

Regieorgaan EnergieTransitie

Standpunt - Voorrang voor duurzaam

Naar aanleiding van de herziening van de elektriciteitswet en gaswet,
6 januari 2010

Conclusie

Een duurzame energiehuishouding is de weg naar de toekomst. De transitie naar die toekomst vergt nu een ondubbelzinnige keuze voor de duurzame energiehuishouding. Die keuze levert duidelijkheid op en creëert kansen.

Wachten tot 'de markt' het oplost zonder duidelijke marktregulerende maatregelen leidt tot de verkeerde, door korte termijn gewin gerechtvaardigde keuzen van marktpartijen, zoals we die nu zien in de Elektriciteitssector. Deze keuzen stellen op termijn de Nederlandse en West-Europese economie voor problemen, omdat zij de duurzamere oplossingen in de weg staan.

Voorrang voor duurzaam en WKK is nodig, maar dat vergt bredere oplossingen dan nu wordt voorzien in de congestieregeling en de aanpassingen van de elektriciteitswet en gaswet. Met name oplossingen die zorgen voor de voorrang van duurzame elektriciteit op de marktplaats zijn kansrijk.

Inleiding

Een CO₂-neutrale energievoorziening is noodzakelijk, haalbaar en kansrijk. Om dat te bereiken, moeten we nu de juiste stappen zetten en de verkeerde stappen nalaten. Op dit moment verloopt de transitie trager dan noodzakelijk. De huidige plannen voor zeer veel grootschalige elektriciteitsproductie op basis van fossiele brandstoffen is evident een stap in de verkeerde richting. Als die initiatieven in hun volle omvang werkelijkheid worden, loopt de energietransitie een achterstand op die niet meer is in te halen.

De wet Voorrang voor Duurzaam geeft invulling aan het oplossen van het congestievraagstuk op het net. Voor een werkelijke stimulering van duurzame stroomproductie is echter meer nodig. Het Regieorgaan Energietransitie doet daartoe drie aanbevelingen:

- Zorg dat duurzame elektriciteit niet alleen voorrang krijgt bij het transport maar ook voorrang krijgt op de marktplaats. Daardoor wordt duurzame energie ook daadwerkelijk afgenomen.
- Ondersteun en stimuleer hernieuwbare energie met financiële en/of wettelijke middelen.
- Zorg dat de kosten van de voorrang voor duurzaam zodanig worden verrekend dat de internationale concurrentiepositie van de economie in stand wordt gehouden.

“De energietransitie vergt positieve keuzen voor een duurzame toekomst.”

Theo Walthie, voorzitter Regieorgaan EnergieTransitie

Wensbeeld: een duurzame energiehuishouding

Nederland wil internationaal voorop lopen in de overgang naar een energiesysteem dat stoelt op duurzame energie en een verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen¹. Uiteindelijk is het eindbeeld een volledige transitie naar een koolstofvrije energievoorziening te realiseren. Daarvoor zijn breed gedragen, innovatieve en creatieve oplossingen nodig voor zowel technische als maatschappelijke vraagstukken.

Het Internationaal Energieagentschap (IEA) onderstreept in de jongste World Energy Outlook de urgentie om hogere ambities te stellen. De Europese Commissie stelt als ambitie om in 2050 al te komen tot een volledig CO₂-vrije energievoorziening. Alleen zo'n systeem is houdbaar op lange termijn, zowel in ecologisch als in economisch opzicht.

De transitie naar dit systeem is een maatschappelijk traject van lange adem, gebaseerd op combinaties van technologische, financiële en sociale innovatie. Elke stap in die transitie moet zoveel mogelijk een stap in de goede richting zijn, waarbij we proberen te voorkomen ons door korte termijn successen de lange termijn transitie te blokkeren.

Transitiestrategie

Het Regieorgaan Energietransitie heeft in opdracht van de regering een transitieroute ontwikkeld waarlangs deze systeemverandering mogelijk, haalbaar en kansrijk is.

Het eerste element van de transitie is efficiëntieverhoging en energiebesparing. Een economie die met minder energie toekan, maakt ieder denkbaar energiescenario immers gemakkelijker haalbaar.

Het tweede element is snelle uitbreiding van het aandeel hernieuwbare energie. Omdat hernieuwbare energie een ander productiepatroon kent in tijd en locatie, is daarnaast een nieuwe, meer flexibele infrastructuur nodig.

Ten slotte, omdat het klimaat snel om maatregelen vraagt, is een schone inzet van de resterende fossiele energiebronnen nodig. Afvang en opslag van CO₂ is een noodzakelijke maatregel die voor de komende decennia nodig is, om de emissies in versneld tempo terug te dringen. Voor de lange termijn is de toepassing van hernieuwbare energie de enige echt duurzame optie.

¹ Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie. 7 februari 2007

Sturing overheid nodig

Het tweede punt uit de transitiestrategie is een snelle uitbreiding van het aandeel duurzame energie. Die ontwikkeling vergt een gerichte positieve sturing op de toepassing van nieuwe oplossingen, bij voorkeur binnen het reguliere marktmechanisme. Hierdoor kunnen ontwikkelaars, investeerders en ook consumenten hun keuze weloverwogen maken.

Het maatschappelijke belang van de verduurzaming vergt een richtinggevende overheid die de markt stimuleert tot het maken van de gewenste afwegingen. De regering pakt die rol voortvarend op zoals blijkt uit de voorliggende Wet Voorrang Duurzaam en de toelichting daarop van het Kabinet², en de besluitvorming rond de ontwikkeling van CCS³.

Snelheid en vasthoudendheid zijn echter geboden gezien de urgentie van het klimaatvraagstuk en de marktontwikkelingen van dit moment. Terwijl de gewenste energietransitie op gang komt, is de energiesector voortvarend bezig met de ontwikkeling van plannen voor realisatie van grootschalig productievermogen. Deze plannen gaan voor het grootste deel uit van het gebruik van fossiele brandstoffen. Voor Nederland gaat het om plannen voor 10 tot 15 GW: een verdubbeling van het vermogen dat er momenteel staat.

In de landen om ons heen staan soortgelijke plannen op stapel. In het licht van een verduurzaming van de energievoorziening is dat evident een stap in de verkeerde richting. Nieuwe centrales blijven tot ver in de 21^{ste} eeuw operationeel en zullen dus een steeds grotere hinderpaal worden bij het realiseren van de Nederlandse en de Europese klimaat- en duurzaamheidsambities.

² Brief Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer, Invulling lagere regelgeving voorrang voor duurzaam ivm wetsvoorstel 31 904 (Voorrang voor Duurzaam), d.d. 16 november 2009

³ Brief Minister van Economische Zaken, mede namens de Minister van VROM, Voortgang CO₂-opslag Barendrecht, d.d. 02-09-2009.

Huidige situatie: divergerende routes

De realisatie van alle plannen voor fossiele elektriciteitsproductie in West – Europa zal leiden tot een overcapaciteit aan elektriciteitsproductie. Dit gaat niet samen met de ambities die Nederland en Europa hebben in het moderniseren en verduurzamen van haar energiehuishouding.

De herziening elektriciteitswet en gaswet (voorrangsregeling voor duurzame energie en congestiemanagement) vergt integrale benadering. Deze is niet los te zien van de wenselijkheid en de mogelijkheid tot modernisering en verduurzaming, inclusief gevolgen voor brandstofmix, modernisering reguleringskader en subsidieregime en de introductie van CO₂ afvang en opslag (CCS). Vanuit een bredere benadering missen wij echter een aantal essentiële elementen.

De plannen voor de nieuwbouw van fossiel centraal productievermogen, en in het bijzonder conventioneel kolenvermogen, in Nederland en omringende landen leiden, als zij allemaal worden gerealiseerd, tot een overcapaciteit op de elektriciteitsmarkt. TenneT⁴ ziet dat ook zo. Zij signaleert dat Nederland potentieel een exportland kan worden. Helaas is de trend in de omringende landen identiek, waardoor het nog maar de vraag is of er voor de geproduceerde elektriciteit ook klanten gevonden zullen worden. Daarbij komt dat er voorlopig nog onvoldoende transportcapaciteit voor die export beschikbaar is.

Het effect van de voorgenomen investeringen in fossiel elektriciteitsproductievermogen is dat de maatschappelijk gewenste verduurzaming moet concurreren met een door kortere termijn en uit bedrijfsmatige overwegingen gedreven investeringen in fossiele energie. Die twee divergerende bewegingen vergen een positieve sturing van de overheid.

Die sturing is vormgegeven door wetgeving te ontwikkelen om duurzame energie en hoogrenderende Warmte – Kracht Koppeling (WKK) voorrang te geven bij beperkte netcapaciteit. En door de duidelijkheid die is gegeven over de wijze waarop CCS in Nederland zal worden toegepast.

⁴ TenneT – Rapport Monitoring leveringszekerheid 2008-2024, d.d. 20-08-2009

Wet Voorrang voor Duurzaam: voorrang op de markt

De regering geeft met de wet 'Voorrang voor Duurzaam' aan waar haar voorkeur ligt, namelijk bij duurzaam geproduceerde elektriciteit. Dat is een belangrijk en positief signaal, omdat een stap wordt gezet in het bevorderen van duurzame energie en WKK.

Er is echter meer nodig om de transitie te bespoedigen. In essentie regelt deze wet de technische voorrang bij transport en de beschikbaarheid van transportcapaciteit op het net. Aanvullend zou ook in de economische voorrang op de elektriciteitsmarkt moeten worden voorzien.

Immers, zolang de aansluitverplichting integraal van kracht blijft op basis van het totaal geïnstalleerd vermogen, zal uiteindelijk een situatie ontstaan waarin meer dan voldoende 'basisvermogen' op basis van fossiele bronnen toegang krijgt tot de West-Europese markt. Dat staat op gespannen voet met de wenselijke flexibiliteit van de elektriciteitsproductie, die cruciaal is voor de snelle uitbreiding van het aandeel duurzame elektriciteit.

Dit betekent dat het huidige voorstel voor congestiemanagement en voorrang voor duurzaam en WKK een aanvullende regeling vereist die de positie van hoog renderende WKK en duurzame energie ten opzichte van het overschot aan fossiele basislast veilig stelt.

Nota Bene: Voor de toevoeging van groen gas aan het gasnet zal zich een soortgelijk vraagstuk aandienen. Daar moeten ook spelregels ontworpen worden voor het samenbrengen van groene en fossiele gasstromen.

De lokale productie en benutting van Groen Gas leidt tot een betere benutting van de elektriciteit- en gasinfrastructuur en tot vergroening van de elektriciteitsproductie. Groen Gas kan bovendien ingezet worden als brandstof in de transportsector.

Aanvullende prikkels

De vorige paragraaf beschrijft hoe de verplichte aansluiting van alle geplande productie-eenheden leidt tot ongewenste uitkomsten als daar geen aanvullende maatregelen voor worden getroffen.

De huidige wetgeving voor voorrang voor duurzaam vergt dus een aanvullende voorrangsregeling voor duurzaam en WKK ten opzichte van de goedkopere fossiele basislast. Dat vereist een gelijkwaardige behandeling van deze bronnen door slimme stimulering. Dat kan bijvoorbeeld door een combinatie van emissieplafonds voor fossiele opwekking, zoals recentelijk door de Tweede Kamer is bepleit of een verplichting voor de toepassing van CCS zoals in het Verenigd Koninkrijk is voorzien. Dit in combinatie met een tijdelijke maatwerkstimulering, bijvoorbeeld door feed-in, daar waar duurzaam of WKK nog onvoldoende is ontwikkeld om op een gelijkwaardige manier te kunnen concurreren.

De Nederlandse concurrentiepositie beschermen

Een transitie betekent kansen, kansen voor nieuwe producten en diensten. Een mondiale transitie naar duurzaamheid is uiteindelijk de basis voor de economie van de toekomst. Transitie is dus ook verstandig investeren in het versterken van de concurrentiepositie van de Nederlandse economie. Onze Nederlandse, open economie concurreert op een mondiale markt en is in zeer grote mate afhankelijk van fossiele energie waar we redelijk efficiënt mee omgaan. De uitdaging is om onder die uitgangssituatie onze concurrentiepositie te behouden. De overheid kan de concurrentiepositie van het bedrijfsleven beschermen door investeringen in efficiëntieverbetering te ondersteunen. Internationaal opererende, energie-intensieve bedrijven moeten in de gelegenheid worden gesteld op gelijkwaardige basis te concurreren. Het ontwikkelen van een open energiemarkt waar energiekosten de reële waarde vertegenwoordigen, is daarvoor de aangewezen weg. Zolang dat niet is gerealiseerd, is het verstandig deze bedrijfstakken zodanig te ontzien dat hun mondiale concurrentiepositie gehandhaafd blijft, onder de voorwaarde dat zij ook hun bijdrage leveren aan de transitie.