



Aan: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Datum: 15 juni 2018

Betreft: **Reactie Uniper op consultatie concept wetsvoorstel
verbod op gebruik kolen bij elektriciteitsproductie**

Inleiding

Uniper Benelux N.V. en Uniper SE (hierna gezamenlijk: **Uniper**) hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel voor een verbod op het produceren van elektriciteit met behulp van kolen, zoals gepubliceerd voor consultatie op 19 mei 2018 (het **Wetsvoorstel**). Uniper geeft hierbij haar zienswijze op dit Wetsvoorstel.

Uniper voorziet dat het voorgenomen verbod op het gebruik van kolen een ernstig nadelige impact zal hebben op de operationele en economische exploitatie van haar nieuwe kolengestookte elektriciteitscentrale op de Maasvlakte (MPP3), die sinds april 2016 volledig operationeel is. Derhalve verzet Uniper zich sterk tegen de voorgestelde maatregelen die niet voorzien in een eerlijke, adequate en effectieve compensatieregeling voor het nadeel dat Uniper als gevolg hiervan ondervindt.

Uniper sluit haar ogen niet voor de politieke discussie ten aanzien van CO₂-emissies, maar een wettelijk verbod op het gebruik van kolen voor elektriciteitsproductie is een ingrijpende beslissing met enorme negatieve financiële gevolgen voor Uniper en haar (industriële) afnemers. Met dit Wetsvoorstel mengt de Staat zich in verregaande mate in de eigendomsrechten van de eigenaren van kolencentrales. Een dergelijke inmenging vereist een redelijk evenwicht (*fair balance*) tussen het algemeen belang enerzijds en de belangen van de eigenaren van kolencentrales, zoals Uniper, anderzijds.

Evidente onbalans ten nadele van de eigenaren van kolencentrales

Het Wetsvoorstel is gebaseerd op de misvatting dat een transitieperiode tot 2030 en de compensatiebepaling van artikel 4 voldoende is om een *fair balance* te bereiken. Dit blijkt temeer uit de (concept) Memorie van Toelichting (**MvT**), waaruit volgt dat de Minister van Economische Zaken en het Klimaat (**Minister**) niet verwacht dat deze compensatiebepaling van toepassing zal zijn op de betrokken centrales. Naar de mening van Uniper toont het Wetsvoorstel – met name in de afwezigheid van een eerlijke, adequate en effectieve compensatieregeling voor de getroffen eigenaren van kolencentrales – een evidente onbalans ten nadele van deze eigenaren, waaronder Uniper.

Board of Management

Uniper Benelux Holding B.V.
Capelseweg 400
3068 AX Rotterdam
The Netherlands
T +31 10 289 57 11
www.benelux.uniper.energy

Chamber of Commerce
27195689 Rotterdam

Bank account number
Deutsche Bank 26.54.42.885
IBAN NL40
DEUT 0265 4428 85
Swift-code DEUTNL2A

Door het ontbreken van een *fair balance* tussen de realisatie van de CO₂-reductiedoelstellingen van de Staat enerzijds en de belangen van Uniper als eigenaar van MPP3 anderzijds, concludeert Uniper dat het Wetsvoorstel een onrechtmatige inbreuk vormt op haar eigendomsrecht zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).

Schending van het door de Staat gewekte gerechtvaardigde vertrouwen

Het besluit van Uniper om grootschalig te investeren in MPP3 is niet lichtvaardig genomen, maar gebaseerd op het gerechtvaardigd vertrouwen dat Uniper tijdens de levensduur van MPP3 een redelijk rendement kon behalen op deze investering. Uniper werd in haar gerechtvaardigde verwachting gesterkt doordat de Staat de relevantie van kolencentrales voor de Nederlandse energievoorziening benadrukte alsmede het belang onderstreepte van een betrouwbare overheid en stabiel reguleringskader ter bevordering van langetermijninvesteringen. Uniper besloot te investeren in MPP3 – één van de meest efficiënte kolencentrales die voldoet aan de meest strikte milieunormen – op basis van talrijke verklaringen en beleidsstukken van de Staat waarin het belang van kolencentrales werd benadrukt ter waarborging van de voorzieningszekerheid in Nederland, en vanwege het belang de Nederlandse energie-intensieve industrie elektriciteit te kunnen bieden tegen concurrerende prijzen ('kolenpariteit').

Ook heeft de Nederlandse Staat herhaaldelijk gewezen op het belang van een betrouwbaar investeringsklimaat vanwege de aanzienlijke levensduur van een nieuwe kolencentrale. De Minister van Economische Zaken stelde destijds expliciet dat de Staat stabiel en betrouwbaar moet zijn en dient te zorgen voor een bestendig investeringsklimaat en reguleringskader, zodat marktpartijen ook werkelijk in staat zijn goede investeringsbeslissingen te nemen. De Minister overwoog bovendien dat lange termijn zekerheid betreffende het milieuregelgevingskader en de daarin vervatte randvoorwaarden een primaire voorwaarde zijn voor ondernemingen om te investeren in kolencentrales.

Uniper was niet de enige partij die daarbij vertrouwde op de door de Staat gewekte verwachtingen, aangezien ook twee andere energiebedrijven destijds besloten te investeren in kolencentrales. Bovendien werd de feitelijke bouw van Uniper's centrale mogelijk gemaakt door diverse vergunningen die werden verleend door lokale en nationale overheden. Deze vergunningen zijn onlangs nog bekrachtigd door de Raad van State. Als Uniper enige twijfel zou hebben gehad over de toegestane duur van de exploitatie van MPP3 als kolengestookte centrale, zou zij zonder twijfel een ander besluit hebben genomen.

Verbod op kolengestookte elektriciteitsproductie per 2030 was onvoorzienbaar

Uniper benadrukt dat – hoewel de reductie van CO₂-uitstoot al enige tijd onderwerp vormt van het politieke debat – zij, als prudente en waakzame marktdeelnemer, niet kon voorzien dat de CO₂-emissies van nieuwe kolencentrales in 2030 dermate

zouden moeten worden gereduceerd. Uniper bestrijdt dan ook nadrukkelijk de suggestie in de MvT dat een volledig verbod op kolengestookte elektriciteitsproductie per 2030 voorzienbaar was.

Het volledige verbod op kolenstook in de nieuw gebouwde MPP3 was evenmin voorzienbaar, omdat het inbreuk maakt op het Europees recht, zoals de Richtlijn Industriële Emissies en de EU ETS Richtlijn (betreffende het EU-wijde emissiehandelssysteem). Deze Richtlijnen laten Lidstaten geen ruimte om een algemeen toegepast productieproces, dat wordt beschouwd als de Best Beschikbare Techniek, te verbieden. Ook is het de Staat niet toegestaan de CO₂-uitstoot van bepaalde bronnen te reguleren, aangezien dit in strijd is met het 'cap and trade'-systeem van de ETS Richtlijn. Het Europese emissiehandelssysteem maakt de verregaande reductie van CO₂-emissies door MPP3 – zoals gezegd één van 's werelds meest efficiënte kolencentrales – zinledig (en dus onwaarschijnlijk) zolang het totale EU-wijde emissieplafond niet wordt verlaagd.

Er is dan ook een elementair verschil tussen de CO₂-reductiemaatregelen die voorafgaand aan de bouw van MPP3 werden overwogen in het politieke debat en de thans voorgestelde beleidskeuze van de Staat om CO₂-emissies van kolencentrales te reduceren door elektriciteitsproductie met behulp van kolen te verbieden. De discussie om over te gaan tot sluiting van nieuwgebouwde kolencentrales kwam pas ter sprake naar aanleiding van het klimaatakkoord van Parijs eind 2015.

Sterker nog, de Raad van State heeft in 2017 – in haar advies inzake de amendementen van Kamerlid Vos m.b.t. het wetsvoorstel voortgang energietransitie – uitdrukkelijk gesteld dat de eigenaren van nieuwe kolencentrales zich pas op zijn vroegst konden instellen op sluiting vanaf de aanneming van motie van 26 november 2015 van Van Weyenberg/Van Veldhoven.

Gebrek aan gemotiveerde onderbouwing en zorgvuldige belangafweging

De Minister stelt dat hij met het Wetsvoorstel niet beoogt de kolencentrales te sluiten, maar de centrales om te laten vormen tot centrales die alternatieve brandstoffen verstoken, zoals biomassa. Dit lijkt voornamelijk een defensief standpunt van de Minister, bedoeld om schadeclaims van de eigenaren van de centrales te voorkomen. De MvT geeft geen blijk van een duidelijke visie op de toekomstige energievoorziening, noch hoe de Nederlandse samenleving – samen met de energiesector – de gemeenschappelijke klimaatdoelstellingen kan bereiken. De motivering in de MvT over de gevolgen van de omvorming van kolencentrales is zeer beperkt en niet of nauwelijks gefundeerd. Bovendien gaat de MvT er volledig aan voorbij dat grootschalig gebruik van biomassa voor energieproductie om meerdere redenen controversieel is en dat het verbod op het gebruik van kolen waarschijnlijk negatieve gevolgen zal hebben voor industriële afnemers die fysiek met MPP3 verbonden zijn en dus van Uniper afhankelijk zijn voor betrouwbare levering van (o.a.) stoom.

Zelfs indien het technisch mogelijk zou zijn om dezelfde hoeveelheid elektriciteit op te wekken met andere brandstoffen dan kolen (bijv. biomassa), dan nog vergt een dergelijke transformatie enorme investeringen en verhogen deze de exploitatiekosten dusdanig dat daarmee de exploitatie van MPP3 onrendabel zou worden. De suggestie van de Minister dat de exploitanten de transformatie kunnen financieren met de SDE-subsidie voor de bijstook van biomassa is onjuist en geeft er blijk van dat de Minister de gevolgen van het Wetsvoorstel niet zorgvuldig heeft beoordeeld.

Het Wetsvoorstel ontbeert verder iedere overweging ten aanzien van de cumulatieve effecten van het Wetsvoorstel en de invoering van een minimum CO₂-prijs, zoals aangekondigd in het regeerakkoord van kabinet Rutte III. Hoewel de Nederlandse Staat nog geen nadere gegevens over deze maatregel heeft verstrekt, heeft dit vrijwel zeker ernstig nadelige gevolgen voor de financiële levensvatbaarheid van de kolencentrales, aangezien deze maatregel beoogt de exploitatiekosten daarvan te verhogen. Bovendien blijkt uit het recente onderzoek van Frontier inzake de minimum CO₂-prijs dat een combinatie van beide maatregelen in bepaalde jaren zelfs zal resulteren in een *toename* van CO₂-emissies, als gevolg van toegenomen elektriciteitsproductie en emissies in naburige landen met minder efficiënte opwekkingscapaciteit.

Kortom, de Minister had meer zorgvuldigheid moeten betrachten en meer onderzoek moeten verrichten naar de haalbaarheid en de kosten van de transformatie van kolencentrales naar alternatieve brandstoffen. Ondanks de belofte in het regeerakkoord van de Minister om de sector te betrekken bij de discussies over de geleidelijke uitfasering van de kolengestookte elektriciteitsproductie heeft de Minister Uniper geen enkele mogelijkheid gegeven om mee te denken over de toekomst van haar centrale. Geen van de eigenaren van Nederlandse kolencentrales is betrokken bij het voorbereidende proces, wat heeft geleid tot ernstige praktische, technische en economische tekortkomingen en onzorgvuldigheden in het Wetsvoorstel. Dit gebrek aan betrokkenheid blijkt bijvoorbeeld uit de in het Wetsvoorstel opgenomen efficiëntienormen (40% en 44%). Hoewel het beoogde onderscheid tussen de oude en nieuwe kolencentrales duidelijk is, zijn de gekozen efficiëntienormen volstrekt onpraktisch (waarover later meer).

Uniper betreurt deze aanpak van de Minister, omdat dit indruist tegen hetgeen zij mocht verwachten van een betrouwbare overheid. Uniper is er verder sterk van overtuigd dat de overheid en de sector in gezamenlijkheid de meest effectieve, evenwichtige en praktische manier kunnen vinden om bij te dragen aan de CO₂-reductiedoelstellingen van de Staat.

Gebrek aan eerlijke, adequate en effectieve compensatieregeling

Gezien de ernstige negatieve gevolgen op de operationele en economische exploitatie van MPP3, zou het Wetsvoorstel op zijn minst moeten hebben voorzien in een eerlijke, adequate en effectieve compensatieregeling, die rekening houdt met de enorme impact van deze onvoorziene beleidswijziging.

De beoogde compensatieregeling van artikel 4 is onvoldoende om het Wetsvoorstel in lijn te brengen met de vereisten uit het EVRM. De Minister overweegt immers in de MvT dat waarschijnlijk geen van de kolencentrales in aanmerking zal komen voor dergelijke compensatie aangezien – volgens de Minister – de kolencentrales zich naar verwachting onvoldoende van elkaar onderscheiden om te kunnen spreken van een individuele, buitensporige last.

Nog daargelaten dat de enkele vergelijking *tussen* de betrokken kolencentrales een misvatting is van de *fair balance* test, wordt met de aanname dat geen van de centrales buitensporig wordt geraakt, voorbijgegaan aan de specifieke situatie van MPP3. In het bijzonder miskent de Minister de nadelige effecten voor Uniper' door de fysieke verbondenheid van de MPP3 met omliggende industriële afnemers die afhankelijk zijn van de exploitatie van MPP3. Het Wetsvoorstel gaat bovendien volledig voorbij aan het feit dat de jaren '90 kolencentrales 30 jaar lang kolen mogen stoken, terwijl de nieuwste en meest efficiënte kolencentrales (zoals de MPP3) slechts voor 15 jaar energie mogen opwekken door middel van kolen – hetgeen Uniper's mogelijkheid tot het terugverdienen van haar investeringen ernstig aantast.

Dat er een compensatieregeling beschikbaar moet komen voor exploitanten/eigenaren die worden getroffen door het Wetsvoorstel is voor Uniper evident. Het is exact om deze reden dat de wet – zoals het EVRM en het Energy Charter Treaty – vereist dat de Staat voorziet in compensatie voor investeerders indien overheidsmaatregelen hun gerechtvaardigde verwachtingen schenden en hen schade toebrengen. Het spreekt voor zich dat het voorgenomen verbod op kolenstook in MPP3 per 2030 – i.e. nog niet halverwege haar levensduur – ernstige gevolgen zal hebben voor Uniper.

Tegen de achtergrond van sterke overheidssteun voor de bouw van kolencentrales in Nederland kunnen de disproportioneel nadelige gevolgen van het Wetsvoorstel niet worden beschouwd als een normaal ondernemersrisico. Dit geldt zeker niet gezien de talrijke beloften en toezeggingen van de Nederlandse overheid in het verleden. Teneinde de disproportionele schade te verhelpen waarmee Uniper zal worden geconfronteerd bij een verbod op het gebruik van kolen per 2030, zal eerlijke, adequate en effectieve financiële compensatie noodzakelijk zijn. Bij afwezigheid van dergelijke financiële compensatie beschouwt Uniper het Wetsvoorstel onrechtmatig.

De onvoorzienbare en vergaande maatregel zonder financiële compensatie, thans vervat in het Wetsvoorstel, doet bovendien ernstig afbreuk aan Uniper's vertrouwen in het politieke besluitvormingsproces. Het besluit van de Minister om kolengestookte energieproductie radicaal en zonder enige compensatie te beëindigen, slechts enkele jaren nadat zij die investeringen proactief heeft aangemoedigd, toont het gebrek aan een stabiel investeringsklimaat. Deze historie valt moeilijk te rijmen met de suggestie van de Minister (onder dwang van sluiting) aan de eigenaren van de kolencentrales om substantiële langetermijninvesteringen te plagen om hun centrales te transformeren tot biomassacentrales. Uniper benadrukt

dat een stabiel investeringsklimaat onontbeerlijk is voor het aantrekken van langetermijninvesteringen in energieopwekkingscapaciteit, in welke vorm dan ook. De in het Wetsvoorstel vervatte onverwachte beleidswijziging zal er toe leiden dat ook andere partijen tweemaal zullen nadenken alvorens zij in Nederland investeren. Uniper sluit niet uit dat deze aanpak dan ook gevolgen kan hebben voor investeringen in duurzame elektriciteitsopwekking.

Commentaar op de efficiëntienormen

Naast deze principiële bezwaren tegen het Wetsvoorstel heeft Uniper ook specifieke commentaren op artikel 3 van het Wetsvoorstel. Artikel 3, lid 1, onder a van het Wetsvoorstel bevat in feite een vrijstelling tot 1 januari 2025 van het algemene verbod op elektriciteitsproductie met behulp van kolen voor elektriciteitscentrales met een efficiëntie van ten minste 40%. Daarnaast geldt tot 1 januari 2030 een vrijstelling voor kolencentrales met een efficiëntie van ten minste 44%. Krachtens artikel 3, lid 2 van het Wetsvoorstel wordt de efficiëntie van de elektriciteitscentrale berekend als een gemiddelde over een periode van vijf jaar.

Uniper benadrukt dat onder het Besluit Omgevingsrecht het niet is toegestaan voorwaarden te stellen ten aanzien van efficiëntienormen van een ETS installatie, zoals MPP3. Daarnaast moet worden opgemerkt dat het BBT-Referentiedocument voor Grote Stookinstallaties bepaalt dat het niet is toegestaan algemene efficiëntienormen vast te stellen voor bestaande installaties. Efficiëntienormen moeten gebaseerd zijn op een specifieke beoordeling van de betreffende installatie, hetgeen niet heeft plaatsgevonden voor de vaststelling van het Wetsvoorstel. Uniper is dan ook in principe van mening dat het onrechtmatig is om deze algemene efficiëntienormen in het Wetsvoorstel op te nemen.

Indien de Minister van mening blijft dat het toegestaan is de efficiëntienormen in het Wetsvoorstel op te nemen, merkt Uniper op dat zij de impact van de efficiëntienormen niet zal kunnen beoordelen, aangezien zowel de beoogde berekeningsmethode als de handhavingsmethode van de Minister op grond van deze normen onduidelijk zijn. In dat kader dient te worden opgemerkt dat als gevolg van de verwachte stijging van de geïnstalleerde productiecapaciteit van hernieuwbare energie in Nederland in de komende jaren, er sprake zal zijn van een onregelmatig aanbod van duurzame energie. Dit zal leiden tot een toenemend aantal start-stops van back-up capaciteit, wat nadelig zal zijn voor de feitelijke efficiëntie van kolencentrales.

Zodoende leidt een efficiëntienorm tot bijkomende onzekerheden, over de vraag of de nieuwere kolencentrales eventueel vóór 2030 moeten worden gesloten, en wat de gevolgen zullen zijn voor de leveringszekerheid. In dit verband merkt Uniper nog op dat de Raad van State heeft bepaald dat niet haalbare efficiëntienormen niet mogen leiden tot sluiting van een elektriciteitscentrale – zo ook is overwogen in de MvT bij het Wetsvoorstel. Dit betekent dat het onrechtmatig is om een kolencentrale te sluiten indien de efficiëntienorm niet kan worden gehaald als gevolg van toegenomen

opwekking van hernieuwbare energie. Tot slot wijst Uniper erop dat artikel 3, lid 3 van het Wetsvoorstel een uitleg ontbeert wat betreft de berekening van de efficiëntienormen en de rol van warmtelevering aan industriële afnemers. Uniper ziet niet in waarom voor de efficiëntienormen onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen de levering van warmte aan kleinverbruikers (die vallen binnen de reikwijdte van de Warmtewet) en industriële afnemers (die daarbuiten vallen).

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'H' followed by a long horizontal stroke.

Hans Schoenmakers
Managing Director Uniper Benelux