

Vergaderjaar 2013–2014

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 252

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2014

Hierbij informeer ik uw Kamer, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Staatssecretaris van Financiën, over de uitkomst van de verkenning van alternatieven voor de afspraak in het Energieakkoord over de jaren tachtig kolencentrales. Met deze brief voldoe ik aan mijn toezeggingen gedaan tijdens het Verzamel Algemeen Overleg Energie op 18 februari 2014 (Kamerstuk 33 750 XIII, nr. 121) en op 26 juni 2014.

Aanleiding

Het Energieakkoord voor duurzame groei wil een krachtige impuls geven aan de economie en het mogelijk maken om grote stappen te zetten richting een energievoorziening die in 2050 volledig klimaatneutraal is. Partijen hebben zich aan een aantal doelen verbonden, waaronder een toename van het aandeel van hernieuwbare en schonere energieopwekking. Een van de afspraken in het Energieakkoord betreft de vervroegde afbouw van de capaciteit van jaren 80-kolencentrales in Nederland. Dit onderdeel van het akkoord was opgenomen onder voorwaarde van «toetsing» door de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De ACM heeft op 26 september 2013 een analyse gepubliceerd waarin aangegeven wordt dat de afspraak over de sluiting van kolencentrales in strijd zal zijn met het kartelverbod van artikel 6 Mededingingswet en artikel 101 VWEU. Uit de analyse blijkt ook dat de afspraak niet in aanmerking voor vrijstelling kan komen, aangezien de voordelen (milieuwinst) voor de Nederlandse gebruikers minder groot zijn dan de nadelen (prijsseffect). De dragende organisaties van het Energieakkoord hebben aangegeven de voorwaarden die de ACM stelt te erkennen en op zoek te gaan naar alternatieve invullingen.

Alternatieve oplossing

Op basis van de bevindingen van de technische commissie bij de SER en gesprekken met de betrokken partijen is geconcludeerd dat de oorspron-

kelijke afspraak over sluiting van de kolencentrales moet komen te vervallen. Vervolgens is gezocht naar een alternatieve oplossing, waarbij het mededingingskader wordt gerespecteerd en waarbij vergelijkbare milieueffecten kunnen worden gerealiseerd. Het voornemen is de volgende maatregel te nemen:

- Aan kolencentrales in Nederland worden rendementseisen opgelegd door middel van een wettelijke regeling. Het geëigende instrument daarvoor is het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze valt onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.
- Hiermee wordt een nadere invulling gegeven aan de uitvoering van klimaat- en energiedoelstellingen, zoals ook onderschreven met het Energieakkoord. Dat doen we enerzijds door nieuwe capaciteit voor duurzame opwekking van energie tot stand te brengen (met behulp van de SDE+ en andere maatregelen) en anderzijds door de minst duurzame capaciteit in Nederland af te bouwen.
- In dat kader worden er nadere regels gesteld aan elektriciteit opgewekt met behulp van kolencentrales. Een minimum rendementseis voor kolencentrales draagt bij aan het verlagen van het primaire energiegebruik. Het levert zo een bijdrage aan een verlaging van emissies door kolencentrales van CO₂, NO_x, SO₂ en fijn stof in Nederland. Bestaande uitzonderingen voor NO_x-emissies voor enkele kolencentrales uit de jaren '80 kunnen daarmee komen te vervallen.
- Er wordt een getrapte inwerkingtreding van de minimum rendementseis voorzien voor kolencentrales met een netto elektrisch rendement van ten minste 38% en ten minste 40% met als streefdata voor invoering respectievelijk 1 januari 2016 en 1 juli 2017. De percentages zijn gebaseerd op inventariserend onderzoek van ECN en zullen met de data voor invoering bij de uitwerking van de maatregel definitief worden vastgesteld, mede op basis van de uitkomsten van consultatie van de energiesector.

Toelichting

Momenteel vallen kolencentrales voor hun activiteiten voor een deel onder algemene regels, zoals bepalingen in de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Daarnaast moeten kolencentrales op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht beschikken over een omgevingsvergunning. Ook vallen kolencentrales onder het Europese emissiehandelsstelsel (ETS). De Richtlijn industriële emissies biedt de ruimte om aan ETS-bedrijven een minimumrendement op te leggen. Het voornemen is deze mogelijkheid voor kolencentrales te gaan benutten. De Richtlijn industriële emissies hanteert als algemeen beginsel onder meer dat de energie op doelmatige wijze wordt gebruikt. Het beste beschikbare technieken (BBT) principe uit de Richtlijn industriële emissies gaat ervan uit dat een inrichting zoveel als economisch en technisch mogelijk de nadelige gevolgen voor het milieu beperkt. Een criterium voor de bepaling van de BBT is «het verbruik en de aard van de grondstoffen en de energie-efficiëntie».

Aangrijpingspunt voor toepassing van het BBT-principe bij kolencentrales is het netto elektrisch rendement van de centrales. Energetisch rendement is minder eenduidig vast te stellen. Het netto-elektrisch rendement loopt uiteen van 37% voor de oudste tot 46% voor de nieuwste kolencentrales in Nederland (ECN 2014). De kolencentrales die in de jaren tachtig gebouwd zijn, hebben de laagste rendementen en zijn daarmee aan te merken als de installaties met de minst duurzame techniek. De beoogde maatregel spitst zich daarop toe. Deze centrales lopen tegen het einde van hun technische levensduur.

Bevindingen van de technische commissie

De technische commissie bij de SER, voorgezeten door de heer Draijer, heeft een inventarisatie gemaakt van denkbare opties en deze getoetst op juridische houdbaarheid, uitvoerbaarheid en overige voor- en nadelen. In dit kader zijn ook informele gesprekken gevoerd met de ACM en de Europese Commissie.

Vergroten van de milieubaten van de afspraak tot sluiting	
Optie 1	Uit de markt halen van CO ₂ -rechten
Optie 2	Vergroten milieubaten door aanvullende maatregelen
Optie 3	Lagere inschatting kosten door effect sluiting op uitgaven SDE+
Combinatie van optie 1/2/3	
Alternatieve invulling op vrijwillige basis	
Optie 4	Afspraken tussen overheid en individuele energiebedrijven
Optie 5	Centrales onderbrengen in één bedrijf («bad bank» constructie)
Publiekrechtelijke opties	
Optie 6	Invoeren van een CO ₂ -norm per kWh
Optie 7	Gedifferentieerde kolenbelasting (op basis van CO ₂ of rendement)
Optie 8	Aanscherpen milieuvoorschriften (rendementsnorm)
Optie 9	Ingrijpen bij aparte formele wet

De eerste drie opties hebben tot doel de voordelen van de afspraak tot sluiting groter te laten zijn dan de nadelen. Gebleken is echter dat een betere kosten-baten verdeling alleen niet voldoende is om de afspraak in aanmerking te laten komen voor de vrijstelling op basis van artikel 6 lid 3 van de Mededingingswet. De voornaamste reden daarvoor is het zogeheten noodzakelijkheids criterium, dat onderdeel vormt van de vrijstellingsvoorwaarden (zie ook de beleidsregel Mededinging en Duurzaamheid). Dit criterium houdt in dat de beperking van de mededinging niet verder mag gaan dan nodig is om het gewenste milieueffect te bereiken. Dat kan in de afspraak over de kolencentrales niet voldoende overtuigend aangetoond worden, bijvoorbeeld omdat er ook andere beleidsopties inzetbaar zijn. Vervangende afspraken tussen de overheid en individuele bedrijven om tot sluiting over te gaan (optie 4) zouden de mededingingstoets waarschijnlijk niet doorstaan vanwege de voorgeschiedenis van een gezamenlijk overeengekomen afspraak. Het onderbrengen van de oude centrales in één bedrijf, die dan tot sluiting zou beslissen (optie 5), gaat gepaard met lastige financierings- en overdrachtsconstructies. Het is bovendien een optische maatregel, die niet tot uitkomsten zou leiden die de mededingingstoets anders zou doen uitvallen. Kortom, alle opties die in meer of mindere mate voortbouwen op de oorspronkelijke afspraak in het Energieakkoord (opties 1 t/m 5) stuiten op onverenigbaarheid met het mededingingsrecht.

