

35 668 Wijziging van de Wet verbod op kolen bij
elektriciteitsproductie in verband met beperking van
de CO2-emissie

Nr. 54 Brief van de minister van Klimaat en Groene
Groei

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2024

Naar aanleiding van de aangenomen motie van het lid Grinwis (c.s.)¹ stuur ik u voorafgaand aan de begrotingsbehandeling bijgevoegde onafhankelijke evaluatie toe over de totstandkoming, vormgeving en hoogte van de nadeelcompensatie van de kolencentrales.

De afgelopen maanden hebben onderzoekers van de Radboud Universiteit onderzoek gedaan naar de nadeelcompensatie van de productiebeperking van de kolencentrales. De evaluatie diende antwoord te geven op de centrale vraag “Welke lessen kunnen we leren uit dit onderzoek voor de toekomstige inzet van nadeelcompensatie” en heeft daarmee een lerende insteek. Met het onderzoek van de Radboud Universiteit en deze brief geeft het kabinet uitvoering aan voornoemde motie.

De onderzoekers van de Radboud Universiteit besteden ruime aandacht aan de politieke achtergrond van de nadeelcompensatie en beschrijven ook de discussie tussen regering en parlement over de nadeelcompensatie. De inhoudelijke analyse richt zich op (I) de parameters voor de berekening van de nadeelcompensatie zoals deze zijn opgenomen in het Besluit nadeelcompensatie productiebeperking kolencentrales² (hierna: het Besluit) en (II) de hoogte van de schadebepaling in verband met de voorzienbaarheid van de productiebeperking.

Ad I Parameters voor de berekening van de nadeelcompensatie

De onderzoekers gaan bij de berekeningsmethode in op het Besluit en de daarin opgenomen parameters voor de berekeningsmethode. Zij wijzen erop dat in het Besluit geen gebruik gemaakt is van een methode op basis van (gemiddelde) prijzen uit het verleden - zoals bij nadeelcompensatie veelal gebruikelijk is - maar van een methode waarbij wordt gewerkt met termijnmarktprijzen die gelden voor de toekomst. De onderzoekers concluderen dat deze wijze van schadebepaling, gelet op de specifieke aard van de elektriciteitsmarktprijzen, gerechtvaardigd is. Zij stellen daarbij tevens dat de methode zelfs een geschiktere methode lijkt om overcompensatie te voorkomen dan een methode die terugkijkt.

¹ Kamerstuk 36 197, nr. 16.

² Kamerstuk 35 668, nr. 46.

Ad II De hoogte van de schadebepaling in verband met de voorzienbaarheid van de productiebeperking

De onderzoekers besteden ruime aandacht aan de algemene uitgangspunten die in acht genomen moeten worden bij het toekennen van nadeelcompensatie, waarbij zij mede op basis van bestaande nationale en internationale rechtspraak onderbouwen waarom voorzienbaarheid en het ondernemersrisico belangrijke aspecten zijn.

Om tot de juiste keuze van een scenario voor het bepalen van de hoogte van nadeelcompensatie te komen, benoemen de auteurs dat het hier niet gaat om 'juridische wiskunde', waarbij er één correct antwoord zou bestaan. De overheid heeft hierbij een ruime *margin of appreciation* ten aanzien van de noodzaak om in te grijpen, het oordeel dat dit ingrijpen 'in het algemeen belang' is en de beoordeling van de proportionaliteit van de gevolgen van het ingrijpen. Ook geven de onderzoekers aan dat het in eerste instantie aan het kabinet – en niet aan de rechter – is om te beoordelen of, en zo ja op welke wijze, de kolencentrales gecompenseerd zouden moeten worden.

De onderzoekers achten het besluit om nadeelcompensatie toe te kennen aan de kolencentrales geboden, omdat de productiebeperking gezien kan worden als een tweede vorm van regulering van eigendom (naast het verbod op productie van elektriciteit met kolen vanaf 2030 in de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie). Wel stellen de onderzoekers dat er ruimte was geweest om op de schade ten gevolge van de onvoorziene productiebeperking enige korting toe te passen, uit hoofde van het normale ondernemersrisico. Niettemin kan de keuze van het kabinet om geen korting toe te passen volgens de onderzoekers wel verdedigd worden vanuit het *égalité*beginsel alsmede de eigendomsbescherming van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM (hierna: EP EVRM). Hierbij wordt opgemerkt dat de toetsing hieraan aan transparantie kan winnen door nadrukkelijker te verwijzen naar voorbeelden uit de rechtspraak.

Lessen voor de toekomst

De evaluatie geeft aan dat de overheid een ruime *margin of appreciation* heeft. Ook bij toekomstige situaties van eigendomsregulering zal van geval tot geval bekeken moeten worden of, en zo ja in hoeverre, nadeelcompensatie geboden is. Bijgevoegde evaluatie geeft hiervoor goede aanknopingspunten. Voor de toetsing aan het *égalité*beginsel en artikel 1 EP EVRM bevat de evaluatie ook veel voorbeelden uit de rechtspraak waar in de toekomst naar verwezen kan worden.

De minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans