

Vergaderjaar 2021–2022

35 668

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

L

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 16 december 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit¹ hebben kennisgenomen van de brief² van 3 december 2021, in reactie op de brief met schriftelijke vragen van de commissie van 8 november 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. De leden van de fracties van de **PvdD** hebben naar aanleiding hiervan enkele vervolgvragen en opmerkingen. De leden van de fracties van **PvdA** en **SP** sluiten zich bij deze vragen aan.

Naar aanleiding hiervan is op 10 december 2021 een brief gestuurd aan Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie.

De Staatssecretaris heeft op 15 december 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
De Boer

¹ Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), De Blécourt-Wouterse (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en Soeharno (CDA).

² *Verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstukken I, 2021–2022, 35 668, K.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT / LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie

Den Haag, 10 december 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief³ van 3 december 2021, in reactie op de brief met schriftelijke vragen van de commissie van 8 november 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. De leden van de fracties van de **PvdD** hebben naar aanleiding hiervan enkele vervolgvragen en opmerkingen. De leden van de fracties van **PvdA** en **SP** sluiten zich bij deze vragen aan.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

Uit de beantwoording van vraag 2 leiden de leden van de PvdD-fractie af dat u bevestigt dat uit het bepaalde in artikel 4, tweede lid, van de wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie⁴ (hierna: de wet) volgt dat bij beoordeling van eventuele toekenning van nadeelcompensatie door de Minister moet worden afgewogen welke schade voor rekening van de exploitant behoort te blijven. Is dat juist?

Bij de beantwoording van vraag 3 en 4 gaat u uitvoerig in op de wijze van de technische berekening van de contante waarde van de netto vrijekasstroom. In vraag 3 van de schriftelijke vragen van 8 november 2021 werd echter door de leden van de PvdD-fractie gevraagd of het ontwerpbesluit criteria omvat die betrekking hebben op de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het bepalen van welk deel van de schade voor rekening van de gemeenschap dient te komen en welk deel voor rekening van de ondernemer. Op die vraag bent u in de beantwoording niet ingegaan. Kunt u alsnog aangeven of omtrent de fundamentele afweging, of de schade die kolencentrales lijden als gevolg van invoering van artikel 3, tweede lid, van de wet, in het ontwerpbesluit wettelijke criteria zijn opgenomen?

In de beantwoording van vraag 3 en 4 staat het volgende: «Dat ondernemingsrisico betreft de marktomstandigheden, waarin ook risico's op eventuele wijzigingen van het toekomstige overheidsbeleid is meegenomen». De leden van de PvdD-fractie leiden daaruit af dat het gaat om toekomstig overheidsbeleid in de periode na de inwerkingtreding van de wet. Is dat juist?

Als bij de toepassing van de disconteringsvoet, waarop het antwoord op vraag 3 en 4 betrekking heeft, zou blijken dat er geen marktomstandigheden kunnen worden aangewezen waarbij rekening moet worden gehouden met tot nadeel leidend overheidsbeleid in de periode na de inwerkingtreding van de wet, impliceert dit dan dat bij het bepalen van de nadeelcompensatie de eventuele voorzienbaarheid van de wijziging die de wet meebrengt niet zal worden meegenomen?

³ *Verslag van een schriftelijk overleg, Kamerstukken I, 2021–2022, 35 668, K.*

⁴ *Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van CO₂-emissie, 35 668.*

De leden van de PvdD-fractie stellen dat er op vraag 5 van de schriftelijke vragen van 8 november 2021 geen antwoord is gegeven. Kunt u deze vraag alsnog beantwoorden? De vraag luidde: «In 2019 heeft de Hoge Raad bepaald dat de Staat meer moet doen tegen de uitstoot van broeikasgassen. Eerder oordeelden de rechtbank in 2015 en het gerechtshof in 2018 al in het voordeel van de stichting Urgenda in de Klimaatzaak Urgenda. Dient bij de afweging of een deel van de schade niet voor rekening van de exploitant zou moeten komen te worden meegewogen dat, gelet op de Urgenda-rechtszaak, exploitanten er rekening mee hadden moeten houden dat de nakoming van het Klimaatakkoord van Parijs (2015) naar verwachting zou kunnen leiden tot productiebeperkende maatregelen in de periode tot 31 december 2024?»

De leden van de PvdD-fractie stellen dat er op vraag 6 van de schriftelijke vragen van 8 november 2021 geen antwoord is gegeven. Kunt u deze vraag alsnog beantwoorden? De vraag luidde: «In de Wet ruimtelijke ordening en in de Omgevingswet is geregeld dat bij de nadeelcompensatie in ieder geval een bepaald percentage voor rekening van de benadeelde blijft. Waarom ontbreekt zo'n regeling in het ontwerpbesluit?»

Ligt in het antwoord op de vragen 5 t/m 7 besloten dat de ondernemingen – los van de vraag of na de inwerkingtreding van de wet nog nieuw tot nadelen leidend overheidsbeleid tot stand komt – de schade als gevolg van de in de wet vervatte maatregelen vergoed krijgen, zonder dat de vraag aan de orde komt of de ondernemingen in het licht van de in vraag 5 genoemde ontwikkelingen er rekening mee hadden moeten houden dat er productiebeperkende maatregelen zouden worden genomen in de periode tot 31 december 2024?

In de beantwoording van vraag 8 en 9 gaat u uitvoerig in op de bescherming die ontleend kan worden aan artikel 1 Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en schetst u het rechtens geldende regiem, dat bij de leden van de PvdD-fractie overigens al bekend is. Terecht merkt u op dat het, in het kader van de *fair balance*, van belang is of maatregelen voorzienbaar zijn geweest. Bent u het met deze leden eens dat het van belang is dat de regering reeds nu duidelijk dient aan te geven dat, gelet op te verwachten noodzakelijke klimaatmaatregelen, ondernemers bij het voortzetten en uitbreiden van agrarische bedrijven zelf het risico aanvaarden dat door verdergaande klimaatmaatregelen hun exploitatie zal worden beperkt of zelfs beëindigd?

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 17 december 2021.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
L.P. van der Linden, MSc.

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN
EN KLIMAAT – KLIMAAT EN ENERGIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2021

Hierbij zend ik u de antwoorden op de nadere vragen van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO₂-emissie.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en
Energie,
D. Yeşilgöz-Zegerius

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

Uit de beantwoording van vraag 2 leiden de leden van de PvdD-fractie af dat u bevestigt dat uit het bepaalde in artikel 4, tweede lid, van de wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie (hierna: de wet) volgt dat bij beoordeling van eventuele toekenning van nadeelcompensatie door de Minister moet worden afgewogen welke schade voor rekening van de exploitant behoort te blijven. Is dat juist?

Dat is juist. De nadeelcompensatie wordt in dit kader door mij als Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat verleend, omdat het kabinet meent dat de schade die de centrales leiden als gevolg van de tijdelijke productiebeperking niet tot het normale ondernemingsrisico hoort.

Bij de beantwoording van vraag 3 en 4 gaat u uitvoerig in op de wijze van de technische berekening van de contante waarde van de netto vrijekasstromen. In vraag 3 van de schriftelijke vragen van 8 november 2021 werd echter door de leden van de PvdD-fractie gevraagd of het ontwerpbesluit criteria omvat die betrekking hebben op de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het bepalen van welk deel van de schade voor rekening van de gemeenschap dient te komen en welk deel voor rekening van de ondernemer. Op die vraag bent u in de beantwoording niet ingegaan. Kunt u alsnog aangeven of omtrent de fundamentele afweging, of de schade die kolencentrales lijden als gevolg van invoering van artikel 3, tweede lid, van de wet, in het ontwerpbesluit wettelijke criteria zijn opgenomen?

Ter verduidelijking van het eerdere antwoord: het Besluit nadeelcompensatie productiebeperking kolencentrales is een algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb). Dit is een besluit van de regering, waarin wettelijke regels nader worden uitgewerkt. Deze berust op een formele wet, namelijk de Wet van 7 juli 2021 tot wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie (Stb. 2021, 382) (hierna: wet productiebeperking). De voorhangprocedure is inmiddels afgerond. In de amvb zijn geen criteria opgenomen over de vraag of de schade die door de exploitanten wordt geleden tot het normale ondernemersrisico hoort of niet. Dat is ook niet nodig, want in de formele wet en de memorie van toelichting die daarbij hoort (Kamerstuk 35 668, nr. 3) is deze belangenafweging al gemaakt in het kader van de rechtmatigheid van deze wet. Deze amvb stelt vervolgens nadere regels met betrekking tot de vergoeding van de schade die exploitanten lijden in verband met de tijdelijke beperking van de CO₂-emissie.

