



Brussel, 12/05/2020
C (2020) final 2998

In de openbare versie van dit besluit zijn, overeenkomstig de artikelen 24 en 25 van Verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag (niet-openbaarmaking informatie die onder de geheimhoudingsplicht valt), delen van de tekst weggelaten. Het weggelaten gedeelte wordt aangegeven met vierkante haken [...].		OPENBARE VERSIE Dit document is een intern document van de Commissie dat louter ter informatie is bedoeld.
--	--	--

Betreft: Staatssteun SA.54537 (2020/NN) – Nederland
Verbod op kolen voor de elektriciteitsproductie in Nederland

Excellentie,

1. PROCEDURE

- (1) Op 4 juni 2019 heeft de Commissie de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU verzocht om informatie over haar voornemen om een wet betreffende het verbod op het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie aan te nemen. Nederland heeft op 13 juni 2019 gereageerd op het verzoek van de Commissie.
- (2) Op respectievelijk 25 juni 2019, 2 augustus 2019 en 23 september 2019 zijn bijkomende verzoeken om inlichtingen verstuurd, waarop Nederland heeft gereageerd op respectievelijk 18 juli 2019, 30 augustus 2019, 8 oktober 2019, 29 november 2019, 1 december 2019 en 10 maart 2020.

Zijne Excellentie de Heer Stef Blok
Minister van Buitenlandse Zaken
Rijnstraat 8, 2515 XP
NL - Den Haag

2. GEDETAILEERDE BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL

2.1. Context en achtergrond

- (3) Op 11 december 2019 heeft Nederland een wet aangenomen waarbij het gebruik van kolen voor de elektriciteitsproductie uiterlijk op 1 januari 2030 wordt verboden (hierna: “de sluitingswet”)¹.
- (4) Doel van de sluitingswet is een CO₂-reductie te bewerkstelligen. Nederland heeft er zich, mede met het oog op de Overeenkomst van Parijs, toe verbonden uiterlijk in 2030 een CO₂-reductie van 49% (ten opzichte van 1990) te bereiken. Bovendien heeft de Nederlandse Hoge Raad² op 20 december 2019 met het Urgenda-arrest een eerdere uitspraak bevestigd waarbij de staat werd opgedragen de CO₂-uitstoot reeds eind 2020 aanzienlijk te verminderen (met 25 % ten opzichte van 1990).
- (5) Alvorens de sluitingswet goed te keuren, heeft Nederland gekeken naar alternatieven, maar die werden minder evenredig of doeltreffend geacht om de vereiste CO₂-reducties te halen. Een van de alternatieven was de mogelijkheid om kolengestookte elektriciteitscentrales te verplichten gebruik te maken van koolstofafvang en -opslag (carbon capture and storage - CCS). De initiatiefnemers van het eerste grootschalige demonstratieproject voor CCS in Europa trokken zich in 2017 echter uit het project terug. CCS was dus, in tegenstelling tot wat aanvankelijk werd verwacht, geen optie. De regering overwoog ook de eisen inzake energie-efficiëntie voor kolengestookte elektriciteitscentrales aan te scherpen, maar kwam tot de conclusie dat dit niet tot dezelfde emissiereducties zou leiden.
- (6) Toen de sluitingswet werd goedgekeurd, waren er in Nederland vijf kolengestookte centrales. Amercentrale 9, Eemshaven A/B, Engie Maasvlakte, MPP3 en Hemweg 8 (hierna “Hemweg”).
- (7) Elektriciteitscentrales zijn verplicht te sluiten ingevolge artikel 2 van de sluitingswet. De verschillende data om de kolengestookte opwekking van elektriciteit uit te faseren, worden gespecificeerd in de artikelen 3 en 3a van de sluitingswet.
 - 1) Productie-installaties met een elektrisch rendement van minder dan 44 % waarin geen hernieuwbare elektriciteit wordt geproduceerd door middel van biomassa en waarin geen hernieuwbare warmte wordt geproduceerd, moeten uiterlijk op 1 januari 2020 stoppen met het opwekken van elektriciteit.
 - 2) Productie-eenheden voor bij- en meestook die ook elektriciteit kunnen opwekken uit hernieuwbare biomassa of hernieuwbare warmte kunnen produceren met een elektrisch rendement van minder dan 44 %, moeten uiterlijk op 31 december 2024 zijn uitgefaseerd.
 - 3) Productie-eenheden met een elektrisch rendement van 44 % of meer moeten vóór 1 januari 2030 zijn uitgefaseerd.

¹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2019, 493.

² Nederland/Urgenda (ECLI:NL:HR:2019:2006).

- (8) Op basis van deze criteria moest een van de vijf kolengestookte centrales (Hemweg, in handen van Vattenfall) uiterlijk op 1 januari 2020 stoppen met het opwekken van elektriciteit.
- (9) Artikel 4 van de sluitingswet voorziet in de mogelijkheid om op verzoek van een exploitant een tegemoetkoming te verlenen indien de exploitant aantoonbaar ten gevolge van het verbod, ten opzichte van andere exploitanten van een kolengestookte productie-installatie, onevenredig zwaar wordt geraakt.
- (10) Artikel 4 van de sluitingswet is ingevoerd omdat het verbod op kolen volgens Nederland van invloed is op de regels inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Hoewel Nederland op grond van het algemeen belang van de bescherming van het klimaat bevoegd is om het eigendomsrecht van de kolengestookte centrales te reguleren, moet in het kader van het EVRM aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Het betreft met name de noodzaak om een “eerlijk evenwicht” te bereiken tussen het door de regering nagestreefde algemene belang en het individuele belang van de betrokken elektriciteitscentrales.
- (11) Hoewel de sluitingswet voor de meeste elektriciteitscentrales voorziet in een overgangperiode van vijf tot tien jaar, moest Hemweg uiterlijk op 1 januari 2020 gesloten zijn. Dankzij die overgangperiode konden de andere elektriciteitscentrales hun investeringen verder terugverdienen en extra winst maken, en mogelijk ook overstappen op een andere generatie brandstoffen.
- (12) Aangezien aan Hemweg geen dergelijke overgangperiode werd toegekend, werd zij volgens de Nederlandse regering onevenredig door de sluitingswet geraakt. Om haar op gelijke voet te plaatsen met de andere kolengestookte elektriciteitscentrales en te zorgen voor een “eerlijk evenwicht” zoals vereist door het EVRM, heeft de regering een akkoord over een compensatie voor de vroegtijdige sluiting gesloten met haar eigenaar Vattenfall.

2.2. De compensatie

- (13) Naar aanleiding van de in artikel 2 van de sluitingswet vastgelegde sluitingsverplichting en de in artikel 4 van de sluitingswet voorziene mogelijkheid om een tegemoetkoming te krijgen, heeft Vattenfall een compensatie voor de vroegtijdige sluiting van Hemweg aangevraagd. De Nederlandse regering is van mening dat zij, ingevolge de Nederlandse wetgeving, verplicht is een compensatie te verlenen voor de vroegtijdige sluiting, aangezien de sluiting Hemweg belet rendabel te blijven opereren en afbreuk doet aan haar in de Nederlandse wetgeving vastgelegde eigendomsrechten. De Nederlandse regering is ook van mening dat Hemweg onevenredig zwaar werd getroffen door de invoering van de sluitingswet, op grond waarvan zij wordt verplicht haar activiteiten tegen eind 2019 stop te zetten zonder overgangperiode.
- (14) De sluitingswet is op 11 december aangenomen en het Nederlandse ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft de Hemwegcentrale bij besluit van 20 december 2019 een nadeelcompensatie verleend. In het besluit is bepaald dat Vattenfall 52,5 miljoen EUR zal ontvangen voor de sluiting van de Hemwegcentrale uiterlijk eind 2019.

- (15) Het compensatiebedrag was vastgesteld op basis van de bedrijfsspecifieke gegevens voor de Hemwegcentrale. Het is een afspiegeling van de gedeerde winsten voor de jaren [...]. Volgens Vattenfall zouden namelijk aanzienlijke investeringen nodig zouden zijn geweest om [...] operationeel te kunnen blijven.
- (16) Het aan Hemweg voor de vervroegde sluiting toegekende compensatiebedrag was gebaseerd op informatie die Vattenfall beschikbaar had gesteld. Met het oog op een akkoord over het compensatiebedrag werd het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gesteund door onafhankelijke deskundigen, met name accountants en fiscalisten, die de aan de berekening van de compensatie ten grondslag liggende hypothesen hebben onderzocht om ervoor te zorgen dat het bedrag tot een minimum beperkt bleef.
- (17) Het compensatiebedrag is berekend als de contante waarde van de verwachte jaarlijkse nettokasstromen voor de periode [...], met twee aanvullende correcties voor ontslagkosten en belastingvoordelen die voortvloeien uit een versnelde afschrijving van het actief.
- (18) De verwachte jaarlijkse kasstromen worden als volgt berekend: verwachte brutomarge minus verwachte operationele kosten minus verwachte vennootschapsbelasting minus verwachte investeringskosten.
- a) De verwachte brutomarges zijn geschat door de verwachte productievolumes (gebaseerd op de onvoorziene niet-beschikbaarheid) te vermenigvuldigen met de verwachte elektriciteitsprijzen per uur zoals aangegeven in het Monte-Carlomodel ("BOFIT") van Vattenfall.
 - b) De verwachte operationele kosten vertegenwoordigen de kosten van emissierechten voor kolen en CO₂, die zijn geraamd aan de hand van de efficiëntie van de centrale in het verleden.
 - c) Ook de verwachte vennootschapsbelasting en de verwachte investeringskosten zijn geraamd om de verwachte jaarlijkse nettokasstromen voor [...] te bepalen.
 - d) Vervolgens zijn de verwachte jaarlijkse nettokasstromen verdisconteerd aan de hand van de geraamde gewogen gemiddelde kapitaalkosten van de centrale (9,1 %).
- (19) De netto contante waarde van de verwachte kasstromen is gecorrigeerd voor de extra kosten in verband met het ontslag van personeel en voor belastingvoordelen die voortvloeien uit een versnelde afschrijving van de centrale.
- (20) Over het geheel genomen is het compensatiebedrag voor gedeerde winsten, inclusief de extra kosten in verband met het ontslag van personeel op korte termijn, op 52,5 miljoen EUR geraamd. Vattenfall heeft 52,5 miljoen EUR ontvangen in de vorm van een eenmalige betaling.

