

Vergaderjaar 2021–2022

35 668

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

Nr. 47

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 oktober 2021

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd over de brief van 2 september 2021 inzake het Ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO₂-emissie (Kamerstuk 35 668, nr. 46).

De vragen en opmerkingen zijn op 23 september 2021 aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat voorgelegd. Bij brief van 13 oktober 2021 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Azarkan

De adjunct-griffier van de commissie,
Reinders

Vragen en antwoorden

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO₂-emissies. Deze leden kunnen zich vinden in het voorgestelde correctiemechanisme waarmee overcompensatie voorkomen kan worden. Zij vragen of de opzet van de schadevergoeding prikkels creëert die de leveringszekerheid aan het einde van het kalenderjaar in het geding kunnen brengen.

De nadeelcompensatie die wordt verstrekt vergoedt het daadwerkelijk geleden nadeel van de exploitanten. De berekening van de nadeelcompensatie geeft geen prikkels in de komende jaren die de leveringszekerheid aan het einde van het jaar in het geding kunnen brengen, omdat de berekening van de nadeelcompensatie geheel ex-ante plaatsvindt.

Omdat de wet een jaarlijks CO₂-plafond voorschrijft waaronder de kolencentrales moeten blijven, kunnen de exploitanten van deze centrales zelf kiezen op welke wijze dat plafond wordt ingevuld. De verwachting is dat de exploitanten met name elektriciteit zullen produceren in de maanden waarin de marges het hoogste zijn. Over het algemeen zijn dat de maanden aan het einde en aan het begin van het kalenderjaar. Hiermee wordt de leveringszekerheid geborgd.

Naast de ex-ante berekening van de nadeelcompensatie is er een ex-post correctiemechanisme, waarmee ieder jaar voor elke kolentrale individueel wordt getoetst of er voor dat jaar daadwerkelijk sprake is geweest van een beperkende werking van de maatregel. Indien er geen beperkende werking is, zal de nadeelcompensatie worden ingevorderd. Ook dit ex-post correctiemechanisme creëert geen prikkel dat aan het einde van het jaar de leveringszekerheid in het geding komt, omdat dit pas in werking treedt als de centrales niet door de maatregel zijn beperkt. Als er geen beperkende werking van de maatregel uitgaat betekent dit dat de centrale nog ruimte heeft onder het CO₂-plafond. Wanneer deze ruimte er is, kan deze ook worden ingezet aan het einde van het kalenderjaar om de leveringszekerheid te borgen.

Als een centrale boven het plafond van 35% uitkomt, zijn er twee gevolgen. Allereerst wordt het uitstootplafond van het daaropvolgende jaar verminderd met de overschrijding. Daarnaast is er de mogelijkheid van een boete, opgelegd door het bestuur van de NEa. Hierbij dient het proportionaliteitsbeginsel in acht worden genomen. Hiermee wordt ook geborgd dat er geen prikkels ontstaan om aan het einde van het jaar significant minder te produceren dan wenselijk vanuit het oogpunt van leveringszekerheid.

Hierbij is ook relevant dat in die perioden de benodigde elektriciteit ook van andere bronnen van regelbaar vermogen kan worden verkregen, zoals Nederlandse gascentrales of via import uit het buitenland.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO₂-emissie. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie zien dat de stijgende Europese CO₂-prijs (in de derde week van september op 60 euro per ton CO₂), een nadrukkelijk effect heeft op de business case van kolencentrales. Op welke wijze wordt continu getoetst met de meest recente prijsontwikkelingen en prijsscenario van het Europese Emission Trade System (ETS)?

Bij de ex-ante berekening van de nadeelcompensatie wordt de meest recente marktinformatie gebruikt die beschikbaar is, waaronder de meest recente ontwikkelingen in de Europese ETS-prijs, de inkoopprijs voor kolen en de elektriciteitsprijs. Concreet is dit de marktinformatie die beschikbaar is op de dag voor verzending van het koninklijk besluit waarmee de inwerkingtreding van de wet wordt geregeld.

Bij het ex-post correctiemechanisme wordt dagelijks de winstgevendheid van de centrales berekend op basis van de marktinformatie die op die dag beschikbaar is. Hiermee wordt met het ex-post correctiemechanisme de meest recente marktinformatie gehanteerd die beschikbaar is, waaronder de Europese ETS-prijs, de inkoopprijs voor kolen en de elektriciteitsprijs.

Deze leden lezen in artikel 2 van het ontwerpbesluit dat, indien de maatregel voor de benadeelde naast schade tevens voordeel heeft opgeleverd dat niet in de berekening van de vergoeding is meegenomen, dit voordeel in mindering wordt gebracht op de vergoeding. Dit biedt een grondslag om overcompensatie te voorkomen, wat deze leden zeer belangrijk vinden. Zij ontvangen graag een toelichting, mogelijk geïllustreerd met een voorbeeldberekening, op hoe artikel 2 praktisch uitgevoerd zal worden.

De bepaling in artikel 2 waar de leden van de D66-fractie naar verwijzen is een brede bepaling waarmee overcompensatie kan worden voorkomen mochten er onverwachte voordelen optreden voor de exploitanten als gevolg van de maatregel. Wij trachten in de berekening van het nadeel rekening te houden met alle componenten en voorziene omstandigheden. Echter, om overcompensatie ten allen tijde te voorkomen, is deze bepaling opgenomen in de AMvB dat mochten er onvoorziene omstandigheden zich voordoen die leiden tot voordeel voor de exploitanten, dan kan op basis van dit artikel dit alsnog ingehouden worden van de nadeelcompensatie. Op dit moment is niet voorzien dat deze bepaling daadwerkelijk tot een verlaging van de berekende nadeelcompensatie leidt, omdat de overige onderdelen van artikel 5 vooralsnog het totaal aan kosten en baten als gevolg van de maatregel omvatten.

De leden van de D66-fractie vragen een toelichting op de onderhandelingen voor een voorgenomen sluiting van een kolencentrale. Deze leden vragen hoe voorkomen wordt dat een gesloten kolencentrale toch weer in handen komt van een nieuwe projectontwikkelaar.

Het voorliggende ontwerpbesluit ziet op de methode van berekening van de nadeelcompensatie in het kader van de productiebeperking. Het gaat niet over de eventuele subsidie voor vrijwillig stoppen van gebruik van kolen in een kolencentrale.

Er zijn geen onderhandelingen voor een sluiting van een kolencentrale, maar er is sprake van een beoordeling van een ingediend voorstel voor subsidie door Onyx voor de Power Plant Rotterdam (hierna: PPR) in het kader van de call for proposals die met het doel stoppen van gebruik van kolen in één kolencentrale eind 2020 is opgesteld.

Er kan nog geen uitgebreide toelichting worden gegeven over het subsidiebesluit, omdat dit proces nog lopende is. Het proces is als volgt:

Er heeft een financiële, fiscale, technische en juridische toets plaatsgevonden op de subsidieaanvraag, met hulp van diverse adviesbureaus. Op basis hiervan ben ik tot een voorgenomen subsidiebesluit gekomen. Het voorgenomen subsidiebesluit ligt op moment van schrijven voor ter feitelijke toets bij Onyx om te borgen dat de feiten die in het besluit worden genoemd juist zijn, op grond van artikel 4:7 van de Algemene wet bestuursrecht.

Ik verwacht dat ik medio november het definitieve subsidiebesluit kan nemen, waarna ik de Tweede Kamer kan informeren over de resultaten van de call for proposals. Hierbij zal ik dan uitgebreid ingaan op de subsidieaanvraag die is gedaan als gevolg van de openstelling van de call for proposals, de beoordeling van deze aanvraag, het besluit op de aanvraag en de verplichtingen en eisen die komen te gelden indien er sprake is van een positief besluit op de aanvraag. Daarbij zal ik ook ingaan op uw vraag.

Vooruitlopend op een eventueel subsidiebesluit kan wel worden gezegd dat in het subsidiebesluit verschillende voorwaarden worden gesteld die ervoor zorgen dat de subsidie niet wordt uitbetaald voordat de Europese Commissie akkoord is en voordat de onderhandelingen over het sociaal plan zijn afgerond. Als aan deze voorwaarden voldaan is, zal de centrale zo snel mogelijk daarna sluiten. Hiermee wordt geborgd dat er geen sprake is van overcompensatie en dat de werknemers op een adequate wijze worden ondersteund.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze het Energy Charter Treaty (ECT) invloed heeft op dit ontwerpbesluit en of kolencentrales in het ECT juridische gronden hebben richting de staat.

Nederland is partij bij het ECT, een internationaal energieverdrag dat de integratie tussen verschillende energiemarkten moet bevorderen en zekerheid moet bieden aan investeerders. Het verdrag biedt investeerders in de energiesector bescherming tegen ongerechtvaardigd overheidshandelen. Daarbij verbiedt het overheden o.a. om discriminerende regelgeving te maken, stelt het voorwaarden aan onteigening en geeft het recht op een redelijke en billijke behandeling van de investering. Beginselen die vergelijkbaar zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder ons nationale recht. Bij de totstandkoming van de Wet tot wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie is rekening gehouden met de verenigbaarheid met alle internationaalrechtelijke verplichtingen, zoals het ECT, maar ook het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

Het voorliggende ontwerpbesluit is een uitwerking van de wet en hoeft niet apart getoetst te worden aan internationaalrechtelijke verplichtingen, maar dient in samenhang met de wet te worden gezien. Ik ben van mening dat de tijdelijke productiebeperking verenigbaar is met deze bepalingen. Los van de mogelijkheid om schendingen van deze rechten bij een nationale rechter aan te vechten, geeft het ECT de mogelijkheid aan investeerders om een arbitrageprocedure te starten. Het recht op toegang tot de rechter is een belangrijk element van een fatsoenlijke rechtstaat. Het staat een ieder vrij om de gang naar de rechter te kiezen als hij vindt dat dat nodig is. Ik kan dus niet uitsluiten dat er juridische procedures zullen volgen als gevolg van de tijdelijke productiebeperking.

De leden van de D66-fractie ontvangen graag een toelichting op hoe ingediende en aangenomen moties in het debat over de wijziging van de

Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie zijn behandeld en meegenomen in dit ontwerpbesluit.

Van alle ingediende en aangenomen moties tijdens het de debat over de wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie is alleen de gewijzigde motie van het lid van der Lee c.s. (Kamerstuk 35 668, nr. 43) van toepassing op dit ontwerpbesluit. Daarom zal ik in de beantwoording van deze vraag alleen die motie behandelen.

Mede naar aanleiding van de motie van het lid van der Lee is in het ontwerpbesluit een ex-post correctiemechanisme opgenomen, in artikel 5 van het ontwerpbesluit. Met dit mechanisme wordt overcompensatie voorkomen en zorg gedragen dat wanneer achteraf blijkt dat er sprake is van overcompensatie, de onverschuldigd verstrekte nadeelcompensatie kan worden teruggevorderd. Hiermee wordt de motie uitgevoerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO₂-emissie en hebben hierover enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat zij zowel tijdens de schriftelijke als de plenaire behandeling van de wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie aandacht hebben gevraagd voor een mogelijke stijging van de elektriciteitsprijs als gevolg van de productiebeperking van kolencentrales. Het antwoord daarop was dat de mogelijkheid bestond dat de weggefallen productie van kolencentrales zou worden opgevangen door elektriciteit uit gas en dat de elektriciteitsprijs daardoor marginaal zou stijgen. De Minister gaf in dat debat echter aan dat de gasprijs op dat moment bijzonder laag was, waardoor elektriciteit uit gas niet duurder was dan elektriciteit uit kolen en deze situatie zich niet voordeed. Momenteel is de gasprijs juist bijzonder hoog. Deze leden vragen zich daarom af welke impact dat heeft op de gevolgen van de productiebeperking voor de energierekening. Welke gevolgen worden door de Staatssecretaris verwacht? In hoeverre zijn deze gevolgen momenteel goed in beeld? En welke stappen zet de Staatssecretaris om ervoor te zorgen dat er geen sprake zal zijn van onevenredige gevolgen voor de energierekening?

Het voorliggende ontwerpbesluit ziet op de methode van berekening van de nadeelcompensatie in het kader van de productiebeperking. Het ontwerpbesluit heeft geen invloed op de werking van de wet en de gevolgen voor leveringszekerheid of de energierekening.

Door het samenspel van verschillende factoren is het lastig om precies in beeld te brengen wat de exacte gevolgen van de productiebeperking zijn op de elektriciteitsprijs in de context van de huidige hoge gasprijzen. Zie hiervoor ook de beantwoording door de Minister van Economische Zaken en Klimaat van vragen van het lid Erkens over de hoge aardgasprijzen en leveringszekerheid (kenmerk 2021D34787).

Er is terecht veel aandacht voor de betaalbaarheid van de energierekening. Het kabinet wil dat de transitie voor iedereen haalbaar en betaalbaar is. Het kabinet volgt daarom de ontwikkeling van de energierekening nauwgezet, het CBS en het PBL publiceren hiertoe jaarlijks in het voorjaar een actueel beeld van de energierekening. Op dit moment is er

sprake van fors hogere leveringstarieven door stijgende olie en gas prijzen als gevolg van een aantrekkende economie en een achterblijvend aanbod van gas. Mogelijk zal de energierekening met enkele honderden euro's op jaarbasis toenemen door de leveringstarieven. Hier heeft het kabinet geen directe invloed op. Het kabinet heeft wel directe invloed op de energiebelastingen. Met de motie van het lid Hermans (VVD) (Kamerstuk 35 925, nr. 13) € 500 miljoen is vrijgemaakt om de energiebelastingen van huishoudens en het kleine mkb te verlagen. Daarmee beoogt de motie om de impact van de stijging in de leveringstarieven op de energierekening van huishoudens en kleine MKB te mitigeren. De invulling van deze motie werk ik op korte termijn uit in samenwerking met de Staatssecretaris van Financiën. Aanvullend hierop bekijkt het kabinet wat er nodig is om de betaalbaarheid van energie voor huishoudens te borgen.

De leden van de CDA-fractie hebben tijdens de behandeling van de wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie tevens aandacht gevraagd voor de leveringszekerheid. In hoeverre is de impact van de productiebeperking op de leveringszekerheid veranderd door de huidige hoge gasprijen? In hoeverre en op welke wijze wordt de impact op de leveringszekerheid in de komende jaren gemonitord en welke stappen zal de Staatssecretaris zetten indien de leveringszekerheid in gevaar dreigt te komen?

Het ontwerpbesluit heeft geen invloed op de werking van de wet en de gevolgen voor leveringszekerheid. Bovendien zullen de kolencentrales ook met de huidige hoge gasprijen blijven draaien in periodes van schaarste. Daarmee blijft de leveringszekerheid gewaarborgd. Zie hiervoor ook het antwoord op de eerste vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leveringszekerheid wordt jaarlijks door TenneT gemonitord in de Monitoring Leveringszekerheid. Ik verwijs naar de Kamerbrief leveringszekerheid van elektriciteit¹ voor meer achtergrond bij de methode waarmee TenneT de leveringszekerheid monitort, de recente veranderingen in methodiek in de monitor en het relevante wetgevende kader in het geval dat uit de monitor blijkt dat de leveringszekerheid in gevaar dreigt te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen de Staatssecretaris tevens inzichtelijk te maken of en in hoeverre de hoge gasprijen gevolgen heeft voor de hoogte van de nadeelcompensatie. Kan de Staatssecretaris aangeven hoe de wisselwerking tussen de gasprijen en de hoogte van de nadeelcompensatie eruitziet?

De hoge gasprijen heeft impact op de Nederlandse elektriciteitsprijzen, die hoger wordt. De elektriciteitsprijzen is een belangrijk component in de bruto marges die kolencentrales kunnen behalen met de verkoop van elektriciteit. Bij een stijgende bruto marge zal de nadeelcompensatie hoger zijn.

De nadeelcompensatie wordt niet gebaseerd op de huidige prijzen, maar op de meest actuele toekomstverwachtingen van de prijzen. Deze laten op dit moment een dalende verwachting zien in de elektriciteitsprijzen in de komende jaren, voornamelijk gedreven door een lagere gasprijen. De dalende elektriciteitsprijzen zorgt er ook voor dat de bruto marge voor kolencentrales, ten opzichte van de huidige bruto marge, dalend is.

¹ Kamerstuk 29 023, nr. 269

De leden van de CDA-fractie ontvangen signalen dat de wijze waarop de nadeelcompensatie wordt vastgesteld, en dan met name het opnemen van de drempel van 10 procent, in de praktijk zal resulteren in een uitstootminimum voor de kolencentrales van 31,5 procent (35 procent minus de drempel van 10 procent). De Staatssecretaris schrijft namelijk dat in een kalenderjaar dat de CO₂-productie van een productie-installatie 10 procent lager is dan de uitstoot die als gevolg van de maatregel in dat kalenderjaar ten hoogste door die productie-installatie mag worden uitgestoten, zal worden vastgesteld dat er geen schade is van de maatregel. Als gevolg van deze drempel kan er juist een stimulans ontstaan voor kolencentrales om dat minimum ook daadwerkelijk elk jaar te behalen, waardoor mogelijk zelfs extra steenkool zal worden gestookt om op die manier de toegekende vergoeding niet te verliezen. Wat is hierop de reactie van de Staatssecretaris? Is het ontstaan van een uitstootminimum en een stimulans voor kolencentrales om dit minimum ook te halen een reëel risico? Zo ja, op welke wijze zal de Staatssecretaris ervoor zorgen dat deze perverse prikkel wordt weggenomen?

Het ex-post correctiemechanisme zorgt ervoor dat wanneer kolencentrales niet zijn beperkt in hun inzet als gevolg van de maatregel, de onverschuldigd verstrekte nadeelcompensatie voor dat jaar zal worden teruggevorderd. Dit kan het gevolg zijn van langdurig technisch falen van de centrale, zoals in 2020 zichtbaar was bij de Power Plant Rotterdam. Dit kan ook het gevolg zijn van een CO₂-uitstoot die significant onder de 35% zit van de kolencentrale omdat de marktomstandigheden niet goed zijn, wat in 2020 zichtbaar was bij de Eemshaven-centrale van RWE.

In artikel 5, eerste lid, onderdeel a, wordt gekeken naar de gerealiseerde CO₂-uitstoot van de centrale. Als deze significant onder het plafond ligt, kan de conclusie worden getrokken dat de centrale niet beperkt is gebleken door de maatregel. Een lage uitstoot kan het gevolg zijn van een grootschalig technisch falen, waardoor er simpelweg niet voldoende uren resteren voor de kolencentrale om meer dan het maximum uit te stoten.

Wanneer alleen naar de gerealiseerde uitstoot van de kolencentrale zou worden gekeken, ontstaat er inderdaad een prikkel om extra steenkool te verstoken om de toegekende vergoeding niet te verliezen. Daarom is in artikel 5, eerste lid, onderdeel b, een tweede toets geïntroduceerd waarmee wordt gekeken of er voldoende winstgevende uren in het jaar zijn geweest om tot de conclusie te komen dat de kolencentrale was beperkt in de inzet op winstgevende uren. Deze «marktconforme» toets staat dus los van de daadwerkelijke uitstoot van de kolencentrales en kan leiden tot de conclusie dat de centrale niet is beperkt door de maatregel, zelfs als de gerealiseerde uitstoot van die centrale tussen de 31,5% en 35% zou uitkomen. Hiermee wordt de prikkel om extra uit te stoten, zelfs in slechte marktomstandigheden, weggenomen.

Tegen het invorderingsbesluit van de nadeelcompensatie staat bezwaar en beroep open. Mocht de onverschuldigde betaling worden ingevorderd als gevolg van artikel 5 van het ontwerpbesluit, dan kan een exploitant van een kolencentrale aantonen dat, ondanks de resultaten van de toetsen in artikel 5, hij alsnog is beperkt door de maatregel en invordering van de nadeelcompensatie dus niet aan de orde moet zijn.

De leden van de CDA-fractie merken tevens op dat zij geluiden horen dat kolencentrales mogelijk het risico om buiten de vereiste brandbreedte van 31,5 tot 35 procent productiebeperking uit te komen zullen mitigeren door in de laatste maanden van het jaar veel minder dan gebruikelijk te produceren. In hoeverre ziet de Staatssecretaris dat risico? Kan de Staatssecretaris tevens aangeven wat de gevolgen op de leveringsze-

kerheid zullen zijn indien dit risico zich daadwerkelijk voordoet? Is er een inschatting gemaakt van de mogelijke effecten op de leveringszekerheid van dit specifieke voorbeeld, bijvoorbeeld door TenneT? Welke mogelijkheid ziet de Staatssecretaris om dit risico te ondervangen?

Zie hiervoor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie van vergelijkbare strekking.

Er zijn geen specifieke berekeningen door TenneT gemaakt van dit specifieke voorbeeld, maar TenneT neemt al het relevante beleid, waaronder de effecten op de mogelijke inzet van kolencentrales in Nederland als gevolg van de wettelijke productiebeperking, mee in de jaarlijkse monitor leveringszekerheid. Zie hiervoor ook het antwoord op uw vraag over de monitoring van leveringszekerheid.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat tijdens het plenaire debat over de productiebeperking door de toenmalige Minister is toegezegd dat er, indien mogelijk, bij de algemene maatregel van bestuur en de invulling van de compensatiemethodiek ook aandacht zou zijn voor gesprekken over de mogelijkheid om vrijwillig naar een 25 procent productiebeperking te gaan en er daarbij ook een inschatting van de additionele kosten zou worden gegeven. Kan de staatsecretaris aangeven wat de status is van de gesprekken met de sector over een vrijwillige productiebeperking van 25 procent? Is daarvoor vanuit de sector interesse? Wat is de inschatting met betrekking tot de additionele kosten die dit met zich mee zou brengen? Is er tevens reeds onderzocht of een dergelijke maatregel ook met betrekking tot staatssteunregels tot de mogelijkheden behoort?

Zoals ook aangegeven in de Kamerbrief Kabinetsaanpak Klimaatbeleid neemt bij een percentage onder de 35% de CO₂-uitstoot per MWh toe door de sterk dalende efficiëntie van de centrale bij een dermate lage deellast². Als gevolg daarvan nemen de kosten van het op een dergelijk lage deellast draaien exponentieel toe.

Gesprekken over het eventuele aanbod van kolencentrales om vrijwillig meer te reduceren hebben voorsnog geen resultaat opgeleverd. Daarbij moet worden opgemerkt dat een extra beperking niet in isolatie kan worden gezien, maar dat daarbij rekening moet worden gehouden met andere maatregelen in de kolensector.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het Ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO₂-emissie. Zij hebben hierover grote zorgen en wensen gedegen antwoorden op de vragen. Om te beginnen missen deze leden een beslisnota bij dit ontwerpbesluit en zij wensen dit van de Staatssecretaris te krijgen. Deze leden willen weten welke adviezen de Staatssecretaris heeft gehad en welke gesprekken er met wie en wanneer gevoerd zijn.

Per abuis is de beslisnota initieel niet meegestuurd. Bij deze beantwoording is de beslisnota alsnog toegevoegd. Bij de totstandkoming van het ontwerpbesluit heb ik geen gesprekken gevoerd anders dan intern tussen ambtenaren en mijzelf. De beslisnota omvat alle belangrijke overwegingen die gemaakt zijn.

Ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat hebben ondersteuning van een financieel adviesbureau gevraagd bij het

² Kamerstuk 32 813, nr. 644

opstellen van bepaalde elementen uit het ontwerpbesluit. De methodiek waarmee de nadeelcompensatie voor de productiebeperking wordt berekend, die van verdisconteerde gemiste vrije kasstromen, is eerder ook bij de sluiting van de Hemwegcentrale gehanteerd.

