

Oude kolencentrales mogen niet dicht

Edwin Woerdman (28 oktober 2013)

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) blokkeert de voorgenomen afspraak in het SER Energieakkoord om vijf oude kolencentrales in Nederland te sluiten. Dit voorlopig oordeel van de ACM is sterk bekritiseerd. Dat is begrijpelijk, want het voelt niet goed: oude kolencentrales openlaten, terwijl een transitie naar duurzame energievoorziening nodig is. Toch is de analyse van de ACM juist.

Kosten groter dan baten

Door de vervroegde sluiting van de vijf oude kolencentrales neemt de productiecapaciteit af en stijgt de elektriciteitsprijs. Deze concurrentiebeperking kan onder de Mededingingswet alleen worden toegestaan als er baten zijn, zoals milieuvordelen, die deze kosten voor de consument rechtvaardigen. De ACM berekende correct dat dit niet het geval is. De kosten (concurrentiebeperking) van de voorgenomen sluiting zijn helaas groter dan de baten (milieuvoordeel).

Dat komt doordat CO₂ emissies in de EU niet dalen als Nederland deze oude centrales sluit. Dit is het gevolg van het Europese systeem van emissiehandel. Elektriciteitsproducenten moeten sinds 2013 al hun emissierechten kopen op een veiling. Na sluiting van de kolencentrales blijven dus emissierechten over. Deze rechten zullen worden verkocht aan een ander bedrijf elders in de EU die dan meer mag uitstoten. Er is derhalve geen CO₂ voordeel, zoals de ACM terecht stelt. De vermindering van SO₂, NOx en fijnstof bij sluiting van de centrales is inderdaad wel een voordeel, maar dat voordeel is te klein om het welvaartsnadeel van een hogere elektriciteitsprijs te compenseren. Zo komt de ACM tot de terecht conclusie dat de sluiting van deze oude kolencentrales niet toegestaan zou mogen worden.

Onjuiste kritiek

Eenzijds kunnen vraagtekens worden gezet bij onderdelen van de analyse van de ACM. Zoals bij de berekening van de baten van het verminderen van fijnstof, die volgens recente studies mogelijk groter zijn dan verondersteld. Of bij de uitsluiting van andere milieuvriendelijke beleidsonderdelen uit het veel bredere SER Energieakkoord. Anderzijds is de berekening van de ACM behoorlijk solide. Maar bovenal leidt het oprekken van de juridische argumentatie naar alle andere aspecten van het SER Energieakkoord al snel tot een legitimering van zowat elke concurrentiebeperking.

Zorgelijk in dit debat is het gebrek aan inzicht van critici in de economische theorie en in het emissierechtensysteem. Zij die de ACM bekritisieren wegens haar beperkte oriëntatie op consumentenwelvaart begrijpen blijkbaar niet dat consumentenwelvaart de kern is van de welvaartseconomie. Om tot een efficiënte beslissing te komen in het kader van de Mededingingswet doet de ACM een goede poging om de kosten en baten voor de consument te preciseren in het geval van sluiting van oude kolencentrales. Ook wordt het voorlopig oordeel van de ACM bekritiseerd omdat sluiting van die centrales doet wat het emissierechtensysteem zou beogen: uitstoot reduceren. Het emissierechtensysteem beoogt echter emissies onder een gezamenlijk emissieplafond te houden. Als sommige bedrijven hun uitstoot verminderen, kunnen andere bedrijven de vrijgevallen emissierechten kopen en dus meer uitstoten. Dat is ook prima, zolang zij maar gezamenlijk onder dat plafond blijven. Als de samenleving minder uitstoot wil, moet er iets anders gebeuren, namelijk een verlaging van het emissieplafond.

Emissierechten verbranden

Wat blijft is de 'brandende' vraag: waarom hebben elektriciteitsbedrijven in het SER Energieakkoord niet ook besloten om de emissierechten die overblijven na sluiting te 'verbranden', dus vrijwillig en definitief uit de markt te halen? Dan heeft de voorgenomen sluiting ook een CO₂ voordeel, waardoor de ACM haar analyse zou moeten herzien.

Edwin Woerdman is universitair hoofddocent rechtseconomie aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is tevens co-directeur van het Groningen Centre of Energy Law (GCEL).