

Vergaderjaar 2021–2022

**35 668**

## **Wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie**

**K**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 3 december 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief<sup>2</sup> van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie 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 CO<sub>2</sub>-emissie. De leden van de fractie van de **PvdD** hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen gesteld en opmerkingen geplaatst.

Naar aanleiding hiervan is op 8 november 2021 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie

De Staatssecretaris heeft op 3 december 2021 gereageerd.

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

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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Kamerstuk 35 668, J

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

Aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat – Klimaat en Energie

Den Haag, 8 november 2021

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief<sup>3</sup> van 2 september jl. inzake het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie. De leden van de fractie van de **PvdD** hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen gesteld en opmerkingen geplaatst.

De leden van de fractie van de PvdD vragen of het klopt dat ingevolge artikel 4, tweede lid van de wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie<sup>4</sup> geen recht op nadeelcompensatie bestaat indien naar het oordeel van de Minister de gestelde schade voor rekening van de exploitant behoort te blijven. Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat toepassing van de in de vorige vraag bedoelde bepaling impliceert dat er – voor zover schade ten gevolge van een maatregel voortvloeit uit een beslissing die voor 9 december 2020 is genomen – moet worden afgewogen welke schade voor rekening van de exploitant behoort te blijven. Welke bepaling in het ontwerpbesluit geeft criteria die op die afweging betrekking hebben? Indien het ontwerpbesluit geen voorschriften omvat die op die afweging betrekking hebben, welke criteria dient de Minister dan toe te passen? Mag de Minister een verzoek om vergoeding toewijzen – van schade die voortvloeit uit een beslissing die voor 9 december 2020 is genomen – zonder dat is nagegaan of de gestelde schade voor rekening van de exploitant dient te blijven?

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?

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? Waarom moet de maatschappij de schadegevolgen dragen van terechte en juridisch noodzakelijke klimaatmaatregelen, terwijl van de exploitanten in het geheel geen bijdrage wordt verlangd?

Als het zo zou zijn – wat volgens de leden van de fractie van de PvdD niet goed denkbaar is, maar mogelijk uitgangspunt is van het ontwerpbesluit – dat de exploitanten in 2020 niet hadden kunnen voorzien dat verdergaande klimaatregelen zouden worden opgelegd die productiebeperkend

<sup>3</sup> Kamerstuk 35 668, J

<sup>4</sup> Wet van 7 juli 2021 tot wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie, artikel 4, tweede lid (Stb. 2021, 382-n1)

zouden uitwerken, hoe wordt dan voorkomen dat klimaatmaatregelen die nog genomen zullen moeten worden, ter beperking van de productie in de agrarische sector, tot enorme schade-aanspraken zullen leiden die volledig voor rekening van de gemeenschap dreigen te komen? Is het dan geen zaak dat de regering nu duidelijk aangeeft dat bij het voortzetten en uitbreiden van agrarische bedrijven de ondernemers 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 3 december 2021.

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, 3 december 2021

Hierbij zend ik u de antwoorden op de vragen van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het hierboven vermelde ontwerpbesluit.

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

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 2 september jl. inzake het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot vergoeding van schade van exploitanten van kolencentrales in verband met de beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie. De leden van de fractie van de PvdD hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen gesteld en opmerkingen geplaatst.

1

De leden van de fractie van de PvdD vragen of het klopt dat ingevolge artikel 4, tweede lid van de wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie geen recht op nadeelcompensatie bestaat indien naar het oordeel van de Minister de gestelde schade voor rekening van de exploitant behoort te blijven.

2

Daarnaast vragen deze leden of het klopt dat toepassing van de in de vorige vraag bedoelde bepaling impliceert dat er – voor zover schade ten gevolge van een maatregel voortvloeit uit een beslissing die voor 9 december 2020 is genomen – moet worden afgewogen welke schade voor rekening van de exploitant behoort te blijven.

Antwoord 1 en 2

Nadeelcompensatie betreft een vergoeding voor onevenredige schade die ontstaat door rechtmatig overheidshandelen. Voor het vaststellen van nadeelcompensatie moet sprake zijn van een causaal verband tussen de schade en de maatregel die de overheid neemt. Deze schade behoort niet tot het normale ondernemingsrisico en de onderneming wordt hierdoor buiten zijn eigen schuld onevenredig zwaar getroffen.

Bij het vaststellen van de nadeelcompensatie, gelden twee belangrijke uitgangspunten, zie Kamerstuk 35 668, nr. 44:

1. de compensatie moet zo objectief mogelijk aansluiten bij het door de centrales daadwerkelijk geleden nadeel, waarbij overcompensatie moet worden voorkomen; en
2. er mogen zo min mogelijk (administratieve) lasten, procedurele beperkingen of onzekerheid zijn voor de betrokken bedrijven.

3

Welke bepaling in het ontwerpbesluit geeft criteria die op die afweging betrekking hebben? Indien het ontwerpbesluit geen voorschriften omvat die op die afweging betrekking hebben, welke criteria dient de Minister dan toe te passen?

4

Mag de Minister een verzoek om vergoeding toewijzen – van schade die voortvloeit uit een beslissing die voor 9 december 2020 is genomen – zonder dat is nagegaan of de gestelde schade voor rekening van de exploitant dient te blijven?

Antwoord 3 en 4

Het Besluit nadeelcompensatie productiebeperking kolencentrales stelt nadere regels met betrekking tot de vergoeding van schade als gevolg van de beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie, ter uitwerking van de Wet van 7 juli 2021 tot wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO<sub>2</sub>-emissie (Stb. 2021, 382) (hierna: wet productiebeperking kolen), die voorziet in een tijdelijke beperking van de toegestane CO<sub>2</sub>-emissie als gevolg van de productie van elektriciteit met behulp van kolen. In artikel 4, tweede lid, van de Wet verbod op kolen bij

elektriciteitsproductie zoals deze na de inwerkingtreding van de wetswijziging gaat luiden, is geregeld dat de exploitant van de kolencentrale in aanmerking komt voor vergoeding van de schade als gevolg van de productiebeperking die niet voor rekening van die exploitant behoort te blijven.

In artikel 2, eerste lid, van het ontwerpbesluit is daarom vastgelegd dat de vergoeding alleen wordt berekend voor de periode waarin de tijdelijke productiebeperking van toepassing is. De nadeelcompensatie zal niet hoger zijn dan de schade die de centrales lijden ten gevolge van de productiebeperking. Daarbij wordt in artikel 2, tweede lid, van het ontwerpbesluit, toegelicht dat de vergoeding het verschil bedraagt tussen de contante waarde van de verwachte netto vrije kasstroom zonder dat de maatregel zou worden toegepast en de contante waarde van de verwachte netto vrije kasstroom bij toepassing van de maatregel. In de berekening van het nadeel wordt rekening gehouden met alle componenten en omstandigheden die in het tweede en derde lid van dit artikel zijn genoemd. Verder wordt in artikel 2, vierde lid, van het ontwerpbesluit opgenomen dat schade ten gevolge van de maatregel die voortvloeit uit een beslissing van de exploitant die is genomen na 9 december 2020 niet voor vergoeding in aanmerking komt.

Daarnaast is in artikel 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit geregeld dat voor de berekening van de contante waarde van de netto vrijekasstroom een representatieve en marktconforme disconteringsvoet wordt toegepast. De disconteringsvoet is het rekenpercentage dat gebruikt wordt om toekomstige om de contante waarde te bepalen, waarbij ook het ondernemingsrisico en de onzekerheid van die kasstromen wordt verrekend. Dat ondernemingsrisico betreft de marktomstandigheden, waarin ook risico's op eventuele wijzigingen van het toekomstige overheidsbeleid is meegenomen. Het ondernemersrisico ten aanzien van de contante waarde van de netto vrijekasstroom blijft door het gebruik van een disconteringsvoet dus bij de onderneming. De vooraf toe te kennen nadeelcompensatie komt als gevolg van deze verrekening lager uit dan de hoogte van de verwachte kasstromen. Tot slot is in artikel 5 een ex-post correctiemechanisme opgenomen, dat voorziet in mogelijkheden tot terugvordering waardoor overcompensatie wordt voorkomen.

5

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?

6

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?

7

Waarom moet de maatschappij de schadegevolgen dragen van terechte en juridisch noodzakelijke klimaatmaatregelen, terwijl van de exploitanten in het geheel geen bijdrage wordt verlangd?

Antwoord 5 t/m 7

De wet productiebeperking kolen begrenst de CO<sub>2</sub>-emissie veroorzaakt door productie van elektriciteit met kolen in de nog actieve centrales in de aankomende jaren tot en met 2024. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, is het met het oog op de fair balance tussen het algemeen belang dat gediend wordt met de wet productiebeperking kolen en de belangen van de exploitanten die worden geraakt door de inmenging in hun eigendomsrecht, in de wet bepaald dat op verzoek een vergoeding zal worden toegekend indien de met de wet opgelegde productiebeperking voor een exploitant schade veroorzaakt die niet voor zijn rekening behoort te blijven. Zie Kamerstuk 35 668, nr. 3.

Ook in dit besluit blijft een gedeelte van het normaal maatschappelijk risico voor rekening van de producent. Alleen als de producent daadwerkelijk beperkt wordt door de maatregel, komt zij in aanmerking voor nadeelcompensatie. Voor zover er een beroep gedaan wordt op nadeelcompensatie, geldt dat voor de berekening van de contante waarde van de netto vrijekasstromen een representatieve en marktconforme disconteringsvoet wordt toegepast, zie ook de beantwoording van vraag 1 t/m 4. Daarmee wordt rekenschap gegeven van de onzekerheid van die kasstromen en het ondernemersrisico dat wordt gelopen op die kasstromen. Dat ondernemingsrisico betreft de marktomstandigheden, waarin ook het toekomstige overheidsbeleid is verdisconteerd.

Overigens is deze tijdelijke productiebeperking een wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, die ziet op een verbod op het gebruik van kolen als brandstof voor elektriciteitsproductie vanaf 2025 (Amercentrale), respectievelijk 2030 (de drie nieuwere kolencentrales) waardoor de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot als gevolg van de productie van elektriciteit met behulp van kolen vanaf die data naar nul gaat. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, was deze maatregel voorzienbaar voor de centrales. Zo was al duidelijk voor de bouw van enkele centrales dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot van deze centrales tijdens hun levensduur tot nul zou moeten worden teruggebracht en was ook al vanaf 2005 duidelijk dat er verdergaande CO<sub>2</sub>-reductie bij de centrales nodig zou zijn. Zie Kamerstuk 35 167, nr. 3.

8

Als het zo zou zijn – wat volgens de leden van de fractie van de PvdD niet goed denkbaar is, maar mogelijk uitgangspunt is van het ontwerpbesluit – dat de exploitanten in 2020 niet hadden kunnen voorzien dat verdergaande klimaatregelen zouden worden opgelegd die productiebeperkend zouden uitwerken, hoe wordt dan voorkomen dat klimaatmaatregelen die nog genomen zullen moeten worden, ter beperking van de productie in de agrarische sector, tot enorme schade-aanspraken zullen leiden die volledig voor rekening van de gemeenschap dreigen te komen?

9

Is het dan geen zaak dat de regering nu duidelijk aangeeft dat bij het voortzetten en uitbreiden van agrarische bedrijven de ondernemers zelf het risico aanvaarden dat door verdergaande klimaatmaatregelen hun exploitatie zal worden beperkt of zelfs beëindigd?

Antwoord 8 en 9

Het nemen van nieuwe maatregelen is nodig om de klimaatdoelstellingen te bereiken. Daarbij zal een zorgvuldige belangenafweging moeten worden gemaakt tussen de verschillende belangen en belanghebbenden conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In sommige gevallen zal het noodzakelijk zijn om in te grijpen in het recht op eigendom als dat nodig is voor het bereiken van doelstellingen van algemeen belang, zoals de bescherming op het recht op leven en het recht op eerbiediging van het privé, familie- en gezinsleven. Deze ruimte om in te grijpen in het eigendomsrecht is er, maar is niet onbegrensd. Op grond van artikel 1 Eerste Protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens wordt erkend dat een overheid voor de bescherming van het algemeen belang het gebruik van eigendom mag reguleren en aan beperkingen mag onderwerpen als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Regulering is dus in beginsel geoorloofd, als het voldoet aan de legaliteitstoets, de legitimiteitstoets en de evenredigheidstoets (fair balance). Met name het laatste beginsel is in dit kader relevant. De eis van een fair balance houdt in dat er een redelijke balans moet zijn tussen het algemeen belang dat de overheid nastreeft en het individuele belang van een ieder wiens rechten worden geschonden. Bij de beantwoording van de vraag of een fair balance is getroffen, is met name de voorzienbaarheid van de maatregelen een belangrijk punt. Hier ligt een belangrijke taak voor de wetgever om voorzienbaar en stabiel beleid te maken, dat toekomstbestendig is. Voor de bepaling van een fair balance is eveneens van belang of een inmenging behoort tot het normale bedrijfsrisico. Als dat niet het geval is, moet een rechter ook meewegen of de overheid voldoende compensatie of andere flankerende maatregelen heeft getroffen om het onevenredige nadeel te compenseren. Zie bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad over de Wet verbod pelsdierhouderij met een overgangperiode tot 2024.<sup>5</sup>

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 3 december 2021.

---

<sup>5</sup> Zie HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888