In de beantwoording van vraag 3 en 4 staat het volgende: «Dat ondernemingsrisico betreft de marktomstandigheden, waarin ook risico's op eventuele wijzigingen van het toekomstige overheidsbeleid is meegenomen». De leden van de PvdD-fractie leiden daaruit af dat het gaat om toekomstig overheidsbeleid in de periode na de inwerkingtreding van de wet. Is dat juist?

Er wordt een disconteringsvoet toegepast bij de berekening van het geleden nadeel. Deze houdt inderdaad rekening met toekomstige wijzigingen in het overheidsbeleid, zie hieronder.

Als bij de toepassing van de disconteringsvoet, waarop het antwoord op vraag 3 en 4 betrekking heeft, zou blijken dat er geen marktomstandigheden kunnen worden aangewezen waarbij rekening moet worden

gehouden met tot nadeel leidend overheidsbeleid in de periode na de inwerkingtreding van de wet, impliceert dit dan dat bij het bepalen van de nadeelcompensatie de eventuele voorzienbaarheid van de wijziging die de wet meebrengt niet zal worden meegenomen?

De disconteringsvoet, oftewel de rente waarmee kasstromen contant worden gemaakt, wordt vaak bepaald door de gemiddelde gewogen kostenvoet (WACC). De WACC bepaalt de mate van risico die door de markt gepercipieerd wordt ten aanzien van het realiseren van de verwachte kasstromen. Dit rendement bestaat uit de risicovrije rente en een opslag voor het gelopen risico op zowel ingebrachte schuld als kapitaal (eigen vermogen). In dit risico wordt ook meegewogen dat partijen zich op een gereguleerde markt bevinden en het risico dat kan overheidsbeleid wijzigen. De disconteringsvoet is bepaald op basis van marktdata op een bepaald moment in de tijd. De parameters die input vormen voor de berekening van de WACC worden geüpdatet op basis van de meest recente inzichten en verwachtingen die de markt heeft ten aanzien van het risicoprofiel. Disconteringsvoeten worden dus bepaald op basis van marktgegevens en constant geüpdatet op basis van nieuwe inzichten.

De leden van de PvdD-fractie stellen dat er op vraag 5 van de schriftelijke vragen van 8 november 2021 geen antwoord is gegeven. Kunt u deze vraag alsnog beantwoorden? De vraag luidde: «In 2019 heeft de Hoge Raad bepaald dat de Staat meer moet doen tegen de uitstoot van broeikasgassen. Eerder oordeelden de rechtbank in 2015 en het gerechtshof in 2018 al in het voordeel van de stichting Urgenda in de Klimaatzaak Urgenda. Dient bij de afweging of een deel van de schade niet voor rekening van de exploitant zou moeten komen te worden meegewogen dat, gelet op de Urgenda-rechtszaak, exploitanten er rekening mee hadden moeten houden dat de nakoming van het Klimaatakkoord van Parijs (2015) naar verwachting zou kunnen leiden tot productiebeperkende maatregelen in de periode tot 31 december 2024?»

De Overeenkomst van Parijs van eind 2015 verplicht de verdragsluitende staten om maatregelen te nemen om de temperatuurstijging te beperken. Welke maatregelen dit precies zouden moeten zijn, werd uiteraard aan de staten overgelaten. In het regeerakkoord 2017 is, mede met het oog op de Overeenkomst van Parijs, aangekondigd dat uiterlijk in 2030 kolenge-stookte elektriciteitsopwekking in Nederland zal worden uitgefaseerd. Met dat doel is eind 2019 de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie tot stand gekomen. Daarmee bood die wet exploitanten een ruime overgangperiode, waarin exploitanten hun schade kunnen beperken en die hen in staat stelde om hun centrale om te bouwen. Die wet geeft de exploitanten geen financiële tegemoetkoming, tenzij zij een beroep doen op artikel 4 van die wet. Ik verwijs u naar p. 8 t/m 13 van de memorie van toelichting bij de wet (Kamerstuk 2018/19, 35 167, nr. 3).

De tijdelijke productiebeperking is een wijziging van de eerdere Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie. Het was voor de exploitanten niet voorzienbaar dat het kabinet voor de uitvoering van het Urgenda-vonnis zou kiezen dit vonnis (deels) met een nadere productiebeperking in te vullen en de terugverdienmogelijkheden in de overgangperiode wettelijk beperkt zouden worden. Deze extra inmenging, bovenop de eerdere inmenging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, behoort dus niet tot het normale bedrijfsrisico.

De leden van de PvdD-fractie stellen dat er op vraag 6 van de schriftelijke vragen van 8 november 2021 geen antwoord is gegeven. Kunt u deze vraag alsnog beantwoorden? De vraag luidde: «In de Wet ruimtelijke

ordering en in de Omgevingswet is geregeld dat bij de nadeelcompensatie in ieder geval een bepaald percentage voor rekening van de benadeelde blijft. Waarom ontbreekt zo'n regeling in het ontwerpbesluit?»

Zie het antwoord hierboven. Voor de eigenaren van de centrales was niet voorzienbaar dat de terugverdienmogelijkheden in de overgangperiode onder de Wet verbod op kolen wettelijk beperkt zouden worden en de extra inmenging, bovenop de eerdere inmenging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, behoort niet tot het normale bedrijfsrisico. De nadeelcompensatie wordt alleen voor de daadwerkelijk geleden schade verstrekt, op basis van een ex-ante-berekening, eventueel ex-post gecorrigeerd middels het correctiemechanisme zoals omschreven in de amvb. De amvb stelt nadere regels in verband met de hoogte van de vergoeding van de schade, waarbij o.a. een disconteringsvoet wordt gehanteerd, waarin ook het marktconforme ondernemingsrisico tot uiting wordt gebracht. Dit is dus een andere systematiek dan het hanteren van een vooraf bepaald percentage dat voor rekening van de benadeelde blijft, maar heeft een vergelijkbaar effect aangezien met beide methoden de mate van nadeelcompensatie voor de benadeelde lager uitvalt.

Ligt in het antwoord op de vragen 5 t/m 7 besloten dat de ondernemingen – los van de vraag of na de inwerkingtreding van de wet nog nieuw tot nadelen leidend overheidsbeleid tot stand komt – de schade als gevolg van de in de wet vervatte maatregelen vergoed krijgen, zonder dat de vraag aan de orde komt of de ondernemingen in het licht van de in vraag 5 genoemde ontwikkelingen er rekening mee hadden moeten houden dat er productiebeperkende maatregelen zouden worden genomen in de periode tot 31 december 2024?

Zie het antwoord hierboven.

In de beantwoording van vraag 8 en 9 gaat u uitvoerig in op de bescherming die ontleend kan worden aan artikel 1 Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en schetst u het rechtens geldende regiem, dat bij de leden van de PvdD-fractie overigens al bekend is. Terecht merkt u op dat het, in het kader van de fair balance, van belang is of maatregelen voorzienbaar zijn geweest. Bent u het met deze leden eens dat het van belang is dat de regering reeds nu duidelijk dient aan te geven dat, gelet op te verwachten noodzakelijke klimaatmaatregelen, ondernemers bij het voortzetten en uitbreiden van agrarische bedrijven zelf het risico aanvaardden dat door verdergaande klimaatmaatregelen hun exploitatie zal worden beperkt of zelfs beëindigd?

Hier ligt vooral een belangrijke taak voor de wetgever om voorzienbaar en stabiel beleid te maken, dat toekomstbestendig is. Daarbij moet worden opgemerkt dat voorzienbaarheid aan de orde is, als duidelijk is welke maatregel de overheid van plan is om te nemen op basis van een algemene doelstelling. Voorzienbaarheid kan niet worden afgeleid uit de doelstelling uit zichzelf, wanneer de uitvoering van het Urgenda-vonnis met verschillende maatregelen kan worden gehaald.