

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Economische Zaken en Klimaat  
De heer ir. E.D. Wiebes  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Datum  
27 juli 2018

Onderwerp  
Wetsvoorstel verbod op  
kolen bij elektriciteits-  
productie

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
MvH/RvZ/MR/bs/  
ATR0267/2018-U108

Bijlage(n)

Geachte heer Wiebes,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 29 mei 2018 het voorstel voor de “Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie” ontvangen. Het wetsvoorstel is voor consultatie aangeboden van 19 mei tot 16 juni 2018. Met deze wet wordt geregeld dat de vijf nog functionerende kolencentrales in ons land voor de elektriciteitsproductie in de toekomst geen gebruik meer mogen maken van kolen. Het doel is de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verminderen om te kunnen voldoen aan de klimaatambities en afspraken waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. Het uitgangspunt hierbij is dat het mogelijk is de huidige centrales geschikt te maken voor andere brandstoffen dan kolen.

## Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

- Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
- Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
- Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
- Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

## 1. Nut en noodzaak

Met het regeerakkoord streeft kabinet naar een reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van 49% in 2030 in Nederland (ten opzichte van 1990). Tevens wil het kabinet het voortouw nemen in het verhogen van de doelstelling van de Europese Unie naar een CO<sub>2</sub>-reductie van 55% in 2030 (ten opzichte van 1990). In het ‘Energieakkoord voor duurzame groei’ (2013) is daarom afgesproken dat de vijf oudste kolengestookte elektriciteitscentrales in Nederland sluiten. Drie centrales zijn gesloten per 1 januari 2016 en twee centrales per 1 juli 2017. Op dit moment zijn in Nederland nog vijf kolengestookte elektriciteitscentrales in gebruik. Om een verdere reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot bij

### Contact

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
info@atr-regeldruk.nl

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

kolengestookte elektriciteitsproductiecentrales te realiseren, kiest het kabinet, na onderzoek naar de mogelijkheden, voor de invoering van een verbod op het gebruik van kolen als brandstof voor de elektriciteitsproductie. Deze keuze biedt de ruimte om de centrales geschikt te maken voor andere brandstoffen voor de productie van elektriciteit.

Het college constateert dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn onderbouwd en heeft op dit punt geen aanvullende opmerkingen of adviespunten.

## **2. Minder belastende alternatieven**

In november 2015 heeft de Tweede kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht de Nederlandse kolencentrales uit te faseren. De Kamer verzoekt tevens om daarvoor met de sector een plan op te stellen, waarbij rekening gehouden wordt met de groei van het aandeel hernieuwbare energie, de juridische en financiële aspecten, potentiële weglekeffecten van CO<sub>2</sub>-uitstoot naar het buitenland, leveringszekerheid van energie en innovatie. Om het onderzoeksproces te begeleiden is destijds een stuurgroep ingesteld met de betrokken energiebedrijven en Energie Nederland. Daarnaast is een adviesgroep ingesteld waarin maatschappelijke organisaties, zoals VNO-NCW, FNV, Greenpeace, Stichting Natuur & Milieu, NVDE, VEMW, IPO, Havenbedrijf Rotterdam op uitnodiging van de minister zitting hebben genomen.<sup>1</sup>

Het onderzoek heeft geleid tot 29 maatregelen, die zijn beoordeeld op haalbaarheid en effectiviteit. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel bleken veel maatregelen ofwel (juridisch) niet haalbaar zijn, danwel niet effectief of efficiënt te zijn om de uitfasering van kolen en de CO<sub>2</sub>-reductie te realiseren. Tien maatregelen bleken wel effectief of efficiënt. Eén van die maatregelen is het introduceren van een verbod op de productie van elektriciteit met kolen met inachtneming van een overgangperiode.

Het college concludeert dat diverse maatregelen en scenario's zijn onderzocht en gewogen om effectief en efficiënt het beoogde doel te bereiken. De toelichting bij het voorstel maakt duidelijk dat de gekozen maatregel effectief en efficiënt is. Niet duidelijk is of hiermee ook is gekozen voor het minst belastende alternatief. Het college ziet op dit punt geen aanleiding tot het maken van aanvullende opmerkingen.

## **3. Werkbaarheid**

Voor de overgangperiodes voor de productie-installaties wordt gedifferentieerd op basis van het netto elektrisch rendement van een centrale.<sup>2</sup> Voor productie-installaties met een netto elektrisch rendement van 40% tot 44% wordt voorgesteld het verbod op 1 januari 2025 in te laten gaan. Om in productie te blijven moet de kolencentrale uiterlijk 1 januari 2025 zijn omgezet naar een andere brandstofcentrale. Voor kolengestookte elektriciteitsproductiecentrales met een netto elektrisch rendement van 44% of meer wordt voorgesteld het verbod pas effect te laten hebben op 1 januari 2030. Een langere overgangperiode ligt niet in de rede gelet op de klimaatdoelstellingen.

Het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat de centrales voldoende voorbereid (hadden kunnen) zijn op de maatregelen. Toch is in de wet ook opgenomen dat de minister op verzoek van een exploitant van een productie-installatie een tegemoetkoming kan verlenen als de desbetreffende exploitant aantoont dat hij ten gevolge van het verbod, ten opzichte van andere exploitanten van een kolengestookte productie-installatie, onevenredig zwaar wordt geraakt.

---

<sup>1</sup> Voor een overzicht van alle onderzochte maatregelen en uitgevoerde onderzoeken, zie de brief van minister Kamp d.d. 19-1-2017: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/01/19/kamerbrief-kolencentrales-in-nederland>

<sup>2</sup> Een centrale heeft een hoger netto elektrisch rendement als zij meer elektriciteit kan produceren met dezelfde hoeveelheid brandstof.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt uitgebreid ingegaan op de “voorzienbaarheid” van de voorgestelde maatregelen voor de kolencentrales. Gesteld wordt dat op grond van uitspraken van voorgaande kabinetten en parlementen al lange tijd voorzienbaar is voor eigenaren van kolengestookte productie-installaties dat zij op termijn geraakt zouden worden door overheidsmaatregelen die beogen de CO<sub>2</sub>-uitstoot van Nederland vergaand te reduceren.

Voorgaande kabinetten hebben eigenaren de mogelijkheden geboden hun centrales aan te passen, zodat deze beter zouden passen in een CO<sub>2</sub>-arme energievoorziening. Zo hebben zij sinds 2003 de mogelijkheid gehad om gebruik te maken van subsidieregelingen voor bij- en mee-stook van biomassa. Vanaf 2011 is de SDE+ regeling (stimulering duurzame energie) voor de bij- en mee-stook van biomassa. Een deel van de subsidie is benut voor de benodigde aanpassingen aan de centrales. Vier centrales maken momenteel gebruik van voor de bij- en mee-stook van biomassa, aldus de toelichting.

Het de bedoeling dat de wet zo spoedig mogelijk inwerking treedt, nadat deze is aangenomen. Hiermee wordt mogelijk afgeweken van de vaste verandermomenten (VVM: per 1 juli of 1 januari). Volgens de toelichting is dit te rechtvaardigen, omdat de ondernemingen die het betreft, zo spoedig mogelijk moeten weten waar zij aan toe zijn. In het licht van de redenering dat het voor bedrijven al lange tijd voorzienbaar is dat de overheid maatregelen neemt die beogen de CO<sub>2</sub>-uitstoot van Nederland vergaand te reduceren, overtuigt deze argumentatie niet. Volgens het kabinetstandpunt over de VVM-systematiek zijn er vier uitzonderingsgronden om af te wijken van de vaste data: hoge, buitensporige private of publieke kosten van vertragingen of vervroeging, spoed- of noodregelgeving, reparatieregelgeving en Europese of internationale regelgeving. Onderhavige maatregelen vallen hier niet onder.

### **3.1 Het college adviseert voor het tijdstip van inwerkingtreding van de wet vast te houden aan de systematiek van de VVM (vaste verandermomenten).**

De wijziging van het productieproces en de ombouw van de centrales vraagt, naast technische aanpassingen, mogelijk ook aanpassingen in de bedrijfsvoering, zoals de aanvraag van vergunningen en het inregelen en optimaliseren van de centrale. Voor de kolengestookte installaties zijn de provincies het bevoegd gezag. Om de omzetting van de centrales binnen de gestelde periode te realiseren, is een goede samenwerking/ afstemming tussen de centrales en de betrokken overheden en tussen de overheden onderling van belang.

### **3.2 Het college adviseert toe te zien op de samenwerking en afstemming en indien nodig deze te organiseren en coördineren.**

## **4. Gevolgen regeldruk**

In de versie van het wetsvoorstel dat ter consultatie is gegaan is een beknopte paragraaf opgenomen over de mogelijke effecten voor de regeldruk. ATR heeft na de consultatie een “voorzet” voor een meer ingevulde regeldrukparagraaf ontvangen. Het verdient aanbeveling voortaan ten behoeve van de brede consultatie een zo volledig mogelijk overzicht te geven van de gevolgen voor de regeldruk. Bij de (mogelijke) gevolgen voor de regeldruk gaat het om de volgende aspecten:

- De eenmalige/incidentele kosten die de centrales als gevolg van de wetwijziging moeten maken, zoals het inwinnen van intern en extern advies, het aanvragen van vergunningen en het inregelen van installaties.

- De eenmalige investering die de centrales moeten doen om deze geschikt te maken voor andere brandstoffen.
- De eventuele structurele lasten die gepaard gaan met de keuze voor (een) andere brandstof(fen) om elektriciteit op te wekken.
- De eventuele consequenties voor de centrales voor de wijze en frequentie van verantwoording.

Bij de berekening van de regeldrukkosten voor bedrijven is het nodig onderscheid te kunnen maken tussen de bedrijfseigen kosten en de kosten die voortvloeien uit de gewijzigde wet- en regelgeving. In het geval van de kolencentrales is dat misschien pas in een later stadium mogelijk.

**4.1 Het college adviseert de gevolgen voor de regeldruk verder in beeld te brengen in de toelichting bij het wetsvoorstel. Hierbij is het met name van belang inzicht te verwerven in de mate waarin de kosten als bedrijfseigen moeten worden gezien.**

### **Dictum**

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris