

KOLENSTOP VOOR HET KLIMAAT

Een essentiële maatregel voor deze
en toekomstige generaties

januari 2023



JONGE
KLIMAAT
BEWEGING



GREENPEACE

NATUUR
& MILIEU

KOLENSTOP VOOR HET KLIMAAT

In Nederland staan nog drie kolencentrales die tot 2030 kolen mogen stoken. In 2022 was er tijdelijk een productiebeperking van de kolencentrales tot 2025 om de klimaatdoelen te halen. Door de oorlog in Oekraïne heeft het kabinet besloten deze productiebeperking op te schorten. Dit betekent dat de kolencentrales tot 2030 nog onbeperkt kolen kunnen stoken, met alle gevolgen voor het klimaat van dien. Om inzicht te krijgen in de kansen om voor 2030 CO₂ te besparen door minder kolen te stoken heeft Natuur & Milieu onderzoek laten doen. In deze onderzoeken is gekeken naar verschillende scenario's om vervroegd te stoppen met het stoken van kolen. Daarbij is gekeken naar de effecten op klimaat en leveringszekerheid, de juridische mogelijkheden en eventuele nadeelcompensatie van verschillende scenario's. Op basis van de resultaten pleit Natuur & Milieu voor een verbod op kolen vanaf 2025. Dit leidt tot grote klimaatwinst en een verbetering van de luchtkwaliteit met behoud van leveringszekerheid, tegen beperkte maatschappelijke kosten en is juridisch mogelijk. Het levert een CO₂ besparing op van tot 33 Megaton CO₂ in vergelijking met de huidige wet die kolenstook per 2030 verbiedt. Het is daarnaast ook een zeer kosteneffectieve maatregel, met kosten per vermeden ton CO₂ tussen €1,- en €41,-, een stuk lager dan de huidige marktprijs van een ton CO₂. In deze publicatie is de analyse opgenomen en bijbehorende berekeningen.

Natuur & Milieu, het Longfonds, Greenpeace Nederland, de Jonge Klimaatbeweging en onafhankelijke klimaat en economie wetenschappers¹, roepen minister Jetten daarom op om met aanvullende wetgeving te komen, waarmee de Nederlandse kolenstook de komende jaren teruggeschroefd kan worden. Deze maatregel is van essentieel belang voor een leefbare wereld voor deze en toekomstige generaties.

1) Rick van der Ploeg, Jeroen van den Bergh, Mark Sanders, Wouter Botzen

CONTEXT

In 2019 heeft de Nederlandse overheid middels de **‘Wet verbod op kolen** bij elektriciteitsproductie’ besloten het gebruik van kolen per 2030 te verbieden. Aanvullend was besloten tot een **productiebeperving van kolenstroom** per 2022. Kolencentrales mochten over één kalenderjaar nog maximaal 35% van de mogelijke CO₂-uitstoot produceren tot en met 2024. De kolencentrales ontvingen een **nadeelcompensatie** voor de gederfde inkomsten door deze productiebeperving. Beide maatregelen zijn belangrijk, gezien de hoge uitstoot van CO₂ en de groeiende noodzaak om de Urgenda-doelen te behalen.

De **invasie van Oekraïne en de afgeknepen aanvoer van Russisch gas** heeft het kabinet doen besluiten om de **productiebeperving op te heffen**. Het doel van deze opheffing is om zo gas te besparen opdat er voldoende gas opgeslagen kan worden deze winter om zo de voorzieningszekerheid beter te waarborgen.

Het is zorgwekkend dat kolencentrales tot 2030 onbeperkt mogen stoken, zonder dat er beleid is geformuleerd om een afbouw sneller te realiseren. Er is **nu geen sprake meer van emissiebeperkend overheidsbeleid tot 2030 voor kolencentrales**. Ook lijkt er **geen voornemen te zijn om klimaatbeleid in het kolendomein door te voeren dat effect heeft tussen nu en 2030**. De **klimaaturgentie** is onverminderd hoog en nieuw onderzoek van CE Delft² laat zien hoeveel draaiuren de kolencentrales de komende jaren gaan maken en hoe groot de CO₂-besparing is bij snellere afbouw van het gebruik van kolen. Dit is belangrijk in het licht van de klimaaturgentie, de conclusie van de meest recente KEV³, de meest recente publicatie van de IEA⁴ en onderzoek van het New Climate Institute dat laat zien dat **Nederland op alle vlakken moet versnellen als we in de buurt willen komen van de doelstellingen voor maximaal 1.5 graad opwarming**⁵.

Nederland kan het zich niet veroorloven klimaatklappers te laten liggen en moet zich daarbij niet blindstaren op de doelstelling voor 2030. Voor het drastisch tegengaan van klimaatverandering is ook van belang hoeveel Nederland tussen nu en 2030 uitstoot. **Kolencentrales zijn met afstand de meest vervuilende energiecentrales**. De uitstoot hiervan beperken door de elektriciteitsproductie met kolen te verbieden is een klimaatklapper die we al voor 2030 kunnen en moeten realiseren.

KLIMAATEFFECTEN

Natuur & Milieu heeft CE Delft laten onderzoeken wat de klimaateffecten zijn voor vier verschillende beleidsscenario's⁶ tussen 2023 en 2030. Deze scenario's zijn de volgende:

1. Geen productiebeperving en verbod op kolen vanaf 2025.
2. Productiebeperving van 2023 tot 2025 van 35%, verbod op kolen vanaf 2025.
3. Productiebeperving van 2023 tot 2030 van 35%, verbod op kolen vanaf 2030.
4. Productiebeperving tot 2025 van 35%, tussen 2025 en 2030 geen productiebeperving, verbod op kolen vanaf 2030.

CE Delft concludeert op basis van deze scenario's dat **ingrijpen in het kolendomein tussen 2022 en 2030 in potentie een zeer effectieve klimaatmaatregel is**. Zonder ingrijpen zullen de kolencentrales tussen nu en 2030 jaarlijks nog duizenden draaiuren per jaar maken⁷. De cumulatieve CO₂-besparing die uit de verschillende scenario's komt ligt tussen 7 en 41 Mton. Hierbij is **rekening gehouden met uitstoot van vervangende centrales (aardgas) en het vergunde aandeel biomassa**.

2) CE Delft 2022 “Beleid kolencentrales tot 2030” https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Natuur-en-Milieu-CE-Delft-Beleid_kolencentrales_tot_2030-2022.pdf

3) PBL: KEV 2022. <https://www.pbl.nl/publicaties/klimaat-en-energieverkenning-2022>

4) IEA: Coal in Net Zero Transitions (nov. 2022). <https://www.iea.org/news/achieving-a-swift-reduction-in-global-coal-emissions-is-the-central-challenge-for-reaching-international-climate-targets>

5) NCI: fair emissions budget for NL: <https://newclimate.org/resources/publications/what-is-a-fair-emissions-budget-for-the-netherlands>

6) Deze beleidsscenario's gaan over de kolencentrales Onyx, Uniper en RWE. De vierde kolencentrale die momenteel wordt ingezet (Amercentrale) zal al in 2025 sluiten.

7) Op basis van verschillende scenario's voor elektriciteitsprijs: hoog & laag. Zie rapport CE Delft voor onderbouwing.

In 2023 is nog altijd een hoge inzet van kolencentrales verwacht, in zowel lage- als hoge prijs scenario van boven de 6000 uur. Ook zonder beleid neemt dit af: enerzijds door een stabilisering van een lagere gasprijs, anderzijds door meer inzet van hernieuwbare energie. Toch zullen kolencentrales zonder aanvullend beleid in 2029 nog tot 3.600 uur worden ingezet met 9 Mton additionele CO₂ uitstoot in dat jaar tot gevolg.

Totale netto CO ₂ -reductie voor 2023-2029	Scenario	
	Lage prijzen	Hoge prijzen
1. Geen productiebeperking, verbod vanaf 2025	17 Mton	33 Mton
2. Productiebeperking van 2023 tot 2025 van 35%, verbod vanaf 2025	24 Mton	41 Mton
3. Productiebeperking van 2023 tot 2030 van 35%, verbod vanaf 2030	9 Mton	21 Mton
4. Productiebeperking van 2023 tot 2025 van 35%, tussen 2025 en 2030 geen productiebeperking, verbod vanaf 2030	7 Mton	9 Mton

Tabel 1: Netto cumulatieve CO₂-reductie in Mton in de periode 2023-2029 voor de vier beleidsvarianten bij twee prijsscenario's. Zie rapport CE Delft voor meer onderbouwing.

LUCHTKWALITEIT

Kolencentrales leiden tot een verslechtering van de luchtkwaliteit. Ondanks dat ze filters bevatten, stoten ze nog steeds veel schadelijke stoffen zoals zwaveldioxide, stikstofoxides en fijnstof uit. Voor de drie beschouwde centrales gaat het in totaal om 1700 ton zwaveldioxide, 2600 ton stikstofoxides (NOx) en 140 ton fijnstof (PM10) per jaar⁸. Deze stoffen kunnen allerlei gezondheidsklachten veroorzaken, waaronder longklachten. Ook is de luchtvervuiling die wordt veroorzaakt door de uitstoot van deze centrales eerder in verband gebracht met het jaarlijkse verlies van 25.437 werkdagen en 92 vroegtijdige sterfgevallen⁹. Het stopzetten van deze centrales kan dus een zeer significante bijdrage leveren aan het verbeteren van de luchtkwaliteit en daarmee de gezondheid van mensen. Hierbij is het belangrijk om te realiseren dat een overgang naar biomassa niet tot verbetering van de luchtkwaliteit leidt. Hier moet, zoals ook door het kabinet toegezegd, dus onder geen beding subsidie worden verstrekt.

LEVERINGSZEKERHEID

Vanwege de invasie van Oekraïne en mede daardoor **schaarste van aardgas** is gekozen tot het opheffen van de productiebeperking van kolen. Eind 2022 is het nog extreem onrustig op de gasmarkt. Dit roept de vraag op wat een beperking op kolen voor effecten zal hebben op de leveringszekerheid. In de eerste plaats is het van essentieel belang dat er ingezet wordt op **serieuze gasbesparingen** en het opschalen van, en omschakelen naar, duurzame energie. Door op verschillende manieren zuiniger met energie om te gaan kan de Nederlandse industrie snel haar gasverbruik reduceren (met jaarlijks structureel 1,5 miljard m³, 16%)¹⁰. Ook in andere sectoren kan in de komende jaren nog veel worden bespaard. Binnen 5 jaar kan zo het Nederlandse gasverbruik met jaarlijks 10,4 miljard m³ worden verminderd¹¹. Het additionele gasverbruik door het stopzetten van de kolencentrales wordt hier ruimschoots mee gecompenseerd. Om dit te bereiken is het wel noodzakelijk dat er snel serieus werk gemaakt wordt van energiebesparing. Naast energiebesparing en het omschakelen naar hernieuwbare energie kan LNG tijdelijk een rol spelen. **Vanaf 2025 zal er veel nieuwe LNG productiecapaciteit gereed zijn.** Dit blijkt uit de recente figuur 1 van het IEA. Nederland is daarnaast bezig met zijn LNG importcapaciteit tijdelijk te vergroten. **Grotere afhankelijkheid van LNG leidt tot een verre van perfecte situatie.** LNG heeft immers een veel hogere CO₂-intensiteit dan aardgas. Wel laat dit zien dat de **zorgen omtrent leveringszekerheid vanaf 2025 geen belangrijk argument meer is voor het in blijven zetten van kolen.** Ook zou LNG infrastructuur in theorie ook geschikt gemaakt kunnen worden voor waterstof en zo de transitie naar deze duurzame energiedrager van de toekomst kunnen bespoedigen. Dit moet dan wel als randvoorwaarde gesteld worden bij de ontwikkeling van de LNG infrastructuur.

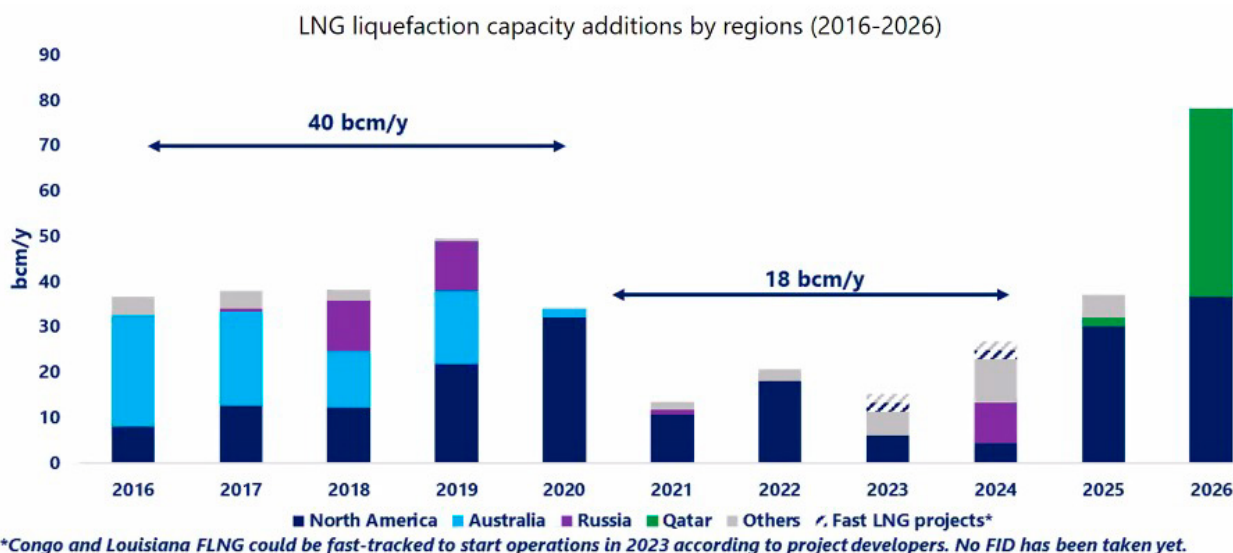
Er is wel voldoende tijd nodig om een stabiele situatie te creëren ten aanzien van de invoer van aardgas. Dat spreekt voor het eerste scenario, dus zonder onmiddellijke herinvoering van de productiebeperking.

8) https://ce.nl/wp-content/uploads/2021/03/CE_Delft_190181_Effecten_van_sluiting_drie_extra_kolencentrales_def.pdf

9) <https://ember-climate.org/insights/research/the-last-gasp/>

10) <https://natuurenmilieu.nl/nieuws-artikel/nederlandse-industrie-kan-met-eenvoudige-ingrepen-gasverbruik-met-16-verminderen/>

11) <https://www.nvde.nl/nvdeblogs/nederland-kan-binnen-een-jaar-bijna-vijf-miljard-kuub-aardgas-besparen>



Figuur 1: LNG capaciteit groeit snel vanaf 2025 (IEA, 2022)

JURIDISCHE HOUDBAARHEID

Naast dat een vervroegde sluiting qua leveringszekerheid goed te doen is en een hoge CO₂-winst en een verbetering van de luchtkwaliteit oplevert, blijkt uit een juridische analyse die Natuur & Milieu heeft laten doen dat een vervroegde sluiting ook juridisch goed houdbaar is.

Bij de Wet Verbod op Kolen is er namelijk geen sprake van onteigening, maar van het “**reguleren van eigendom**”. Alleen de kolenstook wordt verboden, de centrales zelf hoeven niet te sluiten. Er is wel sprake van inbreuk van eigendomsrecht door de overheid. Maar deze wordt gerechtvaardigd omdat aan de volgende vier principes wordt voldaan:

- 1. Legaliteit:** Het verbod op kolen is duidelijk in wet geregeld.
- 2. Legitimiteit:** De beoogde CO₂-reductie is een dwingende reden van algemeen belang. Te weten: het voldoen aan de internationale klimaatafspraken en het voorkomen van ‘klimaatontwrichting’. Door de urgentie om de doelen te halen en de grote bijdrage die kolenstook aan de CO₂-emissies levert, volstaan minder ingrijpende maatregelen niet.
- 3. Evenredigheid (fair balance):** Hierbij wordt stilgestaan bij:
 - De **voorzienbaarheid** van CO₂-reductiemaatregelen voor de centrales¹²
 - Het principe van ‘**de vervuiler betaalt**’
 - Het **mogen blijven gebruiken van de centrales** met andere brandstoffen.
 - De **ruime overgangperiode** die geldt tot 2030.

Met uitzondering van de ruime overgangperiode gelden bij een vervroegde sluiting deze principes nog steeds. Eind november 2022 besloot de rechter in een zaak dat Uniper en RWE hebben aangespannen dat, op basis van dezelfde principes als hierboven beschreven, er geen nadeelcompensatie hoeft te worden uitgekeerd voor het verbod op kolen vanaf 2030¹³. In bijlage 1 wordt uitgebreider toegelicht hoe de Wet verbod op kolen en de productiebeperking juridisch zijn onderbouwd en wordt er per scenario besproken waarom deze juridisch houdbaar zijn. De uitvoerige juridische analyse die is gedaan in opdracht van Natuur & Milieu, inclusief jurisprudentie en verwijzing naar de beschouwde Kamerstukken is [hier beschikbaar](#).

12) Volgens de regering was ‘al duidelijk voor de bouw van enkele centrales dat de CO₂-uitstoot van deze centrales tijdens hun levensduur tot nul zou moeten worden teruggebracht’. ‘Daarnaast was vanaf 2005 ook duidelijk dat de noodzakelijke klimaatdoelstellingen zouden vragen om verdergaande CO₂-reductie bij de centrales’. Ook de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft, zo wordt in de memorie van toelichting aangehaald, vastgesteld ‘dat CO₂-reductie maatregelen ten minste vanaf 2007 voorzienbaar waren’

13) <https://www.nu.nl/economie/6239330/kolencentrales-krijgen-geen-compensatie-voor-klimaatbeleid-van-overheid.html>

NADEELCOMPENSATIE

Omdat bij een vervroegde sluiting (per 2025) de ruime overgangsperiode wordt ingekort zal er mogelijk wel een nadeelcompensatie nodig zijn van 2025 tot 2030.. De nadeelcompensatie waarvan sprake was bij de bestaande en reeds afgeschafte productiebeperking was om **meerdere redenen te genereus**. Een compensatieregeling vanwege een vervroegde sluiting zal dus moeten worden aangepast. In bijlage 2 wordt de huidige regeling omtrent nadeelcompensatie verder toegelicht, en beargumenteerd waarom deze te ruim is. In de juridische analyse¹⁴ wordt dit nog uitgebreider toegelicht. De kern is dat er sprake is van voorzienbaarheid en dat het dus niet zo is dat de overheid het volledig geleden nadeel van de eigenaren van de kolencentrales moet compenseren. Het is juridisch verdedigbaar dat er oplopend naar 100% in 2030 een steeds kleiner deel van het geleden nadeel gecompenseerd wordt.

Bij een compensatie voor een vervroegd verbod op kolen wordt er uitgegaan van een **korting op de compensatie die lineair oploopt naarmate 2030 dichterbij komt**. Over het jaar van inwerkingtreding van de oplopende korting op compensatie kan verschillend gedacht worden. Enerzijds was **vanaf 2005 al duidelijk dat de noodzakelijke klimaatdoelstellingen zouden vragen om verdergaande CO₂-reductie bij de kolencentrales**. Daarom is er vanwege de voorzienbaarheid een scenario ontwikkeld met een korting die oploopt van 0 procent in 2005 tot 100 procent in 2030. Anderzijds valt in kader van een "betrouwbare overheid" te beargumenteren dat er in het verleden al afspraken zijn gemaakt over de Wet verbod op kolen met een aanvullende tijdelijke productiebeperking, zonder oplopende korting op compensatie per 2005. Daarom hebben we ook een scenario uitgewerkt met een oplopende korting op compensatie vanaf 2023. In de studie van CE Delft is bepaald wat de het volledig geleden nadeel is op basis van de oude regeling. Deze getallen zijn gebruikt als bovengrens van de compensatie waar de juridisch te rechtvaardigen korting van af wordt getrokken.

In tabel 2 zijn de resultaten van de scenario's samengevat in euro per bespaarde ton CO₂. Scenario 2 heeft de grootste CO₂ winst (24-41 Mton) met een subsidieintensiteit tussen 7 en 103 euro per ton bespaarde CO₂. Scenario 1 is echter het meest kosteneffectief met een subsidieintensiteit tussen 1 en 41 euro per ton CO₂ en scoort daarnaast als tweede op CO₂-besparing (tussen 17 en 33 Mton). **Dit zijn maatschappelijk zeer kosteneffectieve compensatieregelingen voor een groot effect op CO₂-reductie. Dit is namelijk een goedkopere maatregel dan bijvoorbeeld SDE++-subsidie voor veel verschillende vormen van CCS¹⁵**. Daarbij is wel nodig dat er niet van de huidige te genereuze compensatieregeling wordt uitgegaan zodat niet ook voorzienbare gederfde inkomsten worden vergoed.

Subsidieintensiteiten incl. korting per scenario	Prijsscenario	
	laag	hoog
Scenario 1; verbod kolenstook per 2025 (lineair aflopende compensatie van 2005 tot 2030)	€ 1	€ 12
Scenario 1; verbod kolenstook per 2025 (lineair aflopende compensatie van 2023 tot 2030)	€ 4	€ 41
Scenario 2; productiebeperking 2023-2025, verbod per 2025 (lineair aflopende compensatie van 2005 tot 2030)	€ 7	€ 29
Scenario 2; productiebeperking 2023-2025, verbod per 2025 (lineair aflopende compensatie van 2023 tot 2030)	€ 26	€ 103
Scenario 3; productiebeperking 2023-2030 (lineair aflopende compensatie van 2005 tot 2030)	€ 11	€ 31
Scenario 3; productiebeperking 2023-2030 (lineair aflopende compensatie van 2023 tot 2030)	€ 38	€ 112
Scenario 4; productiebeperking 2023-2025 (lineair aflopende compensatie van 2005 tot 2030)	€ 22	€ 90
Scenario 4; productiebeperking 2023-2025 (lineair aflopende compensatie van 2023 tot 2030)	€ 80	€ 320

Tabel 2: Subsidieintensiteit incl. korting per scenario in Euro per bespaarde ton CO₂

14) Memo Prakken d'Oliveira 2022 "Analyse opties beëindiging en beperking kolenstroom" <https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Natuur-en-Milieu-2022-Memo-juridische-opties-kolencentrales.pdf>

15) Zie PBL Eindadvies SDE++, tabel 18.2: technieken gerangschikt op subsidie-intensiteit in €/ton CO₂, waarbij subsidie-intensiteit van veel verschillende vormen van CCS varieert tussen de €12,- en €237,-/ton CO₂.
<https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-eindadvies-sde-plus-plus-2022-4403.pdf>

CONCLUSIE: EEN KOLENSTOP PER 2025 IS DE BESTE OPTIE

Op basis van een analyse op **kosten, leveringszekerheid, CO₂-besparing, effecten op luchtkwaliteit en juridische onderbouwing** achten de ondertekenaars het bewezen dat er strengere maatregelen genomen kunnen en moeten worden bij elektriciteitsproductie met kolen. **De CO₂-besparing die hiermee gepaard gaat is zeer groot. Hierbij is rekening gehouden met uitstoot van vervangende centrales (aardgas) en de door de overheid ingeboekte CO₂-besparing door het vergunde aandeel biomassa dat niet meer door gaat.** De lage kosten per vermeden ton CO₂ maakt strengere maatregelen voor kolencentrales een zeer effectieve en belangrijke klimaatmaatregel, ook in vergelijking met vele andere klimaatmaatregelen. Ook is het juridisch legitiem om een beperkt deel van de gederfde inkomsten te compenseren in plaats van het geheel, wat belangrijk is voor het beheersbaar houden van de gemeenschappelijke kosten. Eigenaren van kolencentrales hebben namelijk ook een risico dat kon worden verwacht in verband met voorzienbaarheid, de dringendheid van CO₂-reductie en het bedrijfsrisico van vervuilen. Deze kan op eventueel toe te kennen nadeelcompensatie in mindering worden gebracht. Tot slot zijn alle vier de scenario's ook in algemene zin juridisch houdbaar.

OPROEP

Op basis van het voorgaande en de klimaaturgentie roepen we op een wijziging van de Wet Verbod op Kolen bij Elektriciteitsproductie die de einddatum voor kolengebruik stelt op 2025. Bij een vervroeging van het verbod op kolen blijft de eerder gegeven beoordeling inzake voorzienbaarheid en fair balance (evenredigheid, dringendheid van de maatregel, eigen rol van de bedrijven) onveranderd, terwijl de urgentie van ingrijpen om CO₂ te reduceren alleen maar groter is geworden. De recente bevindingen van het IEA en het rapport van NCI tonen aan dat bij uitvoering van huidige en voorziene maatregelen **de klimaatdoelen voor 2030 niet worden gehaald, en de uitstoot tot 2030 ook veel te hoog is.** Het vervroegd stoppen met kolen past ook goed in de ambitie van het kabinet om de uitstoot die gepaard gaat met het opheffen van de productiebeperking te compenseren¹⁶ en te voldoen aan een uitstootscenario dat past bij maximaal 1.5 graden opwarming van de aarde. Hoewel er met scenario 2 (incl. productiebeperking vanaf 2023) meer CO₂ wordt bespaard, erkennen we dat er wel voldoende tijd nodig is om een stabiele situatie te creëren ten aanzien van leveringszekerheid. Iets wat per 2025 goed mogelijk is als wordt ingezet op energiebesparing, meer hernieuwbare energie, en in het uiterste geval tijdelijk additionele import van LNG. Scenario 3 en 4 leiden tot een aanzienlijk lagere CO₂-besparing in vergelijking met scenario 1 en 2, met ook hogere kosten per vermeden ton CO₂.

De afhankelijkheid van Russisch gas wordt snel afgebouwd door besparing en het aanboren van alternatieve bronnen van aardgas. De noodgreep om kolen weer volledig in te zetten is spoedig niet meer nodig. Deze noodgreep acht jaar lang doorzetten is onnodig en doet het effect van andere klimaatmaatregelen teniet. De onnodige uitstoot van de kolencentrales tussen nu en 2030 komt overeen met 275 miljard autokilometers¹⁷, bijna 6,9 miljoen keer de aarde rond. **Natuur & Milieu, het Longfonds, Greenpeace Nederland, de Jonge Klimaatbeweging en onafhankelijke klimaat en economie wetenschappers¹⁸ roepen daarom op om het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie per 2025 te verbieden door een wijziging van de Wet Verbod op Kolen bij Elektriciteitsproductie en de vrijgekomen rechten uit de markt te halen¹⁹.**

16) <https://klimaatweb.nl/beleid/aanbieding-concept-klimaatnota-compenserende-maatregelen-kolencentrales-en-platform-voor-maatschappelijke-dialog-en-reflectie/>

17) Op basis van 33 Mton besparing en 120 gram CO₂ uitstoot per autokilometer

18) Rick van der Ploeg, Jeroen van den Bergh, Mark Sanders, Wouter Botzen

19) Op basis van Artikel 12 lid 4 van de ETS richtlijn mogen lidstaten hun veiligheidsvolumes verminderen met maximaal het aantal rechten die vrijkomen bij eventuele sluiting van centrales. Dit zal niet voor alle vrijkomende rechten nodig zijn aangezien een deel van de rechten in de Market Stability Reserve terecht zal komen waarvan elk jaar 12% wordt geschrapt. Het waterbedeffect is dus beperkt.

BIJLAGE 1: JURIDISCHE ONDERBOUWING BIJ DE OVERIGE DRIE SCENARIO'S

Een uitvoerige analyse is [hier beschikbaar](#).

HUDIGE WET VERBOD OP KOLEN

Voor de juridische onderbouwing van de Wet Verbod op Kolen is het belangrijk te noemen dat er geen sprake is van "onteigening", maar van het "**reguleren van eigendom**". Dit laatste is een veel minder vergaande inmenging door de overheid. Bij het ingaan van deze wet meende de regering dat het verbod op kolen een kolen 'een geoorloofde inmenging betreft op het eigendomsrecht'²⁰. Immers, de **gebruiksmogelijkheden van de centrales worden beperkt, en dus niet verboden**. Ook wanneer deze eigendomsregulering zou leiden tot sluiting van de centrales, zouden de eigenaren van de centrales economische belangen en zinvolle gebruiksmogelijkheid houden ten aanzien van hun onderneming²¹.

De "inbreuk op het eigendomsrecht" dat voortvloeit uit de Wet verbod op kolen wordt gerechtvaardigd doordat er wordt voldaan de volgende principes binnen het eigendomsrecht:

- 1. Legaliteit:** Het verbod op kolen is duidelijk in wet geregeld.
- 2. Legitimiteit:** De beoogde CO₂-reductie is een dwingende reden van algemeen belang. Te weten: het voldoen aan de internationale klimaatafspraken en het voorkomen van 'klimaatontwrichting'. Door de urgentie om de doelen te halen en de grote bijdrage die kolenstook aan de CO₂-emissies levert, volstaan minder ingrijpende maatregelen niet.
- 3. Evenredigheid (fair balance):** Hierbij wordt stilgestaan bij:
 - De **voorzienbaarheid** van CO₂-reductiemaatregelen voor de centrales²²
 - Het principe van 'de **vervuiler betaalt**'
 - Het **mogen blijven gebruiken van de centrales** met andere brandstoffen.
 - De **ruime overgangperiode** die geldt tot 2030.

Ook bij productiebeperking van kolen is op dezelfde gronden geen sprake van onteigening.

Evenals voor het verbod op kolen vanaf 2030 is de maatregel van productiebeperking in de toelichting op de wetswijziging getoetst aan het eigendomsrecht. Op dezelfde gronden als voor het verbod op kolen is vastgesteld dat de maatregelen van productiebeperking de eigendom reguleert en dat geen sprake is van onteigening. Ook deze inmenging in het eigendomsrecht is door de regering getoetst aan de eisen van legaliteit, legitimiteit en evenredigheid.

Voor alle vier scenario's voor het beëindigen van kolenstook en/of beperking van energieopwekking uit kolen zijn de principes van het eigendomsrecht ook van toepassing. Daarbij gelden ook voor nadeelcompensatie de criteria die in de rechtspraak zijn afgeleid van artikel 1 EP EVRM, legaliteit, legitimiteit, evenredigheid en voorzienbaarheid.

Scenario 1

Voor scenario 1 (*de kolencentrales mogen op 100% draaien tot 2025 en moeten daarna sluiten*) zal het aanhangige wetsvoorstel 'voortijdige intrekking van de productiebeperking' tot een wetswijziging moeten leiden, zodat de productiebeperking in de jaren tot 2025 uit de Wet verbod op kolen wordt gehaald. Met die afschaffing vervalt voor de exploitanten van kolencentrales de aanspraak op de ruimhartige regeling uit het Besluit nadeelcompensatie voor de productiebeperking tot 2025.

Voor het naar voren halen van het verbod op productie van elektriciteit uit kolen van 2030 naar 2025 is een **wijziging van de Wet verbod op kolen nodig**. Het vervroegde verbod op kolen zal ertoe leiden dat er **geen sprake meer is van de**

20) Eigendomsrecht is beschermd onder artikel 1 EP EVRM

21) Na eventuele sluiting van de centrales behouden de verschillende activa, zoals de grond, het bedrijfsgebouw en de inventaris een aanzienlijke waarde. Zo zijn alle centrales gelegen op gunstige locaties nabij een haven, welke voor het gebruik van andere brandstoffen in dezelfde mate relevant blijft. Gezien de gunstige locatie en de grootte van de bedrijfsterreinen, behoudt de grond een aanzienlijke waarde ook in geval van eventuele bedrijfsbeëindiging

22) Volgens de regering was 'al duidelijk voor de bouw van enkele centrales dat de CO₂-uitstoot van deze centrales tijdens hun levensduur tot nul zou moeten worden teruggebracht'. Daarnaast was vanaf 2005 ook duidelijk dat de noodzakelijke klimaatdoelstellingen zouden vragen om verdergaande CO₂-reductie bij de centrales'. Ook de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft, zo wordt in de memorie van toelichting aangehaald, vastgesteld 'dat CO₂-reductie maatregelen ten minste vanaf 2007 voorzienbaar waren'

ruime overgangstermijn. Andere principes die juridisch onderbouwden dat kolenstook verboden kon worden zonder nadeelcompensatie, namelijk **algemene voorzienbaarheid** van CO₂-beperkende maatregelen, het **dwingende algemene belang** (op basis van de Urgenda-uitspraak en voorkomen van ontwrichtende klimaatverandering) en het beginsel '**de vervuiler betaalt**', blijven wel van kracht bij het naar voren halen van het verbod naar 2025.

De voorzienbaarheid, *fair balance*, en steeds grotere urgentie van ingrijpende klimaatmaatregelen maken een **vervroegd verbod op elektriciteitsproductie uit kolen gerechtvaardigd en noodzakelijk**. Dat er tot 2025 zonder productiebeperking geld kan worden verdiend door de exploitanten, compenseert de schade door een naar 2025 vervroegd verbod op kolen niet. Dat staat juridisch los van eventuele nadeelcompensatie in verband met vervroegde beëindiging van het gebruik van kolen. Juridisch is het daarom houdbaar om bij invoering van een wettelijk vervroegd verbod op kolen per 1 januari 2025 een regeling voor nadeelcompensatie in te voeren, die voorziet in de eerder toegelichte **procentueel afnemende jaarlijkse vergoeding voor schade en kosten van de centrales**. Op de nadeelcompensatie wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

Scenario 2

De productiebeperking van 35% wordt weer ingevoerd tot 2025 en de kolencentrales moeten daarna sluiten.

Voor het invoeren van de productiebeperking van 35% tot 2025 is nodig dat het aanhangige wetsvoorstel voortijdige intrekking productiebeperking wordt teruggetrokken. Daarmee blijft de huidige Wet verbod op kolen van kracht. De regeling voor nadeelcompensatie in het Besluit nadeelcompensatie zou dan van toepassing blijven. **Daarbij is wel nodig dat deze genereuze regeling wordt aangepast zodat niet ook voorzienbare gederfde inkomsten worden vergoed.**

Voor het naar voren halen van het verbod op elektriciteitsproductie uit kolen geldt qua wetswijziging en qua nadeelcompensatie dezelfde argumentatie als voor scenario 2, namelijk een **gradueel aflopende nadeelcompensatie**.

Scenario 3

De productiebeperking van 35% wordt weer ingevoerd en zal na 2024 verlengd worden tot 2030

Ook dit scenario is juridisch mogelijk. Wel is er voor het invoeren van een productiebeperking vanaf 1 januari 2025 is een wetswijziging nodig, vergelijkbaar met de wetswijziging waarbij de huidige (nu nog geldende) regeling voor productiebeperking tot en met 2024 is ingevoerd. Dit kan goed worden beargumenteerd vanuit de eerder besproken principes van het eigendomsrecht. Ook hier geldt dat bij het verbod op kolen per 2030 gewicht toegekend is aan de **lange overgangperiode** van meer dan tien jaar, waarin de bedrijven hun bedrijfsvoering kunnen aanpassen op het verbod op gebruik van kolen. **Een aanvullende productiebeperking vanaf 2025 zou daarom zo snel mogelijk moeten worden aangekondigd**, zodat de bedrijven voldoende tijd hebben om de daarvoor nodige aanpassingen door te voeren.

Op basis van feitelijke mogelijkheden moet worden beargumenteerd in hoeverre de tijd die rest tot 2025 een later jaar voldoende zou zijn om (een deel van) de schade en kosten door de productiebeperking, bijvoorbeeld door inzet van alternatieve brandstoffen, te voorkomen. In de wet waarbij een aanvullende productiebeperking voor de periode 2025 tot 2030 wordt ingevoerd, dient er dan ook in een regeling voor vergoeding een **aflopend percentage en/of een overgangsperiode** te worden voorzien. Hierbij dient steeds ook de schade die voor risico van de eigenaren van de kolencentrales dient te blijven in verband met voorzienbaarheid, de dringendheid van CO₂-reductie en het bedrijfsrisico van vervuilen, op eventueel toe te kennen nadeelcompensatie in mindering te worden gebracht.

Scenario 4

De productiebeperking van 35% wordt weer ingevoerd tot 2025. Daarna mogen kolencentrales tot 2030 weer op 100% draaien waarna ze in 2030 moeten staken met het stoken van kolen.

Dit scenario is juridisch mogelijk omdat het feitelijk een voortzetting betreft van de huidige al vastgestelde regeling. Voor dit scenario is het wel nodig dat het wetsvoorstel vroegtijdige intrekking van de productiebeperking dat op 22 september 2022 werd ingediend wordt teruggetrokken. Daarnaast is het nodig dat deze genereuze regeling wordt aangepast zodat niet ook voorzienbare gederfde inkomsten worden vergoed.

BIJLAGE 2: HUIDIGE COMPENSATIEREGELING TE GENEREUS

In deze bijlage lichten we de bestaande compensatieregeling toe en onderbouwen we waarom deze te genereus is.

Hoe steekt de huidige compensatieregeling voor productiebeperking in elkaar en waarom is die te genereus?

Om een compensatieregeling in te voeren bij een verbod op kolenstook is het goed om naar de huidige compensatieregeling voor de productiebeperking te kijken. Bij invoering van de compensatieregeling vond de regering dat, ondanks dat er geen sprake is van onteigening van de kolencentrales (er is immers alle mogelijkheid om andere brandstoffen dan kolen toe te passen), de invoering van een productiebeperking voor kolencentrales de verdien capaciteit voor exploitanten van kolencentrales beperkt gedurende de overgangperiode totdat het verbod op kolen in zou gaan. Voor de eigenaren van de centrales zou het namelijk niet voorzienbaar zijn dat de terugverdienmogelijkheden in die overgangperiode wettelijk beperkt zouden worden. Verder zou de productiebeperking 'niet behoren tot het normale bedrijfsrisico'.

Echter, ten aanzien van de schade als gevolg van de productiebeperking is uitdrukkelijk opgenomen dat **alleen schade die niet voor rekening van de exploitant** hoort te blijven, in aanmerking komt voor vergoeding. Er is in de memorie van toelichting in het geheel geen nadere invulling gegeven aan wat in dit kader wel en niet 'tot het normale bedrijfsrisico' hoort. In het besluit nadeelcompensatie wordt in wezen vergoeding toegekend voor alle door de productiebeperking misgelopen inkomsten, zonder daarbij te wegen of een deel van die schade voor rekening van de exploitant hoort te blijven.

Ook hadden de bedrijven ten tijde van de vergunningverlening en het van kracht worden van de vergunningen voor de nieuwe kolencentrales wel degelijk **redelijkerwijs kunnen verwachten dat er toekomstige beperkende maatregelen en kosten als gevolg van reductie van de CO₂-uitstoot van de centrales** zouden komen. Dit wekt de vraag op in hoeverre de exploitanten aanspraak maken op compensatie voor de kosten die het gevolg zijn van een beperking of een eerder verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie²³.

De toepassing van het Besluit nadeelcompensatie bij de Wet Verbod op Kolen leidt hierdoor tot een **zeer ruimhartige vergoeding** van productieverlies en kosten door de productiebeperking in de jaren tot 2025. Er is bij dit Besluit namelijk **niet getoetst op algemene voorzienbaarheid van CO₂-reducerende maatregelen, 'de vervuiler betaalt' en 'normaal bedrijfsrisico'**. Bij de huidige hoge energieprijzen zal nadeelcompensatie voor de productiebeperking op grond van het Besluit nadeelcompensatie daarnaast hoger kunnen uitvallen dan oorspronkelijk was voorzien.

Waarom is er bij een vervroegd verbod op kolen wel sprake van beperkte nadeelcompensatie?

Zoals eerder aangegeven is voor het naar voren halen van het verbod op productie van elektriciteit uit kolen van 2030 naar 2025 is een **wijziging van de Wet verbod op kolen** nodig. Voor de beëindiging van de inzet van kolen (nu vanaf 2030) wordt er niet voorzien in nadeelcompensatie. De onderbouwing hiervoor bleef overeind in de rechtszaak die RWE en Uniper aanspanden tegen de staat en waarin eind november 2022 de rechter de staat gelijk gaf²⁴. Een vervroeging van het verbod op kolen zal ertoe leiden dat er **geen sprake meer is van de ruime overgangstermijn** tussen het besluit in 2019 en de inwerkingtreding van de wet in 2030: een principe waarop is gebaseerd dat er vanaf de sluiting van kolencentrales geen sprake zou zijn van nadeelcompensatie. Een overgangstermijn van circa twee jaar zal waarschijnlijk te kort zijn voor de centrales om hun bedrijfsvoering aan de passen aan een kolenstop. **Echter, hoe meer tijd verstrijkt, hoe meer mogelijkheden voor aanpassing van de bedrijfsvoering voor de bedrijven binnen bereik zullen komen. Juridisch is het daarom houdbaar om bij invoering van een wettelijk vervroegd verbod op kolen per 1 januari 2025 een regeling voor nadeelcompensatie in te voeren, die voorziet in een lineair afnemende jaarlijkse vergoeding voor schade en kosten van de centrales, waarbij als uitgangspunt geldt dat hoe dichterbij 2030 wordt genaderd, hoe lager de vergoeding wordt.**

23) Uit financiële jaarstukken RWE, Onyx en Uniper zouden aanzienlijke afschrijvingen van waarde van centrales blijken. Dit suggereert dat de compensatieregeling beperkt rekening houdt met de te verwachten waardedaling van de centrales, en daarmee mogelijk te hoog uitvalt.

24) <https://www.nu.nl/economie/6239330/kolencentrales-krijgen-geen-compensatie-voor-klimaatbeleid-van-overheid.html>

