

Gluren bij de burens overzee

Groot-Brittannië was het eerste Europese land waar een competitieve elektriciteitsmarkt werd geïntroduceerd. Na het Engelse voorbeeld in de jaren 80 volgde Europa. De laatste jaren is Engeland echter tot de conclusie gekomen dat een schone en betrouwbare energievoorziening een allesbepalende rol van de overheid vereist. In december 2014 is zelfs besloten dat de overheid mee gaat betalen aan het in stand houden van alle in 2018 benodigde capaciteit. Wat is er aan de hand?

Een jaar of zes geleden startte Groot-Brittannië het project van de Electricity Market Reform (EMR). Goed onderzocht en breed politiek gedragen kwam men tot de conclusie dat alleen door de markt gedreven investeringen geen schoon en betrouwbaar elektriciteitssysteem zouden opleveren. Een nieuw systeem zou ook goedkoper zijn. Verschillende elementen van de EMR werden stap voor stap ingevoerd. In de zomer van 2014 werd het wettelijk kader van kracht, in augustus ging de Europese Commissie met cruciale onderdelen akkoord, daarna werden ze stapsgewijs ingevoerd.

Hoofdelementen

De EMR is een zeer complex geheel, maar bestaat in wezen uit twee hoofdonderdelen en twee ondersteunende beleidsinstrumenten. Alle kosten worden over de verbruikers omgeslagen, waarbij

de energie-intensieve industrie wordt ontzien. De hoofdelementen zijn de introductie van 'Contracts for Difference' voor schone investeringen en van een capaciteitssysteem voor het handhaven van capaciteit op het moment dat deze nodig is. De ondersteunende instrumenten zijn een nationale minimum CO₂ prijs voor elektriciteitscentrales en het feitelijk verbieden van investeringen in conventionele kolencentrales. De Contracts for Difference houden in dat er een prijs wordt vastgesteld die, per technologie verschillend, door de overheid wordt gegarandeerd. De producent ontvangt voor een bepaalde periode een gegarandeerde 'strike price'. Voor kernenergie is deze administratief vastgesteld voor 35 jaar en bedraagt deze ongeveer het dubbele van de huidige groothandelsprijs. Voor verschillende vormen van hernieuwbare energie is voor verschillende categorieën (uitont-

wikkelde technologie, verder te ontwikkelen technologie en biomassa) een uiteenlopende, hogere maximumprijs bepaald, in de hoop dat in een veiling producenten ook met een lager bedrag genoeg nemen. Is de groothandelsprijs lager dan de strike price, dan ontvangt de producent geld en is deze hoger dan betaalt hij.

Stimuleren

De veiling voor capaciteit is in december 2014 voor het eerst gehouden. Dit beleidsinstrument was bedacht om extra gasgestookte capaciteit te stimuleren. In de huidige markt worden geen gascentrales meer gebouwd, omdat de kosten daarvan hoger zijn dan de lage groothandelsprijzen. Bij een toenemend aandeel windenergie worden ze wel nodig geacht voor de periodes waarin het niet waait. Uitgerekend was dat vanaf de winter van 2018/19 onvoldoende capaciteit is om aan de piekvraag te voldoen. In het capaciteitsmechanisme werden, nadat de te veilen capaciteit was bepaald, gegadigden toegelaten tot de drie onderdelen van de veiling: nieuwbouw (bedragen voor 15 jaar), opknappen (bedragen tot 3 jaar) of garantie van aanwezigheid (bedragen voor 1 jaar). Via een 'reversed auction' kwam er uiteindelijk een veilingprijs, waarbij het aanbod overeenkwam met het gevraagde vermogen. Deze prijs was met 19,40 pond per kW lager dan verwacht, maar zorgde er ook voor dat vooral bestaande centrales werden gecontracteerd. Afschakelijking van

de vraag wordt nauwelijks gestimuleerd. Al eerder was bepaald dat aanbieders uit het buitenland niet via interconnectie mee mochten doen. Voor latere veilingen is dat wel voorzien.

Spiegelbeeld

Wat moeten we hiervan vinden? The Guardian merkte over de capaciteitsveiling op dat het niet vaak is voorgekomen dat de overheid 1 miljard pond betaalt voor iets dat er merendeels al is. Welk deel van die capaciteit zou er zonder vergoeding ook wel aangeboden zijn? Hier staat tegenover dat de gecontracteerde capaciteit een prijsdrukkend effect zal hebben, zodat een deel van de door de consument betaalde kosten zullen worden terugverdiend. Meer principieel zijn er drie opvattingen. De eerste stelt dat de EMR aantoonde dat de overheid teveel wil. Als de klimaat- en energiedoelen niet zo overdreven ambitieus waren, waren al die ingrepen niet nodig. De tweede, vertolkt door bijvoorbeeld het IEA, is hiervan het spiegelbeeld. Groot-Brittannië is dan het land dat begrepen heeft dat een nieuw sturingsmodel nodig is. Om schone investeringen te bevorderen voldoet de huidige markt niet, we hebben iets anders nodig. Kritiek is er dan alleen op onderdelen: zijn er niet erg veel beleidsinstrumenten, is de stimulering van vraag en aanbod wel evenredig? De derde, van een observator zoals de Oxfordse hoogleraar Helm, gaat verder. De overheid heeft zo'n complex systeem gecreëerd dat

niemand het nog begrijpt. Daardoor is de uitkomst onvoorspelbaar. Bij elke tegenvaller zal om nieuwe ingrepen worden gevraagd, waarbij de kracht van lobbygroepen een groot deel van de uitkomst bepaalt.

Ingewikkeld

Ik denk dat het IEA en Helm beiden een punt hebben. De huidige elektriciteitsmarkt leidt niet langer tot de gewenste investeringen en moet daarom anders. Maar de overzeese burens hebben het wel erg ingewikkeld gemaakt. Het debat over de verhouding van markt en overheid is geopend. Een substantieel hogere CO₂ prijs en bevordering van innovatie zijn noodzakelijk als we de doelen serieus nemen. Groot-Brittannië doet een forse poging daar iets aan te doen. Laten we de inzet van de burens goed volgen en er maximaal van leren. ■



Pieter Boot is verbonden aan het Planbureau voor de Leefomgeving.