Maar ook willen deze leden weten hoe de Staatssecretaris zich ervan heeft verzekerd dat de overheid niet veel te veel betaalt aan aandeelhouders van kolencentrales voor het sluiten ervan.

In het voorliggende ontwerpbesluit worden de rekenregels vastgelegd waarmee de hoogte van de nadeelcompensatie voor de productiebeperking wordt berekend. Er is geen sprake sluiting als gevolg van de tijdelijke productiebeperking.

De methodiek waarmee de nadeelcompensatie voor de productiebeperking wordt berekend, die van verdisconteerde gemiste vrije kasstromen, is eerder ook bij de sluiting van de Hemwegcentrale gehanteerd. Bij de huidige nadeelcompensatie wordt dezelfde methodiek gehanteerd en worden de berekeningen uitgevoerd door een financieel adviesbureau. Voordat de nadeelcompensatie zal worden uitbetaald, zal deze eerst aan de Europese Commissie worden voorgelegd. Pas als de Europese Commissie heeft geoordeeld dat de berekende nadeelcompensatie geen overcompensatie betreft, zal deze worden uitbetaald.

Daarnaast is er een ex-post correctiemechanisme in het ontwerpbesluit neergelegd dat overcompensatie voorkomt. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord dat ik heb gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris of zij een overzicht kan maken van wie de aandeelhouders zijn van de kolencentrales in Nederland en wanneer dat eigendom verworven is. Ook willen deze leden helder krijgen wat de aandeelhouders hebben betaald om de kolencentrales in portefeuille te krijgen? Kan zij daarbij ook helder presenteren wat de marges zijn voor de aandeelhouders van de kolencentrales in bedrijf. Deze leden vragen dit omdat zij helder willen krijgen of de compensatie voor sluiting niet volledig uit verhouding zal zijn als die gaat plaatsvinden.

In het voorliggende ontwerpbesluit worden de rekenregels vastgelegd waarmee de hoogte van de nadeelcompensatie voor de *productiebeperking* wordt berekend. Er is geen sprake van sluiting als gevolg van de tijdelijke productiebeperking.

De besluitvormingsprocedure inzake de subsidieaanvraag van de Power Plant Rotterdam in het kader van de *call for proposals* wordt doorlopen met de eigenaar van de Power Plant Rotterdam, de Onyx Power Group. De Onyx Power Group is eigendom van Riverstone Energy Limited, een beursgenoteerde onderneming op de London Stock Exchange. Het is mij niet bekend wat de omvang van de transactie was waarmee de Onyx Power Group de kolencentrales van ENGIE heeft overgenomen.

Voor een deel van het antwoord op de vraag over de stand van zaken met betrekking tot de subsidie voor de vrijwillige sluiting, verwijs ik de leden van SP-fractie naar het antwoord op een vraag van gelijke strekking van de leden van de fractie van D66.

Een van de opschortende voorwaarden waaronder de subsidie voor vrijwillige sluiting verleend kan worden is de staatssteungoedkeuring van de Europese Commissie. De Europese Commissie vereist dat geen sprake is van overcompensatie. Hiermee is geborgd dat de compensatie niet uit

verhouding zal zijn als deze gaat plaatsvinden. Ik informeer u naar verwachting in de eerste helft van november separaat over dit subsidiebesluit.

De overige twee moderne kolencentrales in Nederland zijn gebouwd door de huidige eigenaren (RWE en Uniper). Er heeft derhalve geen overname-transactie plaatsgevonden ten aanzien van deze twee centrales.

De leden van de SP-fractie zouden graag antwoorden zien op hoe het staat met het overleg over de sluiting van de Onyx-centrale? Welk contact is er geweest tussen de Staatssecretaris en de directie over de sluiting en de compensatie? Kan de Staatssecretaris aangeven of hier de compensatie inderdaad vier keer hoger zal gaan liggen dan het bedrag dat de aandeelhouder betaalde voor de kolencentrale in 2019?

Zie hiervoor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie van vergelijkbare strekking.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering deze nadeelcompensatie verhoudt tot enerzijds de subsidie voor sluiten waar de call for proposals nog voor loopt en anderzijds de rechtszaken die Uniper en RWE hebben aangespannen vanwege de productiebeperking, wat de staat miljarden zou kunnen kosten. Kan per kolencentrale worden aangegeven wat thans de stand van zaken is met betrekking tot iedere mogelijke vorm van compensatie als gevolg van het sluiten dan wel productiebeperking?

Het gaat hierbij om gescheiden trajecten.

Bij de wet in verband met de tijdelijke productiebeperking ontstaat er nadeel voor bedrijven omdat zij tijdelijk gekort worden in de productiecapaciteit. Voor die gederfde inkomsten en overige kosten die het directe gevolg zijn van de maatregel, worden de bedrijven gecompenseerd in de vorm van nadeelcompensatie. Dat is een recht op vergoeding dat ontstaat door overheidsoptreden dat rechtmatig is maar wel onevenredig nadeel oplevert voor sommige partijen. Het daadwerkelijk geleden nadeel van de exploitanten als gevolg van de maatregel wordt in dat geval dus vergoed. Zie hiervoor ook de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, Kamerstuk 35 668, nr. 44.

Het traject van nadeelcompensatie staat tot op heden los van de procedures die de producenten tegen de Staat zijn begonnen, omdat zij menen dat het wettelijk verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie in 2030 onrechtmatig overheidshandelen betreft. Zij claimen dat de vermeende schade die zij daardoor lijden volledig door de overheid zou moeten worden vergoed.

De leden van de SP-fractie lezen in het ontwerpbesluit dat voorzienbare schade niet vergoed wordt. Deze leden stellen dat de tijdelijke productiebeperking voor alsook sluiting van kolencentrales wel degelijk te voorzien was, en vergoeding dus niet aan de orde zou moeten zijn. Al decennia wordt gesproken over het beperken van CO₂-emissie, dus de maatregelen waren ruimschoots te voorzien toen de kolencentrales gebouwd werden. Er is hier simpelweg sprake van ondernemingsrisico.

Het klopt dat al decennia wordt gesproken over het beperken van CO₂-emissies en dat de exploitanten al voordat zij een investeringsbeslissing namen over de bouw van hun moderne centrales wisten of behoorden te weten dat zij de CO₂-uitstoot van hun centrales aanzienlijk dienden te reduceren oplopend tot nul emissies. De Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie gaat bij de invoering van het verbod op het

gebruik van kolen per 1 januari 2030 dan ook uit van de voorzienbaarheid van deze maatregel. Mede om die reden is een overgangstermijn van ruim 10 jaar voldoende geacht om een «fair balance» te bereiken die nodig is voor een rechtmatig ingrijpen in het eigendomsrecht van de exploitanten van deze centrales. Nadat het verbod op kolen is geïntroduceerd, is echter vastgesteld dat ten behoeve van het klimaat een aanvullende maatregel nodig was om de CO₂-uitstoot bij deze centrales te beperken. Die maatregel moet snel in werking treden en was niet voorzienbaar. Om die reden is het nodig om het nadeel dat exploitanten ten gevolge van enkel deze maatregel lijden, te compenseren.

Bovendien geldt al jarenlang een vrijstelling op de kolenbelasting. Kan worden aangegeven hoeveel geld de staat hierdoor precies misliep?

Sinds 2016 kent Nederland opnieuw een vrijstelling in de kolenbelasting voor kolen die worden gebruikt voor de opwekking van elektriciteit. De herinstructie van deze vrijstelling was onderdeel van de afspraken uit het Energieakkoord en hing samen met de afspraak om vijf kolencentrales uit de jaren «80 te sluiten. De budgettaire derving bedraagt in 2021 € 86 miljoen (exclusief gedragseffecten). Deze zal als gevolg van de productiebeperking in 2022 lager zijn, omdat er in dat jaar minder kolen zullen worden verbrand.

Deze leden vinden het niet uit te leggen dat er nu wellicht toch weer miljoenen, zo niet miljarden euro's publiek geld aan vergoeding moeten worden betaald, omdat hiermee wederom geld in fossiel wordt gestoken, in plaats van in de verduurzaming van onze energievoorziening teneinde een leefbare wereld voor toekomstige generaties te waarborgen.

De productiebeperking is een maatregel die niet voorzienbaar was voor de centrales, zie hiervoor ook het antwoord op uw vraag over de voorzienbaarheid van de maatregel, waardoor nadeelcompensatie aan de orde is. Deze maatregel is als onderdeel van een breder maatregelenpakket genomen om te voldoen aan het Urgenda-vonnis. De productiebeperking van kolencentrales levert significante reductie op de korte termijn op, wat nodig is om aan het Urgenda-vonnis te kunnen voldoen.

Naast deze korte termijn maatregel wordt er door het kabinet fors in de verduurzaming van de energievoorziening geïnvesteerd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de extra investering van € 6,8 miljard die het kabinet bij Prinsjesdag heeft aangekondigd, waarmee onder andere het budget voor de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE++) met € 3 miljard wordt verhoogd en een reservering wordt gemaakt van € 1,3 miljard voor energie-infrastructuurprojecten die belangrijk zijn voor de klimaat- en energietransitie.

De leden van de SP-fractie merken op dat de Kamer met de gewijzigde motie van het lid Van der Lee c.s. over een nadeelcompensatiemethodiek met ook een substantieel ex-postelement (Kamerstuk 35 668, nr. 43) heeft getracht te voorkomen dat miljoenen publiek geld in de zakken van aandeelhouders verdwijnen, maar de regering beroept zich op het Europees recht om deze motie niet uit te voeren. Wat gaat de Staatssecretaris doen om niet alleen overcompensatie terug te vorderen, maar het bij voorbaat niet te laten gebeuren dat het zo ver komt dat investeerders miljoenen ontvangen voor schade die zij niet daadwerkelijk op hebben gelopen of schade die wel degelijk te voorzien was? Om de schijn van staatssteun te voorkomen is het toch juist verstandiger geen nadeelcompensatie toe te kennen? Laat staan met een hogere CO₂ beprijzing is het toch niet uit te leggen dat er geld gaat naar kolencentrales?

Bij de inrichting van de nadeelcompensatie die wordt bepaald en toegekend op grond van het voorliggende wetsvoorstel, moet worden voldaan aan de standaard van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en moeten de EU-staatssteunregels in acht worden genomen. Zie hiervoor ook de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, Kamerstuk 35 668, nr. 44. Nadeelcompensatie is verplicht als het gaat om onevenredige schade die ontstaat door rechtmatig overheidshandelen. Immers, deze schade behoort niet tot het normale ondernemingsrisico en de onderneming wordt hierdoor buiten zijn eigen schuld onevenredig zwaar getroffen. Zonder deze compensatie kan de tijdelijke productiebeperking in een juridische procedures onrechtmatig worden geoordeeld en buiten toepassing worden gesteld, waardoor de noodzakelijke CO₂-reductie niet kan worden gerealiseerd.

Voor de berekeningen die worden uitgevoerd wordt gebruik gemaakt van de meest actuele inzichten in marktprijzen, waaronder die van de CO₂-prijs en de elektriciteitsprijs die het afgelopen jaar sterk zijn gestegen. Ik verwijs ook naar het antwoord op uw eerste vraag over de rol van de Europese Commissie bij de beoordeling of er sprake is van overcompensatie.

Hoe heeft de Staatssecretaris bepaald dat de motie-Van der Lee c.s. niet uitgevoerd kan worden? Kan zij het juridisch advies daarover aan de Kamer sturen en de Kamer informeren wanneer de ministerraad geaccordeerd heeft dat zij deze motie niet uitvoert?

In artikel 5 van het voorliggende ontwerpbesluit is mede naar aanleiding van de motie van het lid Van der Lee c.s. een ex-post correctiemechanisme opgenomen. Zoals aangegeven in de brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, Kamerstuk 35 668, nr. 44, wordt de bedoeling van de motie Van der Lee, namelijk het bewerkstelligen dat de nadeelcompensatie zo dicht mogelijk blijft bij het compenseren van het daadwerkelijk geleden nadeel, ondersteunt. Ik verwijs daartoe verder naar paragraaf 5 van de nota van toelichting en de beantwoording van de vraag over de uitvoering van de moties door D66.

De leden van de SP-fractie willen graag weten hoe het staat met de uitwerking van het aangenomen amendement-Leijten (Kamerstuk 35 668, nr. 40) om te komen tot een regeling voor medewerkers van kolencentrales die gesloten zullen worden.

Bij algemene maatregel van bestuur moeten nadere regels worden gesteld over het fonds en de wijze waarop de uitkeringen worden verstrekt alsmede de wijze waarop investeringen worden gedaan in om- en bijscholing. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bereidt de invulling van die algemene maatregel van bestuur voor, in samenwerking met mij.

Naar verwachting kan de algemene maatregel van bestuur op zijn vroegst in juli 2022 in werking treden. Uiteraard worden ook de stakeholders geconsulteerd bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur, onder andere vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde ontwerpbesluit en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de GroenLinks-fractie vrezen dat artikel 5.1 van het ontwerpbesluit in de praktijk resulteert in een uitstootminimum (in tegenstelling tot een uitstootmaximum) van 31,5 procent, omdat de eigenaren van kolencentrales geprikkeld worden om zelfs onder ongunstige marktomstandigheden extra steenkool te stoken om er zeker van te zijn dat ze de vergoeding niet verliezen. Klopt deze analyse? Kan deze perverse prikkel worden voorkomen?

Ik verwijst naar het antwoord dat ik heb gegeven op de vraag van de leden van de CDA-fractie van vergelijkbare strekking.

De leden van de GroenLinks-fractie zien graag dat de maximumcapaciteit wordt verlengd tot en met 2030. Dit draagt bij aan het behalen van de klimaatdoelen maar biedt ook meer zekerheid voor de eigenaren van kolencentrales. Is de Staatssecretaris hier alsnog toe bereid?

Het voorliggende ontwerpbesluit ziet op de methode van berekening van de nadeelcompensatie in het kader van de productiebeperking. Het ontwerpbesluit heeft geen invloed op de periode waarin de wettelijke beperking geldt.

Ik onderzoek deze mogelijkheid in het kader van de motie van de leden Boucke en Erkens (Kamerstuk 35 668, nr. 20) waarbij de regering wordt verzocht om te onderzoeken wat de effecten zullen zijn indien de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie ook na 2025 van kracht blijft. Tijdens het debat over de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie heb ik echter ook aangegeven dat op dat moment de verwachting was dat de wet niet tot en met 2030 zou worden verlengd, omdat op basis van de ramingen van het PBL het niet nodig is om in die jaren extra CO₂-reductie te realiseren om aan het Urgenda-vonnis te voldoen. Dat is nog steeds het beeld.

Het verder verlengen van de maatregel levert daarnaast geen extra reductie op voor de 2030-doelstellingen, omdat vanaf 2030 een algeheel verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie zal gelden.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd naar de reactie van de Staatssecretaris op de recente ontwikkelingen rondom het ECT. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat de ECT niet mag worden ingezet voor intra-EU-zaken. Klopt het dat eigenaren van kolencentrales de maatregelen rondom het beperken van de capaciteit van kolencentrales hiermee niet meer kunnen aanvechten via de ECT?

De Nederlandse Staat verwelkomt de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-741/19 (Komstroy), waarin het Hof duidelijk maakt dat artikel 26, lid 2, onder c, EHV aldus moet worden uitgelegd dat het niet van toepassing is op geschillen tussen een lidstaat en een investeerder uit een andere lidstaat over een investering die deze investeerder heeft gedaan in eerstgenoemde lidstaat. Deze uitspraak ondersteunt het Nederlandse standpunt dat intra-EU investeringsarbitrage in strijd is met het EU-recht. U bent over dit standpunt geïnformeerd door de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 21 juni 2021, (Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 83).

De Nederlandse Staat verwacht dat de bedrijven hun verplichtingen onder Europees recht nakomen en is bereid – indien nodig – daarvoor de noodzakelijke juridische stappen te zetten zoals ook eerder aan u is medegedeeld bij brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 17 mei 2021, (Kamerstuk 35 570 XIII, nr. 81).

Vragen en opmerkingen van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit en hebben nog enkele kritische vragen en opmerkingen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat in het ontwerpbesluit staat dat voorzienbare schade niet vergoed wordt. Deze leden wijzen op de kennis over de klimaatcrisis die decennia geleden al tot ingrijpende beleidswijzigingen had moeten leiden. De fossiele industrie was eind jaren »70 van de vorige eeuw al doordrongen van het ontwrichtende effect van hun verdienmodel op het klimaat.³ In 1996 adviseerde een speciale klimaatcommissie van de Tweede Kamer al om het voorzorgsbeginsel voorop te plaatsen in het klimaatbeleid.⁴ Desondanks kozen opeenvolgende kabinetten voor het negeren van hun verantwoordelijkheid om toekomstige generaties te beschermen tegen de gevaarlijke gevolgen van de klimaatcrisis. Zo sprak toenmalig de Minister van Economische Zaken in 2003 nog zijn voorkeur uit voor de bouw van nieuwe kolencentrales (Kamerstuk 29 023, nr. 1). Daarmee schiep de Minister ten onrechte het beeld dat kolencentrales een gewenste ontwikkeling zouden zijn. Zowel politiek als exploitanten van kolencentrales hadden destijds al de beschikking over de kennis over de ontwrichtende effecten van kolencentrales. Dat maakt dat de kosten van het voortijdig sluiten van kolencentrales, in de ogen van deze leden, voorzienbaar waren.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat die kolencentrales er uiteindelijk in 2015 en 2016 kwamen, volstrekt in tegenspraak met de noodzaak om zo snel mogelijk de uitstoot van broeikasgassen te reduceren.⁵ Dat Nederland nu zo snel mogelijk van kolen af moet, hadden zowel het toenmalige kabinet als de exploitanten van de kolencentrales destijds kunnen weten en moeten zien aankomen. Erkent de Staatssecretaris dat? Zo nee, waarom niet?

Ik verwijs naar het antwoord dat ik heb gegeven op de vraag van vergelijkbare strekking van de leden van de SP-fractie.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen waarom alleen schade als gevolg van bedrijfsbeslissingen die zijn genomen nadat het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer is verzonden worden gerekend tot «voorzienbare» schade, terwijl deze schade al decennialang voorzien had kunnen worden door zowel het kabinet als de industrie? Erkent de Staatssecretaris het falen van opeenvolgende kabinetten om tijdig te handelen naar de realiteit van een escalerende klimaatcrisis? Erkent de Staatssecretaris dat de keuze van die kabinetten om, ondanks alle beschikbare kennis over de klimaatcrisis, toch nog nieuwe kolencentrales te laten bouwen, heeft geleid tot onnodig hoge kosten en, erger nog, een verdere escalatie van de klimaatcrisis? Zo nee, waarom niet? Waarom

³ De Correspondent, 28 februari 2017, «Reconstructie: Zo kwam Shell erachter dat klimaatverandering levensgevaarlijk is (en ondermijnde het alle serieuze oplossingen).

(<https://decorrespondent.nl/6262/reconstructie-zo-kwam-shell-erachter-dat-klimaatverandering-levensgevaarlijk-is-en-ondermijnde-het-alle-serieuze-oplossingen/690128758-e657cfa2>)

⁴ NOS, 12 september 2021, ««Nederland moet zich schamen» 25 jaar na eerste klimaatonderzoek». (<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2397480-nederland-moet-zich-schamen-25-jaar-na-eerste-klimaatonderzoek>)

⁵ NRC, 31 januari 2021, «Hoe het kon dat Nederland nog zo lang kolencentrales bleef bouwen». (<https://www.nrc.nl/nieuws/2020/01/31/klimaat-was-bij-bouw-nieuwe-kolencentrales-nog-even-minder-belangrijk-a3988947>)

staat het voorzorgsbeginsel nog steeds niet voorop in het Nederlandse klimaatbeleid?

Ik herken me niet in het beeld dat onder voorgaande kabinetten de gevaarlijke gevolgen van klimaatverandering niet erkend zijn. Nederland heeft juist om deze gevolgen te beperken de afgelopen jaren ingezet op een internationale aanpak van het tegengaan van klimaatverandering en zowel in Europa als in mondiale onderhandelingen aangedrongen op het stellen van ambitieuze reductiedoelstellingen. Uiteindelijk is in 2015 met de Overeenkomst van Parijs mondiaal afgesproken om temperatuurstijging tot ruim onder 2 graden en zo mogelijk 1,5 graden te beperken. Het beleid van Nederland is erop gericht om zowel nationaal als op Europees niveau invulling te geven aan deze afspraak: Nederland heeft in de Klimaatwet een streefdoel voor 2030 van 49% vastgelegd en heeft zich in Europa succesvol ingezet om het doel voor 2030 op te hogen naar 55%. Om invulling te geven aan deze doelstelling heeft dit kabinet o.a. het verbod op kolen bij elektriciteitsproductie ingevoerd.

Het kabinet is ervan uitgegaan rechtmatig te handelen door haar internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen na te komen en door met een nationale ambitie van 49% reductie in 2030 invulling te geven aan een klimaatbeleid gericht op het halen van de doelen van Parijs. De rechter heeft in de Urgenda-zaak niettemin geoordeeld dat het nakomen van en in internationale context bijdragen aan deze internationale doelstellingen niet voldoende was om aan de zorgplicht als staat te voldoen. Om uitvoering te geven aan het Urgenda-vonnis was een grotere versnelling van nationale emissiereducties op korte termijn noodzakelijk. Daarom heeft het kabinet de afgelopen jaren extra maatregelen getroffen die bijdragen aan de uitvoering van dit vonnis – waaronder de productiebeperking voor kolencentrales. De kolencentrales worden hiervoor gecompenseerd waarmee deze maatregel relatief kosteneffectief is ten opzichte van andere maatregelen om op korte termijn een aanvullende CO₂-reductie te realiseren.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of het klopt dat kolencentrales, omdat er CO₂-reductie wordt beoogd met de maatregel, niet alleen gecompenseerd worden voor deze onvoorziene schade, maar dat ze daarnaast ook minder CO₂-belasting hoeven te betalen? Zo nee, hoe zit het dan? Hoeveel belasting besparen kolencentrales door de CO₂-beperkingen precies? Is de Staatssecretaris het ermee eens dat die niet-betaalde belasting voor deze bedrijven juist een voordeel is in plaats van een nadeel? Op welke manier zit de CO₂-belasting die kolencentrales door de maatregel kunnen ontwijken verwerkt in de methode voor de berekening van de nadeelcompensatie?

De berekening van de nadeelcompensatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op de marge die kan worden behaald met de elektriciteitsproductie. De ETS-prijs is onderdeel van de berekening van de marge.

De kolencentrales worden door de maatregel beperkt in hun CO₂-uitstoot en daarmee elektriciteitsproductie. Voor de verminderde elektriciteitsproductie worden de kolencentrales gecompenseerd, omdat zij zonder de maatregel deze elektriciteit hadden kunnen verkopen. Het klopt dat door de verminderde elektriciteitsproductie er ook minder ETS-rechten hoeven te worden gekocht, omdat de uitstoot van de centrales ook verminderd wordt. Hoeveel ETS-rechten er per centrale minder hoeven te worden gekocht is centrale-specifiek en afhankelijk van bedrijfsvertrouwelijke informatie. Op hoger niveau is de verwachting dat de kolencentrales als gevolg van het wetsvoorstel jaarlijks ca. 4,5 megaton minder CO₂

uitstoten, wat overeenkomt met 4,5 miljoen minder ETS-rechten die hoeven te worden gekocht.