De overheid beschikt wel over instrumenten om nadere eisen te stellen aan elektriciteitsopwekking met behulp van kolen, waarmee recht kan worden gedaan aan de doelen van het Energieakkoord. Om strijdigheid met het mededingingsrecht te voorkomen is het noodzakelijk dat het overheidsingrijpen zich baseert op een eigenstandige normstelling, bijvoorbeeld rendement- of milieueisen. De opties 6, 7, 8 en 9 voldoen

hieraan. Invoering van een CO₂-norm voor kolencentrales (optie 6) valt echter af, omdat op grond van de Richtlijn industriële emissies (2010/75) in de vergunning voor verbrandingseenheden die onder het Europese emissiehandelssysteem voor broeikasgassen (ETS) vallen geen emissiegrenswaarde voor broeikasgassen opgenomen mogen worden. In overleg met de betrokken partijen is vervolgens geconstateerd dat er voor de optie gedifferentieerde kolenbelasting (optie 7) onvoldoende draagvlak is.

De resterende opties (rendementseisen, aparte formele wet) liggen dicht bij elkaar wat betreft uitvoerbaarheid en werking. Vanwege de noodzaak van een eigenstandige normstelling zouden ook bij een aparte wet milieueisen als grondslag dienen. Belangrijk voordeel van een rendementseis in het Activiteitenbesluit Milieubeheer is dat aangesloten kan worden op bestaande milieuregels en dat de verwachte implementatietermijn korter is dan bij invoering via een formele wet. De beoogde normen kunnen daardoor sneller van kracht zijn. De dragende partijen van het Energieakkoord onderschrijven de invoering van een minimumrendementsnorm voor kolencentrales via het Activiteitenbesluit als alternatief voor de oorspronkelijke afspraak over de sluiting van oude kolencentrales in het Energieakkoord, die komt te vervallen.

Pijler 6 van het Energieakkoord bevat tevens een afspraak over de kolenbelasting. Ter verduidelijking, de afspraak is niet dat de kolenbelasting als zodanig wordt afgeschaft, wel worden elektriciteitscentrales opnieuw vrijgesteld van de kolenbelasting. In lijn met het voorgaande zal de toepassing van de vrijstelling gekoppeld worden aan de invoering van de beoogde rendementsnorm per 1 januari 2016 (met de beoogde aanscherping per 1 juli 2017). Zolang de rendementsnorm voor kolencentrales er is en wordt nageleefd, ligt het ook in de rede om de vrijstelling voor kolencentrales te handhaven.

Tot slot

Het Rijk neemt met deze uitkomst een extra verantwoordelijkheid op zich. Er hebben intensieve gesprekken plaatsgevonden met elk van de energiebedrijven die eigenaar zijn van een kolencentrale in Nederland. De bedrijven hebben aangegeven dat zij constructief mee zullen werken aan deze oplossing, op één na. Delta, mede-eigenaar van de EPZ-kolencentrale, heeft te kennen gegeven de alternatieve oplossing niet te willen onderschrijven. Hoewel wij deze stellingname betreuren, achten wij het noodzakelijk de hierboven uiteengezette oplossing door te zetten. Het alternatief is het laten vervallen van de kolenparagraaf uit het Energieakkoord. Dit zou een ongewenst effect hebben op het gehele akkoord.

Met het Energieakkoord voor duurzame groei is een onomkeerbare stap gezet op de weg naar een duurzame energiehuishouding. Met bovenstaande uitwerking komt een acceptabel alternatief voor de afspraak over de kolencentrales tot stand, die de mededingingstoets kan doorstaan en recht doet aan de doelen van het Energieakkoord.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp