

Postbus 10087, 8000 GB Zwolle

Aan de minister voor Klimaat en Energie
De heer drs. R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Locatie Centrale Rotterdam

Missouriweg 69/Havennymer 8030
3199 LB Maasvlakte Rotterdam
Tel. +31 88 769 3260 - Fax +31 88 769 10 01

uw referentie

Internet consultatie

onze referentie

PdW/CR159

datum

16-02-2022

contact

P.R. de Weijs

Onderwerp: zienswijze internetconsultatie infra marginale heffing

In het wetsvoorstel infra marginale heffing, dat nu ter consultatie¹ is gepubliceerd, wordt aan elektriciteitsproducenten in Nederland met een productie-installatie vanaf 1 MW een (tijdelijke) heffing opgelegd voor marktinkomsten boven een vrijgesteld bedrag per MWh voor de periode december 2022-juni 2023.

Onyx Power (hierna: Onyx) heeft met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Met deze reactie beogen we een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van goede wet- en regelgeving.

Dat doen we vanuit onze expertise en ervaring als elektriciteitsproducent.

Onyx is uiteraard graag bereid vorenstaande reactie op het wetsvoorstel nader toe te lichten en daartoe in overleg te treden met het ministerie van Financiën en / of het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Hoogachtend,

P.R. de Weijs, MSc.

Power Plant Rotterdam (PPR)

Managing Director

Onyx Power

¹ <https://www.internetconsultatie.nl/elektriciteitsheffing>

ALGEMENE REACTIE OP ACHTERGROND VAN HET WETSVORSTEL

Het wetsvoorstel beoogt een implementatie van de (EU) Verordening 2022/1854. Het doel van deze Verordening is om overwinsten van elektriciteitsproducenten af te romen, teneinde subsidies voor consumenten te financieren.

De Verordening is ingevoerd als noodwetgeving, zonder tussenkomst van het Europees Parlement. Dergelijke noodwetgeving mag alleen worden gebruikt voor tijdelijke, passende maatregelen gedurende economische crisissituaties, waarvoor geen andere procedures beschikbaar zijn. De Verordening voldoet niet aan deze vereisten, omdat de infra marginale heffing een fiscaal en verdelingsdoel dient en in feite een belastingmaatregel is. Bij het opstellen van de Verordening heeft de Europese Commissie de bestaande procedures voor het invoeren van deze fiscale maatregel omzeild. Daarom is de Verordening volgens Onyx in strijd met het Unierecht. Implementatie zou dan ook achterwege moeten blijven.

De Verordening is in september 2022 door de regeringsleiders van de EU-lidstaten vastgesteld, in een tijd waarin de marges voor gas en stroom een substantiële orde van grootte hebben bereikt (tot 15 keer historische prijsniveaus). Onyx wijst erop dat vanaf september 2022 die prijsniveaus aanzienlijk zijn gedaald. Redenen daarvoor zijn onder meer dat de gasbevoorrading naar Centraal-Europa inmiddels voldoende is gegarandeerd door een aanzienlijke toename van de LNG-capaciteit, dat de vraag naar gas in de industrie en woningen is verminderd met 10-20% en een zachte winter heeft geleid tot een lager dan verwachte warmte- en elektriciteitsvraag.

Onyx vraagt zich dus af hoe groot het probleem (nog) is, waarvoor de Verordening een (ingrijpende) oplossing wil bieden.

In de (uiteindelijke) tekst van de Verordening is het gebruik van steenkool niet opgenomen in de lijst van infra marginale technologieën. Om die redenen hebben veel lidstaten (zoals Duitsland) steenkool uitgesloten van afoming. Overwegingen daarbij zijn de inschatting dat meer gasbesparing nodig zal zijn om ook voor de winter 2023/2024 voldoende voorraad te kunnen garanderen, alsmede dat een heffing op kolengestookte elektriciteitsopwekking een verkeerd signaal afgeeft. Wat dat laatste betreft: het verdienvermogen van een kolencentrale is immers volatiel. Een heffing op kolen zou dus al snel kunnen leiden tot een beperkte inzet van kolencentrales, met als consequentie een hoger gasverbruik voor elektriciteitsproductie.

Onyx zou graag zien dat in het proces van wetgeving meer rekenschap van het vorenstaande wordt gegeven.

CONCRETE REACTIE OP HET WETSVORSTEL

In artikel 11 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld om voor de berekening van de infra marginale heffing voor elektriciteitsopwekkingen op basis van kolen een algemene formule te gebruiken. In deze formule definieert de EZK twee variabelen die een aanzienlijke invloed hebben op de toekomstige winstgevendheid van elke centrale, namelijk (i) efficiëntie (om de kosten van CO₂ en kolen te berekenen) en (ii) de X-factor (een vast bedrag voor een redelijke brutomarge van producenten).

De efficiëntie

Ten aanzien van die efficiëntie wordt in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat het hierbij gaat om de efficiëntie van de centrale zoals die is opgenomen in de omgevingsvergunning (te weten: 46% voor de drie moderne kolencentrales en 42% voor de oudere Amer kolencentrale). De Memorie van Toelichting vermeldt evenwel eveneens: *“In de praktijk hebben de kolencentrales onder anderen door op en afregelen een lager rendement, maar deze verschilt per centrale en is onder andere afhankelijk van de deellast. Door aan te sluiten bij de omgevingsvergunning is de efficiëntie eenduidig vast te stellen.”*

Onyx vermag niet in te zien waarom in het wetsvoorstel bij de keuze van de efficiëntie wordt geopteerd voor een forfait, terwijl bekend is – en erkend wordt - dat dit forfait (fors) afwijkt van de realiteit. Andere Lidstaten (zoals Duitsland) kiezen wel (vanwege de verschillen in efficiëntie) voor centrale specifieke efficiëntie, rekening houdend met afwijkingen tussen centrales met dezelfde technologie. Daar komt bij dat de keuze voor het voormelde forfait - rekening houdend met de gemiddelde afwijking tussen het nominale efficiëntie en de behaalde efficiëntie – voor de elektriciteitsproducent leidt tot een kostennadeel van ca. 15 €/MWh.

De keuze voor een forfait in plaats van voor concrete efficiëntie klemt te meer nu het geenszins bezwaarlijk is om aansluiting te zoeken bij de specifieke (reële) efficiëntiegegevens van de vier relevante elektriciteitscentrales. Hierbij moet worden opgemerkt dat de Minister al in het kader van de regeling rond het tijdelijke productieplafond op de hoogte is van alle relevante efficiëntie gegevens van de drie moderne kolencentrales.

Onyx meent op grond van het voorgaande dat de efficiëntie dus niet moet worden begroot op basis van een forfait, maar op basis van daadwerkelijke cijfers.

De X-factor

Ten aanzien van de X-factor wordt in het wetsvoorstel uitgegaan van een vast bedrag van € 40/MWh bovenop de kosten voor kolen en CO2. In de Memorie van Toelichting wordt hierover opgemerkt: *“Het vaste bedrag van € 40/MWh verandert niet en dient er voor te zorgen dat de producenten een redelijke brutomarge overhouden. Op deze wijze wordt ervoor zorggedragen dat alleen dat deel van de marktinkomsten wordt afgeroomd waarmee de producenten vooraf geen rekening konden houden.”* (...) *“De hoogte van de vaste component is gebaseerd op de historische brutomarge, de elektriciteitsprijs gecorrigeerd voor de kolen en CO2-prijs (de zogenoemde clean dark spread). Deze heeft tussen 2018 en media 2021 gefluctueerd tussen circa € 5/MWh en € 20/MWh, gebaseerd op dezelfde parameters die worden gehanteerd bij het vaststellen van het maandelijkse vrijgestelde bedrag per megawattuur. De vaste component ligt hier significant boven, op een niveau dat de eigenaren van de kolencentrales niet redelijkerwijs hadden kunnen verwachten voorafgaand aan het moment vanaf de zomer 2021 waarop Rusland minder gas aan Europa ging leveren.”*

Onyx stelt voorop dat eventuele handhaving van de keuze van in het wetsvoorstel voor een hogere dan daadwerkelijke efficiëntie van de kolencentrales – een keuze die dus door Onyx hiervoor is bestreden - dient te worden gecompenseerd door de keuze voor een hogere X-factor.

De keuze in het wetsvoorstel voor een X-factor van € 40/MWh is volgens Onyx hoe dan ook onbegrijpelijk, indien er rekening moet worden gehouden met feit dat dit vaste bedrag met ongeveer €15/MWh dient te worden verminderd vanwege de hoge efficiëntiefactor en de daadwerkelijke X-factor daarmee dus slechts € 25/MWh bedraagt. Dit vaste bedrag is – aldus de Memorie van Toelichting - uitdrukkelijk bedoeld om de resterende variabele en vaste kosten van de kolencentrales te dekken. Met de recente gemiddelde prijsstijging tussen de 10 à 20 procent in alle kostencategorieën is een X-factor van € 25/MWh evenwel ontoereikend.

