



Notitie

Schriftelijke inbreng ACM

Voor het rondetafelgesprek over de problemen rondom netcapaciteit van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat van de Tweede Kamer op donderdag 28 november 2019.

Met deze schriftelijke inbreng geeft de ACM haar beeld op de problematiek rondom transportschaarste in de elektriciteitsnetten.

1 Inleiding

Nederland staat voor de grote opgave om in 2050 CO₂ neutraal te zijn. De decentrale duurzame energieproductie beleeft een snelle opkomst, mede dankzij stimuleringsmaatregelen. Daarnaast stijgt op sommige plekken ook de vraag naar elektriciteit sterk, bijvoorbeeld door datacenters en de glastuinbouw. De vraag naar transportcapaciteit is in korte tijd dan ook zeer sterk gestegen en in sommige gebieden zijn de elektriciteitsnetten daar nog niet op toegerust. Deze zijn oorspronkelijk ontworpen voor stabiel transport van centrale elektriciteitsproductie naar decentrale afname.

Het acute probleem is dat er nu al onvoldoende capaciteit is om aan alle transportvraag te voldoen, zowel bij de landelijke als regionale netbeheerders. Deze situatie noemen we congestie. Netbeheerders zijn verplicht om een ieder aan te sluiten en te zorgen voor voldoende transportcapaciteit om in de vraag naar transport te voorzien. Aangeslotenen hebben daarbij in gelijke mate recht op dat transport. Voor afschakelen of het weigeren van transport biedt wet- en regelgeving op dit moment onvoldoende mogelijkheden.

Om de problemen structureel op te lossen moeten netbeheerders investeren. De doorlooptijd van de uitbreiding van elektriciteitsnetten verschilt echter aanzienlijk van die van ontwikkelaars van energieprojecten. Een doorlooptijd van 5 tot 10 jaar voor het uitvoeren van investeringen in de elektriciteitsnetten is geen uitzondering, terwijl een zonnepark binnen één, twee jaar operationeel kan zijn.

De oplossing van de schaarste vraagt om een lange termijn oplossing, zodat netbeheerders goed kunnen investeren, en korte termijn oplossing om tijdelijk met de problemen om te gaan. Om de bereikte vaart in de energietransitie vast te houden, zullen alle betrokken partijen een bijdrage moeten leveren aan de oplossing van de problemen. Daar gaan we hieronder verder op in.

2 Korte termijn oplossing

Netbeheerders hebben tot taak hun netwerk maximaal te benutten. Dit betekent dat zij niet meer kosten maken dan noodzakelijk en dat er alleen geïnvesteerd wordt waar dat nodig is. Netbeheerders moeten daarbij wel in de belangrijkste delen van hun net capaciteit reserveren voor storingen en onderhoud. Dit wordt ook wel de enkelvoudige storingsreserve of het N-1 uitgangspunt genoemd. Omdat dit een wettelijk vereiste is, kan de netbeheerder deze capaciteit niet aanbieden aan afnemers. Deze is immers nodig om bij een mogelijke storing nog te kunnen voldoen aan de transportvraag. De enkelvoudige storingsreserve moet grootschalige uitval, zoals bijvoorbeeld bij Diemen optrad, voorkomen.

In het geval van congestie mag de netbeheerder congestiemanagement toepassen. Dit betekent dat de netbeheerder producenten of afnemers betaalt om (deels) af te zien van hun transportrecht. Hiermee kan de netbeheerder de vraag naar transport verlagen en zo de congestie afwenden. De ACM heeft in de Netcode elektriciteit regels vastgesteld over dit congestiemanagement. Als de congestie echter te grote vormen aanneemt, kan de netbeheerder dat met congestiemanagement niet meer oplossen. Dit komt steeds vaker voor. In dat geval geeft de Elektriciteitswet netbeheerders de mogelijkheid om transport te weigeren.

Zo beschouwd, lijkt de aanpak van congestie goed geregeld, maar helaas is dit in de praktijk niet voldoende. De ACM ziet de volgende mogelijkheden voor verbetering.

2.1 Inzet van de enkelvoudige storingsreserve

In de eerste plaats kan de enkelvoudige storingsreserve ook worden ingezet voor het transporteren van meer duurzame energie.

Netbeheerders willen nu naar een situatie toe waar zij geen storingsreserve meer hoeven te hanteren (N-0), bij het transporteren van duurzame energie, waardoor zij deze capaciteit kunnen inzetten voor extra transport. De ACM vindt dat op zich een goed idee, mits dat goed wordt geregeld in wetgeving, en de gevolgen van storingen acceptabel zijn voor de waarborging van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening en de financiële gevolgen van een storing voor de afnemers. Immers, als de storingsreserve al wordt gebruikt kunnen netbeheerders niet meer terugvallen op deze capaciteit bij storingen of onderhoud. Er zal dus naar verwachting vaker uitval plaatsvinden, wat leidt tot economische schade. Een netbeheerder kan de omvang van de schade beperken door de gevolgen te lokaliseren bij bijvoorbeeld productie, waar de economische schade beperkter is dan bij industrie. In het eerste geval wordt de schade gevormd door de kosten van de vergoeding voor de (tijdelijk niet geleverde) energie, terwijl bij de industrie de productiviteit wordt weggenomen, wat in de regel vaak een grotere economische schade zal veroorzaken. De maatschappelijke kosten van het loslaten van de storingsreserve voor de invoeding van duurzame energie moeten daarom worden afgewogen tegen de opbrengsten van extra ruimte in het net voor de energietransitie.

De ACM begrijpt dat het Ministerie van EZK momenteel werkt aan wetgeving waarin dit wordt geregeld.

2.2 Verbetering congestiemanagement

Bij congestiemanagement betaalt de netbeheerder een producent of afnemer om gedurende de periode dat er congestie is meer of minder te produceren of af te nemen. De huidige regels voor congestiemanagement heeft de ACM destijds in de Netcode elektriciteit vastgelegd. Deze regels zijn niet meer adequaat voor de problemen die nu netbeheerders ondervinden omdat ze zijn geschreven voor slechts een beperkte inzet van congestiemanagement congestiemanagement. De regels gaan er bijvoorbeeld vanuit dat maar een klein aantal partijen congestiemaatregelen kan leveren, en dat het toepassen van congestiemanagement altijd weigering van transport kan voorkomen.

Er is een aanpassing van deze regels nodig zodat netbeheerders gemakkelijker en frequenter congestiemanagement kunnen toepassen. Zo moeten er meer partijen kunnen deelnemen aan congestiemanagement. Ook moeten de netbeheerders een zekerheid krijgen over de maximale hoeveelheid congestiemanagement die nog maatschappelijk acceptabel is. De gezamenlijke netbeheerders zijn met representatieve organisaties van aangeslotenen bezig met een voorstel voor aanvullende regels voor congestiemanagement. De ACM is bij de voorbereiding van het voorstel actief betrokken. De ACM verwacht dit voorstel begin 2020 te ontvangen, waarna de ACM de Netcode elektriciteit kan aanpassen.

2.3 Wijze van weigeren van transportcapaciteit vaststellen

Ondanks de aanpassingen van congestiemanagement kent dit instrument zijn grenzen. Het is alleen al vanuit het oogpunt van de maatschappelijke kosten van de energietransitie onwenselijk dat netbeheerders partijen grootschalig zouden betalen om geen elektriciteit af te nemen of te produceren.

De Elektriciteitswet biedt netbeheerders de mogelijkheid om transport te weigeren. Deze bevoegdheid blijken netbeheerders in de praktijk niet te kunnen toepassen. De netbeheerders moeten bij weigering kiezen aan wie transport geweigerd wordt, terwijl het recht op transport gelijk is voor alle partijen. Gerechtelijke uitspraken hierover laten zien dat het recht op transport en het gelijkheidsbeginsel zwaarder wegen dan het recht van de netbeheerder om te weigeren.

Om ervoor te zorgen dat de netbeheerder kan weigeren, zijn duidelijke criteria nodig op basis waarvan hij de keuze mag maken. Deze criteria behoren naar mening van de ACM op wetsniveau te worden vastgelegd.

3 Structurele aanpak van capaciteitstekort

De ideale situatie is echter dat er geen congestiemanagement en transportweigeringen nodig zijn en dat de energietransitie door kan gaan. Om het probleem van capaciteitstekort structureel op te lossen is er meer capaciteit nodig. Netbeheerders moeten de knelpunten in hun net wegnemen door te investeren in nieuwe capaciteit en uitbreiding van bestaande capaciteit.

Netbeheerders geven aan dat zij willen investeren en dat zij dit ook doen. Tegelijkertijd geven zij ook aan dat zij niet weten waar en wanneer partijen hun zonneparken en windparken aangesloten willen hebben. Dat bemoeilijkt tijdig investeren op de juiste plaats. Voor de betaalbaarheid van de energietransitie is het van belang dat de netbeheerder alleen de noodzakelijke investeringen uitvoert. Voorkomen moet worden dat bedrijven en consumenten de rekening krijgen voor onnodige investeringen.

Netbeheerders hebben tijdig informatie nodig uit de markt om de noodzakelijke investeringen te doen. Dit vraagt om regie en meer coördinatie tussen de partijen. Hierbij speelt ook de ruimtelijke ordening een rol. Niet alleen voor de plaats waar de duurzame productie komt, maar ook voor de benodigde ruimte die netbeheerders voor de infrastructuur nodig hebben. Als netbeheerders geen vergunningen kunnen krijgen, zijn zij niet in staat om de noodzakelijke infrastructuur aan te leggen. De ACM ziet dat netbeheerders bij sommige projecten zeer moeilijk de benodigde vergunningen kunnen krijgen. Hierdoor kennen deze projecten een zeer lange doorlooptijd.

De vormgeving van de energietransitie vindt op verschillende manieren plaats. Voorbeelden daarvan zijn de integrale infrastructuur verkenning, regionale systeem studies en regionale energie strategieën. De ACM denkt dat meer helderheid, coördinatie en regie nodig is om duidelijk te krijgen waar de benodigde investeringen moeten plaatsvinden. Daarbij kunnen deze structuren een rol spelen. Ontwikkelaars van duurzame energieprojecten kunnen hier ook zelf aan bijdragen door eerder het gesprek met netbeheerders aan te gaan.

Andersom kan de markt ook informatie gebruiken van de netbeheerders, zoals waar zich knelpunten in de netwerken bevinden en waar geïnvesteerd gaat worden. Netbeheerders moeten zich inspannen transparant te zijn over de knelpunten in hun net en de plannen om deze op te lossen. Daarnaast is congestiebeheer nog niet een taak die netbeheerders in de normale bedrijfsvoering uitvoeren. Dat is nu nog maatwerk. De netbeheerders kunnen dit nog in de bedrijfsvoering incorporeren.

De ACM heeft een nieuwe bevoegdheid om de investeringsplannen van de netbeheerders te toetsen, voor het eerst in 2020. Daarbij is het ook van belang dat de plannen van de landelijke netbeheerder aansluiten bij de plannen van de regionale netbeheerders. Als de ACM constateert dat een netbeheerder te weinig investeert, moet de ACM dit aan de Minister van EZK melden. De Minister kan dan voorzieningen treffen.

4 Betaalbaarheid van de energietransitie

Netbeheerders willen, net als de ACM, meer coördinatie en wettelijke mogelijkheden voor het omgaan met congestie.

De ACM onderzoekt momenteel of de huidige tariefregulering nog beter kan worden ingericht om ervoor te zorgen dat netbeheerder geen onnodige drempels ervaren ten aanzien van investeringen. Indien daar sprake van is, is de ACM voornemens om hierover in 2020 duidelijkheid te geven, zodat eventuele drempels in de volgende reguleringsperiode (vanaf 2022) zijn geslecht.

Tegelijkertijd verneemt de ACM ook dat netbeheerders voor meer ruimte en vrijheid pleiten bij de toetsing van investeringen en door de ACM bij de toets op kostenefficiëntie in de regulering. Dit zou moeten zorgen voor meer financiële ruimte om pro-actief te kunnen investeren, en daarmee het probleem op te lossen. De ACM wil echter benadrukken dat de huidige congestiesituatie niet het gevolg is van een te strenge regulering of te weinig ruimte voor netbeheerders om te kunnen investeren. Het antwoord voor het congestieprobleem moet daarom ook niet gezocht worden in versoepeling van de op wetgeving gebaseerde toetsen op efficiëntie. Dit zijn namelijk noodzakelijke waarborgen die overinvesteringen voorkomen en die de energietransitie betaalbaar houden. Het is daarom van belang dat de ACM moet blijven toetsen op efficiëntie, om te voorkomen dat netbeheerders investeringen doen die niet nodig zijn. Dit is ook in het belang van de energietransitie. Er zal alleen voldoende draagvlak voor de energietransitie zijn als deze ook betaalbaar blijft voor consumenten en bedrijven.