

Vergaderjaar 2006–2007

28 240

Evaluatienota Klimaatbeleid

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 77

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2007

Bij het algemeen overleg met uw Kamer over de jaarverantwoording 2006 van het ministerie van VROM op 14 juni jl. (31 031 XI, nr. 10), heb ik u een brief toegezegd over de stand van zaken bij de vergunningverlening voor nieuwe kolencentrales op de Maasvlakte. De Kamer wil met name worden geïnformeerd over de gevolgen van de bouw van twee nieuwe kolencentrales voor het SO₂-plafond dat aan Nederland in het kader van de NEC-richtlijn is opgelegd en over de inpassing van nieuw kolenvermogen in het emissiehandelssysteem. Specifiek is gevraagd naar de stand van zaken met betrekking tot veilen in de toekomst.

Daarnaast wenst de Kamer meer in het algemeen te worden geïnformeerd over de verwachte toename van de stroomproductie in Nederland, mede naar aanleiding van mededelingen van TenneT over nieuwe aansluitovereenkomsten in de komende periode. Tenslotte wil ik de Kamer met deze brief informeren over de stand van zaken met betrekking tot het afvangen en opslaan van CO₂ (Carbon Capture and Storage, CCS). Deze brief stuur ik u mede namens de minister van Economische Zaken.

Laat ik voorop stellen dat ik de zorgen in de Kamer begrijp. De berichtgeving rond nieuwe centrales lijkt soms moeilijk in lijn te brengen met de klimaatdoelen van dit kabinet of de discussies rond luchtkwaliteit. Ik zal in deze brief aangeven wat er nu daadwerkelijk aan de hand is, wat onze mogelijkheden zijn en waarom ik denk dat zowel onze klimaatdoelen, onze luchtkwaliteitseisen alsook verstandig energiebeleid gecombineerd gerealiseerd kunnen worden.

Nieuwe (kolen)centrales

Allereerst een aantal feitelijke gegevens waarom u heeft gevraagd. In het Rijnmondgebied (Maasvlakte) en in de Eemshaven worden naar verwachting op korte termijn vergunningen verleend voor de bouw van nieuwe kolengestookte elektriciteitscentrales.

In de Rijnmond gaat het om de bouw van twee poederkoolcentrales, waarin ook biomassa kan worden gestookt:

- Eon wil een centrale bouwen met een vermogen van 1100 MWe. De Wm- en Wvo-vergunningen zullen op korte termijn worden verleend door de provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat.
- Electrabel wil een centrale bouwen met een vermogen van 800 MWe. De Wm- en Wvo-vergunningen worden deze zomer verleend door de provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat.

In de Eemshaven gaat het eveneens om twee kolencentrales:

- Nuon heeft het plan een kolenvergassing/STEG installatie te bouwen met een vermogen van 1100 MWe. In de kolenvergassingsinstallatie wordt synthesegas geproduceerd uit kolen en biomassa en in deze centrale zal ook deels aardgas worden gestookt. De provincie Groningen en Rijkswaterstaat hebben de ontwerpvergunningen gereed.
- RWE wil een poederkool/biomassacentrale bouwen met een vermogen van 1600–2200 MWe.

De provincie Groningen en Rijkswaterstaat hebben ook hier de ontwerpvergunningen vrijwel gereed.

Het Rijk is ermee akkoord gegaan dat de netcapaciteit rond de Eemshaven zonodig door TenneT wordt uitgebreid.

Tenslotte heeft Essent bekendgemaakt in Geertruidenberg een nieuwe kolengestookte centrale te willen gaan bouwen met een vermogen van 800–1000 MWe.

Recent zijn mededelingen van netwerkbeheerder TenneT in de media gepubliceerd over een sterke toename van de elektriciteitsproductie (met 35%) in Nederland in de komende vijf jaar. Deze toename is niet alleen het gevolg van de mogelijke bouw van de nieuwe kolencentrales. Er is ook een aantal initiatieven voor de bouw van gasgestookte centrales (o.a. in de Rijnmond, Zeeland, Noord-Brabant en Flevoland, in totaal gaat het om meer dan 3000 MWe).

Zeer terecht wordt de vraag gesteld of al deze plannen passen bij de Europese en nationale klimaatambities. In zowel Europa als in Nederland is besloten de klimaat- en energiebakens te gaan verzetten. De internationale impasse rond het klimaatbeleid moest worden doorbroken. Er is gekozen voor scherpe ambities voor 2020, voor het terugdringen van de emissies van broeikasgassen, voor het fors verhogen van het tempo van energiebesparing en voor een sterke toename van de inzet van hernieuwbare energiebronnen. Deze ambities, daar ben ik zeker van, zullen niet zonder gevolgen blijven voor de ontwikkeling van de energievraag en voor de inzet van fossiele brandstoffen. Een tempo van 2% energiebesparing per jaar zal de vraag verminderen en gecombineerd met het dekken van mogelijk eenderde deel van de elektriciteitsbehoefte met hernieuwbare bronnen kan dit niet zonder gevolgen blijven voor de aanbodzijde van fossiele opwekking. Het is dus zeer de vraag of de marktcondities voor centrales gebaseerd op fossiele energiebronnen nog dezelfde zijn als ten tijde van de aanvraag van de betreffende milieuvergunningen. Investeerders in nieuwe centrales zullen hier rekening mee moeten houden.

De bouw van nieuwe (kolen)centrales is niet van invloed op de inspanningen van het kabinet op het terrein van energiebesparing en hernieuwbare energie. Het zal andersom moeten zijn. De inspanningen van het kabinet zullen invloed hebben op de keuzes voor nieuwe centrales. Het realiseren van de doelen uit het Coalitie accord staat centraal. Ook de aandacht en mogelijkheden voor decentrale opwektechnieken zullen er niet door verminderen. De energietransitie zal zich overal moeten voltrekken. Daarbij bieden nieuwe kolencentrales wel de mogelijkheid op

grote schaal biomassa als brandstof in te zetten, hetgeen eveneens een significante bijdrage kan leveren aan de ambities met betrekking tot het klimaatbeleid. Ook op het gebied van warmtebenutting kan er bij fossiele opwekking nog winst worden gemaakt.

Maar, het moet gezegd, Europa en Nederland kennen een geliberaliseerde stroommarkt. De elektriciteitsproducenten zoeken locaties die goed scoren wat betreft de aanvoer van brandstoffen, mogelijkheden voor koeling, enzovoorts en Nederland beschikt over een aantal van deze geschikte locaties. Ook moet worden bedacht dat Nederland in de afgelopen jaren altijd stroom heeft geïmporteerd (circa 20%) waarbij de emissies elders optraden. Met de bouw van nieuwe centrales kan die situatie veranderen.

Voor een deel zullen de nieuwe centrales dus import vervangen, voor een deel zullen ze oude centrales vervangen. In beide gevallen is de nieuwe stroom duurzamer geproduceerd dan in de oude situatie. Alleen als het gaat om nieuwe productie ten behoeve van export ligt de situatie anders. Ik kom hier verderop in de brief rond ETS op terug.

Het kabinet beslist niet zelf over de bouw van nieuwe centrales. Dat doen de energiebedrijven. Maar het kabinet stelt wel, in overleg met regionale bevoegde gezagen, randvoorwaarden aan die bouw. Zonder dit strenge aanvullend beleid zouden de bekende initiatieven vergaande gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit (o.a. de SO₂-emissies) en voor de klimaatambities. In de volgende paragrafen van deze brief ga ik verder in op de specifieke gevolgen voor SO₂ en CO₂-emissiehandel.

Gevolgen voor luchtkwaliteit in het algemeen en het SO₂-emissieplafond in het bijzonder

Door de provincie Zuid-Holland is in samenwerking met de ministeries van EZ en VROM een beoordelingskader opgesteld voor nieuwe energiecentrales. In dit beoordelingskader zijn eisen en uitgangspunten opgenomen voor de beoordeling van de milieuaanvragen. Voor energieefficiency, NO_x, SO₂ en fijn stof zijn deze uitgangspunten zeer stringent. Aan de andere betrokken provincies is gevraagd om dit beoordelingskader ook te hanteren als basis voor de vergunningsprocedure van nieuwe energiecentrales. De nieuwe centrales behoren daarmee, binnen hun soort, tot de allerschoonste en meest efficiënte van Europa.

De emissiegrenswaarden die worden voorgeschreven liggen aan de scherpste kant van de bandbreedte van de beste beschikbare technieken (BBT). Deze zijn in het desbetreffende IPPC-document, het BBT Referentie document (Bref) voor grote stookinstallaties, genoemd. Voor NO_x zullen de eisen zelfs scherper zijn dan deze. De vertaling hiervan naar de individuele ontwerpvergunningen is op dit ogenblik gaande. Hieronder is geschetst tot welke milieuprestaties dit voor SO₂ zal leiden.

De SO₂-emissie van de nieuwe centrales in het Rijnmondgebied wordt begroot op ongeveer 1,5 kton per jaar. Voor de Eemshaven bedraagt de schatting 0,35 kton/jaar (Nuon), respectievelijk 1,5 kton/jaar (RWE). Ook hier heeft de provincie gekozen om scherpe eisen op te leggen. De SO₂-emissie van een nieuwe kolengestookte centrale in Geertruidenberg wordt geschat op 0,8 kton/jaar. Daarmee zullen de milieuvergunningen die de provincies voor de nieuwe installaties geven zeer ambitieus zijn en verantwoord in het licht van de Europese verplichtingen die Nederland heeft (de NEC-doelstellingen). Mijn departement voert hierover intensief overleg met de betreffende provincies en bedrijven. Ik ben ervan overtuigd dat het eindresultaat zal zijn dat nieuwe kolencentrales in Nederland op dit punt de schoonste van Europa zullen zijn. Gemiddeld genomen

bedraagt het ontzwavelingspercentage bij het nieuwe vermogen 98% tegen 92% bij de bestaande kolencentrales.

Als de plannen voor nieuwe kolencentrales doorgaan, zou dit een toename van de SO₂-emissie in Nederland van ruim 4 kton/jaar betekenen. Aangenomen mag echter worden dat in de periode tot 2020 de oudere kolencentrales uit bedrijf worden genomen. Omdat deze een veel grotere SO₂-uitstoot kennen, zou dit (bij sluiting van twee centrales) een afname betekenen met 3–4 kton/jaar. Netto betekenen de nieuwe kolencentrales onder deze conditie een toename van de emissie van ongeveer 1 kton SO₂ per jaar. Hieruit blijkt dat het rendement van de ontzwavelingsinstallaties in de nieuwe centrales aanzienlijk hoger is dan bij de oudere eenheden.

De vraag is of deze toename van de emissies past in het NEC-plafond voor SO₂ dat door de EU aan Nederland is opgelegd. Het vorige kabinet heeft aan de Kamer gerapporteerd over de voortgang van het halen van de nationale emissieplafonds. Wat SO₂ betreft verwachtte het kabinet dat de emissies in 2010 op 51 kton/jaar zouden uitkomen, een overschrijding van het plafond van 1 kton/jaar. In de jaren na 2010 zou de SO₂-emissie mogelijk kunnen toenemen als gevolg van de nieuwe kolencentrales.

De SO₂-emissies zijn grotendeels toe te schrijven aan de industrie en de elektriciteitssector. Het vorige kabinet heeft een pakket van maatregelen geïnventariseerd, enerzijds om een mogelijke overschrijding van het plafond in 2010 ongedaan te maken, anderzijds om weer een reserve emissieruimte op te bouwen. Deze reserve is noodzakelijk om zowel tegenvallers bij bestaande bronnen en groei als gevolg van nieuwe bronnen na 2010 te kunnen opvangen. Met de elektriciteitssector zal na de zomer een convenant worden afgesloten, waarbij de sector in 2010 niet meer dan 13,5 kton SO₂ per jaar mag uitstoten. Gelet op de huidige SO₂-emissie van de sector en de verwachte netto emissietoename door de bouw van nieuwe en het sluiten van oude kolencentrales, is het mijn inzet dat dit deelplafond van 13,5 kton ook na 2010 (door zowel bestaand als nieuw vermogen), als onderdeel van een pakket van maatregelen, niet wordt overschreden. Ik zie daarbij de mogelijkheden om na 2010 het SO₂-plafond wettelijk te kunnen borgen.

De provincies zullen te allen tijden de aanvragen moeten beoordelen op de impact voor lokale luchtkwaliteit. In het kader van het NSL bent u hierover geïnformeerd. Voor wat betreft het nationale NO_x-plafond maakt het niet uit of er gas of kolen wordt gestookt. Wel is een absolute uitbreiding van het productievermogen relevant voor het realiseren van het NO_x-plafond. Hiermee zal binnen de NO_x-emissiehandel (bij vaststelling van de hoogte van de prestatienorm, de PSR) rekening moeten worden gehouden.

Inpassing nieuw kolenvermogen in het emissiehandelssysteem

Wat de inpassing van nieuw kolenvermogen in het emissiehandels-systeem betreft, kan ik u het volgende mededelen:

Allereerst is het de vraag wanneer de nieuwe centrales daadwerkelijk gaan emitteren. Het huidige CO₂-allocatieplan loopt tot en met 2012. Voor de periode daarna is er nog geen formeel framework.

Nieuw (kolen)vermogen krijgt voor de periode 2008–2012 rechten uit het depot dat wij in het Nationale Allocatieplan (NAPII) apart hebben gehouden voor de nieuwkomers. Voor het accommoderen van uitspraken van de Raad van State op het nog komende Toewijzingsbesluit, plus de

nieuwkomers in de 5 handelsjaren, bevat dit depot ruim 30 Megaton aan rechten.

Ik wijs er met nadruk op dat het depot uitsluitend betrekking heeft op de periode tot 2013. Het belang ervan voor nieuwe kolencentrales, waarvan de eerste op z'n vroegst in 2011/2012 in bedrijf zullen gaan, is dus beperkt. De exploitanten van deze centrales moeten ervan uitgaan dat het beeld na 2012 drastisch zal veranderen en er veel minder rechten beschikbaar zullen komen en tevens dat deze rechten niet langer gratis zullen worden verstrekt.

Wat betreft de periode na 2012 werkt de Europese Commissie op dit moment aan herziening van het Europese handelssysteem. Nederland en andere lidstaten pleiten voor meer harmonisatie en toewijzing van de rechten op Europees niveau, met per sector een emissieplafond, onder meer voor de elektriciteitssector. In die situatie hevelt elke lidstaat een stuk nationale emissieruimte over naar Europa. Alle Europese centrales krijgen dan vanuit de gezamenlijke emissieruimte rechten toebedeeld waarbij het wat betreft CO₂ niet meer uitmaakt waar centrales staan. Het aantal rechten dat beschikbaar komt voor deze centrales wordt immers opgevangen binnen het Europese plafond.

Het drukt daarmee niet meer op de doelen van het Nederlandse klimaatbeleid. Dit neemt niet weg dat de energiecentrales gezamenlijk wel moeten bijdragen aan de Europese klimaatdoelstellingen.

Binnen de discussie over aanpassing van het ETS voor de periode na 2012 is de mate van veilen een belangrijk punt. De Commissie verkent nu nog de opvattingen van lidstaten en komt later dit jaar met een standpunt. Een mogelijke uitkomst is een minimum percentage veilen of een bepaald voor elke lidstaat geldend verplicht percentage veilen. Nederland is er voorstander van om voor de elektriciteitssector maximaal te veilen, bij voorkeur 100%. Ik ga ervan uit dat initiatiefnemers voor nieuwe kolencentrales zo verstandig zijn om hiermee rekening te houden bij de definitieve beslissing over hun investeringsplannen.

Na de zomer en nog voordat de Commissie met haar voorstel komt, zal ik de Kamer een notitie voorleggen met daarin het Nederlandse standpunt ten aanzien van de review van het ETS. De definitieve inzet van Nederland in de onderhandelingen zal ik dan met u bespreken.

Stand van zaken betreffende CCS

Met het oog op een betrouwbare en stabiele energievoorziening spelen fossiele brandstoffen zoals kolen een onmiskenbare rol in de brandstofmix van de energiesector. Op termijn zijn de CO₂-emissies van kolencentrales echter niet te combineren met de klimaatambities van Europa en van dit kabinet. Kolencentrales zijn uiteindelijk alleen nog maar acceptabel door een combinatie van een zo hoog mogelijk opwekrendement, de inzet van een substantieel deel biomassa, benutting van vrijkomende warmte en de toepassing van CO₂-afvang en ondergrondse opslag.

CO₂-afvang en opslag (doorgaans afgekort met CCS: Carbon Capture and Storage) is nu nog niet marktrijp en commercieel beschikbaar. Er is industriële ervaring met de onderdelen van CCS maar niet op de vereiste schaal en nog niet geïntegreerd in de gehele keten van afvang tot opslag. Daarnaast is een forse efficiencyverbetering en kostenbesparing in de technologie noodzakelijk en mogelijk. Mijn inzet is om in Europees verband binnen 10 jaar de situatie te bereiken dat CCS stand der techniek is en via de milieuvergunning kan worden voorgeschreven. Daarnaast moeten nieuwe kolencentrales vanaf nu zo worden ontworpen en gebouwd dat

CCS in een later stadium (wanneer het stand der techniek is) nog tegen zo laag mogelijke kosten kan worden toegevoegd (capture ready). Elk van de elektriciteitsbedrijven heeft onlangs aangegeven dit te zullen doen. De bedrijven hebben zich daarnaast bereid verklaard te investeren in CCS mits de overheid daartoe ook bijdraagt door de juiste condities te scheppen. De komende maanden zal worden uitgewerkt welke die condities zijn en welke rol daarbij voor de overheid past. Duidelijk is dat financiële steun van de overheid (nationaal en Europees) tijdelijk is en zich zal richten op de ontwikkelings- en demonstratiefase die we nog moeten doorlopen. Daarna zal CCS zichzelf moeten bedruipen. Als een bedrijf nu kolencentrales wil bouwen zal ze in haar financiële prognoses hier rekening mee moeten houden.

Om bovenstaande situatie te bereiken moet, deels in Europees verband, een omvangrijk ontwikkelingstraject worden doorlopen, waarin regulering, research en demonstratie van de technologie centraal staan én CO₂ binnen het Europese emissiehandelssysteem een stevige prijs krijgt. In het werkprogramma Schoon en Zuinig (publicatie in september 2007) zal ik aangeven dat Nederland zich hiervoor wil inzetten en daartoe samen met de regio's Rijnmond en Eemshaven twee grote demonstratieprojecten gaat voorbereiden en uitvoeren. Onlangs heb ik hiertoe een intentieverklaring met de Provincie Groningen en Nuon gesloten. En ook met de regio Rijnmond bespreek ik samenwerkingsmogelijkheden. In Nederland zal meer kennis en ervaring moeten worden opgebouwd en zal het potentieel aan opslagcapaciteit operationeel moeten worden gemaakt.

Ik zie goede mogelijkheden voor grootschalige demonstratieprojecten in Nederland zoals de Europese Commissie die voorstelt, passend in een transitietraject naar schonere energieopwekking met fossiele energiebronnen. Alleen door dit te doen zijn nieuwe kolencentrales uiteindelijk verenigbaar met de klimaatambities van dit kabinet.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer