

Vergaderjaar 2011–2012

32 774

Besluit congestiemanagement elektriciteit

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN, LANDBOUW EN INNOVATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2012

Op 19 december 2011 berichtte ik uw Kamer over de voortgang inzake congestiemanagement en voorrang voor duurzaam. Daarbij heb ik ook gewezen op de brief van de Europese Commissie van 3 oktober 2011, waarin de Commissie aangeeft dat het Nederlandse biedingsstelsel voor congestiemanagement past binnen de relevante Europese regelgeving. Wel dient er op te worden toegezien dat de netbeheerder waar mogelijk voldoende transportcapaciteit realiseert om congestie op te heffen. Ook wordt aangegeven dat een voorrangbehandeling van duurzaam geproduceerde elektriciteit bij de kostentoekening alleen mogelijk is op basis van een expliciete openbare dienstverplichting van de netbeheerder. Tenslotte stelt de Commissie dat de kosten van het systeem niet vallen onder Verordening 838/2010.

In de paragraaf «differential treatment of renewables» geeft de Commissie meer specifiek aan dat de beoogde wijze van voorrang voor duurzaam en mogelijke kostentoekening aan grijze producenten in het congestiegebied alleen mogelijk is indien dit objectief gerechtvaardigd wordt. Inmiddels heeft over de invulling hiervan nader informeel overleg tussen het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Europese Commissie plaatsgevonden. Dit heeft bevestigd dat de manoeuvreerruimte klein is; daarom concludeer ik het volgende.

1. Voorrang voor duurzaam

Richtlijn 2009/28/EC staat zowel voorrang op de toegang tot het net als voorrang bij distributie en transmissie voor. De wijze waarop voorrang voor duurzaam moet worden verleend, wordt niet door de richtlijn voorgeschreven. Uitgangspunt is te komen tot zo min mogelijk belemmeringen voor duurzaam geproduceerde elektriciteit. Omdat in Nederland de aansluiting op het net voor zowel groen als grijs gegarandeerd is, kan alleen echt van voorrang voor duurzaam worden gesproken, als deze wordt gegeven bij distributie en transmissie, zoals dat nu in Nederland is

uitgewerkt. Daarbij wordt congestiemanagement getraptd ingezet voor bepaalde categorieën producenten, waarbij conventionele grijze productie als eerste wordt gereduceerd, gevolgd door uit WKK en biomassa geproduceerde elektriciteit en als laatste zon-PV en windenergie. Op deze wijze wordt verzekerd dat, voor zover dit technisch verantwoord is, alle aangeboden duurzaam geproduceerde elektriciteit wordt getransporteerd.

Hieruit kan ook worden afgeleid dat alleen die producenten waarop congestiemanagement wordt toegepast, deel kunnen nemen aan de biedingen om productievermogen te beperken. Deelname aan de biedingen om productie af te regelen door producenten waarop congestiemanagement niet van toepassing is, zou tot uitkomsten kunnen leiden die tegengesteld zijn aan het «voorrang voor duurzaam» principe uit Richtlijn 2009/28/EC, namelijk het onnodig afregelen van duurzaam vermogen.

2. Kostenallocatie

Met artikel 24a, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 is beoogd de kosten van congestie neer te leggen bij de producenten die deelnemen aan het systeem van congestiemanagement in een congestiegebied, om een sterke prikkel te bewerkstelligen om kosten zo laag mogelijk te houden en bij het plannen van nieuwe productiecapaciteit rekening te houden met de beschikbare capaciteit op het net. Naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is er voor gekozen artikel 24a, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 voorlopig niet in werking te laten treden en over dit aspect in gesprek te gaan met de Europese Commissie is. Momenteel worden de kosten van congestiemanagement verrekend in de transportkosten (gesocialiseerd).

De Commissie betoogt dat congestiemanagement een vorm van balancering is, en anders in elk geval behoort tot de taken van netbeheerders, en dat de kosten uiteindelijk ook moeten voldoen aan de criteria van het derde energiepakket (non-discriminatoire, transparant). Dat zij apart en op een andere manier in rekening worden gebracht, doet hier volgens de Commissie niets aan af. Er kan daardoor geen onderscheid gemaakt worden tussen grijze en groene producenten, ook al hebben deze in Richtlijn 2009/28/EC een bijzondere positie, tenzij dit gerechtvaardigd is vanuit het kostenveroorzakingsprincipe. Dat laatste is lastig aan te tonen, de mate van congestie wordt in eerste instantie bepaald door de beschikbare transportcapaciteit in relatie tot het opgestelde vermogen, niet door de wijze van productie. Een mogelijkheid om een onderscheid te kunnen maken tussen groene en grijze producenten bij het doorberekenen van kosten is volgens de Commissie een openbare dienstverplichting op te leggen aan de netbeheerders (artikel 3 van Richtlijn 2009/72/EC). In het overleg met de Commissie is verkend hoe een dergelijke verplichting er uit zou kunnen zien. Dit lijkt juridisch dusdanig gecompliceerd en is omgeven met zoveel onzekerheden omtrent de houdbaarheid van de instrumenten die onder de dienstverplichting zouden vallen, dat dit geen begaanbare weg biedt.

Op basis van het bovenstaande concludeer ik dat er bij de toerekening van de kosten van congestiemanagement geen onderscheid gemaakt kan worden tussen grijze en groene producenten. Er resteren dan twee mogelijkheden, zonder in conflict te komen met Europese regelgeving: verrekenen van de kosten in de transporttarieven (socialisering) en doorberekening van de kosten aan alle producenten. De voor- en nadelen van beide opties werk ik hieronder uit.

A. Socialisering van kosten.

Deze uitwerking betreft feitelijk het voortzetten van de huidige situatie. De AMvB, die thans voor advies bij de Raad van State ligt, sluit hier op aan. Er is sprake van een gelijk speelveld, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de bezwaren van de Raad van State en aan de Europese Commissie. Kortom, deze oplossing is duidelijk, juridisch houdbaar en de implementatie ervan is het minst complex. Een nadeel is dat de kosten van congestiemanagement, in 2009 geraamd op € 30–47 miljoen per jaar, in zijn geheel neerslaan bij de verbruikers van elektriciteit. Producenten ondervinden daardoor ook geen financiële consequenties van hun biedgedrag, waardoor een verhoogd risico ontstaat op ongewenste kosten. Een meerderheid van de Tweede Kamer heeft de regering daarom eerder gevraagd om «de juridische mogelijkheden in kaart te brengen en voorstellen te doen om te bewerkstelligen dat elektriciteitsproducenten meebetalen aan de kosten van congestiemanagement» (motie Spies, Kamerstukken II 2008/09, 28 982, nr. 76).

B. Doorberekening van de kosten aan alle producenten.

Ook deze uitwerking voldoet aan de Europese vereisten voor een gelijk speelveld: zowel grijze als groene producenten in heel Nederland worden aangeslagen voor de kosten van congestiemanagement. Een bijkomend voordeel is dat – conform de motie Spies – de kosten van congestiemanagement bij belangrijke begunstigen van het huidige aansluitingsbeleid worden neergelegd.¹ Bovendien sluit dit aan bij doorbelasting van bijvoorbeeld balanceringskosten en bij de lopende discussie over mogelijke invoering van een producententarief. Deze optie vergt een wetswijziging (artikel 24a), alsook een wijziging van de voorliggende AMvB. Producenten zullen worden geconfronteerd met hogere kosten.

In tegenstelling tot eerder gemaakte beleidskeuzes betalen bij deze uitwerking ook duurzame producenten mee aan de kosten van congestiemanagement. Daar tegenover staan de baten die ook groene producenten hebben van het verruimde aansluitbeleid, waarbij nieuwe producenten aangesloten worden, ook in het geval van een potentieel tekort aan transportcapaciteit. Een keuze die nog open staat is of alleen de producenten in het congestiegebied worden aangeslagen of alle producenten in Nederland. Indien alleen producenten in het congestiegebied met deze extra kostenpost zouden worden geconfronteerd, dan is er een risico op onevenredige belasting van de aldaar gevestigde duurzame producenten (in verband met sterke toename onrendabele top). In de situatie dat ook producenten buiten het congestiegebied meebetalen, vervalt grotendeels de expliciete financiële prikkel om congestie tegen te gaan, omdat de lasten over meer partijen worden verdeeld.

3. Congestie in de praktijk

Nederland kent momenteel één congestiegebied: de Maasvlakte. De netbeheerder van het landelijke hoogspanningsnet past daar sinds april 2011 congestiemanagement toe. Gedurende korte perioden in november 2011 en februari 2012 zijn er ook daadwerkelijk maatregelen (redispatch) genomen vanwege een te grote vraag naar transportcapaciteit. De kosten van deze maatregelen, de opbrengsten voor het afregelen van vermogen binnen het congestiegebied minus de uitgaven voor het opregelen erbuiten, bedroegen respectievelijk € 9,5 miljoen en € 8 miljoen. De actieve inzet van congestiemanagement en de totale kosten over één jaar zijn daarmee vooralsnog minder dan geprognosticeerd. Tegelijkertijd zijn de huidige kosten in zeer korte perioden gemaakt.

¹ Hierbij roep ik in herinnering dat congestiemanagement een wezenlijk onderdeel is van het huidige aansluitbeleid, waarbij nieuwe toetreders (groen en grijs) voor hun aansluiting niet langer hoeven te wachten op capaciteitsuitbreiding van het net en zo eerder toegang krijgen tot de markt. De maatschappelijk baten van dit aansluitbeleid zijn destijds door ECN geraamd op € 450–€ 750 mln per jaar. Deze baten komen deels ten goede van de eindgebruikers middels lagere prijzen (consumentensurplus) en deels ten goede van de producenten middels (eerder) rendement op investeringen (producentensurplus). De beschikbare netcapaciteit wordt aldus efficiënter benut, maar bij piekproductie kan congestie optreden. Tegenover deze baten staan derhalve de kosten van congestiemanagement, die geraamd zijn op € 30–€ 47 mln per jaar. Deze kosten vervallen op het moment dat capaciteitsuitbreiding alsnog is gerealiseerd (TK 2009–10, 31 904, nr. 10).

TenneT werkt momenteel, in samenspraak met de NMa en marktpartijen, aan operationele verbeteringen van het systeem. Het betreft dan onder meer: kwaliteitsverbeteringen in transportprognoses, participatie van verbruikers in het congestiegebied, verbeteren van aantal, tijdigheid en diversiteit van op- en afregelbiedingen, uitbreiden dan wel verbeteren mogelijkheden van het gebruikte ICT-systeem en de doorlooptijden. De NMa is bovendien in het kader van de monitor over het jaar 2011 gestart met een analyse van de eerste resultaten van congestiemanagement door TenneT.

Elders in het land zijn in de afgelopen maanden sporadisch transportproblemen voorgekomen, met name in Zeeland en West-Brabant. Met behulp van technische oplossingen is er een lokale verruiming van transportmogelijkheden gerealiseerd, waardoor er geen kans is op langdurige congestie. In Noord-Nederland (met name rond de Eemshaven) zal naar verwachting in de loop van 2012/2013 wel kans op congestie gaan ontstaan waarop congestiemanagement van toepassing zal zijn. Wanneer dit precies zal gaan plaatsvinden, is sterk afhankelijk van het in bedrijf gaan van de nieuwe eenheden van RWE en NUON.

Zowel op de Maasvlakte als voor Noord-Nederland geldt dat er gewerkt wordt aan structurele oplossing door netuitbreidingen. Voor de Maasvlakte is dit de Randstad 380 kV Zuidring, deze zal begin 2013 gereed zijn, en voor Noord-Nederland is dit de Noord West 380 kV, welke naar verwachting eind 2016 in bedrijf zal worden genomen.

4. Vervolgstappen

Het ontwerpbesluit congestiemanagement elektriciteit ligt momenteel bij de Raad van State. Na ontvangst van het advies van de Raad van State zal het besluit gepubliceerd worden en gelijktijdig met de samenhangende artikelen van de Elektriciteitswet in werking treden. Daarmee krijgt duurzaam geproduceerde elektriciteit voorrang op het net in geval van een tekort aan transportcapaciteit. Bij de toerekening van de kosten (socialisatie) is bovendien sprake van een gelijk speelveld, waarmee deze uitwerking juridisch houdbaar is.

Om het gesignaleerde risico van ongewenste kosten het hoofd te bieden, dient TenneT optimale transparantie in het biedingsstelsel tot stand te brengen, zodat oneigenlijk handelen van marktpartijen snel inzichtelijk wordt. De beoogde operationele verbeteringen moeten hier direct aan bijdragen. De NMa ziet daarbij toe op mogelijk onrechtmatig handelen door betrokken partijen. Uiteraard ziet de NMa er ook op toe dat de netbeheerder zo doelmatig mogelijk te werk gaat bij het realiseren van netuitbreidingen, waarmee het risico op congestie structureel wordt weggenomen.

Teneinde alsnog nader invulling te geven aan de motie Spies, om de kosten van congestiemanagement (voor een deel) te laten dragen door marktpartijen, is het mijn voorstel om die mogelijkheid op te nemen in de bredere discussie over de toerekening van netkosten aan afnemers van het net. Deze discussie vormt onderdeel van het wetgevingstraject STROOM en raakt ook aan Europese vraagstukken rond marktkoppeling en grensoverschrijdende transportcapaciteit.

De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
M. J. M. Verhagen