

Minister van Economische zaken, dhr. H.G.J. Kamp
Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu, mw. S.A.M
Dijkma
p/a Bezuidenhoutseweg 73,
2594 AC Den Haag

Betref: Advies Kolencentrales

Utrecht, 30 september

Geachte heer Kamp en mevrouw Dijkma,

Zoals besproken in de vergadering van de Adviesgroep kolencentrales d.d. 15 september jl. bieden wij u hierbij graag ons advies aan over bovengenoemd onderwerp.

Wij stellen het op prijs in de gelegenheid te zijn geweest aan dit proces deel te nemen en hopen dat ons advies bij kan dragen aan het formuleren van een afgewogen en evenwichtig besluit, passend in de noodzakelijke energietransitie en het realiseren van de noodzakelijke klimaatdoelen.

Wij zijn graag bereid tot het geven van een nadere toelichting,

Met hoogachting en vriendelijke groet,



Teun P. Bokhoven

Voorzitter
NVDE- Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie

Bijlage(n)

- Bijlage: NVDE Advies Kolencentrales

Onderwerp: NVDE Advies Kolencentrales

Bijlage bij brief aan bewindslieden 30 september 2016

Van: Teun Bokhoven, **NVDE (Ned. Vereniging Duurzame Energie)**

Aan: **de Minister van Economische zaken, dhr. H.G.J. Kamp en de Staatsecretaris van Infrastructuur en Milieu, mw. S.A.M. Dijkma**

Datum: 30 september 2016

De NVDE (Nederlandse Vereniging Duurzame Energie) bundelt de partijen en bedrijven binnen Nederland die zich sterk inzetten voor de energietransitie. Vanuit die positie is de NVDE uitgenodigd deel te nemen aan de Adviesgroep Kolencentrales die is ingericht om het Rijk te adviseren rond afbouwscenario's van kolencentrales in Nederland naar aanleiding van een wens in de Tweede Kamer om voor kolencentrales een uitfaseringsplan op te stellen. De NVDE stelt het zeer op prijs hiervoor te zijn uitgenodigd en biedt hierbij haar advies aan betreffende dit onderwerp. Breed maatschappelijk draagvlak draagt bij aan stabiliteit van het uitfaseringsplan, over verschillende kabinetten heen.

Beschikbare informatie:

De beschikbare informatie is relevant gebleken om te komen tot ons advies. Hoewel de scenario's die zijn gehanteerd niet zijn gebaseerd op het doorvoeren van beleid als gevolg van het Parijse Klimaatakkoord, bieden ze voldoende sturing en richting voor de keuze die voor liggen. Immers, additioneel beleid dat het gevolg zal zijn van het doorvoeren van het Klimaatakkoord, zal voort kunnen bouwen op de keuze die in dit stadium al zal worden gemaakt over de rol en positie van kolencentrales voor de Nederlandse Energievoorziening en de impact daarvan op de klimaatdoelstellingen.

Advies:

De NVDE adviseert als volgt:

1. Voor de drie nieuwe kolencentrales (Maasvlakte en Eemshaven) zal vanaf 1-1-2020 een zodanig pakket van regelgeving van toepassing dienen te zijn dat zij de facto voldoen aan eisen ten aanzien van CO₂-uitstoot die overeenkomen met de eisen die zullen gelden voor CO₂-uitstoot van gangbare gascentrales. Hierdoor ontstaat een gelijk speelveld met andere elektriciteitscentrales die functioneren op fossiele brandstoffen gedurende de transitieperiode in de richting van een nagenoeg volledig koolstofarme energiehuishouding in het midden van deze eeuw. Aangezien aardgas als transitiebrandstof wordt beschouwd is het logisch dit als referentiepunt te beschouwen.
2. De kosten van de maatregelen die moeten worden genomen door de bedoelde drie (recent in gebruik genomen) kolencentrales zullen gedragen moeten worden door de exploitanten van deze centrales en kunnen derhalve niet worden afgewenteld op de samenleving. Wij zijn van mening dat de eigenaren/exploitanten van deze centrales destijds tijdens de investeringsbeslissing hadden kunnen voorzien dat dit soort maatregelen zouden kunnen worden vereist vanaf 2020 en we beschouwen dat dus als een bewust investerings- en daarmee ondernemingsrisico dat door de exploitanten/ eigenaren van de centrales dient te worden gedragen.
3. Ten aanzien van de twee kolencentrales uit de jaren negentig (Hemweg en Amer) adviseren wij een maatwerkoplossing die naar onze mening kan bestaan uit twee mogelijke richtingen:

- a. Optie 1: Het bieden van een realistische financiële compensatie voor een sluiting per 2020, gebaseerd op een door een onafhankelijke partij vast te stellen waardering van de hoogte van de compensatie, waarin tevens de kosten voor een goede afmoeiingsregeling voor het betrokken personeel zal zijn voorzien. Of,
 - b. Optie 2: Het ombouwen van de centrale naar een volledig biomassacentrale uiterlijk per 2020 die daarmee een bijdrage levert aan de duurzame energieproductie. De SDE+ subsidie die binnen de kaders van het Energieakkoord (25PJ) maximaal beschikbaar is gesteld kan in dit scenario worden aangewend voor zover beschikbaar. Inzet van toekomstige subsidie dient te passen binnen een stimuleringsinstrumentarium dat voor de periode na het lopende energieakkoord overeen zal worden gekomen. De biomassa dient daarbij te voldoen aan de biomassacriteria die, conform het Energieakkoord, overeen zijn/worden gekomen met de NGO's.
4. Compenserende maatregelen voor eventueel verlies aan capaciteit voor biomassa mee-stook (BMS) in het kader van de 25PJ, die volgens het energieakkoord hiervoor voorzien is. Indien mocht blijken dat door het uitvoeren van bovenstaande maatregelen er in de bedoelde periode onvoldoende BMS-productie mogelijk is die cumulatief uitkomt op 25PJ, dan adviseren wij het eventuele tekort te compenseren door het uitschrijven van een extra tender Wind op Zee, die garant kan staan voor het eventuele tekort. Gelet op de recent gebleken tenderprijs WoZ en de fors hogere basisbedragen voor BMS denken wij dat dit tot besparingen leidt ten opzichte van hetgeen in het kader van Energieakkoord gealloceerde SDE+ middelen. Ten aanzien van het daarvoor benodigde tijdschema staan we open voor overleg.

Toelichting:

Grondslag voor advies

1. In de periode waarin de bouw van de drie laatste kolencentrales aan de orde is geweest heeft er naar onze mening geen onduidelijkheid bestaan over de intentie van de overheid om de uitstoot van CO₂ bij realisatie van deze centrales aan banden te leggen. In Kamerbrief 31209-11 van 7 februari 2008 is al vroegtijdig aangegeven dat eventuele nieuwe centrales moeten voldoen aan extra CO₂-beperkende maatregelen. In diverse kamerbehandelingen in 2007 en 2008 is door de toenmalige ministers van der Hoeven en Cramer verwezen naar duidelijke beperkingen die zouden kunnen gaan gelden vanaf 2020. We achten het uit oogpunt van een consistent overheidsbeleid wenselijk dat de destijds aangekondigde beperkingen in de uitstoot van CO₂ ook daadwerkelijk worden vereist vanaf 2020 voor de nieuwe centrales, die bij de investeringsafweging van destijds dit aspect hadden kunnen meewegen. Voor het bepalen van de CO₂-uitstoot dient eventuele uitkoppeling van warmte buiten beschouwing te blijven omdat die optie voor zowel gas als voor kolencentrales zal kunnen gelden en dus niet van invloed kan zijn op het bereiken van eenzelfde en onderling vergelijkbaar uitstoot niveau. Wij vinden het consistent, redelijk en verantwoord ten opzichte van de samenleving dat de kosten voor deze extra maatregelen worden gedragen door de exploitanten van de bedoelde kolencentrales als zijnde kosten gerelateerd aan een eertijds bewust gekozen ondernemingsrisico en dat deze kosten niet gedragen worden kunnen worden door de samenleving.

2. De voorgaande argumentatie, die is gebaseerd op aangekondigd en voorspelbaar beleid, kan niet worden gevolgd voor de negentiger jaren centrales. Om die reden wordt daarvoor een andere (maatwerk) oplossing voorgesteld.
3. De noodzaak voor een versnelling van de energietransitie, mede ingegeven door het Klimaatakkoord uit Parijs, EU-doelstellingen en de ambitie van de Nederlandse overheid, dwingt tot een daadkrachtige aanpak van CO₂-uitstoot en het omvormen van de Nederlandse energievoorziening naar een duurzame energiehuishouding. Voortzetting van de uitstoot van kolencentrales op het huidige niveau is daarmee niet alleen onverantwoord, maar leidt ook tot suboptimale investeringen en een eventuele lock ins op langere termijn. Door tijdig te streven naar omvorming of sluiting van kolencentrales wordt uitstoot voorkomen én geïnvesteerd in methoden om CO₂-uitstoot te beperken, dan wel duurzame energie te realiseren.
4. Het kabinet heeft aangegeven de doelstelling van 25% CO₂-reductie in 2020 die voortvloeit uit de 'Urgendzaak' te willen implementeren in beleid. Tijdens de Algemene Beschouwingen heeft de Tweede Kamer bovendien de motie Pechthold cs (34550, nr 14) aangenomen, die de regering verzoekt ervoor te zorgen dat het tijdsplan voor sluiten kolencentrales in lijn is met ambities uit het Parijs akkoord en een verlaging van de CO₂-uitstoot met 25% in 2020, en 55% in 2030. Het bovengenoemde advies van de NVDE zorgt ervoor dat de CO₂-reductie doelen tegen de laagste maatschappelijke kosten kan worden gerealiseerd volgens een recente studie van CE Delft¹. De kosteneffectiviteit van maatregelen in deze studie komen overeen met de IBO-studie² van het Rijk. Indien ervoor wordt gekozen andere opties dan het hiervoor aangegeven advies door te voeren om aan de klimaatdoelstellingen te voldoen, dan zien wij de kosten voor het Nederlandse bedrijfsleven en huishoudens onnodig en substantieel stijgen.

ETS en fair speelveld

Binnen het huidig functionerend emissiehandelssysteem (ETS) met de daarbij gehanteerde beschikbare rechten en plafonds zien we dat de beoogde prijsprikkel voor CO₂ niet tot stand komt doordat de beoogde prijsniveaus achterblijven. In de behandeling in de Tweede kamer in 2007 en 2008 is deze situatie al voorzien en zijn additionele CO₂ maatregelen in het vooruitzicht gesteld. Aanpassing van het ETS-systeem (en dan met name het uit de markt nemen van rechten) vereist consensus op EU-niveau. Wij ontvangen geen signalen dat dit op korte termijn zal plaatsvinden. Gelet op het maatschappelijk belang en de overheidsverantwoordelijkheid voor het realiseren van klimaatbeleid dat zich de komende jaren zal moeten ontwikkelen naar zeer drastische reducties in 2030 t.o.v. 1990 (terwijl de uitstoot in 2015 t.o.v. 2014 met 5% is gestegen³), een consistente normstelling voor de maximale uitstoot van CO₂ bij de productie van elektriciteit gerechtvaardigd. Als benchmark daarvoor zien we een niveau rond de 400 gr CO₂/kWh als bovengrens, gebaseerd op gangbaar toegepaste technologie die wordt gehanteerd bij moderne gascentrales. Naar onze inschatting zal een dergelijke normering niet in conflict zijn met EU-regelgeving. Een alternatief voor een normstelling is een CO₂-heffing boven een heffingsvrije voet van 400 gr CO₂/kWh voor de elektriciteitssector. Deze optie kan worden overwogen indien dat beter zou passen binnen de juridische haalbaarheid. In die situatie kunnen de opbrengsten van deze heffing worden gebruikt om ETS-rechten op te kopen en vervolgens te uit de markt te nemen,

¹ Recht doen aan klimaatbeleid; Kosteneffectief naar 25% CO₂-reductie in 2020, CE Delft, juni 2016.

² Interdepartementaal Beleidsonderzoek «Kostenefficiëntie CO₂-reductiemaatregelen» (Kamerstuk 32 813, nr. 122)

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/36/meer-uitstoot-broeikasgassen-in-2015>, 5 september 2016.

zodat de schaarste in het ETS toeneemt en daarmee een verdere bijdrage wordt geleverd aan CO₂ beperking.

Impact op klimaatdoelstelling

Een keuze voor ofwel sluiting, ofwel ombouwen van de jaren '90-centrales, plus het invoeren van geoptimaliseerde emissiereductie voor de nieuwe centrales per 2025, leidt tot een emissiereductie van 19% in Nederland over de periode 2018-2049. Het eerder introduceren van deze maatregelen op de nieuwe centrales, namelijk vanaf 2020, zal logischerwijs leiden tot een hogere emissiereductie.

In het rapport *Recht doen aan klimaatbeleid* uit juni 2016 stelt CE Delft dat naast de reeds ter overwegingen gegeven maatregelen van het kabinet, waaronder eventuele sluiting van de jaren '90-centrales, nog een reductie van 7 tot 10 Mton CO₂ noodzakelijk is. Het NVDE-voorstel leidt tot ongeveer een halvering van de uitstoot van de nieuwe centrales, namelijk van 750 g CO₂/kWh naar 400 g CO₂/kWh, waarbij productie-effecten niet zijn meegenomen. De totale uitstoot van de drie nieuwe centrales bedraagt 15,6 Mton CO₂ in 2020.

Kijkend naar de impact binnen Europa, verwacht NVDE een andere uitkomst dan in de Frontierstudie wordt beschreven. Allereerst omdat er momenteel een overvloed aan emissierechten is. Emissierechten zijn niet de beperkende factor in het produceren van elektriciteit. Ten tweede verwacht de NVDE dat als de uitstoot van broeikasgassen in andere landen stijgt, de betreffende overheden in zullen grijpen, omdat dit contrair is aan hun klimaatdoelstellingen. Daarom verwacht NVDE geen blijvende stijging van broeikasgassen in de rest van Europa. Het argument van het 'waterbedeffect' in de discussie over uitfasering van kolencentrales is naar onze mening niet consistent en mag niet selectief worden gebruikt. Om dat effect te bepalen vraagt dat om een veel bredere (internationale) afweging. Er zijn meerder maatregelen en instrumenten die dat effect kunnen hebben, zoals ook vanuit andere (buur) landen "waterbedeffecten" op de Nederlandse omstandigheden kunnen optreden. Overall is leidend dat door heel Europa een forse inspanning zal moeten worden geleverd om de 2030 doelen te realiseren. Daarmee worden, naar de mening van de NVDE, eventuele waterbedeffecten gedempt. Tot slot merken we hierbij nog op dat met dit advies wordt voorkomen dat er op korte termijn duurdere maatregelen moeten worden genomen in andere sectoren om in lijn met de klimaatdoelstellingen te handelen.

Kosten in relatie tot alternatieven

Frontier geeft aan dat in scenario 3e (sluiting van de negentigerjaren kolencentrales en extra reductiemaatregelen overige centrales) de systeemkosten 2,1 miljard euro bedragen. Kosten voor realistische financiële compensatie zijn niet meegenomen in de systeemkosten. Het advies van de NVDE waarbij de negentiger jaren centrales sluiten (uitgaande van een situatie van compensatie) of worden omgebouwd en de overige centrales, op eigen kosten, aan de strengere CO₂ eisen moeten voldoen, valt beduidend goedkoper uit dan alternatieven waarin alle centrales worden gedwongen tot sluiting en de kosten daarvan op de samenleving zouden drukken.

Werkgelegenheidseffect

Bij uitvoering van ons advies beperken zich de werkgelegenheidseffecten zich tot de twee negentiger jaren centrales uitsluitend voor het geval de optie van sluiting met compensatie aan de orde zou zijn. Volgens het B&B-rapport zou het maximale verlies aan arbeidsplaatsen dan uitkomen op 980 fte. Daar staat tegenover dat B&B geen informatie geeft over de extra

werkgelegenheid die zou ontstaan indien de nieuwe centrales moeten voldoen met extra maatregelen om aan de nieuwe CO₂-normen te voldoen.

Indien er binnen het nieuwe "gelijke speelveld" een overcapaciteit op de energiemarkt zou blijken, dan zien wij eventuele effecten ten gevolge van een correctie op de overcapaciteit als reguliere effecten die ontstaan in een vrije markteconomie, zoals er ook positieve effecten bestaan bij realisatie van nieuwe duurzaam energievermogen.

Impact op doelen voor duurzame energie uit het Energieakkoord

Door het voorstel van NVDE zal de hoeveelheid duurzame energie niet dalen. Immers, er zal opnieuw moeten worden beoordeeld in hoeverre BMS zal worden ingezet binnen de nieuwe situatie, passend binnen de 25 PJ-cap van het Energieakkoord. Mochten dat 25PJ niet binnen bereik komen, dan stelt NVDE voor om het eventuele tekort te compenseren door het uitschrijven van een extra tender voor Wind op Zee, hetgeen realistisch is binnen het bestaande SDE+ budget.