

Vergaderjaar 2020–2021

35 668

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT ¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 21 oktober 2020 en het nader rapport d.d. 7 december 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Economische Zaken en Klimaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 september 2020, nr. 2020001925, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 oktober 2020, nr. W18.20.0338/IV, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 22 september 2020, no.2020001925, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie, met memorie van toelichting.

Ter uitvoering van het bevel van de rechtbank in de Urgenda-zaak dat door het hof in hoger beroep is bekrachtigd en door de Hoge Raad in stand is gelaten (hierna: het Urgenda-bevel), voorziet het wetsvoorstel in een plafond voor de uitstoot van CO₂ door kolencentrales voor de jaren 2021, 2022 en 2023.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de periode van de maatregel, de verhouding van het wetsvoorstel tot het Unierecht en over de handhaving. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en zo nodig van het wetsvoorstel.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1. Context en inhoud wetsvoorstel

Op grond van het Urgenda-bevel dient de Nederlandse Staat de uitstoot van broeikasgassen per eind 2020 met minstens 25% terug te brengen ten opzichte van 1990. De toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt dat het op basis van ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de verwachting is dat de Staat in de jaren 2021, 2022 en 2023 zonder aanvullend beleid niet aan het Urgenda-bevel zal kunnen voldoen.

Dit voorstel beoogt de benodigde aanvullende reductie te realiseren en voorziet in een tijdelijke productiebeperking voor de kolencentrales. Het voorstel bepaalt dat een productie-installatie, als bedoeld in de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, bij de opwekking van elektriciteit met behulp van kolen, in de jaren 2021, 2022 en 2023 niet meer CO₂ mag produceren dan een bepaald percentage van het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou kunnen worden bij volledige inzet van het opgesteld vermogen van de productie-installatie («CO₂-plafond»).

In het aan de Afdeling advisering voorgelegde voorstel is de hoogte van het CO₂-plafond nog niet vastgesteld, maar is aangegeven dat het gaat om een percentage dat tussen de 25 en 35 procent zal komen te liggen van het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou kunnen worden bij volledige inzet van de kolencentrale. Het precieze percentage is afhankelijk van verschillende factoren waarover pas later in het najaar duidelijkheid komt, aldus de toelichting. Het gaat onder meer om de analyses van het Planbureau voor de Leefomgeving en de uitkomst van een parallel subsidietraject voor de vrijwillige sluiting van één van de kolencentrales waarmee een aanvullende reductie kan worden gerealiseerd.

Omdat de CO₂-reductie vanwege het Urgenda-bevel op korte termijn nodig is, is de beoogde inwerkingtredingsdatum van dit voorstel 1 januari 2021.

In het wetsvoorstel is het productieplafond op 35% vastgesteld. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is tevens in deze lijn aangepast en de keuze voor het percentage van 35% is onderbouwd. Deze voorgestelde hoogte van het plafond is bepaald op basis van de benodigde CO₂-reductie afkomstig uit de ramingen van het Planbureau voor de Leefomgeving en op basis van de technische mogelijkheden van de centrales.

2. Periode van de maatregel

De in het wetsvoorstel voorziene productiebeperking voor kolencentrales geldt voor de jaren 2021, 2022 en 2023. Ook in de jaren daarna zal de uitstoot van CO₂ structureel minimaal aan het Urgenda-bevel moeten voldoen. De vraag rijst op welke wijze dat is verzekerd, nu de periode van de maatregel tot en met 2023 loopt.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting nader op in te gaan.

Het advies van de Afdeling heeft geleid tot een heroverweging van de duur van de maatregel. Daarbij zijn tevens de jongste cijfers uit de Klimaat- en Energieverkenning 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving betrokken. Die cijfers leiden tot de conclusie dat ook in 2024 mogelijk nog een opgave resteert om aan het Urgenda-bevel te voldoen. Op grond hiervan is het wetsvoorstel aldus aangepast dat thans wordt voorgesteld de duur van de productiebeperking te laten gelden

voor de jaren 2021, 2022, 2023 en 2024. De memorie van toelichting is tevens in deze lijn aangepast.

3. Verhouding tot het Unierecht

De toelichting vermeldt dat het voorstel raakvlakken heeft met de Richtlijn industriële emissies (Rie) en dat van de mogelijkheid gebruikt wordt gemaakt om op grond van artikel 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verdergaande beschermingsmaatregelen te treffen ter preventie en bestrijding van verontreiniging, waaronder CO₂-emissies, door industriële activiteiten.

De Afdeling merkt op dat ook bij het treffen van verdergaande beschermingsmaatregelen op grond van het Europese loyaliteitsbeginsel het nuttig effect van de Rie dient te worden gewaarborgd. De Rie bevat een algemeen kader voor preventie en bestrijding van verontreiniging door industriële activiteiten. Dit kader is onder meer van toepassing op kolencentrales, zij het dat de broeikasgasuitstoot van kolencentrales in het bijzonder wordt gereguleerd door de ETS-richtlijn.

De Rie (artikel 9) verbiedt het de lidstaten om emissiegrenswaarden voor CO₂ te verbinden aan vergunningen die op grond van de richtlijn onder meer aan kolencentrales moeten worden verleend. Het gaat hier weliswaar niet om een productiebeperking die aan de vergunning wordt verbonden maar om een wettelijke maatregel. Toch doet de vraag zich voor hoe het voorstel voor een tijdelijke (wettelijke) beperking aan de emissies van kolencentrales, zich verhoudt tot het genoemde verbod uit de richtlijn en de verdere inhoud en strekking van de richtlijn.

Verder moet de Commissie op de hoogte worden gesteld van verdergaande beschermingsmaatregelen die op grond van artikel 193 VWEU worden getroffen en dienen deze in overeenstemming te zijn met de Verdragen. De toelichting vermeldt niet of aan deze voorwaarden is voldaan.

De Afdeling adviseert de toelichting op de genoemde punten aan te vullen.

Het advies van de Afdeling is aanleiding geweest om de memorie van toelichting aan te vullen. Opgemerkt is dat de richtlijn en daarmee de beschermende maatregelen in die richtlijn zijn vastgesteld uit hoofde van artikel 192 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Op grond van artikel 193 van het desbetreffende verdrag kan een lidstaat aanvullende maatregelen treffen om de doelen van de richtlijn – de door industriële activiteiten veroorzaakte verontreiniging te voorkomen, te verminderen en zoveel mogelijk uit te bannen – te verwekelijken. Het wetsvoorstel is daarmee verenigbaar met de richtlijn. Het doorkruist ook niet het nuttig effect van het eerder aangehaalde artikel 9 van de richtlijn. Artikel 9 beoogt het nuttig effect van de ETS-richtlijn te waarborgen. De kolencentrales die door het wetsvoorstel worden getroffen zullen weliswaar naar verwachting minder ETS-rechten nodig hebben, maar dit zal slechts in beperkte mate van invloed zijn op de ETS-markt en op de prijs van CO₂-rechten. Deze markt is namelijk Europees en wordt ondersteund door het mechanisme van de marktstabiliteitsreserve (MSR). Het totaal aantal ETS-rechten binnen Europa wordt geraamd op 1.818 Mton in 2020. Een CO₂-reductie van drie tot vier Mton zou dan uitkomen op slechts 0,18 tot 0,22% van het totaal. Het nuttig effect van de ETS-richtlijn blijft daarmee in tact en de maatregel is in overeenstemming met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

4. Handhaving

De mogelijkheden tot handhaving van de voorgestelde productiebeperking zijn, voor zover het gaat om het jaar 2023, beperkt. Uit de toelichting blijkt dat in geval van overtreding van het percentage van de toegestane productie in 2021 en 2022, het percentage toegestane productie in de jaren daarop wordt verlaagd met het aantal procentpunten dat in het jaar daarvoor teveel is geproduceerd. Maar voor het jaar 2023 is dat niet meer mogelijk. Er kan dan alleen nog een bestuurlijke boete van maximaal 10 procent van de netto-omzet worden opgelegd. De vraag is of een dergelijke boete ook bij een forse overschrijding van het plafond, onder alle (markt)omstandigheden en voor alle exploitanten, voldoende effectief werkt om naleving van de voorgestelde maatregel in het laatste jaar te verzekeren.

Uit de uitvoeringstoets blijkt dat de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) van mening is dat normaliter dit maximum toereikend zal zijn om het economisch voordeel van overschrijding te kunnen afromen. De NEa benadrukt echter ook dat bij een zeer grote overschrijding het boetemaximum mogelijk niet toereikend is, in het bijzonder in de situatie dat een exploitant in 2021 het plafond overschrijdt, en in 2023 blijkt dat de exploitant dat niet heeft gecompenseerd in 2022.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

Het advies van de Afdeling is aanleiding geweest om het wetsvoorstel aan te passen. In plaats van een maximum van 10% van de omzet wordt voorgesteld om een bestuurlijke boete te kunnen opleggen met een maximum van 20% van de omzet. Daarmee wordt voorkomen dat het te behalen voordeel als gevolg van het overtreden van de productiebeperking groter kan zijn dan de boete die ten hoogste kan worden opgelegd. De memorie van toelichting is hierop tevens aangepast. Ook is aan de memorie van toelichting een paragraaf over de uitvoeringstoets van de NEa en mijn reactie daarop toegevoegd. Opgemerkt is dat ook die uitvoeringstoets aanleiding gaf tot de genoemde aanpassing. Naar aanleiding van interdepartementaal overleg is de motivering waarom de handhavingsbevoegdheden niet worden opgedragen aan het bestuur van de NEa als zbo verbeterd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting hoofdstuk 2 (Achtergrond) te actualiseren. De reductieopgave in verband met het Urgenda-vonnis wordt onderbouwd met de meest actuele cijfers uit de Klimaat- en Energieverkenning 2020 die op 30 oktober 2020 is gepubliceerd.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes