

Vergaderjaar 2009–2010

31 904

Wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 november 2009

1. Aanleiding

Het wetsvoorstel voorrang voor duurzame elektriciteit (TK 2008–2009, 31 904) bepaalt dat duurzame elektriciteit voorrang krijgt in geval van schaarste in transportcapaciteit. Het wetsvoorstel biedt daarom het kader voor nadere regels voor het verlenen van voorrang door de niet-duurzame producenten: het congestiemanagement. In deze brief geef ik de kern aan van de invulling van de algemene maatregel van bestuur: een beschrijving van de principes die ten grondslag liggen aan het systeem voor congestiemanagement en de belangrijkste elementen van het systeem. Ook zal ik u op zeer korte termijn een nota van wijziging doen toekomen waarmee enkele hoofdelementen zoals met name de kostentoedeling van het beoogde systeem van congestiemanagement in de wet (en dus niet op AMvB-niveau) geregeld zullen worden. In de bijlagen worden deze voorstellen en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt uitgebreider beschreven.

Daarmee kom ik tegemoet aan de wens van uw Kamer om over deze beleidskeuzes duidelijkheid te bieden, voordat het wetsvoorstel door uw Kamer behandeld wordt.

Proces tot nu toe

In het proces ter vormgeving van de AMvB heb ik D-cision/Brattle en ECN onderzoek laten doen naar verschillende systemen van congestiemanagement, ervaringen in het buitenland en de economische effecten van verschillende modellen. Daarnaast heb ik me via een uitgebreide consultatie op de hoogte gesteld van de wensen die verschillende belangengroepen en marktpartijen hebben ten aanzien van de verdere vormgeving van de AMvB en het daarin vast te leggen systeem voor congestiemanagement. Deze input en de reacties van marktpartijen heb ik gebruikt om

tot het uiteindelijke ontwerp van een mechanisme voor congestiemanagement te komen. Ook is expertise van TenneT en de NMa betrokken in dit proces.

De consultatie van deze brief zal parallel verlopen aan het verzenden van deze brief aan uw Kamer. Dat stelt mij in staat om in de formulering van de AMvB de reacties van uw Kamer en marktpartijen mee te wegen. Deze brief behandelt de belangrijkste beleidskeuzes rond congestiemanagement en gaat niet uitputtend in op de overige aspecten van voorrang voor duurzaam.

De brief is daarmee een aanvulling op de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2009/10, 31 904, nr. 7) waarin de overige relevante onderwerpen al aan de orde zijn gekomen.

2. Uitgangspunten en kern van de voorstellen

In het wetsvoorstel hanteer ik in het kader van voorrang voor duurzaam de volgende doelstellingen:

- Transport van duurzame energie zeker stellen, ook wanneer er een tekort is aan fysieke transportcapaciteit;
- Optimale benutting van de beschikbare transportcapaciteit: een maximale prikkel bij de netbeheerder om nieuwe productiemiddelen altijd zo snel mogelijk aan te sluiten binnen de grenzen van redelijkheid en proportionaliteit;
- Efficiëntie van de markt verhogen: meer ruimte voor producenten met lage marginale kosten in plaats van dure centrales;
- Realiseren van meer concurrentie op de (inter)nationale energiemarkt door vergroting en vernieuwing van het beschikbare productievermogen, leidend tot een hogere efficiency van het productiepark.

In het licht van deze doelstellingen is een systeem van congestiemanagement noodzakelijk. Congestiemanagement is bedoeld om te voorkomen dat een overschot aan te produceren elektriciteit in een netvlak gaat ontstaan, waardoor de veiligheid van het net en daarmee de voorzieningszekerheid in gevaar zou kunnen komen. Congestiemanagement dient ter overbrugging van het tijdsverschil tussen realisatie van nieuwe productiecentrales en realisatie van daarvoor benodigde netverzwaring. Een goed werkend systeem voor congestiemanagement draagt eraan bij dat de bouw van nieuw en duurzaam productievermogen niet wordt gefrustreerd door een tekort aan transportcapaciteit (dit is ook de kern van de motie Ten Hoopen/Smeets van 17 oktober 2007, Kamerstukken II 2007/08, 31 200-XIII, nr. 24). Voorop blijft staan dat de netbeheerder primair alles in het werk moet stellen om te zorgen voor voldoende transportcapaciteit. Congestiemanagement is een uiterste middel om te bepalen hoe de vraag naar capaciteit wordt teruggebracht tot een capaciteit die overeenkomt met wat het net veilig aankan.

Het nieuwe aansluitbeleid heeft als belangrijk voordeel dat nieuwe toetreders niet langer hoeven te wachten op een aansluiting en dus eerder toegang krijgen tot de markt. ECN raamt de baten van eerder aansluiten voor Nederland tot € 450 à 750 miljoen per jaar in de jaren dat de netverzwaringen nog niet in gebruik zijn genomen. Deze baten komen deels (tussen de 45 en 60%) ten goede van de afnemers (consumentensurplus) en deels ten goede van de producenten (producentensurplus). Deze baten komen tot uiting in het eerder terugverdienen van de investering voor de (nieuwe) producenten en in lagere prijzen voor de eindverbruikers.

Tegenover deze baten staan de beperkte kosten van het managen van de congestie. Dit betreft vooral de kosten van het opregelen van productie-

vermogen elders als compensatie voor de lagere inzet van centrales in het congestiegebied. Het is uitermate lastig harde uitspraken te doen over de verwachte hoogte van deze kosten. Zoals in het rapport van ECN aangegeven is dat afhankelijk van een veelheid aan factoren en onzekere ontwikkelingen. In de scenario's die ECN heeft gehanteerd komt zij op een raming van de kosten tussen € 30 en 47 miljoen per jaar. De ramingen zijn echter wél zo robuust dat het verantwoord wordt geacht de volgende conclusie te trekken: de kosten zijn slechts een fractie van de verwachte baten.

Het systeem dat ik voorstel, gaat uit van een impliciete veiling van productievermogen (naar Europees voorbeeld, zie verder paragraaf 5.2) en heeft de volgende kenmerken:

- Het systeem biedt producenten van duurzame elektriciteit voorrang op het net zonder dat zij met kosten van congestie wordt geconfronteerd. Kortom: Groen betaalt niet voor zijn eigen voorrang.
- Het systeem dat op dit moment in ontwikkeling is, sluit direct aan op de dagelijkse prijsvorming voor elektriciteit via de spotmarkt APX. In aanvulling op dit mechanisme wordt op basis van het totale aanbod van elektriciteit in het congestiegebied, de hoogte van de biedingen en de omvang van de congestie bepaald welke niet-duurzame producenten moeten afregelen. Tevens zullen in het congestiegebied de niet-duurzame producenten een prikkel krijgen de productie beperkt te houden.
- De kosten die voortvloeien uit congestiemanagement komen zo terecht bij grijze producenten in het congestiegebied als gevolg van de prijsbepaling en marktuitskomsten van de veiling. Dit is redelijk aangezien ook de baten van het eerder realiseren van nieuw productievermogen bij deze partijen terecht komt. Daarom kies ik voor een systeem waarbij zowel de baten als de kosten via de grijze producenten op gelijke wijze neerslaan in de markt: primair bij de producenten en via de bestaande markrelaties bij de eindgebruikers.
- In situaties van congestie kan de vrijheidsruimte voor marktpartijen deels worden beperkt omdat marktpartijen moeten opereren binnen de strikte randvoorwaarden van de netveiligheid. Niet-duurzame producenten moeten ruimte hebben om in dat geval de juiste commerciële afwegingen te maken op basis van de marginale kostprijs (*merit order*) in de markt.

Naar mijn mening biedt het huidige wetsvoorstel een passend kader om vrijwel alle bovenstaande elementen te regelen. Eén van de elementen zal echter aanvullend op wetsniveau geregeld worden in plaats van in de AMvB omdat dit een wezenlijk hoofdelement van het systeem is. Dat betreft de kostentoedeling van congestiemanagement. Dit is ook in lijn met de motie Jürgens (EK 21 109 A) en het hierbij horende kabinetsstandpunt over de ruimte voor delegatie van regelgeving naar AMvB-niveau. Ik zal u derhalve op zeer korte termijn een nota van wijziging doen toekomen. In het navolgende zal de wijze van kostentoedeling en de argumenten daarvoor nader worden toegelicht.

Belangrijkste beleidskeuzes i.v.m. AMvB

- congestiemanagement op basis van impliciete *redispatch* (op- en afregelacties) van productievermogen.
- overblijvende kosten die door netbeheerder worden gemaakt voor congestiemanagement worden in rekening gebracht bij eindverbruikers in het transporttarief.
- niet-regelbare duurzame elektriciteit heeft voorrang boven regelbare duurzame elektriciteit.

Elementen in de nota van wijziging

- kosten van congestiemanagement komen voor een groot deel terecht bij niet-duurzame producenten in het congestiegebied.
- de netbeheerder krijgt de mogelijkheid taken op het gebied van congestiemanagement uit te besteden met behoud van de verantwoordelijkheid.

3. Kostentoedeling

De wijze waarop kostenallocatie zal plaatsvinden zal in een nota van wijziging worden vastgelegd. Ik informeer u hierbij over hetgeen ik daarin zal opnemen. Hier verwijs ik naar de door uw Kamer aangenomen motie Spies van 3 april 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 28 982, nr. 76) die de regering verzocht de kosten zeker ook bij de producenten te leggen.

Zoals gezegd kent het aansluitbeleid per saldo baten en zijn de kosten van congestiemanagement naar verhouding laag. Ik streef er naar om de kosten van het mechanisme tot een minimum te beperken. In het mechanisme dat ik voor ogen heb, worden de kosten van het verzekeren van voorrang voor duurzaam voor het overgrote deel gedragen door niet-duurzame producenten en voor een klein deel door eindverbruikers. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol:

- Indien alle kosten voor congestiemanagement zouden worden gesocialiseerd bestaan er te weinig prikkels voor producenten om de kosten voor het op- en afregelen laag te houden. Het is ongewenst indien een producent door strategisch gedrag extra winst kan behalen als dat ten koste gaat van de eindafnemers; en als de kosten daardoor zodanig oplopen dat het economische voordeel van congestiemanagement deels weer teniet wordt gedaan. Daarom is het van belang dat het systeem structurele waarborgen biedt tegen prijsopdrijving. Ervaringen en cijfers uit het buitenland ondersteunen dit.
- Ik vind het – gelet op de intentie van het wetsvoorstel – wenselijk dat duurzame producenten niet meebetalen aan hun eigen voorrang.
- Het rapport van ECN laat zien dat in alle onderzochte scenario's de (aanzienlijke) baten via de producenten naar eindverbruikers vloeien.
- Op basis van het profijtbeginsel zullen de kosten geheel, of ten minste voor het grootste gedeelte, worden gedragen door de niet-duurzame producenten.
- Eindverbruikers profiteren indirect ook van de grotere beschikbaarheid van efficiënter productievermogen. De baten die door middel van efficiëntere elektriciteitsprijzen worden doorgegeven aan de eindverbruikers zijn substantieel. Daarom vind ik het niet bezwaarlijk dat de eindverbruiker voor een gering deel aan het systeem bijdraagt. De kosten die dit betreft zijn kosten voor het implementeren van (ICT-) systemen voor congestiemanagement en in bepaalde situaties de inkoop van compenserend vermogen.
- Indien een klein gedeelte van de kosten voor congestiemanagement neerslaat bij de netbeheerder, zullen deze kosten via de transporttarieven doorberekend worden aan de eindverbruikers en niet aan de producenten. Dit principe is al vastgelegd in de voorgestelde wijziging van artikel 29 van de Elektriciteitswet 1998 in het wetsvoorstel. Reden daarvoor is dat de Europese spelregels niet toelaten dat er verschillende nettarieven worden vastgesteld voor duurzame en niet-duurzame producenten. Om de duurzame producenten te ontzien, moeten deze beperkte kosten dus over de eindgebruikers worden verdeeld.

De netbeheerder krijgt in het systeem van congestiemanagement geen kosten voor zijn rekening. Het besluit tot uitbreiding van een net zal op een veel eerder moment genomen moeten worden dan het moment dat congestie fysiek aan de orde kan zijn. In het wetsvoorstel doe ik u juist

voorstellen voor het verbeteren van de investeringszekerheid voor netbeheerders als prikkel voor het tijdig investeren. Wat ik nog zeker wil stellen is dat de netbeheerders voldoende mogelijkheden hebben om hun verantwoordelijkheid in het kader van dit systeem uit te voeren. Dat heeft vooral betrekking op het wegnemen van mogelijke drempels die er momenteel zijn voor het uitbesteden van taken op het gebied van veilen. Als hiervoor inderdaad noodzaak bestaat, zal ik dit in de nota van wijziging meenemen.

4. Samenhangende ontwikkelingen

Bij de vormgeving van de AMvB heb ik getracht voort te bouwen op en zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de volgende ontwikkelingen:

- Daar waar op 17 oktober 2007 uw Kamer met de motie ten Hoopen/Smeets verzocht om duurzame elektriciteit voorrang te verlenen bij het transport van elektriciteit, is deze uitgesproken wens inmiddels onderstreept door de gelijklopende bepaling in de Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen. Het wetsvoorstel ziet dus ook op de implementatie van een deel van deze Richtlijnen.
- De gezamenlijke netbeheerders staan op het punt een voorstel tot wijziging van de Netcode bij de NMa in te dienen. Deze wijziging is gebaseerd op de begin dit jaar met uw Kamer besproken wijziging van de Ministeriële Regeling Tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit (hierna MR) om een «optimale benutting van de netcapaciteit» te waarborgen. Deze gewijzigde bepalingen hebben een belangrijke functie in het overbruggen van het gat tussen de huidige situatie, waarin netbeheerders al voorbereid moeten zijn op congestie en nieuwkomers op de markt moeten faciliteren, en het moment dat het wetsvoorstel en de onderliggende bepalingen inwerking treden. Dit wetsvoorstel en met name de AMvB bouwt daar waar mogelijk voort op de MR. Deze regelgeving ligt in elkaars verlengde.
- De stapsgewijze integratie van de Noord-West-Europese markten. Binnen afzienbare tijd zullen de elektriciteitsmarkten van Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland gekoppeld zijn. Voor een efficiënte benutting van de beschikbare grensoverschrijdende capaciteit wordt het managen van de congestie op de interconnectoren in Europees verband als belangrijk instrument gezien. Het internationale mechanisme dat naar verwachting op termijn zal worden geïmplementeerd door de TSO's van deze landen houdt ook rekening met binnenlandse transportbeperkingen. Van belang is derhalve dat een nationaal systeem goed aansluit bij deze internationale afspraken met betrekking tot procedures en bewaking van de netveiligheid.

5. Hoofdpunten AMvB

De AMvB zal op drie hoofdpunten nader worden ingevuld: nadere rangorde duurzame elektriciteit en situaties waarin het redelijk en proportioneel is het systeem van congestiemanagement toe te passen. Hieronder zal ik schetsen hoe deze elementen hun weerslag zullen krijgen in de lagere regelgeving.

5.1. Nadere rangorde duurzaam

Voorrangverlening geschiedt door deelname aan het systeem van congestiemanagement, waardoor een deel van de productie wordt teruggegeld en zodoende ruimte wordt gemaakt voor de producenten met voorrang. De bestaande definities van duurzame elektriciteit zijn slechts ten dele bruikbaar voor het verlenen van voorrang boven grijze elektriciteit: elektriciteit uit biomassa, gestookt in een kolencentrale, zou dan

bijvoorbeeld voorrang moeten krijgen op de gelijktijdig in dezelfde centrale uit kolen geproduceerde elektriciteit. Dit is onuitvoerbaar, daarom wordt in de AMvB de volgende rangorde van voorrang vastgelegd.

1. Elektriciteit uit centrales gestookt met fossiele brandstoffen, ook als maar een deel van de brandstof fossiel is, en kernenergie verleent altijd voorrang aan elektriciteit uit 100% hernieuwbare bronnen en hoogrenderende WKK.
2. Indien de netcapaciteit dan nog onvoldoende is voor de duurzame elektriciteit, dan verlenen regelbare, duurzame centrales (100% biomassa, hoogrenderende WKK) voorrang op niet-regelbare, duurzame centrales.
3. Als er nu nog onvoldoende netcapaciteit is voor de niet-regelbare, duurzame centrales (wind, zon, water, mestvergisting en afvalverbrandingsinstallaties), dan zullen ook deze deel moeten nemen aan het systeem van congestiemanagement.

Op deze wijze wordt recht gedaan aan de bijzondere eigenschappen van de laatste categorie duurzame elektriciteit. Vanuit met name WKK-producenten bestaat de wens om vrijwillig deel te nemen aan het systeem congestiemanagement, aangezien dit commercieel interessant kan zijn. Dit druist echter in tegen het doel van mijn wetsvoorstel en daarom krijgen deze partijen niet de mogelijkheid vrijwillig deel te nemen aan congestiemanagement. Voorrang voor duurzaam komt immers voort uit uw en mijn expliciete wens om duurzame producenten zo lang mogelijk te laten produceren.

5.2. Systeem van congestiemanagement

De reacties van marktpartijen op de verschillende systemen die door D-cision zijn beschreven en de nadere analyse van ECN zijn gebruikt om tot het uiteindelijke ontwerp van een mechanisme voor congestiemanagement te komen.

Het systeem dat in de AMvB verder zal worden uitgewerkt gaat uit van een impliciete redispatch van productievermogen via een veilingmechanisme¹. Alle marktpartijen (boven een bepaalde minimum capaciteit) in gebieden waar sprake is van potentiële congestie dienen hun productievermogen op de *day ahead* markt in te bieden. Duurzaam producerende centrales hoeven dit alleen te doen zodat het totaal aan transportvolumes kan worden vastgesteld. Indien blijkt dat er op basis van de totale via de beurs te honoreren transportvolumes fysiek congestie zou gaan ontstaan, dan worden de duurste (niet-duurzame) centrales in het congestiegebied geselecteerd om niet of slechts deels te produceren. Cruciaal element in dit systeem is het impliciete mechanisme. Het voordeel van impliciete redispatch is dat alle transacties (elektriciteit en redispatch) in één keer plaatsvinden, er hoeft geen tweede veilingronde plaats te vinden nadat de congestie is geconstateerd. Hierdoor wordt strategisch marktgedrag sterk beperkt. Tevens wordt de schaarse transportcapaciteit op een reële wijze geprijsd. De netbeheerder koopt in dit model via hetzelfde impliciete systeem compenserend vermogen buiten het congestiegebied.

Dit systeem is vooral gebaseerd op de belangrijkste elementen van het «hybride» en kenmerken van het «market agent» model zoals dat in het rapport van D-cision wordt beschreven. Op basis van de reacties van marktpartijen in de consultatie en in overleg met TenneT is de uitwerking daarvan beter aangesloten op bestaande nationale en internationale processtappen. Voordelen van de combinatie van beide systemen in het hybride impliciete systeem zijn dat economische efficiency wordt gestimuleerd doordat marktpartijen in staat worden gesteld de bedrijfsvoering te optimaliseren en dat de kosten zoveel mogelijk bij producenten blijven

¹ Impliciet veilen betekent dat verkopers en kopers dagelijks een dag van tevoren tegelijkertijd in één deal op capaciteit en elektriciteit kunnen bieden, respectievelijk te koop aan kunnen bieden. Expliciete veiling betekent dat klanten apart capaciteit verhandelen en daarna de elektriciteit kopen of verkopen. Redispatch is het verplaatsen van productie van elektriciteit naar een andere centrale.

waardoor de mogelijkheden voor strategisch biedgedrag en gaming sterk worden beperkt.

Mijn indruk is dat hiermee op een aantal punten tegemoet gekomen kan worden aan wensen en zorgen van marktpartijen. Voor een nadere toelichting op de ingebrachte standpunten van partijen zij verwezen naar de bijlage.

Wat nog zeker gesteld zal worden is dat de netbeheerders dit systeem binnen hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden kunnen uitvoeren. Op dit moment zijn er mogelijk drempels die het uitbesteden van taken in dit verband belemmeren, terwijl dat wel wenselijk kan zijn. In de eerder genoemde Nota van Wijziging zal ik dit punt ook adresseren.

5.3. Redelijkheid en proportionaliteit

In de AMvB zullen regels worden opgenomen om te kunnen bepalen of de toepassing van congestiemanagement in een bepaalde situatie en in een bepaald gebied redelijk en proportioneel is. Doel is het schetsen van een helder kader op basis waarvan een afweging plaats dient te vinden van a) de belangen van een partij die aangesloten wil worden; b) de belangen van de netbeheerder (netveiligheid); en c) de kosten voor de maatschappij. Dit kader moet tevens ruimte bieden aan de NMa om mogelijke geschillen die hierover ontstaan te slechten.

In de AMvB zal worden uitgegaan van de volgende mogelijke situaties bij een verzoek om aansluiting:

1. Tijdelijk niet aansluiten, bijvoorbeeld in gevallen dat de congestie zeer snel verholpen is, of indien de netveiligheid niet kan worden geborgd anders dan door voorzieningen te treffen die niet in proportie staan tot de baten van eerder aansluiten.
2. Maatwerkoplossing volgens de nu voorliggende wijzigingen van de Netcode in gevallen dat slechts incidentele congestie op zal treden. Dit systeem zal vooral toepasbaar zijn in de volgende gevallen:
 - a. bij kortdurend onderhoud waarbij kosten naar verwachting beperkt zullen zijn, en
 - b. voor lokale en incidentele congestie die op relatief korte termijn verholpen kan worden en waar het risico op kostenoverschrijding laag is.
3. Opschalen naar nieuw systeem voor congestiemanagement. Dit is aan de orde bij congesties met een meer structureel karakter of met een grote omvang. Dan is een systeem noodzakelijk dat meer waarborgen kent om de kosten in de hand te houden en waarbij ook de juiste signalen worden afgegeven naar marktpartijen. Dit betreft het systeem dat in de paragraaf hiervoor is genoemd.

Criteria waarvan de keuze tussen de bovenstaande drie opties in ieder geval zal afhangen betreffen:

- Incidentele/structurele congestie
- Verwachte duur van de transportschaarste
- Grootte tekort aan capaciteit
- Mogelijkheden om congestie op andere manieren op te lossen (met minder ingrijpende instrumenten)
- Netveiligheid

In de AMvB zal worden geregeld dat er een beoordelingsmoment is om te kunnen bepalen of en wanneer er een noodzaak is voor een overgang van het ene (op basis van de gewijzigde MR) naar het andere (op basis van de AMvB) congestiemodel gegeven de omvang en structurele aard van optredende congestie. Daarbij moet helder zijn onder welke condities deze overgang wordt gemaakt en wie daarvoor verantwoordelijk is. Hoe hoger

de te verwachten kosten van de congestie, hoe sterker de noodzaak zal bestaan voor het zware systeem.

Afsluiting

Met deze voorstellen ben ik van mening dat de doelstellingen van een efficiënt, duurzaam en betaalbaar energienet het meest tot hun recht komen. Het beoogde systeem biedt zowel kansen voor (duurzame) energieproducenten als voordelen voor de eindgebruikers. Ik verwacht daarbij dat uw Kamer door middel van deze uitvoerige brief voldoende informatie en inzicht heeft om een goede afweging te kunnen maken in het kader van het onderhavige wetsvoorstel.

De minister van Economische Zaken,
M. J. A. van der Hoeven

Bijlagen

- 1. Nadere onderbouwing kostenallocatie (bijgaand)**
- 2. Toelichting kenmerken congestiemanagement (bijgaand)**
- 3. Onderzoeken ter ontwikkeling systeem voor congestiemanagement (bijgaand)**
- 4. rapport D-cision en Brattle Group (Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer)**
- 5. ECN rapport (Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer)**

Nadere onderbouwing kosten

Kosten verbonden aan congestiemanagement

De kosten voor congestiemanagement vallen onder te verdelen in twee categorieën. Enerzijds gaat dit om de systeemkosten die de netbeheerders moeten maken voor aanpassing van de handel en bedrijfsvoering. Deze kosten zijn beperkt. Anderzijds worden de kosten bepaald door de operationele kosten voor het uitvoeren van congestiemanagement. Dit zijn de zogenaamde redispatch kosten die gemoeid zijn met het afregelen van productie-eenheden binnen het congestiegebied en het opregelen van productie-eenheden buiten het congestiegebied.

De omvang van de kosten wordt bepaald door een aantal factoren:

- De incidentie van congestie, die wordt bepaald door het al dan niet tegelijk inzetten van de volledige productiecapaciteit die elektriciteitsproducenten bezitten.
- De tijdelijke transportschaarste op het net: de *hoeveelheid* elektriciteit die afgeregeld moet worden binnen het congestiegebied en opgesteld moet worden buiten het congestiegebied
- De marktprijs voor enerzijds het afregelen en anderzijds het opregelen.

Ter indicatie: voor de oplossing van situatie in het Westland zijn tot nog toe de volgende kosten gemaakt:

- redispatch kosten (het op- en afregelen van producenten): totaal ongeveer 300 000 euro
- overige kosten (investeringskosten in IT en operationele kosten als beheer systemen en extra personele kosten) ongeveer 800 000 euro.

Aangezien deze factoren afhankelijk zijn van een grote hoeveelheid aan subfactoren (bv. weersomstandigheden) is lastig voorspelbaar hoe hoog de operationele kosten van congestiemanagement zullen zijn. Echter, op basis van de door TenneT voorspelde ontwikkelingen in Nederland is de verwachting dat er zich tussen 2010 en 2016 meerdere momenten zullen voordoen waarbij de kans op transportschaarste zeer reëel is. Met name vanaf 2012 voorspelt TenneT kans op serieuze congestie.

Op basis van historische biedingen op de *day-ahead* markt heeft TenneT een berekening gemaakt van de mogelijke omvang van de kosten, rekening houdend met zowel geringe als meer substantiële congestiesituaties. Uit de simulatieberekening, waarbij is aangenomen dat het congestiemanagementsysteem partijen geen ruimte biedt voor strategisch gedrag, komt naar voren, dat de verschillen t.o.v. de relevante marktprijs oplopen van één tot enkele tientallen eurocenten per MWh bij geringe congestie tot enkele euro's bij substantiële congestie (> 50 MW).

De afhankelijkheid van de niet voorzienbare frequentie en omvang van de congestie maakt het onmogelijk om een betrouwbaar beeld te schetsen van de te verwachten totale kosten, doch de simulatieberekeningen geven de indicatie dat het om een bedrag van minder dan € 50 mln per jaar zal gaan.

ECN komt op basis van andere veronderstellingen uit op € 30–47 mln. Belangrijke factor bij het verschil tussen deze ramingen is de inschatting van wat er werkelijk zal worden gerealiseerd aan additioneel productievermogen. Dit hangt voor het overgrote deel af van commerciële en niet te voorspellen afwegingen van marktpartijen. De ramingen zijn echter wél zo robuust dat het verantwoord wordt geacht de volgende conclusie te trekken: de kosten zijn slechts een fractie van de verwachte baten.

Kostenallocatie

Gelet op het doel van het wetsvoorstel ligt het in de rede om zo min mogelijk kosten neer te laten slaan bij producenten van duurzame elektriciteit en een groter deel bij producenten van niet-duurzame elektriciteit. Het voorstel is om de kosten zo veel mogelijk neer te leggen bij de producenten via bestaande marktmechanismen. Daarbij spelen de volgende overwegingen een rol:

- Indien alle kosten voor congestiemanagement zouden worden gesocialiseerd over de eindgebruikers bestaan er te weinig prikkels voor producenten om de kosten voor het op- en afregelen laag te houden. Ervaringen in andere Europese lidstaten lijken dit te onderschrijven. In landen waar de kosten van congestiemanagement bij de netbeheerders terecht komen blijken de kosten te kunnen oplopen van 47 (Frankrijk, 2007) tot 440 miljoen euro (Spanje, 2008). Dit is een belangrijke reden geweest om nauwkeurig te kijken naar verschillende congestie management systemen en de mogelijkheden tot het beperken van de gerelateerde kosten.
- In de motie Spies heeft de Kamer gevraagd te onderzoeken welke juridische mogelijkheden er zijn om ervoor te zorgen dat producenten meebetalen aan de kosten van congestiemanagement. Een mogelijkheid is om – zoals nu gebeurt voor het systeem van congestiemanagement in het Westland – de kosten te socialiseren, waarbij alle afnemers in Nederland een evenredig deel van de kosten dragen. Het is echter ook denkbaar dat de afnemers in het congestiegebied een groter deel van de kosten dragen dan de afnemers buiten het congestiegebied. Ook is het denkbaar dat de kosten voor een groter deel neerslaan bij invoedende afnemers (producenten). In dat kader is het van belang erop te wijzen dat tarieven die worden vastgesteld en geïnd door de netbeheerder altijd zijn gereguleerd. De Europese Richtlijn 2009/28 bevat geen enkele bepaling ten aanzien van kosten en de toedeling daarvan aan partijen. De enige expliciete inbreuk die dezelfde Richtlijn maakt om het non-discriminatiebeginsel uit de Richtlijnen voor de interne markt is de discriminatie tussen duurzaam en niet-duurzame energie bij het fysieke transport op het net. De EU richtlijnen staan geen discriminatie toe bij de verdeling van netkosten tussen producenten van duurzame en niet duurzame elektriciteit. Daar waar de kosten van congestiemanagement terecht komen in gereguleerde tarieven, kunnen deze daarom alleen aan generieke groepen gebruikers van het net worden toegedeeld. Het in netbeheerderstarieven onderscheid maken tussen groene en grijze producenten is derhalve geen optie.
- Zowel onderscheid tussen duurzaam en niet-duurzaam als binnen de categorie duurzaam op basis van CO₂ eigenschappen behoort dus niet tot de mogelijkheden bij het toebedelen van de kosten. Dat zou betekenen dat de kosten die bij de netbeheerders terecht komen deels betaald zouden moeten worden door de producenten van duurzame energie en deze derhalve zouden moeten meebetalen aan hun eigen voorrang. Dat druist in tegen de achtergrond en motivatie die verbonden zijn aan het principe van voorrang voor duurzame productie. Het is – gelet op de intentie van dit wetsvoorstel – niet acceptabel dat duurzame producenten meebetalen aan hun eigen voorrang. Daarom wil ik het mechanisme voor congestiemanagement zo inrichten dat er zo min mogelijk kosten bij de netbeheerder terecht komen.
- Eindverbruikers hebben aanzienlijke baten als gevolg van grotere beschikbaarheid van efficiënter productievermogen. Dit zal relatief gezien leiden tot lagere energieprijzen. Ook de hoeveelheid duurzame energie kan door een efficiënter aansluitbeleid toenemen. Deze maat-

schappelijke baten rechtvaardigen dat de eindverbruiker aan het systeem bijdraagt.

- Het rapport van ECN laat zien dat in alle onderzochte scenario's aanzienlijke baten naar de producenten vloeien. Op basis van het profijtbeginsel vind ik het gerechtvaardigd dat een deel van de kosten worden gedragen door (niet-duurzame) producenten.

Producenten van duurzame energie zullen in principe worden uitgesloten van deelname aan het congestiemanagement, waardoor ze ook geen kosten op zich te hoeven nemen. Echter, als de congestie binnen een bepaald gebied niet opgelost kan worden met uitsluitend het afregelen van niet-duurzame energie, zullen toch ook de duurzame producenten binnen dit gebied betrokken moeten worden bij congestiemanagement. Op dat moment is er dus voor (een deel van de) producenten van duurzame energie geen voorrang mogelijk. Dit betekent dat producenten van duurzame energie in deze specifieke gevallen wel degelijk te maken kunnen krijgen met de kosten van congestiemanagement.

Prikkels voor de netbeheerder

Producenten geven aan dat netbeheerder maximaal geprikkeld moet worden om te investeren in infrastructuur en dat het niet aan de producenten ligt dat die investeringen nu niet voldoende blijken te zijn. Kosten van congestiemanagement zouden volgens deze marktpartijen daarom bij netbeheerder terecht moeten komen. Een groot gedeelte van de elektriciteitsproducenten zien de netbeheerders als verantwoordelijke voor het ontstaan van congestie. Zij hebben immers de wettelijke plicht om voldoende transportcapaciteit te kunnen aanbieden terwijl de producenten zich geconfronteerd zien met eventuele beperkingen in transportcapaciteit. Producenten waarschuwen dat verzekerd moet zijn dat netbeheerders een financiële prikkel hebben voor het efficiënt oplossen van transportbeperkingen.

Netbeheerders geven op hun beurt aan dat er een informatiebeperking is waardoor zij niet op tijd en zeker weten waar en wanneer er productiecapaciteit bijkomt en daardoor de benodigde investeringen in de infrastructuur *niet op tijd kunnen realiseren*. Hierbij speelt de informatievoorziening vanuit producenten richting de netbeheerders een belangrijke rol. In het kader van het onderzoek dat de NMa op verzoek van EZ heeft verricht naar de beschikbaarheid van (voldoende) aansluit- en transportcapaciteit, heeft de NMa de minister op 24 september jl. laten weten dat Enexis (evenals Westland Infra) voldoende maatregelen hebben genomen om in de groeiende capaciteitsbehoefte te voorzien en dat zij daarmee hebben voldaan aan hun verplichtingen op grond van artikel 16, eerste lid, onderdelen c, d en j en artikel 21 van de Elektriciteitswet 1998. De uitkomsten van dit onderzoek geven derhalve ook geen aanleiding om additionele investeringsprikkels voor netbeheerders in te bouwen.

De visie van EZ is dat de prikkel waar producenten in de consultaties aan refereren reeds voortvloeit uit de wettelijke aansluitplicht. Kosten voor de uitvoering van deze wettelijke taken van de netbeheerder worden doorberekend aan aangeslotenen. Het managen van congestie is een dienst die wordt geleverd aan producenten in verband met het transport van elektriciteit en niet aan eindgebruikers. Bovendien is een belangrijk doel van congestiemanagement het in de tijd naar voren kunnen halen van een fysieke aansluiting in de wetenschap dat hierdoor transportschaarste zou kunnen optreden. Er is op basis van het principe van kostenveroorzaking geen reden de kosten bij netbeheerders neer te leggen.

Toelichting kenmerken congestiemanagement

In deze bijlage wordt een nadere toelichting gegeven op enkele kenmerken van congestiemanagement, de positie ten opzichte van deze kenmerken zijn reeds in de brief genoemd:

1. Welke producenten krijgen voorrang?
2. Betrokkenheid interconnectoren bij congestiemanagement
3. Nadere rangorde voorrang voor duurzaam en congestiemanagement
4. Vrijwillige deelname congestiemanagement door duurzame elektriciteitsproducent

2.1. Welke producenten krijgen voorrang?

Voor de toepassing van congestiemanagement en voorrang voor duurzaam is het van belang om vast te stellen welke elektriciteitsproducenten voorrang krijgen voor transport van hun te produceren elektriciteit.

Het wetsvoorstel bepaalt dat in elk geval duurzame elektriciteit voorrang krijgt indien zich congestie voordoet. In artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998 staan de definities van duurzame elektriciteit, hernieuwbare energiebronnen en biomassa die zijn overgenomen uit de bestaande richtlijn 2001/77/EG. De nieuwe richtlijn 2009/28/EG breidt de hernieuwbare bronnen verder uit met aerothermische, geothermische, hydrothermische energie en energie uit de oceanen. Het uitgangspunt van richtlijn 2009/28/EG blijft echter ongewijzigd: elektriciteit is uitsluitend duurzaam indien het is opgewekt uit de in de richtlijn genoemde hernieuwbare bronnen.

De derde elektriciteitsrichtlijn verwijst expliciet naar richtlijn 2009/28/EG. Volgens artikel 15, vierde lid, van die richtlijn kan de lidstaat een netbeheerder ertoe verplichten om bij het inschakelen van stroomproductie-eenheden voorrang te geven aan productie-installaties die gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen, afvalstoffen of hoogrenderende WKK. Momenteel wordt nog bekeken of het mogelijk en wenselijk is dit artikel van toepassing te laten zijn op hoogovensgas.

Elektriciteit afkomstig uit hoogrenderende WKK-installaties zoals gedefinieerd in richtlijn 2004/8/EG wordt op grond van artikel 8 van deze richtlijn ook voorrangrechten toebedeeld. Dit is bij nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel inmiddels op wetsniveau vastgelegd.

Tenslotte zal ook productie uit afvalverbrandingsinstallaties voorrang bij transport krijgen. Daarvoor geldt de volgende argumentatie. Het is essentieel dat afval bij een constante, hoge temperatuur wordt verbrand. Het regelen van de elektriciteitsproductie van een afvalverbrandingsinstallatie zou invloed hebben op dit verbrandingsproces, hetgeen ten koste zou gaan van de schone verbranding van het afval. Om deze reden is een voorrangregeling van belang. Deze benaderingswijze wordt onderschreven in de juridische status van deze installaties. Zij worden niet beschouwd als primaire productiebedrijven, maar zij hebben de wettelijke taak afval te verbranden. De bijproducten bij het verbranden van afval zijn warmte en elektriciteit. Een deel (ongeveer 48%) van deze elektriciteit wordt opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen. De wettelijke taak, opgenomen in het Besluit verbranden afvalstoffen, betreft de implementatie van verplichtingen omtrent afvalbeheer en afvalverbranding op grond van artikel 9, achtste lid, van richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257) en richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PbEG L 332). Deze taak om afval te verbranden betreft een taak van algemeen belang

en kan niet worden stopgezet om een probleem op een heel ander vlak, te weten congestie op het elektriciteitsnet, op te lossen.

Niet alle producenten gebruiken uitsluitend fossiele of uitsluitend hernieuwbare bronnen – er zijn immers ook installaties waarin zowel kolen als biomassa wordt gestookt – zodat het duurzame karakter van de productie per installatie kan variëren. Dit zijn de zogenaamde hybride installaties. Op basis van de non-discriminatie beginselen uit de Europese Richtlijnen bestaat er geen mogelijkheid productievermogen uit hybride installaties voorrang te verlenen. Zolang het technisch niet mogelijk is onderscheid te maken in de verschillende productiestromen, vindt er in geval van voorrangverlening voor het niet-duurzaam geproduceerde deel ongeoorloofde discriminatie plaats van volledig grijze producenten. Daar komt bij dat voorrangverlening voor hybride installaties ongewenst strategisch gedrag van marktpartijen in de hand werkt. Zo kan er om economische redenen met de hoeveelheid gebruikte hernieuwbare brandstof binnen het productieportfolio worden geschoven.

2.2 Betrokkenheid interconnectoren bij congestiemanagement

De afspraken die momenteel tussen de lidstaten van de Centraal-West Europese regio worden gemaakt over grensoverschrijdende handelsstromen leiden ertoe dat deze op elkaar worden afgestemd en dat bij het toewijzen van capaciteit op de interconnectoren ook rekening wordt gehouden met binnenlandse congestie. EZ constateert dat de Europese ontwikkelingen op het gebied van marktkoppeling de interconnecties zullen betrekken bij het managen van congestie. Van belang hierbij is wel dat nationale systemen moeten aansluiten bij de internationale afspraken. Hierbij wordt de markt een grote rol toebedacht terwijl de netbeheerder zijn primaire taak behoudt: het bewaken van de netveiligheid. Daarnaast integreert de toekomstige West-Europese flow-based markt koppeling de binnenlandse congestie in de marktkeuzes ten aanzien van import en export. Daardoor zullen de interconnectoren op relatief korte termijn impliciet betrokken worden bij congestiemanagement. Nederland is in internationaal verband actief bezig om dit systeem van marktkoppeling te realiseren. Om deze reden worden interconnecties op dit moment niet betrokken bij deelname aan het Nederlandse congestiemanagement. Het voornemen is om in de loop van 2010 de zogenaamde «day-ahead»-markten van Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk en Duitsland te koppelen. Tevens wordt gewerkt aan koppeling tussen de «intraday»-markten van deze landen. Deze stappen vergen afstemming van de procedures voor deelname aan deze markten; de spelregels rond congestiemanagement zullen in lijn moeten zijn met deze Europees overeengekomen regels.

2.3. Nadere rangorde voorrang voor duurzaam en congestiemanagement

Een nader onderscheid binnen de categorie duurzame elektriciteit is niet relevant zolang het terugregelen van grijze productie voldoende is om de congestie op te lossen. Alleen als het afregelen van met fossiele brandstoffen geproduceerde elektriciteit te weinig oplevert om de transport-schaarste op te heffen (of in het congestiegebied slechts duurzame producenten aanwezig zijn), is niet langer uitgesloten dat ook duurzame productie aan congestiemanagement moet meedoen. Zeker in gebieden met alleen duurzaam productievermogen is die kans aanwezig.

Op grond van richtlijn 2009/28/EG is het mogelijk om ten behoeve van congestiemanagement een nader onderscheid te hanteren binnen de categorie duurzame elektriciteit op basis van het criterium regelbaarheid

van de hernieuwbare energiebron en daarmee de regelbaarheid van de elektriciteitsproductie. Hiermee wordt bedoeld op de mogelijkheid om de hernieuwbare energiebron op te slaan en op een later tijdstip alsnog in te zetten (biomassa) en op de vraag of er sprake is van onvermijdbare productie (mestvergisting).

Voorgesteld wordt om in de op te stellen AMvB de volgende nadere rangorde te hanteren bij het toekennen van voorrang op transport:

- a) Niet-duurzame productie zal per definitie geen voorrang krijgen en dient altijd te participeren in congestiemanagement;
- b) Regelbare duurzame elektriciteit (100% biomassa en tevens hoogrenderende WKK) wordt als eerste ook verplicht deel te nemen aan congestiemanagement in situaties waar transportschaarste hiertoe noodzaakt en het afschakelen van grijze productie onvoldoende oplossing biedt;
- c) Niet regelbare duurzame elektriciteit (wind, zon, water, mestvergisting en afvalverbrandingsinstallaties) wordt pas verplicht deel te nemen aan congestiemanagement als in uitzonderlijke gevallen ook het terugregelen van de onder b) bedoelde productie van duurzame elektriciteit onvoldoende is om de transportschaarste op te heffen.

2.4. Vrijwillige deelname congestiemanagement door duurzame elektriciteitsproducent

De enige reden om bij congestie duurzame elektriciteit voorrang te geven bij de transport van elektriciteit, is het niet belemmeren van de productie van duurzame elektriciteit. Het is een expliciete politieke keuze (kamerbreed aangenomen motie): groen moet zo lang mogelijk blijven draaien. Vanuit de wereld van duurzame producenten en met name WKK-producenten, bestaat echter de wens om wel vrijwillig mee te kunnen doen aan het systeem voor congestiemanagement. Daarmee zouden de WKK-producenten hun flexibiliteit in kunnen zetten door in commercieel interessante situaties vrijwillig af te schakelen. Dit komt niet overeen met het oogmerk van het wetsvoorstel en de motie Ten Hoopen, deze partijen wordt daarom niet toegestaan vrijwillig deel te nemen aan congestiemanagement. Dit behoeft echter nuance.

De elektriciteitsproductie van met name de producenten die voorrang genieten kent onzekerheden en is moeilijk exact te prognosticeren (met name wind), er zullen dus afwijkingen ontstaan die de producent niet kan corrigeren. Duurzame producenten zouden aan een vrijwel onuitvoerbaar programma worden gebonden waardoor deze bij afwijkingen de volle onbalanskosten zouden moeten dragen. Een mogelijkheid tot aanpassing van het programma na sluiting van de procedure van het congestiemanagement is daarom wenselijk. Bijvoorbeeld windenergie producenten, zij kunnen nog anticiperen op een veranderende weersvoorspelling, kolencentrales met technische beperkingen kunnen nog corrigeren en flexibele WKK's kunnen geld verdienen aan het aanbieden van compenserend vermogen aan minder goed regelbare producenten. Door deze flexibiliteit te houden is deze optie ook neutraal voor de netveiligheid. Om bovenstaande redenen behouden producenten die voorrang genieten wel de vrijheid voor deelname aan de intraday-handel in het congestiegebied, na het sluiten van de veiling.

Onderzoeken ter ontwikkeling systeem voor congestiemanagement

Hieronder volgt nadere informatie over de onderzoeken die hebben plaatsgevonden ter ondersteuning van de ontwikkeling en keuze van het systeem voor congestiemanagement. Allereerst wordt inzage gegeven over de randvoorwaarden en toetsingscriteria, vervolgens wordt het onderzoek van D-Cision en Brattle toegelicht, met daarbij een samenvatting van de reacties van marktpartijen. Tot slot wordt er inzicht verschaft in de studie van Energieonderzoekscentrum Nederland (ECN) waarin een kwantificering van de modelkeuze is gemaakt.

Het rapport van D-Cision en Brattle is reeds op 8 juli 2009 gepubliceerd op de website van het Ministerie van Economische Zaken, maar is voor de volledigheid als bijlage toegevoegd. Het rapport van ECN wordt ook als bijlage meegestuurd en zal ook via de website van het Ministerie kunnen worden geraadpleegd.

3.1. Randvoorwaarden en toetsingscriteria congestiemanagementsysteem

Ten aanzien van de ontwikkeling van een systeem voor congestiemanagement heeft EZ randvoorwaarden en toetsingscriteria vastgesteld. Hieronder volgt voor beiden een opsomming.

Randvoorwaarden:

- Het systeem zorgt voor een optimale benutting van het net in geval van congestie.
- Het systeem maakt het mogelijk om duurzaam opgewekte elektriciteit met voorrang te transporteren.
- Er is sprake van gelijke behandeling van marktpartijen; het systeem discrimineert dus niet tussen bestaande en nieuwe marktpartijen.
- Het systeem sluit aan bij de huidige marktregels binnen de elektriciteitsmarkt.
- Het systeem tast de netveiligheid niet aan

Toetsingscriteria:

- Past binnen Europese regelgeving
- Economisch efficiënt
- Netveiligheid gewaarborgd
- Transparant
- Uitvoerbaar en handhaafbaar
- Haalbaar qua implementatietermijnen

3.2. Onderzoek voor ontwikkeling systeem van congestiemanagement

Adviesbureaus D-Cision en Brattle Group hebben in opdracht van EZ meerdere modellen onderzocht voor de uitvoering van congestiemanagement. Deze modellen bewegen zich tussen een volledig gecentraliseerd systeem dat wordt aangestuurd door de netbeheerder en een systeem dat volledig aan de markt wordt overgelaten. Het betreft onderzoek naar beheerssystemen die het mogelijk maken om in geval van congestie te zorgen voor een toewijzing van de schaarse transportcapaciteit. Dit systeem dient daarbij uitvoering te geven aan het principe van voorrang voor duurzaam door bij die toewijzing van transportcapaciteit voorrang te verlenen aan duurzaam opgewekte elektriciteit.

Kern van het advies

Op basis van haar analyse heeft D-Cision het zgn. hybride redispatch model aan EZ geadviseerd.

In dit model organiseert TenneT een markt voor «congestierechten». Producenten moeten aangeven hoeveel ze over hebben voor het recht om te mogen produceren, indien er congestie optreedt. Op basis hiervan wordt een congestieprijs vastgesteld op een zodanige hoogte dat er voldoende productie afvalt om congestie te voorkomen. Er is dus sprake van een veilingstelsel waarbij de TSO producenten met het laagste bod (dwz de duurste installaties) vraagt om af te regelen. TenneT is vervolgens verantwoordelijk voor de aankoop van extra geproduceerde elektriciteit ter compensatie van het wegvallen van voorgenomen productie in het congestiegebied en brengt daarvoor de APX-prijs in rekening bij de betreffende producenten. Het verschil tussen de kosten hiervan en de baten van de congestierechten kan positief of negatief uitpakken voor TenneT.

3.3. Consultatie marktpartijen

Gedurende dit dossier zijn er veelvuldig informatiebijeenkomsten en consultaties geweest met belanghebbenden en anderszins betrokkenen. Argumenten ten aanzien van de modelkeuze voor het systeem van congestiemanagement omvatten ondermeer een zo beperkt mogelijk ingrijpen in de huidige werking van de elektriciteitsmarkt, maar bovenal is de meest prominente factor ten aanzien van de modelkeuze dat de kosten niet zouden neerslaan bij desbetreffende partij. De positie van belanghebbenden met betrekking tot het rapport van D-Cision/Brattle resumeer ik in algemene zin als volgt:

- Conventionele elektriciteitsproducenten onderkennen de eisen van voorrang voor duurzaam, maar wensen niet de daaruit voortvloeiende kosten volledig te moeten dragen. In plaats daarvan zouden de kosten moeten worden neergelegd bij de netbeheerder, waarna deze (mogelijk deels) in aanmerking komen voor verwerking in de tarieven, de netbeheerder heeft immers veelal onvoldoende tijd geïnvesteerd in netuitbreiding. Opbrengsten voor de netbeheerders bij congestie zijn daarnaast per definitie ongewenst, aangezien dit tot een prikkel tot congestie en niet investeren kan resulteren. Tevens is van belang om niet meer dan nodig in te grijpen in de bestaande werking van de elektriciteitsmarkt en dat ook geprognosticeerde elektriciteitsstromen uit het buitenland betrokken worden bij het oplossen van congestie.
- Voor duurzame elektriciteitsproducenten is de feitelijke voorrang voor duurzaam het belangrijkste en daarbij zouden zij zo min mogelijk met kosten moeten worden geconfronteerd. Voor elektriciteitsproducenten met een hybride karakter is het belangrijkste standpunt om beschouwd te worden als duurzame producent binnen het systeem. Daarnaast is voor wind en afvalverbranding van belang dat deze vrijwel onmogelijk exacte prognoses van elektriciteitsproductie kunnen doen.
- Voor afnemers van elektriciteit is het belangrijkste argument dat de kosten neer zouden moeten slaan bij de elektriciteitsproducent die congestie veroorzaakt in plaats van bij de netbeheerder. Doorberekening van de kosten in de tarieven richting de afnemers is ongewenst. Voor de zakelijke afnemers is ook van belang dat de bestaande processen en werking van de elektriciteitsmarkt zo min mogelijk wordt beïnvloed door het systeem voor congestiemanagement.
- Voor de netbeheerders is allereerst een goede waarborging van de netveiligheid van belang, daarnaast is men van mening dat een gebrek aan investeringen niet de reden is voor congestie en dat daarom de kosten van congestiemanagement niet zouden moeten worden afgewenteld op de netbeheerder.

3.4. ECN rapport en conclusies

Uit de analyse van ECN volgt dat de baten van congestiemanagement de bijbehorende redispatch kosten met een orde van grootte overstijgen. Uit de analyse blijkt dat de baten in vrijwel alle scenario's significant zijn, zowel voor consumenten als voor producenten. Ze liggen in de orde van grootte van enkele honderden miljoenen Euro's per jaar. Daarbij moet wel worden gezegd dat de feitelijke invulling van het congestiemanagement systeem gevolgen heeft voor de hoogte van de redispatch kosten. Bovendien heeft de invulling van het congestiemanagement systeem gevolgen voor de verdeling van de kosten. Daarnaast kennen de verschillende systemen elk de nodige voor- en nadelen voor wat betreft de economische efficiëntie, toegankelijkheid en de eventuele directe of indirecte blootstelling van de netbeheerder en consumenten aan risico's zoals strategisch gedrag.

Uit de evaluatie van de onderzochte congestiemanagementsystemen blijkt dat het «system redispatch» model met doorberekening van kosten aan de producenten gevoelig is voor strategische gedrag, met name voor aanpassing van het biedvolume in de markt voor af te schakelen vermogen. Daarnaast is dit systeem niet efficiënt voor wat betreft de lange termijn. Vanwege het feit dat dit systeem compensatie biedt voor afschakeling kent het een verminderde prikkel om inefficiënte installaties in congestiegebieden uit productie te nemen. Het «market redispatch» model laat zeer sterke distributieve effecten zien, waarmee bovendien het risico op prijsopdrijving in de elektriciteitsmarkt bestaat omdat er een reëel gevaar is dat de kosten van productie en transmissie zo hoog worden dat er minder productie wordt aangeboden. Daarnaast is dit systeem eveneens gevoelig voor strategisch gedrag op de markt voor af te schakelen vermogen. In het «hybrid redispatch» model staat de netbeheerder bloot aan de risico's dat de kosten voor redispatch niet gedekt worden door de inkomsten voor transmissie, wat bovendien versterkt kan worden door strategisch gedrag van de producenten. Tot slot is de efficiëntie van redispatch, in geval van de «market agent» benadering, afhankelijk van het al of niet ontstaan van een efficiënte en voldoende liquide markt voor productievermogen. Indien dit systeem geïmplementeerd zou worden lijkt het raadzaam om additionele regelgeving in te voeren waarmee het ontstaan van een dergelijke markt bevorderd zou worden. Als alternatief op de genoemde systemen concludeert ECN dat een «hybrid redispatch» model met doorberekening van kosten aan de producenten overwogen zou kunnen worden. Met een dergelijk systeem zouden zowel de geïdentificeerde nadelen van het «system redispatch» model met doorberekening van kosten, als de geïdentificeerde nadelen van het «hybrid redispatch» model overkomen worden.

3.5. Uitwerking in AMvB

Op basis van de adviezen van D-cision en ECN wordt gewerkt aan een nadere uitwerking van het hybride model. Dit model kent echter ook belangrijke nadelen waar ook marktpartijen op hebben gewezen. Daarom worden tevens elementen van het market agent model betrokken bij de verdere ontwikkeling. De uiteindelijke vormgeving zal nadrukkelijk nog worden geconsulteerd in de markt en onderstaande weergave is daarvoor een eerste aanzet.

Het systeem dat in de AMvB verder zal worden uitgewerkt en dat momenteel in ontwikkeling is gaat uit van impliciete redispatch van productievermogen. Alle marktpartijen boven een van tevoren vastgesteld minimum productieniveau in gebieden waar sprake is van potentiële congestie dienen hun productievermogen op de day ahead markt in te bieden

voor het verkrijgen van transportrechten. Indien blijkt dat er op basis van de totale geplande transportvolumes inderdaad congestie zal gaan ontstaan, worden de duurste (niet-duurzame) centrales afgeroepen om niet of slechts deels te produceren. Vervolgens zal TenneT buiten de congestieregio de goedkoopste nog beschikbare biedingen afroepen teneinde de balans in het systeem te herstellen. Deze producenten krijgen betaald conform hun bieding.

Het mechanisme zal ervoor zorgen dat de landelijk geldende prijs voor elektriciteit wordt bepaald op dezelfde wijze als die nu ook op de APX tot stand komt (de zgn. market clearing price of MCP). Daarnaast wordt op basis van de biedingen van niet-duurzame producenten in het congestiegebied en de omvang van de congestie bepaald welke toeslag de producenten die wel mogen produceren aanvullend moeten betalen. Deze toeslag wordt door TenneT benut als financiering voor het compenserende vermogen elders en wordt als zodanig bekostigd door de betrokken producenten in het congestiegebied. Alleen in het geval dat deze toeslag onvoldoende bijdraagt in de kosten voor compenserend vermogen, zal het surplus door TenneT in de tarieven worden doorberekend aan eindverbruikers. Dit mechanisme zal zo efficiënt en kostenneutraal mogelijk moeten worden uitgevoerd. Duurzame producenten die expliciet hebben ingeboden voor een lagere prijs dan de MCP (zal in vrijwel alle gevallen zo zijn uitgaande van de laagste marginale kosten) zijn verzekerd van transport en krijgen deze MCP uitbetaald voor de aangeboden productie. Bij deze impliciete redispatch vinden alle transacties in één keer plaats, er hoeft geen tweede veilingronde plaats te vinden nadat er congestie is geconstateerd.