

Reactie op wetsvoorstel 'Wijziging wet verbod op kolen in verband met productiebeperking'

Energie-Nederland maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het voorgenomen wetsvoorstel om een tijdelijke beperking voor het produceren van elektriciteit met kolen in te voeren.

Leg duidelijk vast dat maatregel tijdelijk en eenmalig is

De voorgenomen maatregel heeft tot doel te waarborgen dat de totale Nederlandse uitstoot van broeikasgassen met voldoende zekerheid 25% lager komt te liggen dan in 1990 om daarmee te voldoen aan de rechterlijke uitspraak in de Urgendzaak. Omdat er tot nu toe onvoldoende CO₂-reductie in Nederland is gerealiseerd en acties om deze reductie te vergroten te laat zijn ingezet, resteert er nu weinig anders dan een ingreep in de elektriciteitsmarkt. Dergelijk overheidsingrijpen in de markt vindt Energie-Nederland principieel ongewenst.

Energie-Nederland vindt het daarom van belang in de Memorie van Toelichting op te nemen dat de maatregel slechts tijdelijk en nadrukkelijk eenmalig is. Een consistent en voorspelbaar overheidsbeleid is belangrijk voor het goed functioneren van de elektriciteitsmarkt en vertrouwen van marktpartijen. De elektriciteitsmarkt kan niet permanent fungeren als sluitstuk om het nationale klimaatbeleid rond te krijgen. Verantwoord beleid voor de reductie van CO₂ moet bestaan uit voldoende maatregelen waar alle sectoren in Nederland structureel hun bijdrage leveren. Daarmee moet voorkomen worden dat er straks wederom overheidsingrijpen in de elektriciteitsmarkt plaats vindt omdat er onvoldoende structurele reductiemaatregelen zijn genomen. Het is belangrijk dat er geen zorgen ontstaan over mogelijke precedentwerking – bijvoorbeeld in de richting van gascentrales. Zulke onzekerheid kan funest uitpakken voor het vertrouwen van marktpartijen en het investeringsklimaat in Nederland. Dat is met name van belang voor toekomstige investeringsbeslissingen die relevant zijn voor het op peil houden van de leveringszekerheid.

Zekerheid over looptijd bevestigen

In dat licht is het ook van belang in de Memorie van Toelichting te bevestigen dat de looptijd van de maatregel drie jaar bedraagt en daarna niet verlengd wordt. Het is daarom essentieel dat de overheid er vooraf van overtuigd is dat deze drie jaren voldoende zijn om de uitvoering van het reductiebevel te waarborgen. Zekerheid over de looptijd is niet alleen van belang voor de eigenaren van de betreffende centrales, maar ook voor alle andere marktpartijen die actief zijn in de elektriciteitsmarkt. De voorgestelde maatregel grijpt namelijk niet alleen in op de productiemogelijkheden van kolencentrales maar heeft ook consequenties voor het functioneren van de elektriciteitsmarkt en de prijsvorming die daarop plaats vindt. Met oog op een goede marktwerking en efficiënte prijsvorming is het van belang onzekerheden door regelgeving zo veel mogelijk te beperken. Onzekerheden kunnen ook een negatief effect hebben op investeringszekerheid en innovatie van nieuw flexibel regelbaar vermogen. Nadrukkelijke bevestiging van de maximale looptijd van deze maatregel kan onnodige onzekerheden voor de markt voorkomen.

Vooraf percentage vaststellen en niet meer wijzigen

Zowel in de Memorie van Toelichting als de eerdere Kamerbrief over de uitvoering van het reductiebevel dat de Staat is opgelegd wordt gesproken van een adaptieve strategie. Dat zou kunnen suggereren dat jaarlijks herziening zou kunnen plaats vinden van de opgelegde productiebeperking. Voor een goede werking van de elektriciteitsmarkt zou dit een behoorlijk risico voor efficiënte prijsvorming opleveren. Daarom is het van belang om vooraf bij wet voor de gehele looptijd het percentage vast te leggen dat de betreffende centrales kunnen benutten van de maximaal beschikbare CO2-ruimte. Om zekerheid naar de markt te geven mag dit percentage vervolgens niet meer gewijzigd worden. Het is aan de overheid om de afweging te maken op welk niveau dit percentage kan liggen op basis van de meest recente inzichten over de uitstoot van broeikasgassen en het aangekondigde aanvullende reductiebeleid. Energie-Nederland beveelt aan om het definitieve cijfer te publiceren met een transparante verantwoording.

Besteed aandacht aan transparantie voor de markt

De productiebeperking op kolencentrales heeft invloed op de merit order van productie-eenheden op de elektriciteitsmarkt. Het wordt voor de markt echter minder duidelijk wat de inzet van kolencentrales zal zijn dan normaal gesproken. Dit kan onzekerheden voor prijsvorming opleveren. Voor een goede, efficiënte en eerlijke marktwerking is wettelijk bepaald dat alle marktpartijen toegang krijgen tot een minimum aan informatie over de beschikbaarheid en inzet van alle (grote) opwekeenheden. Dat gebeurt onder andere via het REMIT-systeem en ENTSO-E informatiebronnen.

Het wetsvoorstel roept de vraag op of en hoe de markt geïnformeerd dient te worden rond een productiebeperking met een plafond voor kolen. Moeten de kolencentrales zich bijvoorbeeld als “niet beschikbaar” melden wanneer het plafond bereikt is? Daarnaast stelt de Memorie van Toelichting dat de kolencentrales beschikbaar blijven voor leveringszekerheid: welke transparantieregels gelden er voor kolencentrales, die geen CO2-ruimte meer hebben, maar wel beschikbaar moeten blijven om de leveringszekerheid te borgen?

In de Memorie van Toelichting komt het belang van transparantie en gelijke informatievoorziening voor marktpartijen nu niet aan de orde, terwijl dit wel een van de hoekstenen vormt van de markt. Energie-Nederland stelt voor de toelichting op dit onderdeel aan te vullen.

Nadeelcompensatie

Energie-Nederland vindt dat de bedrijven die een productiebeperking opgelegd krijgen compensatie dienen te krijgen voor de geleden financiële schade die de feitelijke marktsituatie reflecteert. Deze compensatie moet volgens de juridisch geldende criteria worden berekend en dient in goed overleg met de betrokken bedrijven uitgewerkt te worden.

CO2-rechten uit de markt nemen om prijsimpact op ETS te voorkomen

Nationale maatregelen gericht op de reductie van broeikasgassen in ETS-sectoren hebben een versturende invloed op de prijsvorming en effectiviteit van het EU-ETS. Dit zal dus ook gelden ook voor de voorgestelde beperking van de elektriciteitsproductie met kolen. Door deze maatregel zal een hoeveelheid CO2-rechten op de markt ter beschikking komen. De Memorie van Toelichting geeft aan dat het kabinet rekent op de werking van de marktstabiliteitsreserve om dit surplus vanaf 2023 uit de markt te nemen. De richtlijn geeft lidstaten echter nadrukkelijk de mogelijkheid om zelf rechten uit de markt te nemen. Door als Nederlandse overheid deze rechten nu zelf uit de markt te nemen wordt voorkomen dat het reeds bestaande stuwmeer aan rechten in de MSR verder wordt vergroot en de afbouwtijd hiervan ook verder toeneemt. Dat zou een positieve bijdrage zijn voor de ondersteuning van het Europese ETS. Nederland kan daarmee tevens een voorbeeld geven aan andere landen om te volgen. Energie-Nederland adviseert deze stap daarom nadrukkelijk te overwegen.

Kritieke situaties leveringszekerheid

Op grond van de regulier verwachte marktomstandigheden voor elektriciteit lijkt er voldoende Noordwest-Europese productiecapaciteit om de vraag te dekken. Er kunnen echter omstandigheden denkbaar zijn dat niet het geval is. Denk bijvoorbeeld aan de combinatie van een zeer strenge winter en onvoorziene productiebeperkingen door gelijktijdige uitval van diverse centrales. Het wetsvoorstel en Memorie van Toelichting gaan niet in op een dergelijke situatie. Energie-Nederland vraagt om een nadere beschouwing op te nemen over mogelijke kritieke situaties voor de leveringszekerheid en de vraag wat dit betekent voor de opgelegde productiebeperking en verrekening in compensatie en het wetsvoorstel hier eventueel op aan te passen.