2.3. De begunstigde

- (21) Hemweg was een rendabele kolengestookte elektriciteitscentrale in de stad Amsterdam die in 1994 in bedrijf werd gesteld. Ze had een productiecapaciteit van 650 MWe en kon niet worden omgebouwd tot een bij- en meestookinstallatie.

- (22) Er werd gekozen voor vervroegde sluiting op grond van de ouderdom en het feit dat Hemweg de meest vervuilende kolengestookte elektriciteitscentrale van Nederland was (CO₂ per kWh) In 2018 stootte zij 3,61 megaton CO₂ uit. Dit is goed voor 2 % van de Nederlandse CO₂-uitstoot dat jaar, 4 % van de CO₂-uitstoot van de in Nederland onder de regeling voor de handel in emissierechten (ETS) vallende ondernemingen en 0,22 % van de uitstoot van de in heel Europa onder de ETS vallende ondernemingen.

2.4. Rechtsgrondslag

- (23) De rechtsgrondslag voor de compensatie is artikel 4 van de sluitingswet, op grond waarvan ondernemingen die onevenredig zwaar worden geraakt door de verplichting om te stoppen met elektriciteit uit kolen te genereren, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat om een tegemoetkoming kunnen verzoeken.

3. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

3.1. Kwalificatie van de maatregel als staatssteun

- (24) In artikel 107, lid 1, VWEU is het volgende bepaald: *“Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”*.

- (25) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel cumulatief aan de volgende voorwaarden voldoen: a) de maatregel wordt gefinancierd door de staat of met staatsmiddelen bekostigd; b) de maatregel verleent een selectief voordeel, waarmee bepaalde ondernemingen of bepaalde producties kunnen worden begunstigd; c) de maatregel vervalst de mededinging of dreigt die te vervalsen en kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

- (26) Nederland is van oordeel dat de maatregel geen staatssteun vormt omdat de Nederlandse regering wettelijk verplicht is een financiële tegemoetkoming te verlenen, en dat bijgevolg geen selectief voordeel wordt verleend aan een bepaalde onderneming.

3.1.1. Toerekenbaarheid en bekostiging met staatsmiddelen

- (27) Om een maatregel als staatssteun of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigde steun aan te merken, moet hij i) direct of indirect met staatsmiddelen worden bekostigd en ii) toerekenbaar zijn aan de staat.

- (28) In dit geval is de compensatie door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat betaald, nadat Vattenfall hier op grond van artikel 4 van de sluitingswet om had verzocht. De steun kan derhalve aan de staat worden toegerekend en wordt bekostigd met overheidsmiddelen.

3.1.2. Het bestaan van een selectief voordeel

- (29) Volgens Nederland vormt de maatregel een vergoeding voor schade als gevolg van een handeling van de staat en houdt hij geen selectief voordeel voor de begunstigde in.

- (30) Overeenkomstig het arrest van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken 106 tot 120/87 (*Asteris*) wordt geoordeeld dat vergoedingen die de staat betaalt ter zake van schade die hij heeft veroorzaakt, geen voordeel opleveren aan de begunstigden van de vergoedingen:
23. “[...] dat steunmaatregelen als maatregelen van de overheid ter begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkten juridisch een fundamenteel ander karakter hebben dan vergoedingen die de nationale autoriteiten op grond van een rechterlijke uitspraak eventueel aan particulieren moeten betalen ter zake van een schade die zij aan die particulieren hebben veroorzaakt.”³
- (31) De Commissie is van oordeel dat, hoewel de door het Hof in de gevoegde zaken 106 tot 120/87 onderzochte feiten betrekking hadden op een vergoeding voor de gevolgen van een onrechtmatige overheidsmaatregel, de nationale rechtsorde hetzelfde beginsel kan toepassen met betrekking tot compensatie voor schade als gevolg van rechtmatige overheidsmaatregelen. Dat geen selectief voordeel wordt verleend aan een onderneming, hangt niet af van de rechtmatigheid of de onrechtmatigheid van de maatregel, maar veeleer van het feit dat een compensatie die wordt verleend krachtens algemene beginselen van nationaal recht, een onderneming geen selectief voordeel verschaft.
- (32) Om te kunnen concluderen dat de maatregel geen voordeel oplevert voor de exploitant van Hemweg, zou derhalve moeten worden vastgesteld of de Nederlandse onteigeningsregels aanleiding geven tot een verplichting om een compensatie aan Vattenfall te betalen, en of de hoogte van de compensatie overeenkomt met wat zou zijn toegekend op grond van de Nederlandse wetgeving.
- (33) Zoals hierboven vermeld, leggen de Nederlandse autoriteiten uit dat de verplichting voor Hemweg om te stoppen met het opwekken van elektriciteit van invloed is op de regels inzake de bescherming van het eigendomsrecht. Hoewel Nederland op grond van het algemeen belang van de bescherming van het klimaat bevoegd is om het eigendomsrecht van de kolengestookte centrales te reguleren, moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Volgens de Nederlandse autoriteiten moet in dit verband een “eerlijk evenwicht” worden bereikt tussen het door de regering nagestreefde algemene belang en het individuele belang van de betrokken elektriciteitscentrales.
- (34) In Nederland wordt artikel 1 van het EVRM rechtsreeks door de rechterlijke macht toegepast en bestaat er rechtspraak over compensatie voor schade door overheidsingrijpen. De rechtspraak voorziet in details over de methode voor de berekening van de schadevergoeding⁴.
- (35) In de rechtspraak wordt erkend dat bij de vaststelling van het compensatiebedrag keuzes moeten worden gemaakt, en dat die keuzes redelijk en aanvaardbaar moeten zijn. De compensatie moet worden vastgesteld door de situatie waarin

³ Arrest van het Hof van 27 september 1988 in de gevoegde zaken C-106 tot 120/87, *Asteris* A E en anderen/Helleense Republiek en Europese Economische Gemeenschap, Juris pr. 1988, blz. 5515, punten 23 en 24.

⁴ Bijvoorbeeld *Supermarkt Haarlem* (punt 13.1; ECLI:NL:RVS:2016:1652) en *AH Cassandraplein* (punt 11.1; ECLI:NL:RVS:2016:1650).

de partij zich bevindt na het ingrijpen van de overheidsinstantie, te vergelijken met de hypothetische situatie waarin de partij zich zou hebben bevonden indien de overheidsinstantie geen specifieke maatregel had genomen. Het door de partij geleden omzetverlies zal worden vastgesteld door beide scenario's met elkaar te vergelijken. Vervolgens zullen mogelijke besparingen of extra kosten voor de partij als gevolg van de overheidsmaatregel in aanmerking worden genomen.

- (36) Hoewel de rechtspraak niet voorziet in een gedetailleerde methode om de geleden schade te bepalen, erkent zij de cruciale rol die onafhankelijke deskundigen kunnen spelen bij de vaststelling van de omvang van de schade⁵. Doorgaans volgt de rechterlijke macht het advies van de onafhankelijke deskundigen bij de vaststelling van het vereiste compensatiebedrag.
- (37) Bovendien is Nederland begonnen met de omzetting van deze verplichtingen in nationaal recht. Artikel 4:126 van de Algemene wet bestuursrecht inzake schadevergoeding zal naar verwachting op 1 januari 2021 in werking treden⁶. In de wet is bepaald dat partijen recht hebben op een vergoeding indien een bestuursorgaan schade veroorzaakt die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. Eventuele voordelen of extra schade die voortvloeit uit de maatregelen van het bestuursorgaan, moeten ook in aanmerking worden genomen bij de vaststelling van de compensatiebedragen.
- (38) Nederland is van oordeel dat Hemweg als gevolg van de invoering van de sluitingswet schade heeft geleden die het normale maatschappelijke risico te boven gaat, en door uiterlijk eind 2019 te moeten sluiten ook onevenredig zwaar wordt geraakt in vergelijking met andere centrales omdat zij geen overgangperiode kreeg toegekend. Volgens Nederland kregen de andere centrales, die moeten sluiten na een overgangperiode van vijf of tien jaar, een nadeelcompensatie in natura omdat zij nog steeds winst konden maken of konden overschakelen op andere vormen van elektriciteitsopwekking. Voor Hemweg werd niet in deze mogelijkheid voorzien. Volgens Nederland wordt met de aan Hemweg verleende compensatie bijgevolg geen voordeel verschaft, maar veeleer een door de aanneming van de sluitingswet berokkend nadeel verzacht.
- (39) Nederland voert ook aan dat de compensatie voor Hemweg conform de in de Nederlandse rechtspraak beschreven benadering is berekend (zie hierboven), en wijst erop dat onafhankelijke deskundigen zijn ingeschakeld om het correcte compensatiebedrag te bepalen.
- (40) Op basis van het voorafgaande concludeert de Commissie dat de sluitingswet in deze zaak afbreuk doet aan de eigendomsrechten van Vattenfall, aangezien hij Hemweg verplicht vroegtijdig te sluiten om de CO₂-uitstoot te verminderen in overeenstemming met het openbaar belang. Een nationale rechter zou bijgevolg naar alle waarschijnlijkheid een compensatie verlenen aan Hemweg.
- (41) De Nederlandse autoriteiten hebben voorts aangetoond dat de compensatie zelf gebaseerd is op een methode die de winsten berekent die Hemweg naar alle waarschijnlijkheid zou hebben gemaakt als zij nog [...] elektriciteit was blijven

⁵ Met name ABRvS (punt 10.2; ECLI:NL:RVS:2016:1439).

⁶ Titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht, Staatsblad 2013, nr. 50.

opwekken. Bovendien is het compensatiebedrag onderzocht door onafhankelijke deskundigen.

- (42) Ook als dit betekent dat de Nederlandse autoriteiten niet de intentie hebben Vattenfall een voordeel te verlenen, maar alleen een compensatie willen bieden voor de gevolgen van de maatregel, kan niet met zekerheid worden geconcludeerd dat een nationale rechter binnen het in Nederland toepasselijke rechtskader een compensatie ten belope van hetzelfde bedrag (d.w.z. 52,50 miljoen EUR) zou hebben verleend.
- (43) Voorts heeft het Hof verduidelijkt dat de compensatie van een onderneming voor een vermeend structureel of concurrentienadeel het niet mogelijk maakt de kwalificatie als staatssteun af te wijzen⁷. Het door Nederland aangevoerde argument dat met de maatregel wordt beoogd een nadeel te verzachten, volstaat niet ter weerlegging van de kwalificatie ervan als staatssteun.
- (44) Op basis van het bovenstaande kan niet worden uitgesloten dat de maatregel tot een selectief voordeel voor Vattenfall leidt.

3.1.3. *Invloed op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten*

- (45) De uitfasering van kolengestookte elektriciteitsopwekking betekent dat de elektriciteit die deze centrales zouden hebben geproduceerd, nu zal moeten worden geproduceerd door andere generatoren, wat waarschijnlijk van invloed zal zijn op de prestatiecurve en bijgevolg ook op de groothandelsprijzen voor elektriciteit.
- (46) Gelet op het feit dat de Nederlandse markt goed verbonden is, ook met biedzones van buurlanden, is de Commissie van oordeel dat moet worden aangenomen dat de maatregel gevolgen heeft voor de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

3.1.4. *Conclusie betreffende de aanwezigheid van staatssteun*

- (47) Conform het arrest Asteris is de Commissie van oordeel dat, wanneer een maatregel de getroffen onderneming alleen een compensatie voor geleden schade verleent, deze compensatie de onderneming geen voordeel verschaft en bijgevolg geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt. De Commissie is ook van oordeel dat de Nederlandse wetgeving voorziet in een rechtskader dat exploitanten die in hun rechten als eigenaar worden geraakt, recht kan geven op een compensatie, en dat niet kan worden uitgesloten dat een dergelijk recht op compensatie bestaat.
- (48) Op basis van de door de Nederlandse autoriteiten verstrekte informatie kan echter niet met voldoende zekerheid worden geconcludeerd dat in deze zaak een recht op een compensatie van 52,5 miljoen EUR bestaat. Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat met de maatregel aan de betrokken onderneming staatssteun wordt verleend.
- (49) Hoe dan ook dient in deze zaak geen definitieve conclusie te worden getrokken over de vraag of de maatregel de exploitant al dan niet een voordeel verleent en

⁷ Arrest van het Hof van 26 oktober 2016 in zaak C-211/15 P *Orange/Commissie*, ECLI:EU:C:2016:798, punten 44 en 45.

dus staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt, omdat zelfs indien er sprake zou zijn van staatssteun, de Commissie van oordeel is dat de maatregel verenigbaar is met de interne markt om de hieronder uiteengezette redenen.

3.2. Rechtmatigheid van de steun

- (50) De Commissie merkt op dat Nederland de sluitingswet op 11 december 2019 heeft aangenomen en op 20 december 2019 heeft besloten de compensatie te verlenen. Zij merkt ook op dat de compensatie is betaald.
- (51) Overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU mag de lidstaat staatssteunmaatregelen niet tot uitvoering brengen voordat zij door de Commissie zijn goedgekeurd.
- (52) De Commissie merkt op dat Nederland Hemweg tegen een compensatie heeft gesloten voordat de maatregel door de Commissie was goedgekeurd.
- (53) Voor zover de maatregel staatssteun vormt, betreurt de Commissie dat Nederland de standstillverplichting van artikel 108, lid 3, VWEU niet in acht heeft genomen.

3.3. Beoordeling van de verenigbaarheid

- (54) Op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU kan de Commissie staatssteun om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, als verenigbaar met de interne markt beschouwen.
- (55) De Commissie heeft de verenigbaarheid van de maatregel rechtstreeks aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU getoetst bij gebrek aan richtsnoeren voor de beoordeling van soortgelijke maatregelen door de Commissie. Met name valt de maatregel niet onder een van de in punt 1.2 van de richtsnoeren staatssteun ten behoeve van milieubescherming en energie 2014-2020⁸ (hierna “de richtsnoeren”) beschreven categorieën, omdat er geen bepalingen zijn voor steun ter compensatie van de sluiting van elektriciteitscentrales.
- (56) Aangezien de richtsnoeren geen specifieke aanwijzingen bevatten, moet de maatregel rechtstreeks aan artikel 107, lid 3, onder c), VWEU worden getoetst.
- (57) Om te beoordelen of een bij de Commissie aangemelde steunmaatregel als verenigbaar met de interne markt kan worden aangemerkt, gaat de Commissie na of de steunmaatregel zo is opgezet dat de positieve gevolgen van de steun voor het behalen van een doelstelling van gemeenschappelijk belang opwegen tegen de mogelijke negatieve gevolgen ervan op het handelsverkeer en de mededinging. Daarbij beoordeelt de Commissie de volgende criteria:
 - a) bijdrage aan duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang;
 - b) noodzaak van overheidsmaatregelen;
 - c) geschiktheid van de steunmaatregel;

⁸ PB C 200 van 28.6.2014, blz. 1.

- d) stimulerend effect;
- e) evenredigheid van de steun;
- f) vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

Wanneer uit de beoordeling blijkt dat de maatregel voldoet aan al deze criteria, kan de maatregel als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

3.3.1. *Gemeenschappelijke doelstelling*

- (58) Om verenigbaar te zijn met artikel 107, lid 3, onder c), VWEU, moet een steunmaatregel bijdragen aan een duidelijk omschreven doelstelling van gemeenschappelijk belang. In de mededeling over het investeringsplan voor een duurzaam Europa, die een onderdeel is van de Europese Green Deal, erkent de Commissie dat de sluiting van kolengestookte centrales cruciaal is voor de omvorming tot een klimaatneutrale economie. Voorts wordt in de mededeling benadrukt dat het toekomstige staatssteunbeleid de uitfasering van met name de meest vervuulende fossiele brandstoffen moet vergemakkelijken.
- (59) De maatregel is in de eerste plaats bedoeld om de CO₂-uitstoot in Nederland te verminderen. In het licht van de doelstelling van de EU om haar broeikasgasemissies geleidelijk te verminderen op weg naar een koolstofarme economie en in het kader van de Overeenkomst van Parijs heeft Nederland zich ertoe verbonden de CO₂-uitstoot tegen 2030 met 49 % te verminderen (ten opzichte van 1990). Om dit streefdoel te bereiken, moet Nederland zijn CO₂-uitstoot aanzienlijk verminderen. Ongeveer een kwart van de uitstoot van het land kan worden teruggevoerd op elektriciteitsopwekking, en kolengestookte elektriciteitscentrales zijn veruit de grootste uitstoters van broeikasgassen.
- (60) Daarom heeft de regering de sluitingswet tot uitfasering van kolengestookte elektriciteitsopwekking tegen 2030 aangenomen. De sluitingswet voorziet in de sluiting van vijf kolengestookte centrales.
- (61) Bovendien heeft de Nederlandse Hoge Raad⁹ een eerdere uitspraak bevestigd waarbij de staat werd opgedragen de CO₂-uitstoot reeds tegen 2020 aanzienlijk te verminderen (met 25 % ten opzichte van 1990). De staat besloot aan deze aanzienlijke CO₂-vermindering bij te dragen door de vroegtijdige sluiting van de Hemwegcentrale tegen een compensatie, aangezien zij jaarlijks ongeveer 3,6 megaton CO₂ uitstootte.
- (62) Hemweg was wettelijk verplicht haar activiteiten tegen eind 2019 stop te zetten. De centrale was in de eerste plaats gekozen op basis van haar verontreinigingsgraad (in CO₂/kWh), ouderdom en het feit dat zij niet kon overschakelen op niet-fossiele elektriciteitsopwekking. Aangezien het een rendabele centrale was, zou zij nog [...] operationeel zijn gebleven. Als gevolg van haar sluiting stoot Hemweg niet langer CO₂ emissies uit en zal voortaan door andere, minder vervuulende centrales elektriciteit worden opgewekt.
- (63) Vattenfall heeft op grond van artikel 4 van de sluitingswet een tegemoetkoming voor de vroegtijdige sluiting van haar Hemwegcentrale aangevraagd en gekregen.

⁹ Nederland/Urgenda (ECLI:NL:HR:2019:2006).

- (64) De Commissie merkt in dit verband op dat de sluitingswet de meest vervuilende centrale verplichtte in minder dan een maand te sluiten, terwijl andere centrales een overgangperiode van vijf tot tien jaar kregen om hun investeringen verder terug te verdienen, extra winst te maken en te overwegen om eventueel over te stappen op een andere generatie brandstoffen.
- (65) Deze vroegtijdige sluiting van Hemweg had dus tot gevolg dat Nederland zijn CO₂-emissies nu reeds vermindert. Er is dus vooruitgelopen op de positieve gevolgen voor het milieu ten opzichte van de gevolgen die later zullen intreden, wanneer de andere centrales, die profiteren van de overgangperiode, zullen beginnen te sluiten.
- (66) De milieuvoordelen van de vermindering van de CO₂-emissies zijn niet alleen eerder ingetreden vergeleken met de andere kolengestookte centrales, maar ook eerder vergeleken met de tijd die naar alle waarschijnlijkheid zou zijn verstreken als de Nederlandse autoriteiten, in plaats van een compensatie te verlenen, een nationale gerechtelijke procedure hadden moeten ondergaan.
- (67) Nederland merkt op dat Hemweg onder de ETS valt. Er kan worden aangevoerd dat de maatregel leidt tot een toename van de als gevolg van de uitfasering van deze centrale op de markt beschikbare CO₂-emissierechten. Een dergelijke toename zou resulteren in een prijsdaling van de CO₂-emissierechten, wat de milieudoelstelling van de maatregel in gevaar kan brengen.
- (68) De kwestie is door de Commissie ook in 2016 onderzocht, toen Duitsland voornemens was acht bruinkoolgestookte blokken van elektriciteitscentrales voorlopig en vervolgens definitief te sluiten¹⁰. Op dat moment werd geconcludeerd dat het effect van de sluiting van deze kolengestookte elektriciteitscentrales met een gezamenlijke opwekkingscapaciteit van 2 730 MW op de ETS-prijs naar verwachting minimaal zou zijn.
- (69) In deze zaak voert Nederland aan dat Hemweg een geïnstalleerde capaciteit van 650 MW had en slechts goed was voor 0,22 % van de onder de ETS vallende CO₂-uitstoot van de EU, en dat het prijseffect naar verwachting derhalve verwaarloosbaar zal zijn. Nederland verwacht bijgevolg niet dat de sluiting van Hemweg een significant effect zal hebben op de ETS-prijs.
- (70) Gelet op het bovenstaande is de Commissie van mening dat de maatregel in kwestie bijdraagt aan een doelstelling van gemeenschappelijk belang, namelijk de vermindering van de CO₂-uitstoot in Nederland.

3.3.2. Noodzaak van overheidsmaatregelen

- (71) Om de noodzaak van de maatregel aan te tonen, moet worden vastgesteld dat de maatregel is gericht op situaties waar steun voor een wezenlijke verbetering kan zorgen die de markt niet alleen tot stand kan brengen.
- (72) Zonder overheidsmaatregelen had de elektriciteitsmarkt zelf geen dergelijke besparingen gerealiseerd. Zoals hierboven vermeld, was Hemweg een rendabele elektriciteitscentrale en werd verwacht dat zij ten minste tot [...] rendabel zou

¹⁰ Besluit van de Commissie van 27 mei 2016: Sluiting van Duitse bruinkoolgestookte elektriciteitscentrales (SA.42536).

opereren. Pas dan zouden aanzienlijke investeringen nodig zijn geweest om ervoor te zorgen dat de centrale nog voldoet aan de vereiste normen¹¹.

- (73) Zoals reeds vermeld kan Nederland zijn CO₂-emissies reeds verminderen dankzij de onmiddellijke sluiting, gevolgd door de compensatie, van de Hemwegcentrale, die dus niet profiteerde van de overgangperiode waarin zij de mogelijkheid zou hebben haar investering terug te verdienen, winst te maken en over een mogelijke omschakeling na te denken, zonder te hoeven wachten op de uitkomst van de nationale procedure die Vattenfall naar alle waarschijnlijkheid had ingeleid ingeval geen akkoord werd bereikt over het bedrag van de compensatie.

3.3.3. *Geschiktheid van de maatregel*

- (74) Gelet op de diverse beleidsopties zoals beschreven in punt (5) kwam Nederland tot de conclusie dat een doeltreffende maatregel om te kunnen voldoen aan het Urgenda-arrest - waarin CO₂-besparingen van 25 % werden opgelegd tegen 2020 (ten opzichte van 1990) - erin bestond de sluiting van de Hemwegcentrale tegen eind 2019 te bevelen tegen een compensatie. De alternatieve maatregelen waren technisch niet haalbaar, of zullen niet dezelfde milieu-impact hebben.
- (75) Zoals reeds opgemerkt, zijn de vier kolengestookte elektriciteitscentrales die profiteren van de overgangperiode van vijf tot tien jaar, nog steeds operationeel en stoten zij bijgevolg nog steeds CO₂ uit in de atmosfeer. Zelfs wanneer deze centrales in een nabije toekomst zullen moeten sluiten, zullen de milieuvoordelen van hun sluiting zich dus pas later laten zien. Dankzij de aan Hemweg verleende compensatie konden de Nederlandse autoriteiten de CO₂-uitstoot in de atmosfeer reeds verminderen.
- (76) De Commissie is van oordeel dat Nederland alternatieve maatregelen heeft beoordeeld en dat de huidige maatregel gericht is op de nagestreefde milieudoelstelling en tevens de impact op de werking van de elektriciteitsmarkt en de werkgelegenheid beperkt. De Commissie is dan ook van mening dat de maatregel een geschikt instrument is om CO₂-emissiereducties te halen die helpen het nationale Nederlandse streefcijfer van 25 % eind 2020 en 49 % tegen 2030 te bereiken.

