

University of Groningen

## Kolencentrales in de polder

Mulder, Machiel

*Published in:*  
 RegelMaat

*DOI:*  
[10.5553/RM/0920055X2019034002003](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2019034002003)

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Mulder, M. (2019). Kolencentrales in de polder: private en publieke belangen in het Energieakkoord. *RegelMaat*, 34(2), 112-125. <https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2019034002003>

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Kolencentrales in de polder: private en publieke belangen in het Energieakkoord\*

*M. Mulder*

## 1. Inleiding

In 2013 heeft een veertigtal organisaties een akkoord gesloten om een omvangrijke transitie van het Nederlandse energiesysteem te bewerkstelligen met als doel om de CO<sub>2</sub>-emissies in Nederland drastisch omlaag te brengen. Tot deze organisaties behoorden vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers, natuur- en milieuorganisaties, energiebedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid. In dit Energieakkoord spraken deze organisaties af maatregelen te nemen ter bevordering van energiebesparing, het stimuleren van duurzaam opgewekte energie en het afbouwen van het gebruik van fossiele energie. Tot de laatste groep van maatregelen behoorde het voornemen dat het meest in de publiciteit is geweest en dat tot veel debat heeft geleid: de sluiting van alle vijf oudere kolencentrales in Nederland. Omdat kolencentrales veel CO<sub>2</sub> uitstoten, zou de sluiting van deze centrales tot een flinke emissiereductie leiden. Een dergelijke maatregel kon bovendien bij het grote publiek op een groot draagvlak rekenen, omdat vervanging van 'vuile' kolencentrales door 'schone' windmolens een voor de hand liggende maatregel lijkt om de energievoorziening duurzamer te maken. Bij het voornemen om de oude kolencentrales te sluiten, werd echter door de vertegenwoordiger van de elektriciteitsbedrijven als randvoorwaarde gesteld dat deze bedrijven daar alleen aan zouden meewerken wanneer de toezichthouder op de mededinging, de Autoriteit Consument & Markt (ACM), zijn fiat zou geven. De ACM kon echter dat fiat niet geven, omdat zij grote bezwaren voor de mededinging zag, waardoor de grondslag van een belangrijk onderdeel van het Energieakkoord was verdwenen. De organisaties achter het Energieakkoord zaten vervolgens met het probleem hoe het Energieakkoord te redden, waarbij zij ook nadrukkelijk keken naar de overheid in haar rol als wetgever.

In dit artikel bespreek ik eerst hoe het Energieakkoord tot stand is gekomen en wat de beoogde doelen en maatregelen waren (par. 2). Daarna ga ik in op het voornemen om een aantal oude kolencentrales vervroegd te sluiten, de analyse van de ACM van dit voornemen, en vervolgens de reactie van de partijen in het Energieakkoord op de conclusies van de ACM (par. 3). In paragraaf 4 ga ik vervolgens dieper in op de discussie in Nederland over de kolencentrales vanaf het begin van deze eeuw, om de afspraken in het Energieakkoord in perspectief te

\* De auteur was indertijd, als medewerker bij de ACM, nauw betrokken bij de analyse door de toezichthouder van het Energieakkoord. De auteur is uiteraard volledig zelf verantwoordelijk voor de inhoud van dit artikel.

plaatsen. Tot slot bespreek ik in paragraaf 5 welke lessen getrokken kunnen worden voor de invulling van het Klimaatakkoord.

## 2. Het Energieakkoord<sup>1</sup>

### 2.1 *Proces*

Het initiatief voor een Energieakkoord werd genomen door de Sociaal-Economische Raad (SER), waar op 16 november 2012 het advies 'Naar een energieakkoord voor duurzame groei' werd aangenomen. De SER spreekt zelf van een bijzondere dag in de geschiedenis van dit overlegorgaan: nooit eerder waren zoveel mensen bij een vergadering van de SER aanwezig geweest. De reden voor deze grote opkomst was dat meteen na de vaststelling van het advies de startconferentie voor de opstelling van het Energieakkoord werd gehouden. Om te komen tot het Energieakkoord is door een groot aantal maatschappelijke organisaties driekwart jaar lang overlegd, waarbij verder ook nog wetenschappers, ondernemers en politici aanschoven. Daarnaast vonden diverse consultaties onder het bredere publiek plaats. In september 2013 kon het Energieakkoord worden gepresenteerd.<sup>2</sup> In totaliteit hebben 48 organisaties het akkoord ondertekend, waarvan de rijksoverheid er een is. De ondertekende organisaties komen uit diverse geledingen van de Nederlandse maatschappij, en vooral uit de vervoerssector, bouw- en installatiesector, vakbeweging, werkgeverorganisaties, energiesector, milieu- en natuurorganisaties en overheden.

De ondertekenaars hebben expliciet gesteld dat het akkoord niet in de plaats komt van bestaande wet- en regelgeving. Zij stellen dan ook dat de bestaande wettelijke kaders vanzelfsprekend van toepassing zijn op in het akkoord afgesproken maatregelen en dat ondernemingen primair zelf verantwoordelijk zijn voor toetsing van hun afspraken aan de Mededingingswet (Mw), terwijl overheden zelf primair verantwoordelijk zijn voor toetsing van hun afspraken aan de Wet Markt en Overheid. In het licht van deze uitgangspunten is door een van de ondertekenaars, EnergieNederland, een voorbehoud gemaakt. Als ondertekenaar namens de energiebedrijven stelt EnergieNederland dat zij alleen met het akkoord kan instemmen wanneer de toezichthouder op de mededinging, ACM, in een informele zienswijze zou aangeven dat het Energieakkoord in beginsel niet in strijd is met artikel 6 Mw en/of artikel 101 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

### 2.2 *Doelen*

Met het Energieakkoord beogen de ondertekenaars te bereiken dat in Nederland een langjarig consistent beleid wordt gevoerd om de energietransitie te bevorderen. Het achterliggende idee was dat het bij de energietransitie gaat om omvangrijke investeringen die burgers en bedrijven alleen zullen plegen wanneer over een

1 Deze paragraaf is grotendeels ontleend aan SER, *Energieakkoord voor duurzame groei*, Den Haag, september 2013 en SER, Commissie Borging Energieakkoord, *Energieakkoord voor duurzame groei. Voortgangsrapportage 2017*, oktober 2017.

2 SER 2017.

M. Mulder

langere termijn zekerheid bestaat over het beleid dat door de overheid wordt gevoerd en dat dit beleid niet te veel aan verandering onderhevig is. Het akkoord is primair bedoeld om de energievoorziening te verduurzamen door het bevorderen van energiebesparing en het vervangen van fossiele energie door duurzame energie, maar daarnaast hebben de ondertekenaars ook als doel om meer werkgelegenheid in de groene-energiesector te creëren en Nederland een goede concurrentiepositie te verschaffen in de internationale markt voor groene technologieën (zie tabel 1).

**Tabel 1 Doelen Energieakkoord**

Onderdeel	Doel
Energiebesparing	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 100 PJ aan besparing in het finale energieverbruik van Nederland per 2020</li> <li>– Een besparing van het finale energieverbruik met gemiddeld 1,5% per jaar</li> </ul>
Duurzame energie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een toename van het aandeel van hernieuwbare energieopwekking (nu 4%) naar 14% in 2020</li> <li>– Een verdere stijging van dit aandeel naar 16% in 2023</li> </ul>
Duurzame groei	Gemiddeld ten minste 15.000 voltijdbanen extra per jaar

Bron: SER 2013.

### 2.3 Maatregelen

Om deze doelen te halen is overeenstemming bereikt over een groot aantal maatregelen. Deze maatregelen zijn in een tiental pijlers onderverdeeld (zie tabel 2).

**Tabel 2 Maatregelen Energieakkoord onderverdeeld in tien pijlers**

Pijler	Belangrijkste maatregelen
1. Energiebesparing	<p><i>Gebouwde omgeving:</i> voorlichting en bewustwording, ontzorging en financieringsondersteuning via een revolverend fonds voor energiebesparing in de gebouwde omgeving van circa € 600 mln.</p> <p><i>Industrie en agrosectoren:</i> rendabele benutting van industriële restwarmte en aanleg van regionale warmte-infrastructuur</p>
2. Opschalen hernieuwbare energieopwekking	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wind op zee naar 4450 MW opgesteld vermogen in 2023</li> <li>– Wind op land naar 6000 MW in 2020</li> <li>– Stimulering van biomassa in kolencentrales begrensd op 25 PJ</li> <li>– Directe aansluiting van windparken op het landelijke hoogspanningsnet en/of een net op zee</li> </ul>
3. Decentrale opwekking van hernieuwbare energie	Belastingkorting van 7,5 ct/kWh voor hernieuwbare energie die in coöperatief verband of door een vereniging van eigenaren (VvE) wordt opgewekt en gebruikt door kleinverbruikers en waarbij de leden van de coöperaties/VvE's en de installatie(s) zich in een zogenaamde 'postcoderoos' (viercijferige postcode plus aangrenzende postcodes) bevinden
4. Energienetwerken	Netbeheerders zullen zich voorbereiden op de veranderende toekomst, zodat benodigde aanpassingen in het netwerk snel tot stand kunnen komen, waar mogelijk in Europees verband

**Tabel 2** (Vervolg)

<b>Pijler</b>	<b>Belangrijkste maatregelen</b>
5. Europees systeem van emissiehandel (ETS)	Partijen beloven zich in te zetten voor een gezamenlijke lobby in Brussel om per 1 januari 2020 het Europese ETS te verbeteren via aanscherping van het reductiepad van het ETS-plafond gericht op het bereiken van het langetermijndoel van 80 tot 95% reductie van broeikasgassen voor de hele economie in 2050, borging van de positie van internationaal concurrerende bedrijven door allocatie van 100% gratis rechten op basis van reële benchmarks en werkelijke productie, uitgaande van de best performance in de sector, en het realiseren van compensatie van de indirecte (elektriciteits)kosten, uitgaande van de best performance in de sector
6. Fossiele opwekking en kolencentrales	Sluiting van de 3 oudere kolencentrales per 1 januari 2016 en 2 andere oudere centrales (Maasvlakte I en II) per 1 juli 2017. Sociale partners zorgen voor passende arbeidsmarktmaatregelen. 'Dit onderdeel van het akkoord is onder voorwaarde van "toetsing" door ACM.'
7. Mobiliteit en transport	Partijen spreken af om te komen tot een gezamenlijke visie op de toekomstige brandstoffenmix, publiek-private samenwerking op het gebied van marktvoorbereiding, bronbeleid en Nederlands koploperschap en afspraken over de publieke laainfrastructuur voor elektrisch vervoer
8. Werkgelegenheid	Crosssectorale trainingspilot om mensen voor te bereiden op de arbeidskansen in de bouw- en installatiesector
9. Energie-innovatie en export	Er komen overheidsmiddelen beschikbaar voor een innovatieprogramma voor demonstratieprojecten die gericht zijn op versnelling van commercialisering van CleanTech-activiteiten ten behoeve van de export
10.	De NVB, het Verbond van Verzekeraars, de Pensioenfederatie en de rijksoverheid spreken af om uit te werken hoe bancaire financieringen van grootschalige projecten getransformeerd kunnen worden naar kapitaalmarktfinanciering door binnen- en buitenlandse institutionele beleggers

Een aantal van deze afgesproken maatregelen is concreet, zoals de toezegging van de rijksoverheid om in de lopende kabinetsperiode € 70 miljoen te reserveren om diverse ondersteunende maatregelen te financieren; andere toezeggingen zijn daarentegen niet veel meer dan beloftes om in de toekomst iets te gaan uitzoeken, zoals van de financiële sector (pijler 10) en van de beheerders van de energienetwerken om de netwerken zo goed mogelijk aan te passen aan de veranderingen in het energiesysteem (pijler 4). Door de energiebedrijven werd echter een heel concrete toezegging gedaan, en wel om een aantal met naam genoemde oudere kolencentrales op een bepaalde datum te sluiten.

### 3. Sluiting oude kolencentrales

#### 3.1 Voornemen Energieakkoord

Een belangrijk onderdeel van het Energieakkoord was de afspraak om een vijftal kolencentrales, met een totale capaciteit van 2693 MW, vervroegd te doen sluiten (zie tabel 3). Al deze vijf kolencentrales behoorden tot de oudste centrales van Nederland en zouden normaliter binnen tien jaar worden gesloten. De afspraak in het Energieakkoord had dus betrekking op het enkele jaren naar voren halen van de sluitingsdatum. Dit voornemen tot vervroegde sluiting vond plaats tegen de

M. Mulder

achtergrond van het op korte termijn operationeel worden van drie nieuwe grote kolencentrales (op de Maasvlakte en in de Eemshaven). Het ging daarbij in totaliteit om ongeveer 3400 MW aan nieuw opgesteld kolenvermogen.

**Tabel 3** *Kolencentrales die volgens het Energieakkoord gesloten moesten worden*

Kolencentrale	Eigenaar	Opgesteld vermogen (MW)	Beoogde sluitingsdatum
Amer 8 (Geertruidenberg)	RWE	645	I januari 2016 i.p.v. in 2017
Borssele	Delta	406	I januari 2016 i.p.v. in 2021
Gelderland 13 (Nijmegen)	GdF	602	I januari 2016 i.p.v. in 2017
Maasvlakte I	E.On	520	I januari 2017 i.p.v. 2021
Maasvlakte II	E.On	520	I januari 2017 i.p.v. 2021

Bron: ECN (2013).

Omdat bij deze afspraak vier verschillende elektriciteitsproductiebedrijven betrokken waren en het plan betrekking had op een niet-gering deel van het totaal in Nederland opgestelde productievermogen, hadden de energiebedrijven het vermoeden dat zo'n afspraak in strijd kon zijn met de Mw. Zij hebben daarom de ACM de vraag gesteld of ze via een zogenaamde informele zienswijze haar visie kon geven of dit plan op grond van de Mw geoorloofd zou zijn.

### 3.2 Analyse ACM

De ACM heeft op het verzoek positief gereageerd en een analyse gemaakt van de mogelijke mededingingsrechtelijke consequenties van het voornemen van de energiebedrijven. Enkele weken voor de presentatie van het Energieakkoord heeft de ACM haar visie gepubliceerd.<sup>3</sup> De ACM baseert zich in haar analyse op artikel 6 Mw en artikel 101 VWEU. Deze beide artikelen geven aan dat afspraken tussen concurrenten om de productiecapaciteit te beperken in principe een overtreding van de Mw zijn, tenzij aan vier voorwaarden tegelijkertijd voldaan is. Deze voorwaarden zijn:

- 1 De afspraak moet voordelen hebben in de zin dat zij bijdraagt aan verbeteringen in de productie of distributie en zorgt voor technische of economische vooruitgang.
- 2 De consumenten moeten een eerlijk deel ontvangen van deze voordelen.
- 3 De afspraak moet onmisbaar zijn om die voordelen te realiseren.
- 4 De afspraak mag de concurrentie niet grotendeels elimineren.

De analyse van de ACM richt zich op de voorwaarden 1 en 2. In het bijzonder heeft de ACM gekeken naar de milieuvoordelen die de afspraak kan hebben en wat de mogelijke kosten daarvan zouden zijn. De positieve milieueffecten kunnen als een publiek belang worden gezien, omdat marktpartijen daar zelf onvoldoende

3 ACM, *Notitie ACM over sluiting 5 kolencentrales in SER Energieakkoord*, Den Haag 2013.

rekening mee houden wanneer de overheid daarvoor geen apart beleid voert. Op basis van het bovengenoemde juridische kader hanteerde de ACM hierbij het uitgangspunt dat de milieuvoordelen voor de consumenten minimaal gelijk moeten zijn aan de nadelen voor hen in de vorm van hogere elektriciteitsprijzen.

Om de economische effecten te bepalen heeft de ACM een analyse gemaakt van de effecten van de vervroegde sluiting van de kolencentrales op de stroomprijzen. Uit deze analyse kwam dat consumenten gezamenlijk circa € 75 miljoen per jaar meer moeten betalen voor het gebruik van elektriciteit vanwege de hogere elektriciteitsprijzen.<sup>4</sup>

Tegenover dit nadeel voor de consumenten staat een voordeel in de vorm van minder milieuvervuiling. Omdat de te sluiten kolencentrales al enkele decennia oud zijn en minder efficiëntere technieken gebruiken, hebben ze een hogere uitstoot van vervuilende stoffen als CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en fijn stof dan moderne kolencentrales en uiteraard een beduidend hogere uitstoot dan gascentrales of hernieuwbare energiebronnen. Het vervroegd sluiten van de kolencentrales zou betekenen dat er meer ruimte in de elektriciteitsmarkt komt voor minder vervuilende of hernieuwde stroomopwekking, wat positieve effecten op het milieu kan hebben. Uit de analyse van de milieueffecten concludeerde de ACM dat deze jaarlijks circa € 30 miljoen bedragen.

Een cruciaal onderdeel in deze analyse is de waardering van de milieueffecten. Om de verminderde uitstoot van SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en fijn stof in geld uit te drukken heeft de ACM gebruik gemaakt van zogenaamde schaduw prijzen, die in de milieueconomie heel gangbaar zijn. Schaduw prijzen zijn inschattingen van de schade die een eenheid vervuiling met zich meebrengt, of de kosten die in de maatschappij gemaakt moeten worden om de vervuiling met een eenheid omlaag te krijgen. Het gebruik van deze schaduw prijzen voor deze emissies heeft niet tot veel discussie geleid, maar wel hoe de ACM is omgegaan met de waardering van de vermindering van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, het broeikasgas waar het uiteindelijk om begonnen is in het Energieakkoord. Hoewel de ACM constateert dat sluiting van kolencentrales direct tot minder emissies van CO<sub>2</sub> leidt en dat de prijs van een ton CO<sub>2</sub> op ongeveer € 10 kan worden gesteld, komt ze toch tot de conclusie dat er in het geheel geen waarde moet worden toegekend aan vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies door de sluiting van de kolencentrales. De reden hiervoor is het bestaan van het Europese systeem van emissiehandel (ETS). Vanwege dit handelssysteem beschikken elektriciteitsbedrijven, net als diverse andere grote industriële bedrijven, over emissierechten. Wanneer elektriciteitsbedrijven een kolentrale sluiten, hebben ze minder emissierechten nodig omdat ze dan minder CO<sub>2</sub> uitstoten. Als de bedrijven deze rechten vervolgens verkopen op de Europese markt, zal de prijs voor deze rechten dalen, waarna andere deelnemers in het ETS die rechten kopen en dus meer kunnen uitstoten. Door sluiting van de kolencentrales zal de locatie van de uitstoot van CO<sub>2</sub> verplaatsen, maar de omvang op Europees niveau zal niet minder worden. Dit is het zogenaamde waterbedeffect van het ETS.

4 E. Kloosterhuis & M. Mulder, 'Competition Law and Environmental Protection: The Dutch Agreement on Coal-Fired Power Plants', *Journal of Competition Law & Economics* (11) 2015, afl. 4, p. 855-880.



M. Mulder

Omdat de klimaatproblematiek een mondiaal vraagstuk is, waarbij de locatie van de emissies er niet toe doet, zijn er derhalve geen milieubaten omdat de CO<sub>2</sub>-emissies in Europa per saldo niet afnemen, alleen van plaats veranderen.

Per saldo concludeert de ACM dan ook dat aan de eerste twee van de bovengenoemde voorwaarden niet voldaan is. Er zijn weliswaar enkele milieubaten in de vorm van verminderde uitstoot van SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en fijn stof, maar die baten wegen niet op tegen de hogere kosten voor de consument. De ACM was ook van mening dat mogelijke baten bij andere onderdelen van het Energieakkoord geen rol spelen bij haar afweging, omdat die onderdelen los van de sluiting van het Energieakkoord konden worden gerealiseerd. Het voornemen van de elektriciteitsproductiebedrijven om gezamenlijk te besluiten hun productiecapaciteit aan kolencentrales te verminderen zou, bij uitvoering, daarom door de ACM worden gezien als een 'hardcore' overtreding van de Mw. De ACM gaf daarbij ook aan dat dit niet meer dan een zienswijze was, dus een interpretatie van de Mw, om duidelijk te maken dat bij de uitvoering van het plan om de kolencentrales gezamenlijk te sluiten, elke consument van elektriciteit naar de rechter zou kunnen stappen omdat zijn belangen geschaad zouden kunnen zijn.

### 3.3 *Reactie partijen Energieakkoord*

Omdat de ACM concludeerde dat de Mw geen ruimte biedt voor een akkoord tussen de energiebedrijven om de kolencentrales gezamenlijk te sluiten, heeft de rijksoverheid ten slotte het initiatief genomen om de sluiting per wet af te dwingen. Uiteindelijk werd een mogelijkheid gevonden om via generieke milieuwetgeving specifieke elektriciteitscentrales te doen sluiten. De sleutel in dit proces was om in de milieuwetgeving op te nemen dat centrales een minimaal elektrisch rendement moeten hebben, wetende dat de oude kolencentrales het laagste elektrisch rendement hebben. Deze maatregel om via normering van het elektrisch rendement sluiting van kolencentrales af te dwingen, was kunstmatig, omdat elektrisch rendement vanuit milieuperspectief niet relevant is: het gaat immers om het energetisch rendement. De oude kolencentrales waren bijvoorbeeld efficiënter gemaakt door het hergebruik van restwarmte in woningbouw of glastuinbouw, maar aan deze nuttige aanwending werd nu geen waarde meer toegekend, om zo het doel van de sluiting van de kolencentrales te bereiken.

## 4. **Private en publieke belangen**

Het Energieakkoord is in 2013 door ruim veertig organisaties, waaronder de rijksoverheid, gesloten om aan marktpartijen en burgers voor een langere periode zekerheid te bieden over de richting van de inspanningen van overheid en bedrijfsleven voor de transitie van de energievoorziening. In dit akkoord komen publieke en private belangen samen. Het publieke belang is om in Nederland een duurzame energievoorziening te realiseren en alle belangrijke partijen daarvoor te mobiliseren, terwijl deze partijen tegelijkertijd hun eigen private belangen nastreven. Een akkoord als het Energieakkoord wordt onder het mom van een akkoord



voor het publiek belang gesloten, maar de deelnemende partijen zijn hun eigen belang niet uit het oog verloren.

Soms liggen de private en publieke belangen in elkaars verlengde, zoals bij de bevordering van energiebesparing. Energiebesparing leidt doorgaans tot lagere kosten, zodat het (publieke) milieubelang en het (private) economische belang gelijk opgaan. Andere keren zit er echter spanning tussen wat door afzonderlijke partijen wordt ingebracht en wat ten goede komt aan een doelmatige transitie van de Nederlandse energievoorziening. Een uiting hiervan is bijvoorbeeld dat het Energieakkoord ook als doel heeft om de werkgelegenheid in de groene-energiesector jaarlijks te laten toenemen en de exportkansen van bedrijven in deze sector te vergroten. Deze doelen komen niet voort uit het belang om energietransitie te realiseren, maar lijken direct voortgekomen uit de deelname van werknemers- en werkgeversorganisaties aan het akkoord.

De spanning tussen publieke en private doelen komt ook duidelijk naar voren bij het voornemen in het Energieakkoord om de vijf oude kolencentrales vervroegd te sluiten. De elektriciteitsproductiebedrijven hadden er zelf namelijk alle belang bij dat de toenmalige overcapaciteit in de elektriciteitsmarkt zou worden vermindert. Door het operationeel worden van circa 3400 MW aan nieuwe moderne kolencentrales op de Maasvlakte en in de Eemshaven enkele jaren na het sluiten van het Energieakkoord zou de markt overvoerd worden met elektriciteit. Om de private en publieke belangen uiteen te kunnen rafelen is het nuttig na te gaan hoe de situatie van de elektriciteitsmarkt was ontstaan, en hoe de verschillende partijen tegen kolencentrales aankeken.

#### 4.1 *Decennium geleden: overheid en bedrijven eens over belang van meer kolencentrales*

In de eerste jaren van dit decennium nam zowel het geïnstalleerde opwekkingsvermogen als de totale stroomvraag gestaag toe, met ruim 1,5% per jaar (zie figuur 1). Nederland bleef daardoor afhankelijk van import voor de stroomvoorziening. De beheerder van het hoogspanningsnetwerk, TenneT, berekende het tekort aan binnenlands opgewekte stroom op zo'n 10 TWh per jaar (circa 10% van de totale binnenlandse vraag).<sup>5</sup> Hij concludeerde dat het Nederlandse elektriciteitssysteem steeds afhankelijker zou worden van importen, vooral vanwege de verwachte groei van de vraag naar elektriciteit. Tegelijkertijd constateerde hij dat de elektriciteitsopwekking steeds meer gebaseerd werd op het gebruik van gascentrales (zie figuur 2), waardoor de stroomvoorziening kwetsbaarder werd voor onderbrekingen in de gasvoorziening, voornamelijk tijdens koude winterperiodes.

In lijn met deze constatering door de netbeheerder werd door de rijksoverheid gesteld dat Nederland behoefte heeft aan nieuwe kolencentrales om zo te komen tot diversificatie van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening. In het Energierapport 2008 schrijft de minister van Economische Zaken dat Nederland een gunstige ligging heeft voor kolencentrales, vanwege de aanwezigheid van diepe zeehavens (Maasvlakte, Eemshaven), terwijl er ook voldoende koelwater beschikbaar

5 TenneT, *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2005-2013*, MR 06-231, april 2006.

M. Mulder

is.<sup>6</sup> De minister meende bovendien dat grootschalige investeringen in kolencentrales zouden kunnen zorgen voor innovatie op het terrein van opslag van CO<sub>2</sub>. In de visie van de minister kon het Nederlandse elektriciteitssysteem bovendien een belangrijkere rol gaan spelen in de Europese elektriciteitsmarkt door het exporteren van zogenaamd basislastvermogen (dat wil zeggen continue stroomvoorziening) aan de omliggende landen, die zelf meer in hun eigen piekbehoefte gaan voorzien. Om dit te bereiken zijn er investeringen in kolencentrales nodig, moeten de zeehavens investeren in overslagcapaciteit van kolen en moet TenneT investeren in uitbreiding van de capaciteit van het elektriciteitsnetwerk om stroom naar de buurlanden te kunnen vervoeren.<sup>7</sup>

De energiebedrijven zagen ook zelf de economische potentie van nieuwe kolencentrales, omdat de elektriciteitsprijzen in die jaren dusdanig hoog waren als gevolg van de krapte in de markt, dat ze die investeringen naar verwachting snel konden terugverdienen.<sup>8</sup>

Ook door de SER werd onderschreven dat er meer investeringen in kolencentrales nodig waren. De SER meende dat fossiele bronnen hun prominente positie op termijn gaan verliezen, maar dat er de eerste decennia nog veel investeringen in fossiele energie nodig zijn, omdat de duurzame bronnen nog bij lange na niet toereikend zouden zijn.<sup>9</sup> Ook al erkende de SER dat er volop in conventionele elektriciteitscentrales moet worden geïnvesteerd, hij adviseerde wel om bij de investeringen in nieuwe kolencentrales rekening te houden met toekomstige mogelijkheden voor CO<sub>2</sub>-afvang en -opslag.<sup>10</sup>

Kortom, alle partijen waren in het midden van het eerste decennium van deze eeuw eensgezind dat er in kolencentrales moest worden geïnvesteerd. De energiebedrijven hadden een economische prikkel om te investeren in nieuwe centrales, de netbeheerder en de rijksoverheid wezen op het belang van diversificatie in het elektriciteitssysteem, waarbij er bovendien kansen waren om een grotere rol te spelen als exporteur in de Europese elektriciteitsmarkt, terwijl de SER wel opriep om rekening te houden met toekomstige mogelijkheden om CO<sub>2</sub> af te vangen en op te slaan.

Aldus werden plannen ontwikkeld om in nieuwe kolencentrales te investeren. Deze centrales werden uiteindelijk in 2015 en 2016 operationeel: op de Maasvlakte twee centrales (Engie Centrale Rotterdam, 800 MW, en Centrale Maasvlakte, 1070 MW) en in de Eemshaven de Eemshavencentrale (1560 MW). In totaliteit een uitbreiding van de capaciteit van 3430 MW. Vanwege de krapte in de elektriciteitsmarkt werden er niet alleen plannen gemaakt om nieuwe kolen-

6 EZ, *Energierapport 2008*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken 2008.

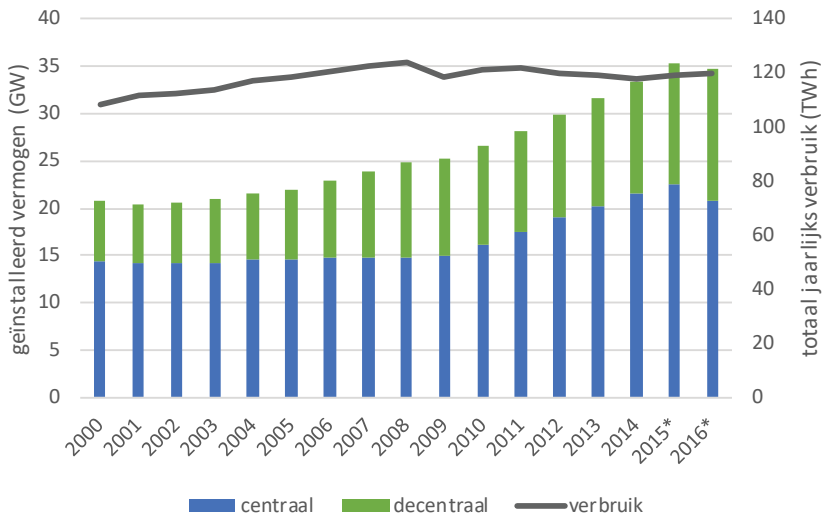
7 EZ 2008.

8 Zie M. Mulder, 'Competition in the Dutch Electricity Wholesale Market: An Empirical Analysis over 2006-2011', *The Energy Journal* (36) 2015, afl. 2, p. 1-28.

9 SER, *Kernenergie en een duurzame energievoorziening*, Publicatienummer 2, Den Haag 14 maart 2008.

10 SER, *Naar een kansrijk en duurzaam energiebeleid; advies over het toekomstige energiebeleid*, Publicatienummer 10, Den Haag 15 december 2006.

**Figuur 1** *Geïnstalleerd opwekkingsvermogen (centraal en decentraal) en totaal elektriciteitsverbruik, 2000-2016*



Bron: CBS, StatLine.

centrales te bouwen, maar kwamen er ook diverse gascentrales op de markt.<sup>11</sup> De bouw van al deze nieuwe centrales leidde vanaf 2010 tot een toename aan opgesteld vermogen: in 2013 was het totaal geïnstalleerd vermogen een kwart hoger dan in 2010 (zie figuur 1).

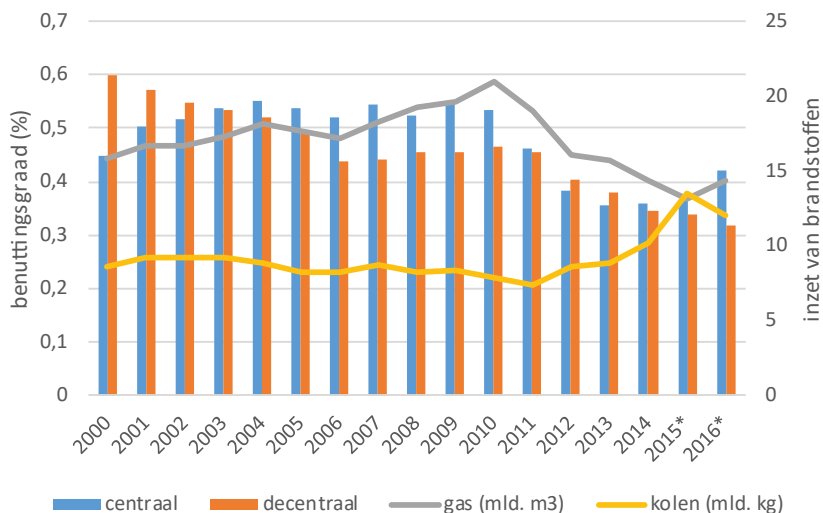
#### 4.2 Sluiting oude kolencentrales als oplossing voor private en publieke problemen

Tegelijkertijd met het gereedkomen van de nieuwe gascentrales en het bouwen van de nieuwe kolencentrales kwam vanaf 2009 de groei in de vraag naar stroom tot een halt als gevolg van de economische crisis (zie figuur 1). Bovendien raakte de Nederlandse elektriciteitssector steeds meer geïntegreerd met de markten in buurlanden doordat in Europees verband werd gewerkt aan het wegnemen van barrières voor internationale handel. Daarbovenop kwam nog de ontwikkeling dat in buurland Duitsland het aanbod van hernieuwbare energie sterk begon te groeien, wat een neerwaarts effect had op de stroomprijzen, ook in Nederland.<sup>12</sup>

11 Zo kwam in 2010 de Maxima-centrale van Engie in Flevoland (twee units van 440 MW) gereed, in 2012 de Enecogen-centrale van Eneco in Europoort (twee units van 435 MW), eveneens in 2012 de Claus-centrale van RWE in Maasbracht (1275 MW) en in 2013 de Magnus-centrale van Nuon in de Eemshaven (drie units van 440 MW).

12 M. Mulder & B. Scholtens, 'The Impact of Renewable Energy on Electricity Prices in the Netherlands', *Renewable Energy* (57) 2013, p. 94-100.

M. Mulder

**Figuur 2** Benuttingsgraad centrales (centraal en decentraal) en inzet van gas en kolen in totale Nederlandse elektriciteitsopwekking, 2000-2016

Bron: CBS, StatLine; eigen berekeningen. Benuttingsgraad is berekend als de werkelijke jaarlijkse productie in % van de maximaal mogelijke productie wanneer het geïnstalleerde vermogen permanent gebruikt zou worden.

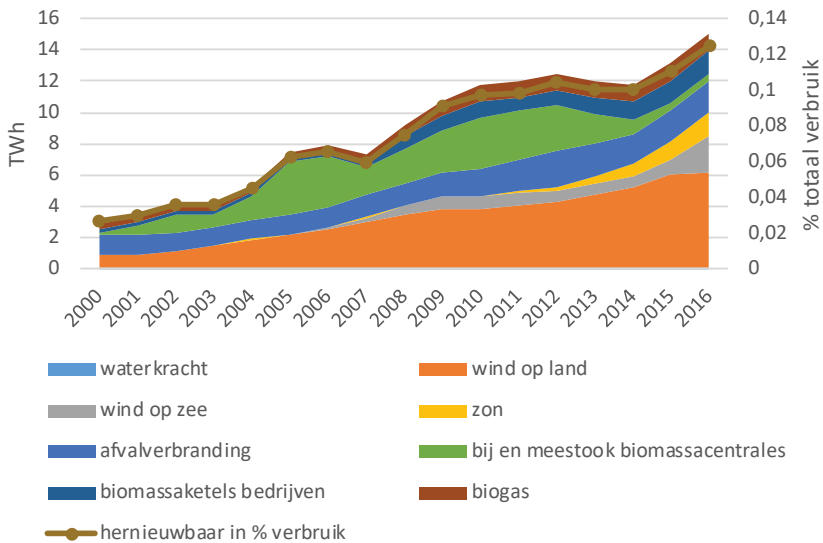
Als gevolg van al deze ontwikkelingen daalde de benuttingsgraad van de centrales snel. In 2010 was de benuttingsgraad van het centrale productievermogen ruim boven de 50%, maar in 2013 nog maar 35% (zie figuur 2). Deze daling van de benutting van centrales trof voornamelijk de gascentrales, omdat de gasprijs in die jaren vrij hoog was in vergelijking met de kolenprijs. De kolencentrales draaiden daarentegen wel op volle toeren.<sup>13</sup> Als gevolg van de lage bezetting en de lage stroomprijzen werden door de energiebedrijven grote verliezen geboekt. Door TenneT wordt in deze jaren gerapporteerd dat een overschot aan vermogen is ontstaan. In 2012 was de prognose dat dit overschot zou kunnen oplopen tot 8 GW in 2013 (is 28% van opgesteld vermogen) en het dubbele daarvan in 2016.<sup>14</sup>

Kortom, er was een groot privaat probleem ontstaan. De elektriciteitsproducenten die allen hadden geïnvesteerd in nieuwe opwekkingscapaciteit, dreigden nog jarenlang met grote verliezen te maken te hebben als er niet iets zou veranderen aan de situatie van overcapaciteit. Er dreigde ook een publiek probleem, en dat

13 M. Mulder & M. Pangan, 'Influence of Climate Policy and Market Forces on Coal-Fired Power Plants: Evidence on the Dutch Market over 2006-2014', *Economics of Energy & Environmental Policy* (6) 2017, afl. 2, p. 87-110.

14 TenneT, *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2011-2027*, RGE 2012-155, juni 2012.

**Figuur 3** Productie van hernieuwbare energie, in TWh per type en in % totaal verbruik



Bron: CBS, StatLine.

was dat het juist de gascentrales waren die werden uitgezet, terwijl de kolencentrales (die twee keer zo vervuilend zijn) volop werden ingezet vanwege de relatief lage kolenprijs. Doordat de kolencentrales tegen lage marginale kosten konden produceren, werd het bovendien moeilijk en kostbaar om het aandeel van hernieuwbare energie te vergroten. In 2013 was dit aandeel van hernieuwbare energie in de elektriciteitsopwekking nog altijd minder dan 10% (zie figuur 3).

## 5. Concluderende beschouwing over betekenis van het Energieakkoord

Het Energieakkoord bood de energiebedrijven de gelegenheid om tegen lage kosten van hun oude kolencentrales af te komen en zo de overcapaciteit in de markt te verminderen, terwijl de overheid en milieuorganisaties op die manier het aandeel hernieuwbare energie in de elektriciteitssector konden doen toenemen.

Voor de energiebedrijven was het belangrijk dat *alle* bedrijven opwekkingscapaciteit zouden inleveren, omdat dan niet alleen de voordelen van het verminderen van de overcapaciteit over alle bedrijven zouden zijn verdeeld, maar ook de kosten. Als één bedrijf als enige een centrale zou sluiten om de overcapaciteit te verminderen, dan profiteren alle bedrijven mee in de vorm van een iets verhoogde stroomprijs, maar de kosten worden dan volledig door dat ene bedrijf gedragen. De bedrijven hebben het inderdaad goed gezien dat gezamenlijk optrekken hierbij

M. Mulder

de voordeligste strategie is. Het Energieakkoord gaf de bedrijven een argument om te stellen dat collectieve sluiting voor het publieke belang was, terwijl het de facto vooral ook een privaat belang was.

De ACM heeft het voornemen tot collectief uit de markt nemen van capaciteit terecht als een kartelafsprake getypeerd.<sup>15</sup> Het falen van het Energieakkoord om de oude kolencentrales vervroegd te doen sluiten, komt niet door de onmogelijkheid om duurzaamheidseffecten binnen de Mw in de beschouwing te betrekken, zoals wel wordt gesteld,<sup>16</sup> maar doordat deze effecten te gering waren in vergelijking met het nadeel van de kartelafsprake. Deze geringe effecten komen voort uit het door elkaar heen lopen van private en publieke belangen bij het akkoord, waardoor marktpartijen te weinig werkelijke toezeggingen hebben gedaan om meer milieueffecten te realiseren. Er bestond voor de partijen in het Energieakkoord namelijk een vrij eenvoudige oplossing om aan de eerste twee voorwaarden in de ACM-analyse te voldoen, namelijk door de CO<sub>2</sub>-emissierechten, die men door de sluiting van de kolencentrales zou overhouden, aan de overheid over te dragen om vernietigd te worden. Dan had het waterbede-effect zich niet voorgedaan en was een werkelijk milieueffect gerealiseerd.

Omdat de overheid en milieuorganisaties graag de kolencentrales gesloten wilden hebben, gaf dit de bedrijven een onderhandelingspositie om daarvoor een prijs te vragen. Deze prijs, die de overheid uiteindelijk heeft betaald, is dat kolencentrales vrijgesteld zijn van het betalen van belasting op kolen. Hiermee hadden de elektriciteitsbedrijven een dubbelslag geslagen: collectieve vermindering van productiecapaciteit plus vrijstelling van belastingen op kolen. Hierdoor hebben de bedrijven met hun nieuwe kolencentrales een goede concurrentiepositie kunnen behouden op de elektriciteitsmarkt. Doordat de vrijstelling de kolencentrales concurrerender maakt, werkt dit onderdeel van het Energieakkoord juist averechts bij de realisatie van het publieke doel waar het op gericht is. De vrijstelling van de kolenbelasting kost de rijksoverheid bovendien ongeveer € 200 miljoen per jaar,<sup>17</sup> wat gefinancierd wordt door een verhoging van de energiebelasting bij gebruikers. De helft van dat bedrag wordt door de kleinverbruikers betaald, terwijl hun aandeel in het totale energieverbruik beduidend lager is.

Het Energieakkoord lijkt dus niet zo nuttig te zijn geweest bij de realisatie van de maatschappelijke doelen. Zonder sluiting van de oude kolencentrales zouden deze nog jaren volop draaien en zou het realiseren van de doelstelling voor duurzame energie moeilijker kunnen worden gerealiseerd. Echter, dit publieke belang is

15 De ACM is in haar analyse niet ingegaan op deze mogelijke menging van private en publieke belangen in het akkoord, maar heeft zich volledig gericht op de vraag in hoeverre de Mw ruimte biedt voor een dergelijke afspraak. Zich baserend op de strikte voorwaarden van deze wet, concludeerde de ACM dat het voornemen tot vervroegde sluiting van de kolencentrales nadelig voor de consumenten is en daarom in strijd is met de Mw.

16 Zie bijv. J. Mulder, 'Mededingingsrecht versus duurzaamheid: het wetsvoorstel algemene gelding als panacee?', *Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht* 2017, afl. 3, p. 117.

17 Het tarief is bijna € 15/1000 kg en het totale kolenverbruik van de elektriciteitssector is ongeveer 13 miljard kg (zie figuur 2). Zie voor de tarieven: [www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige\\_belastingen/belastingen\\_op\\_milieugrondslag/tarieven\\_milieubelastingen/tabellen\\_tarieven\\_milieubelastingen?projectid=6750bae7-383b-4c97-bc7a-802790bd1110](http://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen?projectid=6750bae7-383b-4c97-bc7a-802790bd1110).

betrekkelijk, aangezien diezelfde overheid circa tien jaar eerder de bedrijven heeft opgeroepen om in kolencentrales te investeren. Het publieke belang tien jaar later is dus ontstaan doordat de overheid te veel gestuurd heeft op productietechnieken, waar het beter zou zijn geweest om generiek beleid te voeren, en de techniekkeuze aan de markt over te laten.

De vraag is bovendien of de overheid een akkoord met de energiesector nodig heeft om correcties aan te brengen in besluiten die door marktpartijen, al dan niet onder invloed van de overheid, zijn genomen. De overheid kan ook regelgeving inzetten, zoals later is gebeurd. Het voordeel daarvan is dat de overheid geen 'prijs' hoeft te betalen voor de sluiting in de vorm van de vrijstelling van kolenbelasting, wat de energieverbruikers nu ongeveer € 200 miljoen per jaar kost. Juist door de kolencentrales geen vrijstelling van belasting te geven zou de overheid de elektriciteitsmarkt een sterkere duw in de richting van de beoogde energietransitie hebben gegeven dan nu gebeurd is.

Een akkoord kan evenwel nuttig zijn als iets gecoördineerd moet worden wat zonder een akkoord niet kan. Een voorbeeld daarvan is de aanleg van nieuwe infrastructuur voor nieuwe energiesystemen, zoals warmtenetten, wat ook in het Energieakkoord wordt genoemd. Dergelijke investeringen zullen door marktpartijen alleen worden gedaan wanneer ze zekerheid hebben dat er voldoende gebruik van gemaakt wordt. Andersom zullen potentiële gebruikers van warmtenetten bijvoorbeeld alleen willen investeren in het aanpassen van warmtevoorzieningen wanneer ze zeker weten dat er voldoende (betaalbaar) aanbod zal zijn. Hetzelfde geldt voor potentiële producenten van warmte: zij zullen pas willen overgaan tot het aanbieden van restwarmte uit hun installaties wanneer er zekerheid is over transport en levering. Voor dit type kip-eiproblemen is coördinatie nodig, wat via een akkoord kan gebeuren. Per saldo is de aandacht voor echte coördinatieproblemen in het Energieakkoord echter beperkt.

In het Klimaatakkoord lijken de gebeurtenissen van het Energieakkoord zich te herhalen. Ook hier is een sterke menging van private en publieke belangen, zonder dat op alle punten duidelijk is waarom een akkoord nodig is om de publieke belangen te behartigen. Van de voorgenomen afspraken in het conceptakkoord lijken sommige vooral de deelnemende partijen te bevoordelen (zoals pleidooien voor warme sanering en subsidies voor onrendabele toppen in investeringen), terwijl de kosten vooral worden doorgeschoven naar partijen die niet aan tafel zitten (dat wil zeggen de burger die een hogere heffing op zijn energieverbruik krijgt).<sup>18</sup> Het sluiten van een akkoord over energie of klimaat zou zich vooral moeten richten op zaken die zonder een akkoord niet tot stand kunnen worden gebracht, zoals bij infrastructuurkeuzes. Bij andere onderwerpen zijn akkoorden minder geschikt om publieke belangen te behartigen, om te voorkomen dat de overheid in onderhandeling gaat met partijen die beter voor zichzelf kunnen zorgen dan de partijen die niet aan tafel zitten, maar die wel door die overheid vertegenwoordigd worden en uiteindelijk de rekening moeten betalen.

18 M. Mulder, 'Klimaatberaad koerst af op ondoelmatig beraad', *Economisch Statistische Berichten* (103) 2018/4768, p. 569-573.