

Commentaar Eneco op Internetconsultatie Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking

Rotterdam, augustus 2018

Inleiding

Eneco geeft in dit memo commentaar op de Internetconsultatie over de Wet minimum CO₂-prijs elektriciteitsopwekking. Achtereenvolgens gaan wij op de volgende onderwerpen:

- Visie Eneco op CO₂ beprijzing
- Conclusies Frontier onderzoek het effect op publieke doelen
- Budgettaire gevolgen voor het Rijk
- Effecten op elektriciteitscentrales en verlies arbeidsplaatsen
- Effectiviteit en proportionaliteit CO₂ prijs het licht van het Verdrag van Parijs
- Vragen in de consultatie

Visie Eneco op CO₂-beprijzing

Eneco is in het algemeen voorstander van CO₂-beprijzing als beleidsinstrument om op een kosteneffectieve wijze klimaatdoelen te realiseren. Als echter een CO₂-prijs wordt ingevoerd voor een sector, zoals de elektriciteitssector, die concurreert op Europese schaal, is het ontwerp van het instrument cruciaal om te voorkomen dat er perverse effecten ontstaan. Indien een nationale CO₂-prijs leidt tot een verschuiving van productie naar het buitenland, is er geen sprake van dat de vervuiler betaalt. Immers de buitenlandse vervuiler die relatief vieze stroom kan exporteren naar Nederland heeft dan vrij spel en betaalt de CO₂-prijs juist niet. Het principe ‘de vervuiler betaalt’ is een goed principe, maar gaat zijn doel voorbij als blijkt dat de vervuiler eigenlijk net over de grens zit en per saldo er daardoor geen CO₂-reductie plaatsvindt. Het ontwerp moet dus rekening houden met de geografische markt (tenminste West-Europees).

Conclusies Frontier onderzoek en effect op publieke doelen

Frontier Economics heeft op 9 juli 2018 een rapport gepresenteerd dat werd opgesteld in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, dat op 10 juli door minister Wiebes is aangeboden aan de Tweede Kamer. Het onderzoek geeft een helder beeld over de effecten van de invoering van een nationale CO₂ prijs bovenop de reeds voorgenomen sluiting van kolencentrales in Nederland uiterlijk 2029. Op basis van het Frontier onderzoek kan worden geconcludeerd dat een strikt nationale CO₂-prijs voor de elektriciteitssector leidt tot per saldo negatieve effecten voor de drie publieke doelen leveringszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid:

1. Leveringszekerheid

Invoering van een nationale CO₂-prijs in combinatie met de sluiting van kolencentrales leidt volgens Frontier Economics tot significante risico's voor de leveringszekerheid in Nederland. Frontier stelt dat Nederland tijdens piekuren tot 62% afhankelijk wordt van import uit het buitenland, maar dat het niet zeker is dat deze import ook daadwerkelijk gegarandeerd kan worden:

“The Netherlands will be more dependent on imports, especially in peak hours. Domestic capacity margins become negative in model periods 2025/2030, which means more import capacity is needed to serve peak demand than is assumed to be reliably available in the calculations.”

Door de heffing neemt de capaciteit van gascentrales af van 10,9 GW in 2018 naar 2,8 GW in 2030. Daarnaast neemt de capaciteit van decentrale gas WKK centrales af van 5,8 GW naar 1,8 GW. Dit betekent dat het flexibele regelbare gasvermogen afneemt van 16,7 GW in 2018 naar 4,6 GW in 2030 (zie pag. 59, Frontier Economics). Tegelijkertijd wordt ervan uitgegaan dat er in 2030 ca 85 TWh elektriciteit uit zon en wind wordt geproduceerd (zie pag. 59 Frontier en ook hoofdlijnen van het klimaatakkoord). De hamvraag is dan: als de kolencentrales dicht zijn in 2030 en er nog maar decentraal en centraal gasvermogen van in totaal 4,6 GW operationeel is, waar moet dan de back up vandaag komen als er even geen zon en wind is? En als er tegelijkertijd ook te weinig zon en wind in Duitsland wordt geproduceerd? Eneco verzoekt om een onderbouwing van dit vraagstuk in de toelichting op het wetsvoorstel.

Daarbij dient betrokken te worden dat het flexibele regelvermogen van het energiesysteem in Nederland niet alleen sterk afneemt door de sluiting van gascentrales, maar ook doordat een belangrijk deel van de interconnectie capaciteit structureel wordt gebruikt voor import. Dit betekent dat bij het wegvallen van zon en wind er een veel geringer beroep kan worden gedaan op extra capaciteit uit het buitenland.

2. Duurzaamheid: Impact op CO₂-reductie

Een nationale CO₂-prijs vergroot de CO₂-uitstoot en daarmee het klimaatprobleem volgens de Frontier studie ten opzichte van het scenario met de voorgenomen sluiting van kolencentrales. Een strikt nationale CO₂-prijs leidt weliswaar tot minder CO₂-uitstoot in Nederland doordat de elektriciteitsproductie verschuift naar het buitenland, maar als gevolg hiervan neemt op Europees niveau de CO₂-uitstoot juist toe met 4 Mton ten opzichte van een situatie waarin alleen wordt gekozen voor de sluiting van kolencentrales. Deze conclusie is in lijn met het eerdere ABB-onderzoek en ook met eigen modelberekeningen van Eneco die begin dit jaar zijn gedeeld met de ministeries van EZK en Financiën. Eneco vraagt zich af waarom partijen nog voor een nationale CO₂-prijs pleiten als deze per saldo tot meer CO₂-uitstoot leidt en de buitenlandse vervuiler die daarvoor verantwoordelijk is, niet betaalt?

Overigens wordt in het Frontier onderzoek reeds rekening gehouden met klimaatbeleid van de omliggende landen. Ten eerste gaat het referentiescenario van Frontier er al vanuit dat de groei van hernieuwbare elektriciteit in zowel Nederland als omliggende landen sterk blijft stijgen (zie pag. 13). Ten tweede wordt in Annex D van het rapport (pag. 48) een gevoeligheidsanalyse gepresenteerd waarbij onder andere een versnelde afbouw van kolencentrales in Duitsland wordt verondersteld bovenop de groei van hernieuwbare elektriciteit. Overigens blijkt uit deze analyse dat ook in dat geval de leveringszekerheidsrisico's eerder toe dan afnemen als gevolg van de invoering van een nationale CO₂-prijs in Nederland.

3. Betaalbaarheid voor burgers en bedrijven

Invoering van de nationale CO₂-prijs leidt tot een verslechtering van de betaalbaarheid op vier manieren:

- Direct effect voor consumenten: de elektriciteitsprijs stijgt met ca 3 euro/MWh volgens Frontier;
- Woningeigenaren en huurders die zijn aangesloten op warmtenetten in steden zoals Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Den Haag zijn soms (deels) afhankelijk van restwarmte van gascentrales die zowel warmte als elektriciteit produceren. Door de CO₂-prijs voor elektriciteitsproductie rijst de vraag of een rendabele exploitatie van deze gascentrales mogelijk blijft. Zowel de woningeigenaren als de betrokken bedrijven hebben op de middellange termijn geen handelsperspectief om te switchen naar voldoende duurzame alternatieven. De ontwikkeling van geothermie kost tijd en is niet altijd mogelijk. Ook biomassacentrales zijn mogelijk, maar zullen onrendabel worden als de verbreding van de afvalstoffenheffing op biomassacentrales, zoals voorgesteld in het Regeerakkoord, wordt ingevoerd.
- In de hoofdlijnen van het Klimaatakkoord is afgesproken dat wordt ingezet op elektrificatie in de industrie ter vervanging van gasgestookte warmte. Aangezien de elektriciteitsprijs stijgt door een nationale CO₂-prijs, wordt deze elektrificatie duurder. De overheid kan dit compenseren door meer subsidie (bijvoorbeeld SDE+) te verstrekken voor de onrendabele top van bijvoorbeeld warmtepompen. Dit betekent dat consumenten dan via de ODE meer moeten bijdragen.
- Indien de nationale CO₂-prijs inderdaad leidt tot serieuze leveringszekerheidsrisico's, dan zal de overheid vanaf ca 2025 moeten ingrijpen in de markt om voldoende back-up capaciteit beschikbaar te houden in geval er geen zon en wind is en de import van grote volumes stroom niet altijd zeker is. Dit kan de overheid doen door capaciteitsubsidies of verplichtingen. Beide leiden indirect tot hogere lasten voor burgers en bedrijven. De nationale CO₂-prijs leidt dan twee keer tot een negatief effect op de betaalbaarheid van elektriciteit. Zonder de nationale CO₂-prijs zouden beide effecten zich niet voordoen.

Budgettaire gevolgen voor het Rijk

Op verzoek van Energie-Nederland is Frontier ook nagegaan welke budgettaire gevolgen een CO₂ prijs heeft voor de Nederlandse overheid. In 2020 zou dat een opbrengst van ongeveer 150 miljoen euro per jaar zijn; in 2023 ongeveer 240 miljoen euro p/j en in 2030 180 miljoen euro p/j (zie pagina

22 van dat onderzoek). Dat zijn veel lagere inkomsten voor de overheid dan waarmee in het Regeerakkoord rekening is gehouden. Daarin is 220 miljoen euro p/j aan inkomsten opgenomen voor 2020 en 2021. Structureel zou het volgens het Regeerakkoord gaan om inkomsten van 620 mio p/j voor de overheid. Kennelijk is bij het opstellen van het Regeerakkoord geen rekening gehouden met de verschuiving van de productie (en daarmee de uitholling van de heffingsgrondslag) naar het buitenland.

Overigens ontstaat er in deze kabinetsperiode t/m 2021 geen tekort op de begroting als de nationale CO₂-prijs niet wordt ingevoerd. Dit komt doordat de opbrengsten van de geveilde ETS rechten twee keer zo hoog uitpakken omdat de ETS-prijs hoger is dan de aangenomen 7 euro/ton CO₂. In de Rijksbegroting (thans 18 euro/ton).

Effecten op elektriciteitscentrales en verlies arbeidsplaatsen

Kolencentrales worden wel geraakt door de CO₂ maatregel (minder marge/draaiuren), maar de impact op gascentrales in Nederland is relatief groter en zullen grotendeels gaan sluiten volgens de Frontier studie omdat deze meestal prijs zettend zijn (hogere kosten/prijs per kWh) en daarom op dit moment al marginaal draaien.

De nationale CO₂-prijs leidt dus tot een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse centrales, ten gunste van centrales in het buitenland die veelal elektriciteit produceren met een hogere CO₂-intensiteit.

Overigens zou een minimum-CO₂-prijs met een lager tarief dan voorgesteld in het regeerakkoord leiden tot dezelfde negatieve effecten omdat ieder verschil met de prijs van buitenlandse centrales al leidt tot een verschuiving van de vraag naar buitenlandse stroom.

Zoals opgemerkt onder bij de effecten op de leveringszekerheid leidt een strikt nationale CO₂-prijs tot een afname van (decentrale) gascentrales in Nederland van 16,7 GW in 2018 naar 4,6 GW in 2030 (zie pag. 59, Frontier Economics). Het overgrote deel van de arbeidsplaatsen van deze eenheden zal verloren gaan omdat de productie wordt overgenomen door buitenlandse centrales.

Effectiviteit en proportionaliteit bodemprijs in het licht van het Verdrag van Parijs

In de toelichting op het wetsvoorstel ontbreekt thans een rechtvaardiging van de invoering van een strikt nationale CO₂ prijs alsmede ontbreekt analyse van de effecten van de invoering ervan. In de toelichting wordt slechts gerefereerd aan de afspraak in het Regeerakkoord over de invoering van een bodemprijs. Voor het Regeerakkoord vormt het Verdrag van Parijs het bredere kader voor CO₂ reductie maatregelen. Binnen dat kader komt de invoering van een CO₂ prijs voort uit de wens om milieuvriendelijk gedrag te beprezen. Zie de volgende passages:

In de derde plaats maken we werk van een ambitieus klimaatbeleid. Nederland wordt duurzaam. We hebben geen alternatief voor aanpakken. We nemen onze verantwoordelijkheid voor het klimaatakkoord van Parijs. Er komt een nationaal Klimaat- en energieakkoord waarmee we met alle partijen de CO₂-uitstoot fors gaan verlagen. Denk daarbij aan verduurzaming van de gebouwde omgeving en het verkeer, vergroening van ons belastingstelsel en nieuwe energiebronnen. We leggen de lat hoog. We willen de meest ambitieuze doelstelling van Parijs. Daarvoor werken we samen met gelijkgezinde landen in Europa.

Milieuvriendelijk gedrag wordt beprezen, door de invoering van een CO₂-minimumprijs in de elektriciteitssector, aanpassingen in de energiebelasting, een hogere belasting op het storten en

Na de totstandkoming van het Regeerakkoord 2017 is door Frontier aangetoond dat een nationale CO₂ prijs leidt tot een verschuiving van de elektriciteitsproductie naar het buitenland. Dat brengt mee dat een nationale CO₂ prijs niet leidt tot een CO₂ reductie op Europees niveau. Dat staat haaks op artikel 4 van het Verdrag van Parijs dat zegt dat maatregelen dienstig behoren te zijn aan de wereldwijde doelstelling van maximaal 1,5 graad Celsius temperatuurstijging in 2050.

Hierbij komt dat Nederland het voor de omliggende landen in feite moeilijker maakt om te voldoen aan de afspraken die volgen uit het Verdrag Van Parijs. In deze landen neemt immers de elektriciteitsproductie en bijbehorende CO₂ emissie toe. Dat staat haaks op de geest en doelstelling van het Verdrag.

Het effect van een nationale CO₂ prijs is dat de inzet van Nederlandse elektriciteitscentrales, die gebruik maken van gas, wordt beperkt. Het risico is daarbij ook dat deze centrales definitief niet meer beschikbaar zullen zijn voor het opvangen van het fluctuerende aanbod van hernieuwbaar opgewekte elektriciteit.

Kortom, een invoering van een nationale CO₂ prijs is niet proportioneel; de maatregel draagt niet bij aan CO₂ reductie op EU of wereldwijd niveau zoals afgesproken in het Verdrag van Parijs (integendeel, de elektriciteitsproductie wordt verlegd naar omringende landen), en de gevolgen voor leveringszekerheid, de elektriciteitsproducenten in Nederland en betrokken werkgelegenheid zijn ernstig.

Vragen in de consultatie

Hoewel Eneco om bovenbeschreven redenen van mening is dat een nationale bodemprijs niet ingevoerd moet worden, gaan wij volledigheidshalve in op de vragen die in de consultatie zijn gesteld. *Wat vindt u van de wijze waarop de ETS prijs wordt vastgesteld om de hoogte van de nationale heffing te bepalen?*

A. Zoals wij het begrijpen, wordt ervoor gekozen om de gemiddelde ETS prijs te nemen van de december futures zoals die in november van het voorgaande jaar bekend zijn. Daarmee wordt inderdaad tevoren bekend hoe hoog de heffing zal uitvallen voor het heffingsjaar. Het gevolg van deze wijze van vastleggen van de gemiddelde ETS prijs is dat elektriciteitsproducenten vermoedelijk massaal gedurende de maand november voorafgaand aan het jaar van levering hun CO₂ rechten zullen aankopen op de handelsmarkt. Het is aannemelijk dat dit de markt beïnvloedt en een prijsopdrijvend effect heeft. Hierdoor zal de nationale heffing lager uitvallen. Om ongewenste markt beïnvloeding te voorkomen zou de periode voor het bepalen van de ETS-prijs langer moeten zijn: bijvoorbeeld het laatste kwartaal van het voorafgaande jaar.

Wat vindt u van de uitzondering voor noodaggregaten?

A. De uitstoot van de eerste 500 uur, die noodaggregaten in werking zijn, wordt thans niet gemeten. De uitzondering zou beperkt moeten blijven tot die eerste 500 uur.

Wat vindt u van het beleggen van de uitvoeringstaak voor de minimum CO₂ prijs bij het NEA?

A. Omdat het een belastingmaatregel betreft ligt het eerder voor de hand om de uitvoering onder te brengen bij de Belastingdienst zelf.

Wat vindt u van de wijze waarop in de memorie van toelichting wordt voorgesteld om te gaan met de restgassen?

A. Aansluiting bij de ETS systematiek ligt voor de hand.

Wat vindt u van de wijze waarop in de memorie van toelichting wordt voorgesteld om om te gaan met elektriciteitsemissies van WKK's?

A. Wij begrijpen dat het voornemen is om aansluiting te zoeken bij de methode van verdeling die dit jaar wordt vastgesteld binnen het EU ETS. Op zich zelf lijkt dit een logische insteek. Echter de meeste WKK's die worden gebruikt in warmtenetten zijn specifiek hiervoor ontworpen waardoor deze moeilijk binnen een generiek systeem te vergelijken zijn met WKK's die voornamelijk elektriciteit opwekken.

Onze zorg gaat met name uit naar de mogelijke vrijheidsgraden die beheerders van WKK's hebben binnen hun elektriciteitsmonitoringplan dat zij zelf opstellen en indienen. Voorkomen moet worden dat er een ongelijk speelveld ontstaat ten opzichte van beheerders van installaties die uitsluitend elektriciteit produceren.

Daarnaast moet voorkomen worden dat de verdelingsmethode (afhankelijk van hoe de allocatie naar elektriciteit, warmte en verlies zal worden bepaald) ertoe leidt dat elektriciteitscentrales om oneigenlijke redenen worden omgebouwd naar WKK's door een geringe hoeveelheid restwarmte nuttig te gebruiken.