Nadeelcompensatie is een vergoeding van het nadeel dat de ontvanger daadwerkelijk lijdt door een overheidsmaatregel waarbij de ontvanger door die overheidsmaatregel onevenredig wordt aangetast in bijvoorbeeld zijn genot van eigendom. Dat er minder ETS-rechten hoeven te worden verworven is een voordeel voor de kolencentrales, maar dat er minder elektriciteit kan worden verkocht is een nadeel. Onder de streep wordt alleen het daadwerkelijk geleden nadeel vergoed.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat dit voorstel CO₂-reductie beoogt. Kan de Staatssecretaris garanderen dat kolencentrales door het huidige beleid daadwerkelijk minder CO₂ zullen uitstoten?

Het voorliggende ontwerpbesluit ziet op de methode van berekening van de nadeelcompensatie in het kader van de productiebeperking. Het ontwerpbesluit heeft geen invloed op de mate van CO₂-reductie die als gevolg van de wet wordt gerealiseerd. Met de productiebeperking zoals opgenomen in de gewijzigde Wet verbod op kolen wordt een maximum gesteld aan de CO₂-uitstoot bij kolencentrales.

Het is niet mogelijk om te garanderen dat de kolencentrales daadwerkelijke minder CO₂ zullen uitstoten, omdat dit ook afhankelijk kan zijn van de technische staat van de centrales en de marktontwikkelingen. Als een centrale langdurig stilvalt, of als de markt zich dusdanig ontwikkelt dat kolencentrales als gevolg daarvan veel minder produceren of sluiten, zal de wettelijke tijdelijke productiebeperking geen aanvullende CO₂-vermindering realiseren. Mocht dat het geval zijn, dan wordt met het ex-post correctiemechanisme gezorgd dat onverschuldigd verstrekte nadeelcompensatie zal worden teruggevorderd. Echter, op basis van de huidige uitgangspunten en marktinformatie is de verwachting dat er wel degelijk sprake is van CO₂-reductie als gevolg van deze maatregel.

Welk effect zal de aangenomen motie van de leden Van Raan en Leijten hebben op de cijfers van de daadwerkelijke CO₂-uitstoot van kolencentrales (Kamerstuk 35 668, nr. 27)? Conform deze motie moet de CO₂-uitstoot van biomassa namelijk in het vervolg ook gemeten worden.

De productiebeperking ziet op het aandeel kolen en beperkt niet de inzet van biomassa. De CO₂-reductie die beoogd is met deze maatregel wordt bereikt met het beperken van het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie. Het meten van de uitstoot van biomassa overeenkomstig de motie van de leden Van Raan en Leijten is daarmee met en zonder wettelijke productiebeperking dezelfde.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie zijn van mening dat compensatie niet uitbetaald dient te worden, tenzij een rechter (desnoods in een bodemprocedure) anders beslist. Kan de Staatssecretaris garanderen dat de compensatie niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is? Heeft de Staatssecretaris er met deze methode nu alles aan gedaan om de kosten van de compensatie te minimaliseren? Zo ja, wat doet de vrijstelling voor kolenbelasting dan nog in het belastingstelsel? Zo nee, hoe kan zij dan garanderen dat er geen overcompensatie plaatsvindt? Is de Staatssecretaris bereid om wetgeving voor te bereiden die een einde maakt aan de vrijstelling van kolenbelasting? Zo nee, waarom niet?

Voor het antwoord op de vraag over het zorgdragen dat er geen sprake is van overcompensatie verwijs ik naar het antwoord dat ik heb gegeven op de vraag van vergelijkbare strekking van de leden van de SP-fractie.

Het voorliggende ontwerpbesluit ziet op de methode van berekening van de nadeelcompensatie in het kader van de productiebeperking. Het ontwerpbesluit heeft geen relatie met de vrijstelling van kolenbelasting.

Het kabinet onderschrijft dat het afschaffen van deze vrijstelling zou leiden tot een betere internalisering van de externe milieukosten, die worden veroorzaakt door de verbranding van kolen. Echter, als gevolg van de productiebeperking in de komende jaren zal, uitgaande van het huidige tarief van de kolenbelasting, deze betere internalisering van kosten naar verwachting niet leiden tot een lager kolenverbruik en daarmee CO₂-reductie. Dit omdat de uren die onder het uitstootplafond liggen naar verwachting ook met een kolenbelasting rendabel genoeg zijn om te produceren. Een aanvullende maatregel is daarom op dit moment niet effectief.

Voor de uitfasering van kolencentrales heeft het kabinet er echter voor gekozen om per 2030 het gebruik van kolen bij elektriciteitsopwekking in een productie-installatie wettelijk te verbieden (Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie). Bij de totstandkoming van de wet is rekening gehouden met de bepalingen over onteigening, regulering van eigendom en een redelijke en billijke behandeling. Het afschaffen van de vrijstelling in de kolenbelasting zou betekenen dat de overheid opnieuw beleid wijzigt in de elektriciteitssector. De overheid probeert een voorzienbaar energiebeleid te voeren. Nieuwe maatregelen moeten daarom in samenhang met bestaand beleid worden gezien. Het stapelen van maatregelen is niet zonder juridische risico's.

Gezien het voornoemde is het kabinet niet voornemens om de vrijstelling in de kolenbelasting voor gebruik van opwekking elektriciteit af te schaffen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat inkomsten, kostenbesparingen en andere vormen van voordeel die het gevolg zijn van de maatregel en niet in de berekening van de schade zijn meegenomen, van de te verlenen nadeelcompensatie zullen worden afgetrokken. Deelt de Staatssecretaris de mening dat niet gedane uitgaven voor bijvoorbeeld uitstootrechten die niet gekocht hoeven te worden, de kosten voortkomend uit de CO₂-heffing, of investeringen voor CO₂-reductie-maatregelen die nu niet gedaan hoeven worden, een voordeel zijn in plaats van een nadeel? Klopt het dan dat deze voordelen van de nadeelcompensatie worden afgetrokken? Zo nee, waarom niet?

Als gevolg van de maatregel hoeven er minder ETS-rechten te worden verworven. Zie hiervoor het antwoord op uw eerdere vraag.

Kolencentrales worden niet geraakt door de CO₂-heffing, omdat die heffing ziet op de industrie en niet op de elektriciteitsproductie, en daarom is er geen sprake van een verminderde belastingdruk.

De kolencentrales die door dit wetsvoorstel worden geraakt zijn relatief efficiënt ten opzichte van andere kolencentrales in Europa. Op dit moment zijn additionele investeringen van kolencentrales in CO₂-reducerende technieken niet aan de orde. Te meer, omdat met het verbod op het gebruik van kolen per 1 januari 2030 en de overgangperiode die aan de exploitanten is geboden, eerder gekeken zal worden naar alternatieve brandstoffen die per definitie minder CO₂ uitstoten dan kolen. Met de eventuele ombouw van de centrales zullen ook investeringen gepaard gaan.

Andere voordelen die de exploitant behaalt als gevolg van deze maatregel worden inderdaad van de nadeelcompensatie afgetrokken. Zie hiervoor artikel 2, vierde lid, van het ontwerpbesluit.

Is de staatssecretaris bereid een extra klimaatheffing op te leggen aan de fossiele energieleveranciers, bijvoorbeeld ter hoogte van de geclaimde schadevergoeding? Zo nee, waarom niet?

Nadeelcompensatie is geen voordeel dat wordt toegekend, maar betreft een vergoeding voor onevenredige schade die ontstaat door rechtmatig overheidshandelen. Zie ook de brief over de ex-ante nadeelcompensatie aangaande de wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie (Kamerstuk 35 668, nr. 44).

De vraag of het verbod op kolen in 2030 onrechtmatig is of niet, is op dit moment onderwerp van juridische procedures die de producenten in dat kader tegen de Staat voeren en wordt beantwoord door de daartoe bevoegde rechters. In een rechtsstaat als Nederland staat het een ieder vrij om de gang naar de rechter te kiezen als hij meent dat de overheid onrechtmatig handelt en hij als gevolg daarvan schade meent te lijden. Het is aan de rechter om die claims te beoordelen en eventueel schadevergoeding toe te kennen. Gelet hierop ben ik niet voornemens een klimaatheffing op te leggen ter hoogte van de geclaimde schadevergoeding.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO₂-emissie. Zij zijn blij met dit extra toetsmoment door de Kamer. Deze leden willen overcompensatie van kolencentrales voorkomen, omdat dat geld hard nodig is voor de duurzame energietransitie.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Staatssecretaris de nadeelcompensatie op recente forwardprijzen baseert; meer precies wordt de dag voor de datum van de uitgifte van het Staatsblad als peildatum gekozen en het aan die dag voorafgaand tiendaags gemiddelde als controle genomen. Waarom heeft de Staatssecretaris gekozen voor deze methode? De energieprijzen zijn op dit moment echter erg onstabiel en daarom moeilijk te voorspellen. Hoe representatief zijn dit soort tiendaagse gemiddelden voor de elektriciteitsprijs? Waarom heeft de Staatssecretaris niet gekozen voor een langer gemiddelde voor het berekenen van een prijs, of monitort de Staatssecretaris de marktprijzen niet nadat er compensatie is toegekend, ter controle?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich in algemenere zin af hoe overcompensatie wordt voorkomen. Hoe wordt voorkomen dat bij de berekening van de prijzen de ontwikkelingen op de energiemarkt standaard lineair worden ingeschat, in plaats van rekening te houden met revolutionaire, toekomstige ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de elektriciteitsprijs, zoals bijvoorbeeld grootschalige isolatie van woningen of lokale opwek van groene energie voor bedrijven?

Voor deze methode is gekozen omdat hiermee de prijsinformatie zo dicht mogelijk bij de inwerkingtreding van de maatregel is, maar de prijzen nog niet beïnvloed zijn door de wet zelf. Vanaf het moment dat de datum waarop de wet in werking zal treden bekend is, zal van die invloed wel sprake zijn. Hierbij is het relevant dat de forwardprijzen een verwachting geven van de toekomst. Met deze methode worden de prijzen voor die specifieke dag niet gehanteerd voor de toekomst, maar de prijzen die de

toekomstverwachtingen weergeven op die specifieke dag. Het uitgangspunt is dat de elektriciteitsmarkt efficiënt is en de huidige prijsverwachtingen de beste prijsverwachtingen zijn. Daarbij komt ook dat het hanteren van één peildatum bij de berekeningen van de compensatie voor de Hemweg-centrale is gehanteerd, die door de Europese Commissie akkoord is bevonden.

Er is niet gekozen voor een langer gemiddelde voor het berekenen van de prijzen die moeten worden gebruikt om de marges van kolencentrales te berekenen, omdat er dan oude prijzen in het gemiddelde worden verwerkt die gebaseerd zijn op marktomstandigheden die inmiddels achterhaald zijn. Het uitgangspunt is dat de huidige prijsverwachtingen de beste prijsverwachtingen zijn die ook rekenschap geven van de technische mogelijkheden tussen nu en 2024.

De marktprijzen worden gemonitord nadat de nadeelcompensatie is toegekend, als onderdeel van het ex-post correctiemechanisme. Als er marktontwikkelingen zijn die zo revolutionair zijn dat de centrales achteraf gezien in een jaar helemaal niet beperkt blijken te zijn door de maatregel, zal als gevolg van het ex-post correctiemechanisme de voor dat jaar verstrekte nadeelcompensatie worden teruggevorderd. Zie hiervoor ook het antwoord op vragen hierover van de leden van de VVD-fractie.

Wat is de reactie van de Staatssecretaris op de zorg van beheerders van kolencentrales zelf, dat artikel 5.1, sub a en b over terugvordering, zal resulteren in een uitstootminimum waar kolencentrales aan zullen willen voldoen om de toegekende vergoeding niet te verliezen, ook al zijn er ongunstige marktomstandigheden voor het stoken van kolen? Zijn er manieren om deze perverse prikkel weg te nemen, maar toch een mogelijkheid tot het terugvorderen van overcompensatie vast te stellen?

Zie hiervoor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie van vergelijkbare strekking.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben tot slot vragen bij de voorzienbaarheid van deze sluiting. De lopende verplichtingen waar kolencentrales aan moeten voldoen, moeten worden meegenomen in de nadeelcompensatie, zo is te lezen in het ontwerpbesluit. In hoeverre wordt er ook juridisch getoetst aan welke verplichtingen kolencentrales ook daadwerkelijk gehouden zijn wanneer er van overheidswege overgegaan moet worden tot een sluiting? In hoeverre wordt getoetst of de kolencentrales rekening hadden moeten houden met wettelijke beperkingen op het gebied van energieproductie bij het opstellen van voorwaarden bij het aangaan van contractuele verplichtingen?

De Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie verbiedt alleen het gebruik van kolen als brandstof bij productie-installaties die elektriciteit opwekken en laat een andere aanwending van de productie-installaties onverlet. Daarnaast wordt een overgangstermijn geboden die voldoende ruimte biedt voor een andere wijze van aanwending van de centrales. Met deze wet is derhalve geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom. De eigenaren van de centrales behouden enig economisch belang en een zinvolle gebruiksmogelijkheid bij (de activa van) hun onderneming. Zie ook de memorie van toelichting bij de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. Ik kan verder geen antwoord geven op een vraag over een hypothetische situatie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende ontwerpbesluit. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie horen graag hoe groot de Staatssecretaris het risico inschat dat exploitanten meer kolen gaan verstoken dan gelet op de marktomstandigheden de bedoeling was, om maar te voorkomen dat zij, gelet op artikel 5, vergoeding mislopen. Hoe waardeert zij dit risico in het licht van de gewenste CO₂-emissiereductie?

Ik verwijs naar het antwoord dat ik heb gegeven op de vraag van de leden van de CDA-fractie van vergelijkbare strekking.

De leden van de SGP-fractie willen er tevens op wijzen dat exploitanten, om te voorkomen dat ze vergoeding mislopen door, vanwege ongunstige marktomstandigheden of storingen, onbenutte draaiuren in het vierde kwartaal mogelijk inzetten op maximale benutting van winstgevend draaiuren in de eerste kwartalen van het jaar. Kan de Staatssecretaris een nadere analyse geven van de mogelijk negatieve gevolgen hiervan voor de leveringszekerheid in het vierde kwartaal, zo vragen deze leden.

Ik verwijs naar het antwoord dat ik heb gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie van vergelijkbare strekking.

De leden van de SGP-fractie vragen, gelet op de voorgaande zorgpunten, of de Staatssecretaris bereid is te kijken naar zodanige aanpassing van de regelgeving dat ongewenste neveneffecten zoveel mogelijk voorkomen worden, bijvoorbeeld door vergroting van het voorgestelde percentage van 10 procent of door een banking systeem.

Het verhogen van het voorgestelde percentage verandert de analyse over de ongewenste effecten niet.

Het introduceren van een banking systeem waarbij onderschrijdingen van het CO₂-plafond in toekomstige jaren kan worden ingezet acht ik onwenselijk, omdat dit ertoe kan leiden dat er in sommige jaren een maximum geldt dat hoger is dan 35%. Juist om zoveel mogelijk reductie in elk jaar te kunnen realiseren om aan het Urgenda-vonnis te voldoen, acht ik het onwenselijk dat een CO₂-budget dat aan het einde van een jaar overblijft kan worden ingezet voor het volgende jaar. Het omgekeerde, waarbij overschrijdingen van het plafond in een jaar ten koste gaan van het plafond in het volgende jaar is er enkel op gericht dat de hoeveelheid CO₂ die in het ene jaar te veel wordt uitgestoten, in het andere jaar dient te worden gecompenseerd.