

Ministerie van Klimaat en Groene Groei
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Woerden : 5 december 2024
onze ref. : E24b19
doorkiesnr. : 0348 48 43 53
e-mail : mvdb@vemw.nl
onderwerp : Zienswijze VEMW m.b.t. het wetsvoorstel ter implementatie van het EU Electricity Market Design-pakket

Geachte directie,

Middels een publicatie op internetconsultatie.nl d.d. 8 november 2024, getiteld 'Wetsvoorstel ter implementatie van het EU Electricity Market Design-pakket' stelt het Ministerie van Klimaat en Groene Groei belanghebbenden in de gelegenheid te reageren op de door het Ministerie opgestelde documenten 'Wetsvoorstel implementatie EMD-pakker' en 'PPA-document internetconsultatie'. Van de geboden gelegenheid tot het indienen van een schriftelijke zienswijze, maakt VEMW graag gebruik.

De leden van VEMW hechten grote waarde aan de ontwikkeling van PPA's die aan de behoeften van afnemers voldoet. Vandaar dat VEMW de vrijheid heeft genomen om uitgebreid in te gaan op de vragen uit 'PPA-document internetconsultatie'.

1. Wat is in het algemeen uw beeld van de Nederlandse PPA-markt?

PPA's zijn een goede en doelmatige manier voor partijen om hun elektriciteitsverbruik te verduurzamen en hun risico's te managen. Naast dat een PPA makkelijk herleidbaar is, biedt het de afnemer ook voor langere tijd zekerheid over prijs en beschikbaarheid.

Op dit moment is het PPA-aanbod in Nederland beperkt en zien we dat de PPA's uit wind op zee niet aansluiten op de behoeften van afnemers. Ten eerste bieden de tendercriteria weinig perspectief voor bestaande en nieuwe afnemers vanwege het financiële tendercriterium wat de kosten van de duurzame elektriciteit opdrijft. Daarnaast kunnen gevraagde afnamegaranties conflicteren met de vraag naar flexibiliteit vanuit netbeheerders ten behoeve van het net. Verder zijn de mogelijkheden om PPA's af te sluiten na de tender beperkt. Dit is in het bijzonder zorgwekkend en belemmerend voor nieuwe afname zoals elektrolyse, welke een belangrijke

systeemfunctie kan vervullen, maar verplicht is duurzame elektriciteit af te nemen van additionele parken.

Wind op land en zon op land bieden onder de SDE++ een betere aansluiting, omdat de SDE++ een basis prijszekerheid biedt voor de ontwikkelaar. Marktvolgende PPA's afgesloten boven het correctiebedrag geven de afnemer meer mogelijkheden om lange termijn prijsrisico's uit vaste prijscontracten te vermijden.

2. Wat zijn aandachtspunten vanuit het perspectief van producenten en afnemers?

Afnemers hebben grote belangen als het gaat om de looptijd en de prijs. Deze vormen beiden de kern van de PPA, naast het af te nemen volume. Daarnaast is een belangrijk aandachtspunt de bijkomende risico's. Voor afnemers zijn dat de risico's wanneer de producent niet de beloofde elektriciteit kan leveren of de afgesproken prijs te hoog is. Daarnaast wordt door het merendeel van de producenten een vaste prijs per MWh geprefereerd t.b.v. financieringsdoeleinden. Echter zijn er aan de kant van de afnemers ook partijen die enkel een marktvolgende prijs kunnen aanvaarden. Dit betreft partijen waarbij de elektriciteitskosten een substantieel component van het eindproduct uitmaken, de eindklanten niet of nauwelijks bereid zijn te betalen voor groene stroom en internationale concurrentie sterk bepalend is voor de uiteindelijke prijs van het eindproduct.

3. Wat zijn belemmeringen voor producenten en afnemers? En hoe kan de overheid helpen deze te overkomen?

De bovengenoemde risico's zouden beperkt kunnen worden door garantiestellingen vanuit de overheid aan de kant van de afnemers en/of een tweezijdige CfD aan de kant van de producenten. Daarnaast kan de overheid de tendercriteria voor Wind op Zee zo aanpassen dat het voor bestaande Nederlandse afnemers aantrekkelijk wordt om hiervoor PPA's af te sluiten. Allereerst door een criterium in te voeren in de tenders dat afzet binnen Nederland, en dus levering aan Nederlandse afnemers, waarborgt. Daarnaast kan een verplichting opgenomen worden om, wellicht voor een minimum percentage, afnamecontracten te sluiten als onderdeel van de tendercriteria, eventueel voor een specifieke groep afnemers die aan bepaalde duurzaamheidseisen voldoen, bijvoorbeeld via maatwerk aanpak. Dit kan vormgegeven worden als een knock-out criterium, of als onderdeel waar ontwikkelaar punten voor kan scoren.

Een laatste, vergaande suggestie is om de reductie van bestaande broeikasgasuitstoot in Nederland een leidend criterium te laten zijn in de tender, aangezien het ook een overheidsdoelstelling is om CO₂-reductie te bewerkstelligen. Het liefst zo breed mogelijk bekeken, vanaf de bouw van het windpark tot en met de CO₂-reductie die afnemers van elektriciteit realiseren door middel van afnameovereenkomsten die zij tekenen met de windparkontwikkelaar. Een tender criterium, zoals nu voorgesteld voor IJmuiden Ver Gamma, voor additionele afname in Zuid-Holland, is te beperkt.

Een andere belemmering zijn de financiële garanties die door producenten gevraagd worden om het risico te dekken dat de tegenpartij zijn betalingen niet kan na komen. Deze garanties zijn erg hoog, terwijl dit beslag legt op het leenvermogen van de afnemer. Het is lastig als industriële afnemer om hieraan te voldoen, omdat een afnemer zijn leenvermogen eigenlijk zou willen inzetten voor verduurzaming van zijn eigen processen. De overheid kan helpen, door te voldoen aan de aanbeveling vanuit de EU om support te bieden voor garanties. Landen als Noorwegen, Frankrijk, Spanje doen dit al. Invest-NL is nader onderzoek aan het uitvoeren over de oplossingsinstrumenten.

4. In hoeverre zou de PPA-markt gebaat zijn bij vraagbundeling van kleinere afnemers en

wat is nodig zodat deze bundeling tot lagere risico's leidt?

Vraagbundeling van kleinere afnemers is een zeer goede manier voor kleinere afnemers om hun elektriciteitsverbruik te verduurzamen. Het PPA-aanbod zou ook zeker gebaat zijn bij deze extra vraag, zeker als een bundeling van afnemers kan inspelen op de variabele productie. Een veelgehoord probleem vanuit producenten is een gebrek aan vraag. Bundeling van kleine afnemers zou de extra vraag flink kunnen vergroten. Om risico's te vermijden is het belangrijk dat de overheid ook bij deze PPA's garantiestellingen aanbiedt.

5. In hoeverre is bundeling van de vraag naar PPA's mogelijk en brengt dit praktische uitdagingen met zich mee?

Vraagbundeling is zeker mogelijk. VEMW heeft met een consortium twee keer meegedaan aan tenders, wat betekent dat ook de praktische uitdagingen overkomelijk waren. Helaas zijn beide consortia gestrand door de belemmerende tendercriteria. Indien gewenst is VEMW zeker bereid om meer informatie te delen over de totstandkoming van deze consortia en bijkomende uitdagingen.

6. Wat zou het bundelen van meerdere kleine afnemers eenvoudiger kunnen maken?

Garantiestellingen vanuit de overheid zodat kleinere afnemers de risico's niet onderling hoeven te dragen en beschikbaarheid van PPA-modelcontracten.

7. Wat zou de ontwikkeling van een Europese PPA-markt kunnen ondersteunen (bijv. cross-border PPA's met productie in een biedzone en afname in een andere biedzone)?

Harmonisatie van regelingen omtrent garantstellingen, zodat afnemers in verschillende landen gelijke kansen hebben. Ook zouden er op Europees niveau concrete afspraken gemaakt moeten worden welke sectoren of afnemers wel of geen extra ondersteuning dienen te krijgen om PPA's te sluiten, en welke PPA-barrières lidstaten dienen weg te nemen. Dit om te voorkomen dat er concurrentie tussen lidstaten ontstaat. Verder zou een openbaar platform waar gehandeld kan worden in PPA's en waarin prijzen voor PPA's inzichtelijk worden kunnen helpen.

Gezien de problematiek van congestie op elektriciteitsnetwerken, is het overigens zeer de vraag of cross-border PPA's mogelijk zijn.

8. Wat zijn de belemmeringen voor grensoverschrijdende PPA's?

Om bepaalde producten gecertificeerd te krijgen als groen product (bijvoorbeeld RFNBO's), is het vereist dat productie en consumptie in dezelfde biedzone plaatsvinden. Hierdoor is het voor partijen die deze producten produceren simpelweg niet mogelijk om grensoverschrijdende PPA's af te sluiten.

Ook is een belangrijke beperking een tekort van cross-border interconnectie capaciteit, waardoor naastgelegen markten niet kunnen koppelen en prijsverschillen ontstaan. Verder is het van belang dat de overheid duidelijkheid verschaft over de wijziging van biedzones. Wijziging van biedzones gedurende de lange looptijd van PPA's is een groot risico.

Daarnaast brengen grensoverschrijdende PPA's extra complexiteit met zich mee. Zo zullen ze veelal financieel gesettled worden. Hierdoor zijn andere accounting regels van toepassing, dan wanneer je de energie inkoop kan classificeren als "Eigen gebruik". Deze accounting kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat de marktwaarde van het contract op je balans komt te staan. De marktwaarde is erg volatiel, en voor een lang lopend contract kan dat snel in de tientallen miljoenen oplopen. Neem bijvoorbeeld een 20 MW baseload contract, voor 15 jaar, en een

prijzdaling van 20 Eur/MWh. Dat resulteert in 50 miljoen euro verlies aan marktwaarde.

9. Is het gebrek aan geschikte PPA-modelcontracten momenteel een belangrijke barrière voor het verder ontsluiten van de PPA-markt?

Het gebrek aan PPA-modelcontracten is in de huidige markt zeker een barrière. Door het beperkte aanbod hebben afnemers die een PPA willen afsluiten geen sterke onderhandelingspositie. Modelcontracten zouden deze afnemers kunnen helpen een betere onderhandelingspositie te verkrijgen en zal daarnaast aan alle partijen meer zekerheid bieden.

10. In hoeverre, en hoe, kan de overheid de PPA-markt ondersteunen bij het bereiken van meer standaardisatie om de transactiekosten te verlagen?

Als er in de tendercriteria (bijvoorbeeld voor Wind op Zee) een criterium voor producenten komt om al PPA's af te sluiten met afnemers (zie suggesties bij vraag 3), dan zou de overheid daar PPA-modelcontracten bij kunnen verplichten.

Daarnaast is er geen liquide, transparante GvO markt waaruit prijsinformatie kan worden ontleend. Verdere ontwikkeling van standaardisatie van producten inclusief GvO's, harmonisering van markten en transparantie prijsindices maken het makkelijker om te komen tot lagere transactiekosten.

11. In welke mate is de kredietwaardigheid van afnemers een belemmering bij het overeenkomen van PPA-contracten?

PPA-contracten hebben vaak een lange looptijd van bijvoorbeeld 10 of 15 jaar. Om voor een dergelijke periode kredietwaardig te zijn is erg moeilijk voor zowel directe afnemers van stroom, als indirecte afnemers van stroom via bijvoorbeeld lange termijn waterstofcontracten. Vandaar dat VEMW al meermaals heeft benadrukt dat garantiestellingen vanuit de overheid cruciaal zijn om het afsluiten van PPA's met Nederlandse afnemers te bevorderen. Dit geldt natuurlijk ook voor gebundelde kleinere partijen, die de financiële risico binnen de groep delen. Hierbij wijzen we ook graag op het huidige, lopende onderzoek van Rebel Group in opdracht van InvestNL naar het opzetten van een garantiefonds om de energietransitie te ondersteunen. Het onderzoek kijkt naar de overgangsfase waarin nieuwe lange termijn investeringen lange termijn dekking zoeken in een markt die onder concurrentiedruk staat. Onderwerpen zoals kredietondersteuning van PPA's zouden hier goed in passen.

12. In hoeverre zou de PPA-markt geholpen zijn met een PPA-garantiefonds tegen marktconforme prijzen, waarmee kredietrisico's aan de afnemerszijde worden gedekt?

Zoals in voorgaande antwoorden meermaals aangehaald is een belangrijk instrument voor het bevorderen van de PPA-markt het introduceren van garantiestellingen vanuit de overheid, voor zowel producenten als afnemers.

Voor producenten van hernieuwbare energie is een PPA-garantiefonds goed nieuws, want het vergroot de financierbaarheid van de investering.

Voor afnemers is een PPA-garantiefonds goed nieuws, omdat het de kosten en risico's van een PPA vermindert.

13. Op welke andere manieren kunnen, naast de oprichting van garantiefondsen, belemmeringen voor afnemers met onvoldoende kredietwaardigheid worden weggenomen?

Afname een prominentere rol geven in tenders voor nieuwe projecten, waarbij ontwikkelaars “gedwongen” worden om afnamecontracten te sluiten alvorens zij in aanmerking komen om de vergunning te winnen. Voor de overheid heeft dit als voordeel dat het risico op dubbele ondersteuning (via CfD’s aan ontwikkelaars en anderzijds via maatwerkregeling aan afnemers) verminderd wordt. Zie ook antwoord op vraag 3.

14. Op welke andere manieren zou de overheid het gebruik van PPA’s ten einde lange termijn prijsstabiliteit en garantie van levering van (hernieuwbare) elektriciteit te stimuleren?

Via eenzijdige of tweezijdige CfD’s voor producenten met de overheid waarbij de overheid of een overheidsinstelling zoals bijvoorbeeld een InvestNL de prijsrisico’s ten opzichte van de markt afdekt. Bij de eenzijdige CfD kunnen afnemers op kortere termijn markt-volgend stroom inkopen zonder een rol voor de overheid om door te verkopen. Bij de tweezijdige CfD kan de overheid de ingekochte elektriciteit weer doorverkopen aan afnemers.

Wij vertrouwen erop dat u onze opmerkingen over - en verzoeken ten aanzien van de implementatie van de EU Electricity Market Design meeneemt bij het vaststellen van een definitief besluit.

Vanzelfsprekend zijn wij desgewenst beschikbaar voor het verschaffen van een nadere (mondelijke) toelichting.

Hoogachtend,

w.g.

Hans Grünfeld
Algemeen directeur