

Analyse van de Autoriteit Consument en Markt met betrekking tot de voorgenomen afspraak tot sluiting van 80er jaren kolencentrales in het kader van het SER Energieakkoord

Deze notitie bevat een analyse naar de vraag of de voorgenomen afspraak tot het sluiten van vijf zgn. 80er jaren kolencentrales (hierna ook: 'de afspraak') verenigbaar is met art. 6 van de Mededingingswet (Mw) en art. 101 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De aanleiding voor deze analyse is een daarop gericht verzoek van de vereniging Energie-Nederland (hierna: EN), partij bij het SER akkoord. ACM baseert deze analyse op informatie die door EN is aangedragen en op (beperkt) eigen onderzoek dat mede berust op onderzoek van Energiecentrum Nederland (ECN). De in deze notitie verwoorde analyse kan derhalve niet worden opgevat als (leidend tot) een formeel oordeel over de verenigbaarheid van de afspraak met art. 6 Mw en/of art. 101 VWEU.

De beoordeling van de afspraak in relatie tot het SER energieakkoord

De afspraak tot sluiting van de 80er jaren kolencentrales vormt een onderdeel van het SER Energieakkoord voor duurzame groei.¹ Dit is een akkoord tussen werkgevers-, werknemers-, en milieuorganisaties, overheden en andere maatschappelijke organisaties dat als oogmerk heeft een bijdrage te leveren aan de verduurzaming van de energievoorziening en de economie. EN is een van de partijen bij dit akkoord.

Het SER energieakkoord is als zodanig niet het voorwerp van deze notitie. Deze betreft alleen de voorgenomen afspraak. Voor de partijen bij dit akkoord kan gelden dat het akkoord, of bepaalde onderdelen daarvan, als een onverbreekelijk geheel moet worden gezien. Dit is op zichzelf gezien geen reden om de beoordeling van de afspraak tot andere onderdelen van het akkoord uit te breiden. De leden van EN hebben zelfstandig kunnen besluiten de afspraak in het grotere geheel van het akkoord in te brengen waarbij als randvoorwaarde geldt dat de regels van het (mededingings)recht worden gerespecteerd. In dat licht neemt ACM de afspraak zelf als het vertrekpunt van haar analyse. Vervolgens worden de voor- en nadelen van de afspraak in kaart gebracht die daarmee rechtstreeks en causaal verbonden zijn.² Op de vraag welke voor- en nadelen dit betreft wordt in deze notitie nader ingegaan.

Toetsing aan art. 6 lid 1 Mw en art. 101 lid 1 VWEU

EN is een vereniging van ondernemingen in de energiesector, waartoe ook de elektriciteitsproducenten behoren die bij de voorgenomen afspraak betrokken zijn. De voorgenomen afspraak vloeit voort uit overleg tussen deze producenten binnen EN en is door EN ingebracht in de onderhandelingen over het SER Energieakkoord. Naar het voorlopig oordeel van ACM vormt deze afspraak een overeenkomst tussen ondernemingen, een besluit van een ondernemersvereniging en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van art. 6 lid 1 Mw en art. 101 VWEU.

¹ Dit akkoord is op 6 september 2013 ondertekend en publiek gemaakt.

² Zie: Richtsnoeren van de Europese Commissie betreffende de toepassing van art. 81, lid 3, van het Verdrag, punt 54.

Vervolgens moet worden ingegaan op de vraag of de afspraak mededingingsbeperkend is. Concreet betreft de voorgenomen afspraak een gecoördineerde sluiting van de volgende elektriciteitscentrales, die alle in de jaren '80 zijn gebouwd:

1. Amer 8 (Essent), capaciteit 645MW, te sluiten per 1-1-2016;
2. Borssele (Delta), capaciteit 406 MW, te sluiten per 1-1-2016;
3. Maasvlakte I (E.on), capaciteit 520 MW, te sluiten per 1-7-2017;
4. Maasvlakte II (E.on), capaciteit 520 MW, te sluiten per 1-7-2017;
5. Gelderland-13 (GdF), capaciteit 602 MW, te sluiten per 1-1-2016.

Door het afstoten van productiecapaciteit houden de betrokken ondernemingen minder capaciteit over om elektriciteit te produceren dan zonder de afspraak het geval zou zijn. De productiecapaciteit die op grond van de afspraak zal worden gesloten omvat circa 10% van het totaal in Nederland opgestelde vermogen. Daarbij gaat het om centrales met een vergelijkbare kostenstructuur die zich in het zelfde segment van de *merit order* bevinden. Het gevolg van het sluiten van de vijf centrales is dat, gegeven een bepaald vraagniveau, eerder capaciteit met een hogere kostprijs per eenheid product moet worden ingezet. Dit zijn aanwijzingen dat de opwaartse druk op de prijzen die van de afspraak kan worden verwacht, van reële betekenis kan zijn. ACM heeft dit door middel van een kwantitatieve analyse nader onderzocht in het kader van een toetsing aan art. 6 lid 3 Mw en art. 101 lid 3 VWEU (zie hierna).

EN heeft erop gewezen dat sprake zou zijn van ten minste een Noordwest-Europese markt waarop de bij de afspraak betrokken energiebedrijven een marktaandeel hebben van 7%. Hoewel er door een toegenomen interconnectiecapaciteit tussen Nederland en omringende landen een grotere vernetting van nationale markten bestaat dan vroeger, is deze nog niet volledig. Zowel de Europese Commissie als ACM gaan nog steeds uit van het bestaan van nationale markten voor de productie van elektriciteit. De positie van de bij de afspraak betrokken ondernemingen op deze markt is aanzienlijk. Maar ook op de ruimere markt lijken de betrokken ondernemingen niet een zodanig geringe positie in te nemen dat art. 6 Mw en/of art. 101 VWEU op de afspraak niet van toepassing zouden zijn.

EN heeft ter relativering van het mogelijke mededingingsbeperkende effect van de afspraak nog gewezen op de volgende omstandigheden:

- Er is op dit moment in Nederland sprake van een aanzienlijke overcapaciteit voor de opwekking van elektriciteit en een gevarieerd capaciteitsportfolio; deze overcapaciteit zal de komende jaren verder toenemen;
- Er is bij elektriciteitsproducenten sprake van een slechte rentabiliteit die de komende jaren niet zal verbeteren.

Dit zijn echter naar het oordeel van ACM geen redenen om anders te oordelen over de vraag of art. 6 lid 1 Mw en art. 101 lid 1 VWEU *in casu* van toepassing zijn. ACM acht het op basis van de voorliggende gegevens aannemelijk dat de afspraak onder deze bepalingen valt.

Toetsing aan art. 6 lid 3 Mw en art. 101 lid 3 VWEU.

Op grond van het derde lid van art. 6 Mw resp. art. 101 VWEU geldt een uitzondering op het in het eerste lid van deze bepalingen vervatte verbod wanneer aan elk van de volgende vier voorwaarden, waaronder twee positieve en twee negatieve, is voldaan:

1. De afspraak draagt bij aan de verbetering van de productie, de distributie of de technische of economische vooruitgang;
2. Een billijk aandeel in de daaruit voortvloeiende voordelen komt aan de gebruikers ten goede;
3. Er worden geen beperkingen opgelegd die niet onmisbaar zijn;
4. De mededinging wordt niet voor een wezenlijk deel van de betrokken goederen of diensten uitgeschakeld.

Het is aan de ondernemingen die zich op deze uitzondering beroepen om op voldoende overtuigende wijze aan te tonen dat aan deze vier voorwaarden is voldaan.

ACM neemt als uitgangspunt dat milieuvoordelen die voortvloeien uit een verduurzaming van de energievoorziening kunnen worden gezien als voordelen in de zin van de bovengenoemde voorwaarden. In het concept *Position Paper* Mededinging & Duurzaamheid heeft ACM eveneens het standpunt ingenomen dat een duurzamer productie welvaart-bevorderend kan zijn.³ Tegen deze achtergrond heeft ACM haar analyse van de vraag of de afspraak verenigbaar is met art. 6 Mw resp. art. 101 VWEU, uitgevoerd.

EN heeft naar voren gebracht dat de afspraak past in het Europese en nationale beleid op het gebied van duurzaamheid, beperking van milieuvervuilende emissies en de verduurzaming van de energieproductie. Vooralsnog is daarmee echter onvoldoende inzichtelijk en concreet geworden hoe in termen van art. 6 Mw en art. 101 VWEU deze voordelen opwegen tegen de nadelen van de afspraak, in de vorm van prijsverhogingen voor de afnemers.

Gelet op het maatschappelijk belang dat aan de afspraak en – meer algemeen – het SER Energieakkoord wordt gehecht, heeft ACM eigen onderzoek naar de te verwachten gevolgen van de afspraak verricht. Hierbij heeft ACM zich mede gebaseerd op berekeningen die ECN in opdracht van ACM heeft uitgevoerd. Dit onderzoek is er met name op gericht geweest te achterhalen welke voordelen naar verwachting uit de afspraak zullen voortvloeien en in hoeverre deze de nadelen compenseren die de afnemers van elektriciteit in Nederland van de afspraak kunnen ondervinden. De berekeningen van ECN zijn gebaseerd op een model dat ook is gebruikt voor de doorrekening van het SER akkoord in opdracht van de partijen bij dit akkoord. Het ECN rapport wordt volledigheidshalve als bijlage aan deze notitie gehecht.

EN heeft onderzoeksbureau Ecorys om commentaar op de voorlopige bevindingen van ACM en op het onderzoek van ECN gevraagd. De reactie van EN en de bevindingen van Ecorys komen, voor zover van belang, hierna aan de orde.

De milieueffecten

Het sluiten van de betrokken centrales zal leiden tot een vermindering van de uitstoot van kooldioxide (CO₂), zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxide (NO_x) en fijnstof. Volgens de berekening van ECN zal het sluiten van de centrales leiden tot een vermindering van emissie van 4,7 mton CO₂, 1,5 kton NO_x, 2,0 kton SO₂ en 0,1 kton fijnstof, gemiddeld per jaar over de periode 2016-2021. Vanaf 2022 zal de afspraak geen emissiereductie meer tot gevolg hebben omdat kan worden verwacht dat

³ ACM Concept *Position Paper* Mededinging & Duurzaamheid, blz. 12.

de betrokken centrales dan op grond van bedrijfseconomische factoren hoe dan ook gesloten zullen zijn, aldus ECN.⁴

Met de emissiebeperking van SO₂, NO_x en fijnstof kan een bijdrage worden geleverd aan de verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland dan wel een besparing worden gerealiseerd ten aanzien van de maatregelen die anders zouden moeten worden getroffen om die verbetering tot stand te brengen. Naar het oordeel van ACM kan dit in beginsel worden meegewogen bij de beoordeling van de vraag of art. 6 lid 3 resp. 101 lid 3 VWEU van toepassing is.

Voor de beperking van CO₂ uitstoot geldt dit naar het oordeel van ACM niet of hooguit in zeer geringe mate. Wanneer de elektriciteitsproducenten als gevolg van de afspraak minder CO₂ uitstoten zullen zij ook een geringer beroep op emissierechten doen. Deze rechten zullen, via het systeem van handel in emissierechten (ETS), door andere partijen kunnen worden gebruikt. Daarom moet aangenomen worden dat de beperking van CO₂-emissie wordt tenietgedaan door een toename van emissie elders. Dit betekent dat vooralsnog de afspraak op het vlak van CO₂-reductie geen relevant milieuvoordeel oplevert. ACM verwijst in dit verband ook naar notities van het Centraal Planbureau.⁵ Dat als gevolg van de afspraak elders minder kosten voor emissiereductie van CO₂ hoeven te worden gemaakt is een voordeel waaraan maar een beperkt gewicht kan worden toegekend. Dit voordeel verspreidt zich immers over het gehele ETS-gebied en komt daardoor maar voor een zeer beperkt deel bij de Nederlandse elektriciteitsgebruikers terecht.

Voor de waardering van de uit de afspraak voortvloeiende positieve effecten wordt daarom alleen rekening gehouden met de emissiereducties van NO_x, SO₂ en fijnstof.

Waardering van de milieueffecten

Om de positieve milieueffecten van de afspraak te kunnen beoordelen gaat ACM uit van schaduw prijzen, zoals gebruikelijk is bij het waarderen van de kosten van milieuvervuilende emissies of van de baten van maatregelen om dergelijke emissies te voorkomen.

Voor de waardering van de emissiereducties van NO_x en SO₂ is het van belang dat voor deze emissies nationale plafonds gelden. De emissiereducties leiden er toe dat in Nederland minder andere maatregelen getroffen hoeven te worden om overschrijding van het plafond te voorkomen. Dit levert voor de Nederlandse samenleving een voordeel op dat kan worden begroot door middel van de preventiekostenmethode. Dit betekent dat de waarde van de milieuwinst van de afspraak wordt bepaald aan de hand van de kosten van andere (efficiënte) maatregelen die nu niet genomen hoeven te worden (vermeden kosten). Het beperken van emissies van NO_x en SO₂ kan via deze benadering worden gewaardeerd op 9,4 euro per kilogram NO_x en 5,4 euro per kilogram SO₂.⁶

Voor fijnstof geldt op dit moment geen emissieplafond.⁷ Daarom is de geëigende benadering voor het bepalen van de waarde van een emissiereductie de schadekostenbenadering. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de afspraak zich daadwerkelijk vertaalt in minder emissie en wordt een schatting gemaakt van de waarde die dit voor de Nederlandse burgers heeft (met name in termen van

⁴ In de berekeningen wordt, conform het basisscenario dat ook in de doorrekening van het SER Energieakkoord is toegepast, aangenomen dat bij afwezigheid van de afspraak de centrales Amer 8 en Gelderland 13 per 1-1-2017 zullen sluiten en de overige drie centrales per 1-1-2022.

⁵ CPB Notitie van 8 januari 2013 *Interactie Milieu-beleidsinstrumenten met het ETS* en CPB Notitie van 14 juni 2013 *KBA Structuurvisie 6000 MW Windenergie op land*.

⁶ CPB Achtergronddocument *KBA Structuurvisie 6000 MW Windenergie op land*, 14 juni 2013,. Zie ook: Warringa, Blom, Afman, Effecten van de Regeling Groenprojecten, ESB 16-8-2013 blz. 492 en CE Delft, Handboek schaduw prijzen, maart 2010.

⁷ Er is wel sprake van een voornemen om dit per 2020 te introduceren.

gezondheid en levensverwachting). De emissiereductie als gevolg van de afspraak wordt aldus begroot op 44,3 euro per kilogram.⁸

De waarde van de hiervoor genoemde gemiddelde emissiebeperkingen van 1,5 kton NO_x, 2,0 kton SO₂ en 0,1 kton fijnstof wordt aldus begroot op in totaal ca. 30 mln. euro per jaar over de periode 2016-2021 (d.w.z. 180 mln. over de gehele periode).

Prijseffect

ECN heeft, op basis van een bestaand model van de Nederlandse elektriciteitsmarkt, ook het effect van de afspraak op de groothandelsprijs van elektriciteit berekend. ECN heeft ditzelfde model gebruikt om, in opdracht van de partijen bij dit akkoord, het SER Energieakkoord door te rekenen. ECN komt uit op een gemiddelde verhoging van de groothandelsprijs van circa 0,9% over de periode 2016 - 2021. Dit betekent dat de gebruikers voor elektriciteit in Nederland (zowel zakelijk als particulier) gedurende een aantal jaren een hoger bedrag voor elektriciteit zullen moeten betalen dan zonder de afspraak het geval zou zijn. Op basis van een veronderstelde groei van het elektriciteitsgebruik van 1,15% per jaar (conform het SER basisscenario) komt ACM voor de periode 2016-2021 uit op een verhoging van de kosten van het totale Nederlands elektriciteitsverbruik van 75 mln. euro gemiddeld per jaar (d.w.z. 450 mln. euro over de gehele periode).

In deze berekeningen is rekening gehouden met import- en exportstromen, met reeds geplande capaciteitsuitbreidingen en met capaciteitsreducties die ook zonder de afspraak naar verwachting zouden plaatsvinden. ACM is derhalve uitgegaan van een scenario dat nauw aansluit bij de realiteit van de markt. Daarmee is ook rekening gehouden met de openheid van de Nederlandse elektriciteitsmarkt. De huidige overcapaciteit en de slechte rendementspositie van de energie producenten zijn geen reden om anders over de afspraak te oordelen aangezien de berekeningen laten zien dat desondanks een prijsverhoging optreedt.

Afweging

Een vergelijking van de geschatte prijsverhoging met de op basis van schaduw prijzen gewaardeerde milieueffecten wijst erop op dat het van de afspraak te verwachten prijsnadeel voor de elektriciteitsverbruikers aanmerkelijk hoger kan gaan uitvallen dan de waarde die aan de positieve milieueffecten kan worden toegekend. Dit duidt erop dat niet aan de positieve voorwaarden van art. 6 lid 3 Mw resp. art. 101 lid 3 VWEU is voldaan.

Aangezien de vier voorwaarden van deze bepalingen cumulatief zijn is het niet nodig om nog na te gaan of aan de hiervoor genoemde negatieve voorwaarden is voldaan. Daarom heeft ACM geen onderzoek gedaan naar de vraag of de bij de afspraak betrokken ondernemingen de beoogde milieueffecten op een minder mededingingsbeperkende wijze zouden kunnen bereiken. ACM geeft echter in overweging deze mogelijkheid nader in ogenschouw te nemen. Een minder beperkende oplossing zou er namelijk toe kunnen leiden dat ook de negatieve prijseffecten geringer zouden zijn, zodat in het kader van de afweging onder art. 6 Mw en van art. 101 VWEU een ander beeld zou kunnen ontstaan.

EN en Ecorys hebben in hun reactie op de voorlopige bevindingen van ACM verschillende opmerkingen gemaakt.

⁸ CPB Achtergronddocument *KBA Structuurvisie 6000 MW Windenergie op land*, 14 juni 2013,

EN heeft naar voren gebracht dat de elektriciteitsproducenten alleen bereid zijn om zich te committeren aan investeringen in windenergie op zee wanneer de afspraak tot sluiting van de kolencentrales kan worden geëffectueerd en meent dat de voordelen hiervan moeten worden meegenomen. Ecorys heeft dit argument nog verbreed door te stellen dat de door de sluiting van de kolencentrales veroorzaakte prijsstijging tot gevolg heeft dat investeringen in windenergie ten algemene alsmede in zonne-energie minder onrendabel worden zodat een besparing van 18 mln. euro per jaar op overheidssubsidies (SDE+) wordt gerealiseerd. In de visie van ACM is hier niet voldaan aan de eis dat er een rechtstreeks en causaal verband moet zijn tussen de afspraak en de daaruit resulterende voordelen. Bovendien, ook wanneer dit effect wel meegenomen zou worden zou dat er niet toe leiden dat het negatieve saldo van 45 mln. euro per jaar zou omslaan in een positief saldo. Dit zou in nog mindere mate het geval zijn wanneer alleen de subsidiebesparing zou worden meegenomen die verbonden is aan de investeringen waaraan de bij de afspraak betrokken elektriciteitsproducenten zich hebben gecommitteerd.⁹

Ecorys heeft verder nog gewezen op eventuele besparingen op onbalanskosten welke ten onrechte buiten beschouwing zouden zijn gebleven. ACM acht het echter niet aannemelijk dat de afspraak op dit vlak tot welvaartsvoordelen zal leiden die met de afspraak in een rechtstreeks en causaal verband staan. Voor zover het hier gaat om een rechtstreekse besparing in de bedrijfskosten van de elektriciteitsproducenten kunnen zij deze meewegen in hun individuele beslissingen om een centrale eerder te sluiten of juist langer open te houden. Een afspraak is dus niet de geëigende weg, en ook niet noodzakelijk, om dergelijke voordelen te realiseren. Voor zover het gaat om een besparing op overheidssubsidies geldt ook hier dat dit niet kan worden aangemerkt als een rechtstreeks en causaal uit de afspraak voortvloeiend voordeel.

EN heeft naar voren gebracht dat het prijsdrukkende effect dat de afspraak kan hebben op de prijs van emissierechten ertoe kan leiden dat in de volgende handelsperiode minder emissierechten ter beschikking zullen worden gesteld dan anders het geval zou zijn. ACM acht dit mogelijke gevolg van de afspraak te onzeker om als voordeel mee te wegen, omdat er geen direct verband bestaat tussen de prijs van emissierechten op een bepaald moment en de hoeveelheid uit te geven emissierechten in de toekomst.

EN en Ecorys hebben diverse opmerkingen gemaakt over de veronderstellingen die door ECN en ACM bij de berekeningen zijn gehanteerd. Deze betreffen onder andere de verwachte ontwikkeling van de brandstofprijzen, de gehanteerde schaduw prijzen en het tijdstip waarop de betreffende centrales bij afwezigheid van de afspraak gesloten zouden worden.

ACM volstaat hier met de algemene opmerking dat in de berekeningen deels is uitgegaan van een model dat in het kader van de doorrekening van het SER akkoord is toegepast en dat als zodanig niet omstreden is. Voor de hoogte van de schaduw prijzen is gebruikt gemaakt van gezaghebbende en algemeen gebruikte cijfers. Bepaalde onzekerheidsmarges zijn inherent aan economische projecties als onderhavige. Deze kunnen echter twee kanten opwerken. Dergelijke onzekerheidsmarges kunnen in onderhavig geval niet ten voordele van de betrokken ondernemingen worden uitgelegd. In het kader van de toepassing van het derde lid van art. 6 Mw. en art. 101 VWEU rust op de ondernemingen die zich op deze uitzondering beroepen de plicht op overtuigende wijze aan te tonen dat aan de daarvoor geldende voorwaarden is voldaan.

Het onderzoek van ACM leidt tot de bevinding dat de voordelen van de afspraak voor de Nederlandse elektriciteitsgebruikers onvoldoende tegen de nadelen opwegen. Daarom is er naar het oordeel van ACM onvoldoende basis om, zelfs met voorbehouden, te kunnen concluderen dat het derde lid van art. 6 Mw. en art. 101 VWEU op de afspraak van toepassing is.

⁹ In dat geval zou volgens berekening van ACM sprake zijn van een besparing van 6 mln. euro i.p.v. 18 mln.

Conclusie

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat aannemelijk is dat de voorgenomen afspraak tot sluiting van de 80er jaren kolencentrales, zoals die aan ACM is voorgelegd, binnen het bereik van art. 6 lid 1 Mw. en art. 101 lid 1 VWEU valt. De argumenten die EN naar voren heeft gebracht ten betoge dat ook het derde lid van deze bepalingen van toepassing is, zijn naar het oordeel van ACM voorshands onvoldoende overtuigend.