de sociale partners te gaan voeren.



24/6 150  
25/6 90  
26/6 100  
26/6 115

TER ADVISERING

Aan de Minister

Directoraat-generaal Klimaat  
en Energie

Directie Elektriciteit

Auteur

10.2.e

T 070 379 6005

10.2.e

minezk.nl

Datum

13 juni 2019

Kenmerk

DGKE-E / 19142915

nota

Issuenota en dossier ter voorbereiding op debat  
wetsvoorstel verbod op kolen

Kopie aan

Bijlage(n)

Parafenroute

10.2e CE  
10.2e

10.2e

Elektriciteit

10.2e WJZ

10.2e

BBR-paraaf

10.2e

10.2e

**Aanleiding**

Het wetsvoorstel verbod op kolen bij elektriciteitsproductie is op 18 maart jl. aanhangig gemaakt bij de Tweede Kamer. Het verslag van de Kamer is in mei beantwoord. In de procedurevergadering van 4 juni is besloten over te gaan tot agendering voor plenair debat. Het debat staat gepland op 26 juni om 19:30.

woensdag

**Advies**

U kunt kennis nemen van deze issuenota en bijbehorend dossier. Er staat (nog) geen voorbespreking gepland.

**Kernpunten**

Verwacht wordt dat de volgende issues aan de orde komen tijdens het debat:

1. Effecten van het verbod op kolen

- CO2-reductie en weglek: Volgens Frontier Economics leidt het verbod op kolen tot circa 18 Mton CO2-reductie in Nederland in 2030. In het basispad van PBL zijn de emissies van de kolencentrales circa 19 Mton. Naar verwachting zal een deel van de weg te vallen productie overgenomen worden door centrales in het buitenland. De precieze weglekeffecten zijn onzeker. Volgens Frontier is de Europese reductie circa 8 Mton in 2030 (weglek 10 Mton).
- Recente brief reactie CE Delft rapport: CE Delft heeft de sluiting van de drie nieuwste kolencentrales per 1-1-2020 geanalyseerd. EZK concludeert dat de weglekeffecten hiervan zeer substantieel zijn. Het rapport is zeer optimistisch over de leveringszekerheid, dit lijkt niet terecht. Eveneens wordt er onterecht

Ontvangen BBR

we vindt wat er waarom

hier moet ik wat over  
kunnen vertellen - N&M heeft  
het nauwkeurig van weglek -

dit moet ik goed  
kunnen weerleggen

10/10/25  
10/10/25  
10/10/25  
10/10/25  
10/10/25

Het echte politieke geweld  
gaat mogelijk over

- waarschijnlijk op biomassa  
na '30
- eerder sluiten meerdere  
centrales.



Dis omme zal meer gaan  
over de vraag of ze met eerder  
direct kunnen!

Directoraat-generaal Klimaat  
en Energie  
Directie Elektriciteit

Kenmerk  
DGKE-E / 19142915

gesteld dat de SDE+ subsidie middelen voor bij- en meestook worden uitgespaard.

- Leveringszekerheid: 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.
- 2. Vormgeving overgangstermijnen
  - De Hemwegcentrale wordt geen overgangstermijn geboden. De Amercentrale (jaren '90) wordt een overgangstermijn geboden tot 1-1-2025. De drie nieuwste centrales worden een overgangstermijn geboden tot 1-1-2030 geboden.
  - Er zijn partijen die het verbod op kolen bij voorkeur voor meerdere centrales direct of eerder in willen laten gaan (GL, PvdD), er zijn ook partijen die twijfelen of de geboden overgangstermijnen niet te kort zijn om financiële nadeelcompensatie te voorkomen (VVD)
  - De overgangstermijnen zijn zorgvuldig gekozen om tijdig de noodzakelijke CO<sub>2</sub>-reductie te bewerkstelligen en zowel de eigenaren van de centrales tijd te geven eventueel om te bouwen naar andere brandstoffen. Tevens dient deze ter compensatie om een fair balance te bereiken met het voorgestelde verbod in het kader van 1 EP EVRM (van toepassing bij regulering van eigendom).
- 3. Biomassa
  - In het RA is opgenomen dat "de subsidiering van bijstook biomassa in kolencentrales na 2024 wordt gestopt"
  - Aan deze afspraak is, zoals afgesproken met de coalitiepartijen, invulling gegeven 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. Dit is gecommuniceerd in de kamerbrief SDE+ 2018 en vorig jaar nogmaals besproken met D66 en CU fracties, maar ligt nog steeds gevoelig bij met name CU.
  - 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.
  - Voor gesubsidieerde biomassa voor bij- en meestook in kolencentrales gelden in NL reeds strenge duurzaamheidscriteria, deze gelden niet voor ongesubsidieerde biomassa. Het kabinet ontwikkelt daarom een duurzaamheidskader dat eisen stelt aan alle biomassa.

Dis omme zal meer gaan over de  
vraag of dit rechtvaardig is  
ten opzichte van de  
andere centrales.

4. Urgenda

- Het wetsvoorstel geeft in eerste instantie invulling aan het Regeerakkoord.
- Enkel het vervroegde verbod op kolen per 1-1-2020 voor de Hemwegcentrale is een maatregel in het kader van Urgenda. Tegenover deze sluiting staat nadeelcompensatie. Bij de behandeling van de voorjaarsnota op 3 juli (debat Min Fin) wordt gesproken over de besteding van de begrotingsreserve 'maatregelen CO<sub>2</sub>-reductie'.
- Er is een motie aangenomen (motie Klaver-Jetten) waarin het kabinet gevraagd wordt het sluiten van de overige vier kolencentrales mee te nemen bij de inventarisatie van de maatregelen. Hier wordt verder op in gegaan in de Kamerbrief over het maatregelenpakket later in juni.
- Naar verwachting zal u de Kamer eind juni informeren over deze aanvullende maatregelen voor de uitvoering van het Urgenda-vonnis.

**Inhoud dossier:**

- (1) Doel wetsvoorstel
- (2) Effecten van het verbod op kolen
- (3) Vormgeving overgangstermijnen
- (4) Bij- en meestook van biomassa
- (5) Overige Q&A's



## 11.1

[illegible]

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

- Het kabinet heeft als doel om in 2030 49% CO<sub>2</sub>-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% CO<sub>2</sub>-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;

11.1


## 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% CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren dan sluiting.
- Het wetsvoorstel levert een belangrijke bijdrage aan het doel van 49% CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-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.

## 2.11.1

- | [redacted]
  - | [redacted]
  - | [redacted]
  - | [redacted]
- | [redacted]
  - | [redacted]
  - | [redacted]
  - | [redacted]
- | [redacted]
  - | [redacted]
- | [redacted]
  - | [redacted]
- | [redacted]
  - | [redacted]

- 11.1 [redacted]
  - [redacted]

### 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% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030.
- Tevens hebben de centrales hebben een hoger elektrisch rendement (>44%, dus minder CO<sub>2</sub> per MWh) dan de jaren '90 centrales.



## 11.1

- 
- A horizontal bar chart with four groups of three bars each. The bars are gray. The chart is divided into four groups by vertical lines. The fourth group has a red label '11.1' next to it. The bars represent percentages of respondents for various categories.
- | Group    | Bar 1 (%) | Bar 2 (%) | Bar 3 (%) |
|----------|-----------|-----------|-----------|
| 1        | ~95       | ~100      | ~40       |
| 2        | ~100      | ~100      | ~25       |
| 3        | ~100      | ~95       | ~95       |
| 4 (11.1) | ~95       | ~90       | ~95       |
| 5        | ~95       | ~100      | ~85       |
| 6        | ~95       | ~100      | ~20       |
| 7        | ~95       | ~100      | ~40       |
| 8        | ~85       | ~95       | ~95       |

11.1

11.1

## 1. Waarom niet inkorten overgangperiode?

### Belangrijkste overwegingen

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

#### 1. Minder klimaatwinst (=CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie.

11.1



Inkorten overgangperiodes leidt er toe dat de Nederlandse staat (en daarmee ook burger) voor minder klimaatwinst moet gaan betalen wat ook naar verwachting op termijn gratis kan worden gerealiseerd.

## **1. Waarom niet inkorten overgangperiode?**

### **Klimaatwinst/Weglek**

- Verschillende onderzoeken laten zien dat een zeer substantieel deel van de nationale CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen, zoals dit wetsvoorstel, in steeds mindere mate leiden tot een toename van CO<sub>2</sub>-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.

11.1 [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

- 11.1 [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

## **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 CO<sub>2</sub>-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.



11.1

	1 moderne centrale dicht in 2020 (obv ENGIE)	3 moderne centrales dicht in 2020
	11.1	
Weglek	50-100% (verschillende onderzoeken)	Frontier: sluiten alle 5 de centrales in 2020 98% en in 2030 63%. CE Delft: 50% weglek.
	11.1	
11.1		
	11.1	
	11.1	

### 3. Als 3 moderne eerder dicht in 2020

11.1



#### 2. Minder klimaatwinst (=CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie.

11.1 [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

- 11.1 [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

### **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 CO<sub>2</sub>-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.

## 11.1 [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

11.1 [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

11.1 [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]



## 11.1 [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

11.1 [redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

## 11.1 [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

## 11.1 [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

## **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.

## 11.1


## 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 overgangsperiode wordt geboden en het verbod op korte termijn wordt voorzien.

- 11.1 [redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted]
- [redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted]

## 11.1

- | [redacted]  
[redacted]
- | [redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted]
- | [redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted]  
[redacted]

- 11.1 [redacted]  
[redacted]  
[redacted]



## 11.1 [Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]

### [Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

## 11.1 [Redacted]

### [Redacted]

- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

## 11.1


## **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 (CO<sub>2</sub> 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.

11.1 [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

• 11.1 [Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

### 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 overgangsperiode nog benutten.

- 11.1

#### **4. Q&A Verbranding van biomassa leidt tot CO<sub>2</sub>-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.



## 11.1

Age Group	Percentage
18-24	11.1%
25-34	~35%
35-44	~30%
45-54	~38%
55-64	~20%
65-74	~1%
75+	~1%

## 1. CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie in Nederland in 2030. Deze 18 Mton is het resultaat van het uitfasen 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-reductie in 2030. Dit betekent dat 10 Mton CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>-arme elektriciteitsmix in de ons omringende landen gestimuleerd.
- Naar mate andere landen hun elektriciteitsmix verduurzamen zullen nationale CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen, zoals dit wetsvoorstel, in steeds mindere mate leiden tot een toename van CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>. 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 CO<sub>2</sub>.
- 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% CO<sub>2</sub>-reductie in 2030.
- Ook benadruk ik in diverse gesprekken met (buur)landen het belang om stappen te zetten in de transitie naar een CO<sub>2</sub>-arme economie door bijvoorbeeld de uitfasering van kolen of door de invoering van een nationale minimum CO<sub>2</sub>-prijs.

## 11.1

Government	Percentage
Current government	85%
Previous government	15%

## 11.1

- | [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

- | [Redacted]
- [Redacted]

- 11.1 [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

- | [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

## 11.1

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

- Elektriciteitsproductie met kolen is de meest CO<sub>2</sub>-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.



## 11.1

- 
- | Group   | Percentage |
|---|------------|
| All respondents   | 11.1       |
| Those who believe the government should do more to protect the environment            | 11.1       |
| Those who believe the government should do less to protect the environment            | 11.1       |
| Those who believe the government should do the same amount to protect the environment | 11.1       |

## 11.1 [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

## 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

## Bijlage 5 – Achtergrondnotitie Kolencentrales

### Aanleiding

In deze nota beantwoorden we de vragen die u ter voorbereiding van het BWO Urgenda van do. as. heeft gesteld. Aangezien uw vragen enkel betrekking hebben op het definitief of tijdelijk sluiten van alle kolencentrales, gaat deze notitie niet in op overige opties op het gebied van de elektriciteitssector/kolencentrales in het kader van Urgenda.

### Als we alle kolencentrales sluiten, halen we het dan (7 Mton)?

- Op basis van de KEV 2019 stoten de resterende vier kolencentrales in 2020 tussen de 11-17 Mton uit.
- Hoeveel CO<sub>2</sub>-reductie in Nederland sluiting van de 4 resterende kolencentrales oplevert is afhankelijk van welk percentage van die 11-17 Mton wordt opgevangen door productie uit het buitenland en welk percentage wordt opgevangen door Nederlandse gascentrales.
- Wat het effect is van sluiting van 1 of 3 kolencentrales op de emissies in NL en de EU is moeilijk in te schatten en afhankelijk van marktontwikkelingen.
- In de tabel hieronder wordt de verwachte nationale CO<sub>2</sub>-reductie weergegeven in drie verschillende scenario's: (1) 100% vervangen door kolenproductie uit buitenland (2) 100% vervangen door Nederlandse gascentrales en (3) een combinatie van beiden. Deze tabel is tot stand gekomen naar aanleiding van informeel contact met PBL en op basis van data uit de KEV 2019.
- Let op: onderstaande tabel gaat uit van sluiting van alle vier de centrales per 1 januari 2020. Dit is sowieso niet haalbaar. Om een beeld te krijgen van de effecten van sluiting van alle vier de centrales in Q4 van 2020 moet het hieronder genoemde CO<sub>2</sub>-effect gemakshalve door vier worden gedeeld.
- Het is daarmee onwaarschijnlijk dat we de volledige 7 Mton met deze maatregel halen. De mate van CO<sub>2</sub>-reductie als gevolg van een dergelijke maatregel is afhankelijk van de mate van weglek en of we eerder aan de bovenkant of onderkant van de bandbreedte zitten van de uitstoot van alle kolencentrales in 2020 op basis van de KEV 2019.

	CO <sub>2</sub> -reductie nationaal (2020)	CO <sub>2</sub> -reductie Europees (2020)
Weggevalen productie wordt voor 100% vervangen door kolencentrales in het buitenland (100% weglek)	11-17 Mton (Q4: 2,8-4,3)	0
Weggevalen productie wordt voor 100% vervangen door Nederlandse gascentrales (100% gascentrales)	5,5-8,5 Mton (Q4: 1,4-2,1)	5,5-8,5 Mton (Q4: 1,4-2,1)
Weggevalen productie wordt voor 50% vervangen door Nederlandse gascentrales en voor 50% door kolencentrales in het buitenland (50/50)	8,25-12,75 Mton (Q4: 2,1-3,2)	2,75-4,25 Mton (Q4: 0,7-1,1)

### Risico's

#### • Leveringszekerheid:

Bij het sluiten van alle kolencentrales in 2020 moet rekening gehouden worden met negatieve effecten op leveringszekerheid. Op basis van de monitor leveringszekerheid 2019 is de verwachting dat het op korte termijn niet meteen kritiek is voor de leveringszekerheid, maar wel dat het leidt tot meer import. Deze verwachting leunt sterk op de huidige goede marktpositie van de gascentrales in Nederland en op het feit dat er nu nog voldoende vermogen in het buitenland is. Op de langere termijn kan het risico voor leveringszekerheid wel optreden wanneer ook omringende landen centrales uitsluiten. Dit vraagt nog om een

zorgvuldige aanvullende analyse.

- Doelbereik hernieuwbare energie:

De kolencentrales dragen via bij- en meestook van biomassa 1,2% punt bij aan de doelstelling van 14% hernieuwbare energie in 2020 en 16% hernieuwbare energie in 2023. Je zakt dan van 11,4% in 2020 (huidige prognose) naar 10,2% in 2020. Bij sluiting enkel in Q4 kan gemakshalve worden uitgegaan van het mislopen van een bijdrage van 0,3% punt.

- Realisatietermijn:

Bij het definitief sluiten van alle kolencentrales is een wetswijziging op de wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie noodzakelijk. De Staat is afhankelijk van zowel de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer en de desbetreffende eigenaren van de kolencentrales of sluiting in het jaar 2020 nog mogelijk is. Op basis van ervaring met sluiting van Hemwegcentrale is het realistisch dit te realiseren in 2021, in het gunstigste geval Q4 2020.

### **Hoeveel zou het (heel grof) kosten om (i) alle kolencentrales te sluiten?**

CE Delft (2019, effecten van sluiting drie extra kolencentrales) schat in dat wanneer in 2020 de drie nieuwste kolencentrales worden gesloten, de misgelopen opbrengsten in de periode 2020-2029 circa €2 miljard bedragen. Deze inschatting is gebaseerd op de brandstofkosten, vaste en variabele onderhouds- en beheerskosten, opstartkosten, CO<sub>2</sub>-kosten en opbrengst uit de verkoop van elektriciteit. In deze inschatting zijn niet alle kosten meegenomen zoals de extra kosten van vervroegde ontmanteling, de hogere restwaarde uit de verkoop van onderdelen en juridische organisatorische kosten (waaronder afvloeiing personeel en recente investeringen die zijn gedaan in het kader van bij- en meestook van biomassa). De inschatting is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van elektriciteits- kolen en CO<sub>2</sub>-prijzen. Rond deze inschatting moet dus een grote bandbreedte worden gehanteerd en in deze inschatting zijn de misgelopen opbrengsten van de Amercentrale dus ook niet meegenomen.

### **Hoeveel zou het kosten om (ii) alle kolencentrales tijdelijk te sluiten?**

- Op basis van de KEV 2019 is de inschatting dat alle vier de resterende kolencentrales in 2020 tussen de 5800 en 7600 uren zullen draaien. Dit komt overeen met circa 20.000 GWh. Op basis van de KEV 2019 is de verwachte elektriciteitsgroothandelsprijs basislast in 2020 €43 per MWh.
- Stel we willen de volledige productie (20.000 GWh) in 2020 uit de markt halen en betalen de kolencentrales daar de groothandelsprijs voor, dan kost dit  $20.000 \times €43.000 = €860$  miljoen.
- In het gunstigste geval kan een dergelijke maatregel in Q4 worden ingevoerd, waardoor wordt afgezien van circa 5.000 GWh. Dit betekent dat de kosten ten minste €215 miljoen bedragen.
- Het is echter onwaarschijnlijk dat de kolencentrales voor dit bedrag al bereid zijn om mee te doen aan een tender/subsidieregeling omdat (a) zij ook extra kosten maken door minder uren te draaien, zo is er bijvoorbeeld sprake van een snellere slijtage van de centrales (b) de verwachting is dat de elektriciteitsprijs in Q4 hoger is dan het jaarlijkse gemiddelde door een sterkere vraag in Q4.

## **Risico's**

- Leveringszekerheid:  
Op basis van de monitor leveringszekerheid 2019 is de verwachting dat het op korte termijn niet kritiek is voor de leveringszekerheid, maar wel dat het leidt tot meer import. Deze verwachting leunt sterk op de huidige goede marktpositie van de gascentrales.  
Het leidt mogelijk stijging tot energierekening.
- Realisatietermijn:  
Realistisch is 2021, In het gunstigste geval Q4 2020.
- (Juridische) uitvoerbaarheid:
  - Er moet nog nagedacht worden over de vormgeving van een tijdelijke sluiting. Een optie is via wetgeving of via een tender met een subsidie op niet-geproduceerde stroom waar alle kolencentrales volledig gebruik van maken.
  - Er is geen wettelijke basis om een dergelijke tender uit te schrijven met een subsidie op niet geproduceerde stroom. Wanneer u deze route toch wil inzetten, dan is er sowieso goedkeuring nodig van de Europese Commissie dat dit geoorloofde staatsteun is. Een dergelijk notificatieproces duurt (6-9 maanden). Bij een wetgevingstraject geldt dezelfde realisatietermijn als bij een definitieve sluiting.
  - Het is technisch zeer complex en economisch kostbaar om een kolencentrale stil te leggen, in tegenstelling tot gascentrales die wel gemootenbald kunnen worden.
- Doelbereik hernieuwbare energie:
  - Zie risico's bij definitieve sluiting alle centrales.



TER ONDERTEKENING

Aan de Minister

Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken

Auteur

10.2.e

T 070 379 2042

10.2.e

minezk.nl

Datum

2 juli 2019

Kenmerk

WJZ / 19166530

Kopie aan

Bijlage(n)

nota

Reactie op amendement Van der Lee nr. 20 bij  
wetsvoorstel verbod op kolen bij elektriciteitsproductie.

Parafenroute

WJZ

10.2.e

Leest parallel

Directie Elektriciteit

BHK-paraf

11.1 11.1

### Aanleiding

Kamerlid Van der Lee heeft zojuist een (gewijzigd) amendement nr. 20 (wijziging t.o.v. amendement nr. 19) ingediend. Dit amendement heeft tot doel om een moderne kolencentrale in 2023 te sluiten voor extra CO<sub>2</sub>-reductie in Nederland. Bijgesloten concept-Kamerbrief betreft een reactie op dit amendement.

### Advies

U kunt de Kamerbrief ondertekenen. Hierin ontraadt u het amendement in lijn met het dossier van de plenaire behandeling.

Ontvangen BBR



TER ONDERTEKENING

Aan de Minister

10.2.e

Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken

Auteur

10.2.e 10.2.e

T 070 379

10.2.e @minezk.nl

Datum

8 oktober 2019

Kenmerk

WJZ / 19238353

Bhm: 19240301

Kopie aan

10.2.e

Bijlage(n)

2

nota

Memorie van antwoord bij het wetsvoorstel verbod op  
kolen bij elektriciteitsproductie

Parafenroute

11.1

10.2.e

10.2.e

K&E

WJZ.

11.1

Elektriciteit

10.2.e

WJZ.

10.2.e

BBR

11.1

10.2.e

### Aanleiding

Op 23 september jl. bracht de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van de Eerste Kamer voorlopig verslag uit over het wetsvoorstel verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. Bijgaand treft u de beantwoording van de vragen van de leden van de diverse fracties aan.

### Advies

U kunt de volgende stukken ondertekenen, zodat de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer gezonden kan worden:

1. De aanbiedingsbrief;
2. De memorie van antwoord.

### Kernpunten

- Er zijn vragen gesteld door de leden van de volgende fracties: VVD, CDA, GroenLinks, D66, PvdA, PVV, SP, Partij voor de Dieren, Fractie-Otten en SGP. Daarnaast hebben de leden van de ChristenUnie-fractie zich aangesloten bij de vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de 50PLUS-fractie bij de vragen van de leden van de CDA-fractie.
- De meeste aandacht van de verschillende fracties ging, net zoals bij de behandeling in de Tweede Kamer, uit naar leveringszekerheid, biomassa en ombouwmogelijkheden van de centrales en nadeelcompensatie.
- De vragen zijn beantwoord in lijn met de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en met de beantwoording van de vragen van de leden van de Tweede Kamer.

Ontvangen BBR





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 <sub>2</sub> -reductie naar het buitenland (netto Europees/mondiaal CO <sub>2</sub> -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)

11.1

11.1

Vragen KPMG

10.2.g 11.1

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

10.2.g 11.1

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

10.2.g 11.1

[REDACTED]

[REDACTED]

10.2.g 11.1

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

10.2.g 11.1

[REDACTED]

[REDACTED]

10.2.g 11.1

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]