

Vergaderjaar 2015–2016

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid op weg naar 2020

Nr. 380

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2015

Op 26 november jl. heeft uw Kamer de motie van de leden Van Weyenberg en Van Veldhoven (D66) over het uitfaseren van kolencentrales aangenomen (Kamerstuk 34 302, nr. 99). Het kabinet heeft in de brief van 8 december jl. (Kamerstuk 34 302, nr. 106) over het Belastingplan toegezegd voor de kerst met een brief over de uitvoering van de motie te komen. In de brief van 8 december jl. heeft het kabinet ook toegezegd nog in deze kabinetsperiode een besluit te nemen, afhankelijk van de ontwikkelde scenario's, over een uitvoeringsvariant en de hierbij horende tijdshorizon.

In de motie spreekt de Kamer als haar mening uit dat er geen nieuwe vergunningen voor kolencentrales zullen worden verstrekt op Nederlands grondgebied. Daarnaast wordt het kabinet in de motie verzocht om met de sector een plan op te stellen voor het uitfaseren van alle kolencentrales in Nederland, waarbij rekening gehouden wordt met de groei van het aandeel hernieuwbare energie, de juridische en financiële aspecten, potentiële wegleffecten van CO₂ naar het buitenland, leveringszekerheid van energie en innovatie.

De elektriciteitsmarkt in Nederland en in Noordwest-Europa is volop in beweging door de energietransitie. Die transitie is gericht op een CO₂-arme energievoorziening in 2050. Met het Energieakkoord hebben we afspraken gemaakt om een onomkeerbare stap te zetten in die transitie. Daarbij zetten we allereerst in op het stimuleren van hernieuwbare energieproductie. Daarnaast hebben we afgesproken dat we de meest vervuilende elektriciteitsproductie versneld uitfaseren. Door de rendementseisen die het kabinet invoert zullen tot 1 juli 2017 de vijf oudste kolencentrales sluiten. De afspraken uit het Energieakkoord leiden er op basis van de huidige inzichten toe dat in 2020 40% van onze elektriciteit uit hernieuwbare bronnen komt, tegen slechts 10% in 2013. In deze energietransitie passen geen nieuwe kolencentrales.

Voor het uitfaseren van de kolencentrales zal ik verschillende varianten uitwerken, waarbij ik rekening zal houden met de relevante aspecten en scenario's zoals die ook in de motie zijn benoemd. Zo wijst de motie er op dat Nederland moet bijdragen aan een oplossing voor het probleem van klimaatverandering door zijn eigen CO₂-uitstoot te verminderen. Bovendien hebben de ontwikkelingen in de energie- en elektriciteitsvoorziening in Nederland en op internationaal niveau invloed op de mogelijkheden voor uitfasering en het bijbehorende tijdspad, waarbij rekening moet worden gehouden met potentiële weglekeffecten van CO₂ naar het buitenland. Ook benoemt de motie dat technologische ontwikkelingen en innovaties die relevant zijn voor de energievoorziening een rol spelen bij het uitfaseren van alle kolencentrales. Daarnaast moeten de juridische en financiële consequenties van het uitfaseren van alle kolencentrales voor de Staat, voor de betrokken bedrijven en voor consumenten onderzocht worden.

Rond deze aspecten is nader onderzoek noodzakelijk om inzichtelijk te maken welke varianten er zijn om uitfasering mogelijk te maken, wat de gevolgen zijn van deze verschillende varianten op de korte en langere termijn en op welke wijze aan deze gevolgen het hoofd geboden zou kunnen worden. Een gewogen beeld van de genoemde consequenties voor elk van de verschillende varianten kan zo dienen als basis voor nadere besluitvorming.

Klimaat

Klimaatverandering is een mondiaal probleem en ook de oplossingen die hiervoor gevonden moeten worden zijn bij voorkeur mondiaal. Nederland neemt haar eigen verantwoordelijkheid door nationaal invulling te geven aan het recent in Parijs afgesloten klimaatakkoord en door de uitspraak van de rechter in de Urgenda-zaak uit te voeren. De inzet van Nederland moet uiteraard ook in Europese context worden gezien. Om die reden zetten wij in op een ambitieus Europees klimaat- en energiebeleid met instrumenten die bijdragen aan CO₂-reductie en de energietransitie op nationaal en op Europees niveau. Het is onvermijdelijk dat hierbij ook gekeken wordt naar de uitfasering van kolencentrales, aangezien kolencentrales behoren tot de grootste CO₂-uitstoters in Nederland.

Elektriciteitsmarkt

De positie van de Nederlandse kolencentrales moet bezien worden tegen de achtergrond van de ontwikkelingen op de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt. De Nederlandse elektriciteitsmarkt is bij uitstek verbonden met de elektriciteitsmarkten in de ons omringende landen. Ontwikkelingen in deze landen hebben een directe invloed op de Nederlandse marktsituatie en vice versa. Net als in Nederland is de elektriciteitsmarkt in de ons omringende landen volop in beweging als gevolg van de energietransitie. Ook de ons omringende landen hebben daarbij te maken met vraagstukken rond leveringszekerheid, importafhankelijkheid en de betaalbaarheid van de elektriciteitsvoorziening. Dit zorgt voor grote dynamiek op de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt, die ook van invloed is op de ontwikkeling van de Nederlandse markt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het voorgenomen besluit in België om de levensduur van twee kerncentrales te verlengen en voor de afspraken die recent in Duitsland zijn gemaakt over het sluiten van bruinkoolcentrales en het instellen van een capaciteitsreserve en een klimaatreserve. Ook de voortgang die in Duitsland geboekt wordt met het uitfaseren van kernenergie is van invloed op de Nederlandse marktsituatie. In Nederland op zijn beurt staan op dit moment gascentrales stil. Vanwege de nauwe verbondenheid met de ons omringende landen werkt Nederland in

pentalateraal verband (Benelux, Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk) samen op het vlak van marktintegratie, het versterken van de leveringszekerheid en het vergroten van de flexibiliteit van het energiesysteem. Deze landen werken ook aan een toename van het aandeel hernieuwbare energie. Bij de uitfasering van alle Nederlandse kolencentrales zal daarom zorgvuldig worden gekeken naar de situatie in de ons omringende landen.

Na 2017 zullen er in Nederland nog vijf kolencentrales overblijven, waarvan er drie in 2015 in gebruik zijn genomen. Deze vijf kolencentrales hebben een gezamenlijk vermogen van ongeveer 4,6 GW. De meest recente rapportage over de leveringszekerheid op de Nederlandse elektriciteitsmarkt van TenneT¹ laat zien dat Nederland in 2016 naar verwachting ongeveer 27,5 GW aan operationeel vermogen heeft. De kolencentrales zijn dus goed voor ongeveer 17% van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening. De kolencentrales fungeren op dit moment grotendeels als de zogenaamde «basislast» die het gehele jaar op elk moment van de dag en ongeacht de weersomstandigheden een aanzienlijk deel van de elektriciteitsvoorziening verzorgt. De flexibilisering van het energiesysteem die een omschakeling naar meer hernieuwbare en decentrale elektriciteitsopwekking vraagt, zal echter ook gevolgen hebben voor de behoefte aan een stabiele basislast. Dit leidt tot nieuwe vragen over het waarborgen van de leveringszekerheid. Zo constateert TenneT dat het toenemende gebruik van windenergie en zonne-energie in Nederland en Noordwest-Europa ertoe heeft geleid dat de elektriciteitsproductie steeds meer gekenmerkt wordt door een zekere mate van weersafhankelijkheid. Dit zorgt in bepaalde momentane situaties voor een grotere kwetsbaarheid van het elektriciteitssysteem. TenneT heeft in pentalateraal verband een regionale analyse uitgevoerd om dit in kaart te brengen voor het jaar 2019. Het is van belang hier ook voor de jaren na 2019 inzicht in te hebben, maar scenario's hiervoor ontbreken op dit moment. Om die reden zal worden nagegaan hoe deze lacune kan worden opgevuld, zodat ook dit punt zo goed mogelijk betrokken kan worden bij nadere besluitvorming over het uitfaseren van alle kolencentrales.

In de concrete varianten die ik zal uitwerken voor het uitfaseren van kolencentrales zijn bovengenoemde scenario's rond het aanbod van elektriciteit van groot belang, maar ook scenario's voor de ontwikkeling van de vraag naar elektriciteit moeten hierbij meegenomen worden om een compleet beeld over de leveringszekerheid in Nederland te hebben. De vraag naar elektriciteit zal naar verwachting de komende jaren door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen en innovaties in meer of mindere mate gaan toenemen. Mede op basis van de afspraken uit het Energieakkoord stimuleren we bijvoorbeeld de uitrol van elektrisch vervoer in Nederland en stel ik vanaf 1 januari 2016 een nieuwe subsidieregeling open om onder andere het gebruik van warmtepompen te stimuleren. Zowel elektrisch vervoer als het gebruik van warmtepompen zijn voorbeelden van substitutie van een fossiele energiebron door elektriciteit. Al naar gelang het tempo waarmee dit soort innovaties wordt opgepakt zal dit significante gevolgen hebben voor de totale elektriciteitsvraag in Nederland. Zoals TenneT ook aangeeft in zijn leveringszekerheidsrapportage bestaat er grote onzekerheid ten aanzien van de hoogte van de elektriciteitsvraag in de verdere toekomst. Het is om die reden wenselijk om ook meer zicht te krijgen op de mogelijke scenario's rond de vraagontwikkeling van elektriciteit in Nederland, omdat dit mede bepalend is voor het tijdpad voor uitfasering van kolencentrales.

¹ TenneT TSO, *Rapport Monitoring Leveringszekerheid 2014–2030*, juli 2015

ECN heeft recent een korte notitie gemaakt om in kaart te brengen welke effecten op zouden kunnen treden bij uitfasering van alle kolencentrales voor 2020.² De notitie schetst in algemene zin dat de importafhankelijkheid van Nederland zou toenemen en dat mede daardoor de groothandelsprijzen van elektriciteit in Nederland zouden stijgen. Dit bevestigt dat de ontwikkelingen op de Noordwest-Europese markt van groot belang zijn bij afwegingen over de kolencentrales in Nederland. Het wijst er echter ook op dat de gevolgen voor huishoudens en het bedrijfsleven beter in kaart gebracht moeten worden om tot goede besluitvorming te komen. In de ECN-notitie wordt geconstateerd dat de maatschappelijke kosten van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening per jaar met 800 miljoen euro zullen toenemen door sluiting van alle kolencentrales. Deze kosten zullen worden doorberekend aan huishoudens en bedrijven. In het bijzonder is dit relevant voor de concurrentiepositie van de energie-intensieve industrie in Nederland. Van belang hierbij is ook dat ECN de kosten voor de Staat die mogelijk het gevolg zijn van afgedwongen sluiting van kolencentrales in deze berekening niet heeft meegenomen. Hier kom ik later in deze brief op terug. Op deze twee punten biedt de notitie van ECN onvoldoende houvast en voor de verschillende varianten die zullen worden uitgewerkt is zodoende een nadere analyse wenselijk van de koopkrachteffecten voor huishoudens en de effecten op de kostenstructuur van bedrijven, alsmede van de financiële gevolgen van uitfasering voor de Staat.

Daarbij zal ik ook de uitvoering van het Urgenda-vonnis meenemen in de afweging.

Hernieuwbare energie en warmte

Aanvullend op de ECN-notitie zal ook in kaart worden gebracht hoe de groei van het aandeel hernieuwbare energie gewaarborgd kan blijven bij het uitfaseren van alle kolencentrales, en welke kosten hiermee gemoeid zouden zijn. In de ECN-notitie wordt geconstateerd dat het aandeel hernieuwbare energie door sluiting van alle kolencentrales met ruim 1%-punt afneemt. Het is voor mij belangrijk dat we onze nationale doelen halen en onze Europese verplichtingen op dit punt nakomen. Aangezien het behalen van deze doelen grotendeels afhankelijk is van de inzet van de SDE+, en de SDE+ op zijn beurt gefinancierd wordt via de Opslag Duurzame Energie op de energierekening van huishoudens en bedrijven, moeten de kosten van alternatieven voor bij- en meestook van biomassa in kolencentrales duidelijk in beeld worden gebracht. Ook de termijn waarop dergelijke alternatieven kunnen worden gerealiseerd moet worden meegenomen in het afwegingskader.

In de ECN-notitie is verder geen rekening gehouden met de effecten die het sluiten van kolencentrales heeft voor de warmtelevering vanuit verschillende kolencentrales. De warmtelevering vanuit kolencentrales zal zodoende overgenomen moeten worden door alternatieve opties. In de Warmtevisie die ik uw Kamer op 2 april jl. heb gestuurd (Kamerstuk 30 196, nr. 305) heb ik aangegeven dat ik regionale warmteprojecten sterker wil gaan ondersteunen. Ik zal bij het uitwerken van de verschillende varianten daarom ook in kaart brengen welke effecten het uitfaseren van alle kolencentrales heeft op bestaande en geplande warmtenetten en op welke termijn alternatieve oplossingen voor warmtelevering in beeld komen.

² Hout, Marit van; Koutstaal, Paul, *Effecten van het vervroegd sluiten van de Nederlandse kolencentrales*, ECN, oktober 2015

Innovatie

In de energietransitie richten we ons op een CO₂-arme energievoorziening in 2050. Om dit te realiseren is het ontwikkelen van nieuwe technologieën om de CO₂-uitstoot in de elektriciteitssector en de industrie te verminderen cruciaal. Innovatie zal ervoor zorgen dat we in 2050 gebruik maken van technologieën die we op dit moment nog niet kennen. Verschillende technologieën die nu nog in een experimentele fase zitten, zoals energie uit water, zouden op termijn een rol kunnen spelen om de energietransitie te versnellen en daarmee ook uitfasering van kolencentrales te faciliteren. Om die reden stimuleert het energie-innovatiebeleid de ontwikkeling van nieuwe technologieën voor energieproductie, besparing, opslag van energie, flexibilisering van het elektriciteitsnet en emissiereductie.

Een goed voorbeeld van een technologie voor emissiereductie is CO₂-afvang en -opslag (CCS). Ontwikkeling van CCS is richting de toekomst van belang voor CO₂-reductie bij alle vormen van fossiele energieproductie en in de industrie. In Nederland hebben we met het Rotterdam Opslag en Afvang Demonstratieproject (ROAD) een belangrijk project in huis op dit terrein. Dit project moet ertoe leiden dat in de demonstratiefase jaarlijks 1,1 miljoen ton CO₂ van één van de nieuwe kolencentrales op de Maasvlakte wordt afgevangen en opgeslagen. Daarbij wordt ook benutting op termijn van de afgevangen CO₂ voor de kassen in het Westland onderzocht. Op dit moment is ROAD het meest kansrijke CCS-project in Europa en daarmee is dit project van groot belang voor de ontwikkeling van deze technologie in Europa.

Juridische en financiële aspecten

Naast deze inhoudelijke scenario's die een rol spelen in het uitwerken van concrete varianten is ook een stevige juridische analyse nodig. Voor de uitvoering van de motie Jan Vos c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 115) ben ik al gestart met een juridische analyse naar de mogelijkheden om voor 2020 CO₂-reducerende maatregelen bij kolencentrales toe te passen. Deze analyse dient ertoe om de wettelijke mogelijkheden en onmogelijkheden in kaart te brengen om CO₂-uitstoot door kolencentrales te reduceren, waarbij ik ook sluiting als optie meeneem. Een belangrijk aspect hierbij betreft de aansprakelijkheidsrisico's van de Staat en de mogelijke kosten die hiermee gemoeid zouden kunnen zijn. Die risico's en kosten zullen variëren al naar gelang het tijdspad dat gekozen wordt. Een ander relevant juridisch vraagstuk betreft de wijze waarop uitfasering mededingingsrechtelijk gerealiseerd zou kunnen worden. De scenario's voor ontwikkeling van de elektriciteitsmarkt moeten in combinatie worden gezien met de verschillende wettelijke instrumenten die de overheid kan gebruiken om te sturen op uitfasering. Daarbij moeten afspraken tussen marktpartijen en ongeoorloofde staatssteun vermeden worden. Deze juridische analyse wordt zoveel mogelijk geïntegreerd in de bredere inhoudelijke varianten om tot een compleet afwegingskader te komen.

Uitwerking

Zoals de motie vraagt, wil ik bij dit project samenwerken met de sector en andere externen. De informatie vanuit de sector is van groot belang bij het uitwerken van de verschillende scenario's en het verkrijgen van inzicht in de uitvoeringsmodaliteiten van verschillende varianten. Met de sector zal ik bespreken op welke manier wij dit het beste vorm kunnen geven. Een intensieve vorm om dit te doen zou kunnen zijn om een gezamenlijke Taskforce in te stellen, maar ook een lichtere vorm, bijvoorbeeld via een klankbordgroep, acht ik mogelijk. Daarnaast zal ik ook externe deskundigheid betrekken bij het uitwerken van de verschillende varianten. Tot

slot zal ik gebruik maken van de Energiedialoog die ik begin volgend jaar start, om het maatschappelijk draagvlak voor verschillende vormen van elektriciteitsopwekking mee te kunnen wegen.

Ik streef ernaar om dit project af te ronden in het najaar van 2016. Het kabinet zal nog in deze kabinetsperiode een besluit nemen, afhankelijk van de ontwikkelde scenario's, over een uitfaseringsvariant en de hierbij behorende tijdshorizon.

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