3.3.4. *Stimulerend effect*

- (77) Om vast te stellen of de maatregel een stimulerend effect heeft, moet worden aangetoond dat hij het gedrag van de betrokken onderneming zo verandert dat zij een activiteit onderneemt die zij zonder de steun niet, dan wel in beperktere mate of op een andere wijze zou uitvoeren.
- (78) De Commissie herinnert eraan dat Hemweg een rendabele kolengestookte elektriciteitscentrale was die onder de huidige marktomstandigheden tot minstens [...] elektriciteit zou hebben opgewekt. Aangezien Hemweg door de maatregel gedwongen wordt reeds eerder te stoppen met het opwekken van elektriciteit, is er, in ruil voor een compensatie, een duidelijk stimulerend effect,

¹¹ Nederland heeft de Commissie ervan in kennis gesteld dat Hemweg voldeed aan de richtlijn inzake industriële emissies (2010/75/EU) en de komende normen voor grote stookinstallaties voor de kernprocessen in de elektriciteitscentrales, die van toepassing zijn vanaf 17 augustus 2021, op een kleine uitzondering na (meegerekend in de voorspelde investeringen en in mindering gebracht op het compensatiebedrag).

omdat Vattenfall zonder de compensatie waarschijnlijk had geprobeerd het sluitingsproces te vertragen door nationale rechtsmiddelen aan te voeren om een compensatie te krijgen waarop zij recht meent te hebben.

3.3.5. *Evenredigheid van de steun*

- (79) Overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), VWEU moet het bedrag worden beperkt tot het minimum dat nodig is om aan te zetten tot het gewenste resultaat. Voorts wordt in de mededeling over het investeringsplan voor een duurzaam Europa benadrukt dat de Commissie met name de evenredigheid van steun voor sluitingen van kolengestookte centrales zou onderzoeken¹². In deze zaak moet derhalve worden beoordeeld of er gevaar bestaat voor overcompensatie van de begunstigde.
- (80) De verleende compensatie is gebaseerd op gedeelde winsten tot [...], wanneer een belangrijke verbetering van de elektriciteitscentrale zich zou opdringen om operationeel te kunnen blijven. Het bedrag van 52,50 miljoen EUR is een afspiegeling van de uitkomst van de onderhandelingen tussen Vattenfall en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, dat werd bijgestaan door onafhankelijke deskundigen. Het is gebaseerd op prognoses van toekomstige kosten en inkomsten die de centrale zou hebben gehad als zij nog [...] operationeel was gebleven.
- (81) De Commissie is van oordeel dat de aan de berekening ten grondslag liggende hypothesen redelijk zijn. Hypothesen over efficiëntie van centrales en onvoorziene beschikbaarheid zijn gebaseerd op historische cijfers voor de periode 2015-2017. De verwachte toekomstige kasstromen zijn verdisconteerd aan de hand van gewogen gemiddelde kapitaalkosten om rekening te houden met bedrijfsrisico's. Bij de berekening van het compensatiebedrag is rekening gehouden met kosten voor het ontslag van personeel, die zijn geraamd op basis van een aantal parameters zoals het aantal voltijdequivalenten (VTE), de gemiddelde loonkosten, het sociaal plan en het natuurlijke personeelsverloop. Bij de berekening zijn geen kosten voor de vroegtijdige beëindiging van contracten in aanmerking genomen, omdat is gebleken dat de beëindiging van bestaande contracten volgens contractuele opzegtermijnen niet zou leiden tot een nadeel voor Vattenfall. In de berekening van het compensatiebedrag is het belastingvoordeel meegerekend dat voortvloeit uit de versnelde afschrijving van de centrale.
- (82) De Commissie is dan ook van oordeel dat de compensatie evenredig is en geen overcompensatie inhoudt.

3.3.6. *Vermijden van ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.*

- (83) De negatieve effecten van de maatregel op de mededinging en het handelsverkeer moeten voldoende worden beperkt, zodat de algemene balans van de maatregel positief uitvalt.
- (84) Zoals benadrukt in punt 3.1.3 heeft de maatregel een effect op de mededinging op de interne markt voor elektriciteit. Uit de effectbeoordeling van de maatregel

¹² Punt 4.3.4, blz. 14.

blijkt evenwel dat deze effecten beperkt zijn vanwege de opzet van de maatregel en de huidige situatie op de elektriciteitsmarkt.

- (85) Hoewel met de uitfasering van Hemweg een aanzienlijke bijdrage aan het milieu wordt geleverd, zal de centrale worden vervangen door andere generatoren die worden geselecteerd op basis van het prijssignaal op de groothandelsmarkt voor elektriciteit.
- (86) De Commissie stelt dan ook vast dat de steun niet leidt tot ongewenste negatieve effecten op de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten.

3.3.7. Conclusie betreffende de verenigbaarheid met de interne markt

- (87) De Commissie concludeert bijgevolg dat, gelet op de beperkte verstoringen van de mededinging en het handelsverkeer als gevolg van de geplande maatregel, de balans, uit het oogpunt van het hogere niveau van milieubescherming in de vorm van CO₂-emissiereducties, al met al positief is.

4. CONCLUSIE

De Commissie concludeert derhalve dat de maatregel die bestaat in de compensatie van Vattenfall voor de sluiting van Hemweg door Nederland, overeenkomstig artikel 107, lid 3, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verenigbaar is met de interne markt.

Hoogachtend,
Voor de Commissie

Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter