

Reactie Eneco op de consultatie Wetsvoorstel Productiebeperking Kolen

Rotterdam, 14 augustus 2020

Relevantie voor Eneco en zorgpunten

Hierbij geeft Eneco een reactie ten behoeve van de consultatie het voorstel voor het wijzigen van de Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie in verband met beperking van de CO₂-emissie, dat op 17 juli 2020 is gepubliceerd door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

Relevantie Eneco

Eneco exploiteert geen kolencentrales, maar is actief op de elektriciteitsmarkt met onder meer hernieuwbare elektriciteit, aardgasgestookte centrales, grootschalige boilers en warmtepompen en andere technieken die flexibel regelbaar vermogen leveren zoals batterijen, real time vraagsturing bij de glastuinbouw, etc. De voorgestelde wetswijziging en met name het ontwerp ervan zullen daarom een onmiddellijk effect kunnen hebben op het functioneren van de elektriciteitsmarkt en daarmee de impact op de bedrijfsvoering van activiteiten van Eneco.

Zorgpunten

Eneco steunt het nemen van maatregelen gericht op de vermindering van de CO₂-uitstoot kolengestookte elektriciteitscentrales om te kunnen voldoen aan het Urgendavonnis, maar heeft drie zorgpunten:

1. Dat een restrictie op kolencapaciteit financieel wordt gecompenseerd, terwijl die capaciteit door de normale marktwerking ook al zou zijn uitgevallen. In dat geval is sprake van staatsteun en marktverstoring.
2. Dat dit wetsvoorstel ertoe leidt dat (gesubsidieerde) capaciteit van kolencentrales als een soort reserve boven de markt blijft hangen en zodoende de investeringszekerheid van bestaande en nieuwe marktoplossingen inclusief innovaties in flexibiliteit verminderen.
3. Gebrek aan transparantie voor andere marktpartijen die geen of minder zicht hebben op het mate en het moment waarop de beperking wordt bereikt. Ook dit heeft consequenties voor prijsvorming en het functioneren van de markt.

Hierna gaan wij hier nader op in en doen we voorstellen voor versterking van het wetsvoorstel.

Kolencentrales produceren waarschijnlijk ook zonder dit wetsvoorstel veel minder

Het wetsvoorstel stelt: *“Per kalenderjaar mag een productie-installatie bij de opwekking van elektriciteit met behulp van kolen niet meer CO₂ produceren dan [25% - 35%] van het aantal Mton CO₂ dat in een kalenderjaar geproduceerd zou kunnen worden bij volledige inzet van het opgesteld vermogen van de productieinstallatie.”*

Op basis van de huidige en verwachte prijsverhoudingen op de elektriciteitsmarkt voor de komende 3 jaar is het zeer de vraag of de kolencentrales zonder dit wetsvoorstel meer dan de genoemde bandbreedte van 25 tot 35% gaan halen (bovenop de productie met de meestook van biomassa). Indien in de referentie zonder productiebeperking ook onder deze waarden wordt gebleven, treedt er dus geen economische schade op en zal een eventuele nadeelcompensatie leiden tot een marktverstoring.

Op dit moment (augustus 2020) is er sprake van een negatieve *dark spread* op de groothandelsmarkt, dat wil zeggen de marge tussen de inkoopkosten van kolen en CO₂-emissierechten enerzijds en de elektriciteitsprijs anderzijds. Volgens Bloomberg ligt deze marge al sinds eind juni tussen min 5 euro

en min 10 euro/MWh. Al sinds januari van 2020 is de *dark spread* volgens Bloomberg negatief. Kolencentrales verdienen dus niet alleen hun vaste kosten niet terug, maar ook een deel van de variabele kosten niet. Daarmee zijn ze verlieslatend en thans economisch niet levensvatbaar.

De huidige productievolumes en draaiuren van kolencentrales zijn relatief laag als gevolg van de lage aardgasprijs, de CO₂-prijs en het toenemend aandeel zon en wind in de elektriciteitsmix. Marktanalisten wijzen erop dat ook voor de komende jaren deze dynamiek waarschijnlijk zal doorzetten. Het aandeel zon en wind gaat sterk stijgen en mede door de verwachte aanscherping van de Europese Klimaatdoelstelling (Green Deal) is het hoogstwaarschijnlijk dat de CO₂-prijs niet zal dalen, maar eerder verder zal stijgen. De enige grote onzekerheid is de aardgasprijs. Maar door de Coronacrisis hebben olie- en gasbedrijven in hun voorspellingen aangegeven de komende jaren nauwelijks herstel van deze prijzen te verwachten. Concluderend kan worden gesteld dat de kans significant is dat kolengestookte elektriciteitsproductie de komende jaren verlieslatend is en een productiebeperking geen invloed heeft. Dat wil zeggen dat de niet alle variabele kosten worden terugverdiend door de verkoop van geproduceerde elektriciteit.

Voorstel: We stellen voor dat het ministerie van EZK een analyse maakt van de marktontwikkeling op basis een *business as usual* scenario (een scenario zonder de invoering van de voorliggende wetswijziging) en verschillende scenario's met invoering van verschillende vormen van het voorliggende wetsvoorstel. Vervolgens moet beoordeeld worden wat de extra effecten kunnen zijn. Gezien de verwachte marktontwikkelingen, moet het voorliggende wetsvoorstel niet gezien worden als een actief instrument om de productie van kolencentrales significant te beperken, maar moet worden beschouwd als een veiligheidsnet, dat zekerheid biedt in het geval de markt zich onverwacht ontwikkelt.

Huidige opzet vereist toetsing aan de Europese regels voor capaciteitsmechanismen

De concept toelichting van het wetsvoorstel vermeldt bij het doel van het wetsvoorstel dat is gekozen voor een vormgeving die "de leveringszekerheid waarborgt". Die bestaat eruit dat de kolencentrales voor drie jaar een bovengrens krijgen opgelegd voor de maximale jaarlijkse CO₂ productie. Tot die grens mogen zij elektriciteit produceren en kunnen zij reageren op piekvraag momenten in de markt. Voor de elektriciteitsproductie die zij hadden kunnen realiseren zonder CO₂ bovengrens ontvangen de kolencentrales een compensatie, die is gerelateerd aan hun eigendomsrecht. Zoals wij het begrijpen, vervalt de CO₂ bovengrens na drie jaar en mogen de kolencentrales weer volledig in productie gaan.

Deze aanpak stelt de kolencentrales in staat om hun centrale in bedrijf te houden gedurende het hele jaar en op basis van deze basisinkomsten op piekmomenten elektriciteit te produceren. Dit doet denken aan een capaciteitsmechanisme in de zin van Vo. 2019/943: " een tijdelijke maatregel waarmee wordt gewaarborgd dat het noodzakelijke niveau van de toereikendheid van de elektriciteitsvoorziening wordt bereikt door middel van de vergoeding van hulpbronnen aan de hand van de beschikbaarheid ervan, met uitzondering van maatregelen in verband met ondersteunende diensten en congestiebeheer. "

Op basis hiervan verzoeken wij om de volgende vragen alsnog te beantwoorden:

1. Moet Nederland een uitvoeringsplan conform artikel 20 Vo. 2019/943 opstellen?
2. Indien de voorgestelde productiebeperking met nadeelcompensatie moet worden aangemerkt als een capaciteitsmechanisme, roept dit de vraag op of deze centrales voldoen aan de Europese bovengrens van 350 kg/ton CO₂ gemiddeld per jaar?
3. In hoeverre is geborgd dat er geen discriminatie optreedt van alternatieven zoals zelf productie energieopslag en vraagsturing? Hiervoor is relevant dat het in dit wetsvoorstel opgenomen mechanisme wordt beperkt tot een aantal kolengestookte centrales. Andere partijen die nieuwe

of bestaande niet-kolengestookte capaciteit kunnen aanbieden, waardoor de leveringszekerheid in stand blijft, ontvangen geen financiële vergoeding terwijl de kolencentrales wél nadeelcompensatie ontvangen waardoor zij in staat worden gesteld om te functioneren als een flex optie voor de piekuren.

4. In hoeverre wordt marktverstoring voorkomen? Daarvoor is relevant dat de mogelijke betaling van de nadeelcompensatie een marktverstoring heeft, omdat de kolencentrales daardoor in staat zijn om tijdens piekuren te produceren tegen een lagere vergoeding dan hun marginale kostprijs en/of mogelijke sluiting van de centrale te voorkomen wegens slechte marktomstandigheden.

Voorstel: In de huidige opzet, moet het voorliggende wetsvoorstel worden getoetst aan de Europese vereisten voor het opzetten van een capaciteitsmechanisme, in het bijzonder de EU elektriciteitsmarktverordening 2019/943, alsmede de betreffende Europese staatssteunkaders. Hierbij wordt, onder andere, vereist dat capaciteitsindieners via een transparante, niet-discriminerende en concurrerende procedure te worden geselecteerd. In het licht van dit wetsvoorstel

Risico op marktverstoring: onafhankelijke bepaling hoogte economische schade

Vanwege de naar verwachting beperkte hoeveelheid draaiuren van kolencentrales, ook zonder deze wetswijziging, zal de voorgestelde productiebeperking kunnen leiden tot marktverstoring. Dit zou in het bijzonder het geval kunnen zijn als een schadevergoeding (nadeelcompensatie) wordt toegekend voor het niet kunnen opereren van de kolencentrale, terwijl zonder de wetswijziging de centrale ook niet gedraaid zou hebben of indien de betaalde vergoeding hoger is dan de gemiste inkomsten. Met dit wetsvoorstel, kunnen de kolencentrales daarnaast blijven produceren tijdens de meest rendabele uren van het jaar.

De wet stelt geen expliciete voorwaarden of beperkingen aan de schade die in aanmerking kan komen voor vergoeding. De wet stelt ook geen verdere eisen aan de benodigde bewijsvoering voor de schade, het inwinnen van het onafhankelijk advies en de uit te voeren controles door de overheid.

Indien het zo is dat een centrale in het kader van de leveringszekerheid kan worden ingeschakeld boven het plafond van de CO₂ emissie, levert dit extra opbrengsten voor de centrale en moet dit worden afgetrokken van een eventuele compensatie.

Een andere vraag is hoe eventuele financiële schade wordt bepaald? Op basis van forward prijzen en begrootte kosten of op basis van werkelijke gerealiseerde prijzen en kosten achteraf?

Voorstel:

Voorkom mogelijke marktverstoring door in de wet beperkende voorwaarden te stellen aan de berekeningsmethode voor de schade die kan worden vergoed, de partijen die kunnen worden benaderd voor onafhankelijk advies, de benodigde bewijsvoering voor het vergoeden van schade en het onderzoek dat de overheid moet uitvoeren om de bewijsvoering te controleren. Jurisprudentie en bij andere wetgeving (denk aan verbod op laagcalorisch aardgas voor grootverbruikers) stelt ook dat een onafhankelijke commissie/onderzoek vereist is voor het vaststellen van de gronden en de hoogte van eventuele nadeelcompensatie.

Alternatief: sluiting enkele kolencentrales levert maatschappelijk grotere voordelen

De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat niet gekozen is voor de alternatieve maatregel van een vervroegde sluiting van alle kolencentrales om het 'Urgenda-doel' te halen. Daarbij wordt gesteld dat dit zou leiden tot een risico voor de leveringzekerheid en importafhankelijkheid. Deze argumenten zijn opmerkelijk omdat een studie uitgevoerd door Frontier Economics in opdracht

van minister van EZK, bij de onderbouwing van het oorspronkelijke wetsvoorstel voor sluiting van kolencentrales in 2025 en 2030, concludeerde dat er geen risico's zijn voor de leveringszekerheid. Dit wordt bovendien bevestigd door een recente studie van CE Delft¹ die concludeert dat de sluiting van drie kolencentrales van de vier kolencentrales in 2020 geen problemen oplevert voor de leveringszekerheid vanwege de ruime beschikbaarheid van gascentrales in Nederland. De importafhankelijkheid blijft zelfs lager dan het geval was in afgelopen jaren.

Het is opmerkelijk dat in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat alleen is gekeken naar de vervroegde sluiting van alle kolencentrales, terwijl het juist voor de hand ligt om te kijken naar het alternatief van sluiting van bijvoorbeeld twee kolencentrales.

De voordelen van een sluiting van bijvoorbeeld twee kolencentrales boven een tijdelijke productie beperking zijn groot:

- Het leidt tot een structurele bijdrage aan de CO₂-uitstootvermindering in plaats van een tijdelijk effect;
- Het voorkomt onzekerheid van mogelijke marktversturende effecten op de elektriciteitsmarkt van gesubsidieerde productievolumes van kolencentrales;
- Investeringsonzekerheid voor nieuwe innovatieve flex-capaciteit/maatregelen wordt voorkomen doordat er geen 'strategische kolenreserve' boven de markt hangt.
- Miljarden aan SDE subsidie voor de meestook van biomassa vallen vrij.
- Er blijven twee kolencentrales nog open. Dat is meer dan nodig voor het borgen van leveringszekerheid.

Voorstel:

Onderzoek alsnog het alternatief van de vervroegde sluiting van twee kolencentrales in plaats van een ingewikkelde tijdelijke productie beperking met alle bijkomende nadelen.

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. Marktpartijen moeten immers naast marginale kosten nu ook rekening houden met de maximale CO₂ jaarvracht die kolencentrales mogen uitstoten. Dit levert een onzekerheid op voor de prijsvorming op de Nederlandse markt waar voorheen hoofdzakelijk de marginale prijs van kolen, gas en CO₂-rechten bepalend waren voor de marktprijs. Voor een goede marktwerking is transparantie voor alle marktdeelnemers over de CO₂-ruimte die nog resteert van belang. Behalve bij de eigenaren van de verschillende kolencentrales afzonderlijk is een dergelijk inzicht is nog niet beschikbaar voor de gehele markt.

Voorstel

Neem in de wet op dat kolencentrales een REMIT-melding moeten publiceren op het moment dat zij het maximumplafond bereiken. Op deze manier hebben kolenbedrijven nog steeds een informatievoordeel, maar wordt dit deels gerepareerd en daarmee het functioneren van efficiënte marktwerking verbeterd.

¹ <https://www.ce.nl/publicaties/2301/effecten-van-sluiting-drie-extra-kolencentrales#:~:text=Effecten%20op%20CO2%20Duitstoot%20en,is%20de%20nettoeductie%20binnen%20Nederland.>