In de Memorie van Toelichting wordt in dit verband verwezen naar historisch gemiddelde brutomarges (zogenoemde clean dark spread) tussen de € 5/MWh en 25/MWh in de periode 2018 tot 2021. Deze cijfers zijn weliswaar feitelijk juist, maar houden op geen enkele wijze rekening met de specifieke marktomstandigheden in deze periode. Tussen 2018 en 2021 lag de productie van alle kolengestookte elektriciteitscentrales in Nederland extreem laag. Dit werd veroorzaakt door uitzonderlijke lage (lager dan historisch bekende) olie- en gasprijzen, alsmede de impact van de covid-pandemie tussen 2019 en 2022. Tegen die achtergrond is het dus eenvoudigweg onjuist te suggereren – zoals in de Memorie van Toelichting gebeurt - dat een X-factor van € 40/MWh betrekkelijk hoog is. Het tegendeel is het geval.

Onyx meent derhalve dat de X-factor op een hoger, meer realistisch niveau moet worden vastgesteld, zeker als de huidige forfaitaire efficiëntie zou worden gehandhaafd.

Afdekking (hedging)

In artikel 8, lid 1 sub c van het wetsvoorstel worden verrichtingen ter afdekking van schommelingen (hedging) op de groothandelsmarkt voor elektriciteit - als bedoeld in artikel 2, onderdeel 5 van verordening 2022/1854 – gerekend tot de inkomsten uit verkoop van elektriciteit op Nederlandse elektriciteitsmarkten.

Het doel van hedges is het balanceren van de risico's versus de opbrengsten van een elektriciteitscentrale met betrekking tot alle commodities (elektriciteit, kolen en EUA (CO2) certificaten, alsmede locatie, kredietrisico, etc.). Het huidige voorstel beperkt de afoming uitsluitend tot de inkomsten uit elektriciteit. Hiermee wordt het uiteindelijke doel van hedging teniet gedaan. Ter voorkoming hiervan zouden hedges uitgesloten moeten worden (zoals bijvoorbeeld in Duitsland), of alle relevante elementen van de hedge zouden moeten worden meegenomen. Naast de zuivere commodity prijzen, zouden de kosten om alle basisrisico's af te dekken moeten worden opgenomen.

Onyx meent derhalve dat de tekst in het wetsvoorstel over het afdekken van schommelingen (hedges) ontoereikend is en dient te worden aangepast aan hetgeen hierboven beschreven is.

TENSLOTTE

Als er een heffing wordt opgelegd op infra marginale elektriciteitsopwekkingstechnologieën moet de toepassing er van op elektriciteitsopwekking op basis van steenkool zorgvuldig worden overwogen zodat op een evenwichtige manier tegemoetgekomen wordt aan de behoeften van zowel consumenten als de industrie, en met een grondig impact analyse van de heffing op de Nederlandse energiemarkt.

Een heffing die het niet toelaat om redelijke marges te verdienen voor kolencentrales zou kunnen leiden tot een hoger gasverbruik in de energiesector, wat dan weer een bedreiging zou kunnen vormen voor voldoende gasvoorziening in de komende winterperiode.

Als er een plafond voor kolencentrales wordt toegepast, moet het respectievelijke mechanisme gematigd en eerlijk zijn. Een heffing, die bijna de volledige marge van elektriciteitsopwekking op basis van steenkool absorbeert, maakt het niet mogelijk om het geïnvesteerde kapitaal in die vrij jonge energiecentrales terug te verdienen, noch om de investeringen te doen die nodig zijn om dergelijke centrales te verduurzamen om de toekomstige energievoorziening zeker te stellen.

Onyx vraagt om in overweging te nemen dat, als investeringsrendementen onderhevig zijn aan confiscatie door de overheid, particuliere investeringen permanent kunnen worden afgeschrikt en de leveringszekerheid in gevaar kan worden gebracht.

Als laatste wil Onyx benadrukken dat de energiesector wordt gekenmerkt door enerzijds kapitaalintensieve activa met een lange levensduur en anderzijds door (zeer) volatiele markten. Particuliere investeerders houden er rekening mee dat hun opbrengsten vaak geconcentreerd zijn in relatief korte periodes. Hoewel de specifieke omstandigheden van de huidige crisis niet waren voorzien, zijn veel van de huidige marktontwikkelingen precies die, waarop door investeerders is geanticipeerd en die nodig zijn om de vrije markt te laten functioneren.