

Visiedocument

Transportschaarste

*Beleidslijn inzake de schaarste aan transportcapaciteit
op het elektriciteitsnetwerk*

Nederlandse Mededingingsautoriteit

Den Haag, januari 2009

Projectnummer: 102904

Projectteam:

Energiekamer

Kick Bruin

Mathieu Fransen

Jacqueline Kranenburg

Juridische Dienst

Jo Janssen

I. Inleiding

I.1 Aanleiding

1. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) heeft geconstateerd dat er in toenemende mate problemen optreden die verband houden met de (mogelijk toekomstige) schaarste aan transportcapaciteit op het elektriciteitsnetwerk. Steeds vaker ondervinden (potentiële) aangeslotenen problemen, omdat netbeheerders stellen dat er onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar is of in de toekomst zal zijn.
2. De beschikbaarheid van voldoende transportcapaciteit en het verlenen van toegang tot het elektriciteitsnetwerk zijn wettelijke taken van de netbeheerders en vormen in de ogen van de NMa essentiële onderdelen van een goed functionerende elektriciteitsmarkt. Gelet hierop alsmede in aanmerking nemend de signalen uit de markt en de recente ontwikkelingen op het gebied van de schaarsteproblematiek acht de NMa het wenselijk zijn visie ten aanzien van deze problematiek in het onderhavige Visiedocument uiteen te zetten.

I.2 Doel, reikwijdte, opzet

3. Met dit Visiedocument beoogt de NMa zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen aan marktpartijen met betrekking tot zijn algemene visie ten aanzien van de schaarsteproblematiek. Dit moet partijen in de markt waar mogelijk de nodige zekerheid bieden. Opgemerkt zij, dat het niet de bedoeling is deze visie in het onderhavige document tot in detail uiteen te zetten. Het Visiedocument geeft slechts de hoofdlijnen van de visie van de NMa weer en zal voor de NMa richtinggevend zijn bij het beoordelen van concrete situaties.
4. De NMa heeft zich bij het formuleren van zijn visie rekenschap gegeven van de door de minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) uitgezette beleidslijn voor het oplossen van de transportschaarsteproblematiek. Die komt onder meer tot uitdrukking in diverse brieven aan de Tweede Kamer, in de door haar voorgehangen wijziging van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit (hierna: de Regeling) en in het wetsvoorstel voorrang duurzaam. Over de beide beleidsstukken heeft de NMa eerder een Uitvoerings- en handhavingstoets gegeven.
5. In het navolgende worden eerst de problemen omtrent de schaarste aan transportcapaciteit op het elektriciteitsnetwerk nader beschreven (II). Vervolgens komen de beleidsmatige ontwikkelingen op het gebied van de schaarsteproblematiek aan de orde (III). Daarna wordt de visie van de NMa uiteengezet en toegelicht (IV). Afsluitend volgen de conclusies (V).

II. Problemen omtrent schaarste transportcapaciteit

6. Nieuwe partijen ondervinden steeds vaker problemen met betrekking tot de toegang tot het elektriciteitsnetwerk, omdat netbeheerders zich beroepen op een gebrek aan transportcapaciteit. Dit gebrek aan transportcapaciteit vloeit in veel gevallen voort uit het feit dat een groot deel van de capaciteit reeds is gecontracteerd door partijen die deze capaciteit pas in de toekomst geheel of gedeeltelijk zullen gaan gebruiken. In die zin lijkt er vooralsnog, met uitzondering van het Westland, sprake te zijn van een contractuele congestie en niet van een feitelijke, technische congestie. Alhoewel van deze feitelijke congestie grotendeels pas in de toekomst sprake zal zijn en deze voornamelijk afhangt van de voortgang van de investeringen in productie- en transportcapaciteit, heeft de contractuele congestie op dit moment reeds een reëel negatief effect op de financieringsmogelijkheden voor nieuwe producenten.
7. Zowel regionale netbeheerders als de landelijk netbeheerder beroepen zich in voorkomende gevallen op een gebrek aan transportcapaciteit. Regionale netbeheerders beroepen zich hierbij soms op een gebrek aan transportcapaciteit in het eigen net, maar soms ook (mede) op een gebrek aan capaciteit in een hoger gelegen net - in het bijzonder het door TenneT beheerde landelijk net.
8. Deze problematiek is met name aan de orde in gebieden waar zich omvangrijke investeringen in productiecapaciteit van elektriciteit aandienen. Het betreft hier bijvoorbeeld de Maasvlakte, het Westland en (een deel van) Noord-Nederland. De vraag naar transportcapaciteit is hier dermate toegenomen, dat regionale netbeheerders in voorkomende gevallen aan (potentiële) aangeslotenen te kennen geven, dat er geen transportcapaciteit meer beschikbaar is in het betreffende regionale net.
9. Daarnaast zorgt de toename van decentrale productie er in bepaalde regionale netten voor, dat de productie van elektriciteit in het desbetreffende regionale net groter wordt dan de afname. Dit overschot aan elektriciteit dient via andere netten naar andere gebieden te worden gevoerd. Vaak dient hierbij (mede) transport over het landelijk hoogspanningsnet plaats te vinden. Echter, dit stuit steeds frequenter op door de landelijk netbeheerder TenneT aangevoerde capaciteitsproblemen.
10. Resumerend stelt de NMa vast, dat (potentiële) aangeslotenen steeds vaker in onzekerheid zijn over de beschikbaarheid van transportcapaciteit op het elektriciteitsnet. Deze problemen bestaan hieruit, dat netbeheerders aanvoeren dat zij – zowel op dit moment als mogelijk in de toekomst – geen transportcapaciteit meer beschikbaar hebben in hun eigen net, dan wel in een hoger gelegen net waarover transport dient plaats te vinden.

III. Beleidsmatige ontwikkelingen

11. In verband met de ontstane capaciteitsproblemen is in de loop van 2007 en 2008 het zogenoemde “*runback*-scenario” ter sprake gekomen. In dit scenario zou de landelijk

netbeheerder TenneT extra transportcapaciteit op het landelijk net vrij kunnen maken, door deze capaciteit onder beperkende voorwaarden aan te bieden aan nieuwe producenten. Het *runback*-scenario zou mogelijk gemaakt moeten worden via ontheffing van de voorwaarden als bedoeld in artikel 37a Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet).

12. Het toekennen van een ontheffing kan echter uitsluitend aan de orde zijn, wanneer (bepalingen in) de technische voorwaarden in een individueel geval een ongewenste uitwerking hebben.¹ Gelet op de aard van een ontheffing dient het toepassingsbereik ervan altijd zo beperkt mogelijk te blijven en dus een incidenteel karakter te hebben. In toenemende mate is echter duidelijk geworden dat de problemen omtrent de deels contractuele en deels technische schaarste aan transportcapaciteit geen incidenteel, maar een structureel karakter kennen. Gelet op die omstandigheden is het mogelijk maken van het *runback*-scenario via een ontheffing als bedoeld in artikel 37a E-wet niet langer opportuun.
13. De Minister heeft de Tweede Kamer bij brief van 20 december 2007 geïnformeerd over de grenzen van de transportcapaciteit.² De Minister geeft in deze brief onder meer aan, dat er netuitbreidingen moeten plaatsvinden. Daarnaast stelt de Minister een oplossingsrichting voor, waarbij alle aanvragers direct worden aangesloten en er bij optredende congestie wordt 'teruggeregeld'. Dit wil zeggen, dat in geval het net daadwerkelijk overbelast dreigt te raken, een aantal partijen tijdelijk minder zal kunnen produceren of afnemen. Aldus wordt er efficiënter gebruik gemaakt van de bestaande transportcapaciteit. De Minister verzoekt TenneT om deze optie, waarbij alle aanvragers direct worden aangesloten en er bij congestie wordt teruggeregeld via congestiemanagement, zo snel mogelijk in te voeren. De Minister spreekt in de brief het streven uit dat dit op uiterlijk 1 juli 2008 is gerealiseerd.
14. Hierop heeft TenneT, in overleg met marktpartijen en regionale netbeheerders, gewerkt aan een ontwerp voor een dergelijk systeem van congestiemanagement, in de vorm van een codewijzigingsvoorstel als bedoeld in artikel 31 E-wet. In mei 2008 werd echter duidelijk, dat de door de Minister in haar brief van 20 december 2007 genoemde invoeringsdatum niet zou worden gehaald. De Minister heeft de Tweede Kamer hieromtrent geïnformeerd bij brief van 7 mei 2008.³
15. Bij behandeling van het door TenneT uitgewerkte ontwerp voor een congestiemanagementsysteem in het Gebruikersplatform elektriciteits- en gasnetten werd nadien duidelijk dat er geen draagvlak voor bestond bij representatieve organisaties. Ook een daaropvolgend initiatief van EnergieNed om tot een congestiemanagementsysteem te komen, heeft vooralsnog niet tot het gewenste resultaat geleid.

¹ TK 2002-2003, 28174, nr.43, p.2.

² TK 2007-2008, 29023, nr. 45.

³ TK 2007-2008, 29023, nr. 56.

16. In een brief aan de Tweede Kamer van 2 oktober 2008 heeft de Minister nader uiteengezet hoe de congestieproblematiek het hoofd zal worden geboden.⁴ Hierbij onderscheidt zij de volgende vier sporen:
- a) Hoofdpijn blijft investeren in de netten.
 - b) Structureel kader: wetsvoorstel voorrang duurzaam.
 - c) Op korte termijn: betere benutting bestaande capaciteit.
 - d) Op zeer korte termijn: maatwerkoplossing voor het Westland.⁵
17. Het wetsvoorstel voorrang duurzaam als bedoeld onder b, bepaalt dat netbeheerders elektriciteit afkomstig van duurzame bronnen onbelemmerd moeten transporteren. In geval van congestie wordt de elektriciteit van niet-duurzame bronnen teruggeregeld. Het wetsvoorstel bevat een bepaling om dit systeem van congestiemanagement via nadere regels in te vullen. De inwerkingtreding van de nieuwe wet is beoogd per 1 januari 2010.⁶
18. Tot die tijd zal een betere benutting van de bestaande transportcapaciteit zoveel mogelijk uitkomst moeten bieden. De Minister geeft aan, dat de betere benutting van de bestaande capaciteit moet worden bereikt via een wijziging van de bestaande Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit (hierna: de Regeling). Deze wijziging van de Regeling moet vervolgens leiden tot een aanpassing van de Netcode.
19. Bij brief van 7 november 2008 heeft de Minister de wijziging van de Regeling aan de Tweede Kamer aangeboden, in het kader van de voorhangprocedure als bedoeld in artikel 26b, derde lid, E-wet.⁷ Deze voorgehangen wijziging van de Regeling is echter door de Tweede Kamer gestuit.⁸

IV. Visie NMa

IV.1 Inleiding

20. Niettegenstaande de in het voorgaande geschetste ontwikkelingen, wordt de congestieproblematiek steeds nijpender, in die zin, dat steeds meer (potentiële) aangeslotenen onzekerheden ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot het net en tot transportcapaciteit. Tegen deze achtergrond acht de NMa het noodzakelijk zijn visie omtrent de schaarsteproblematiek uiteen te zetten en toe te lichten.
21. De Minister is van mening, dat waar nodig moet worden ingezet op de uitbreiding en verzwaring van netten. Voorts biedt het wetsvoorstel voorrang duurzaam op termijn perspectief aan aangeslotenen. Thans rijst echter de vraag, hoe er in afwachting van

⁴ TK 2008-2009, 29023, nr. 63.

⁵ Deze maatwerkoplossing voor het Westland is inmiddels verwezenlijkt.

⁶ TK 2008-2009, 29023, nr. 63.

⁷ TK 2008-2009, 29023, nr. 64.

⁸ TK 2008-2009, 29023, nr. 65.

de netverzwaringen en de wetswijziging moet worden omgegaan met de congestieproblematiek, en hoe tegemoet kan worden gekomen aan de onzekerheid die (potentiële) aangeslotenen in verband hiermee ondervinden. Deze vraag zal in het navolgende in het bijzonder aan de orde komen, en zal worden gezien in het licht van de gewijzigde omstandigheden inzake schaarste.

22. Bij de beantwoording van deze vraag acht de NMa een aantal uitgangspunten van groot belang. Voorop staat dat de daadwerkelijke toegang tot het net een essentieel onderdeel is van een goed functionerende elektriciteitsmarkt. Marktpartijen dienen op dit punt voldoende zekerheid te krijgen. Bovendien dient de toegang tot het net op een non-discriminatoire wijze te geschieden. Daarnaast is als uitgangspunt van belang dat netbeheerders bij dit alles de markt maximaal faciliteren terwijl ze de elektriciteitsnetten met voldoende betrouwbaarheid in werking hebben.

IV.2 Juridisch kader

23. In artikel 24, eerste lid, E-wet is bepaald, dat een netbeheerder verplicht is degene die daarom verzoekt een aanbod te doen om met gebruikmaking van het door hem beheerde net ten behoeve van de verzoeker transport van elektriciteit uit te voeren, tegen een tarief en tegen andere voorwaarden die in overeenstemming zijn met de paragrafen 5 en 6 van hoofdstuk 3 van de E-wet.⁹ Deze verplichting van de netbeheerder geldt niet, zo blijkt uit het tweede lid van artikel 24 E-wet, voorzover de netbeheerder voor het gevraagde transport redelijkerwijs geen transportcapaciteit ter beschikking heeft. Hierbij rijst de vraag wanneer er “redelijkerwijs geen transportcapaciteit” ter beschikking van de netbeheerder is. Deze vraag komt in de volgende paragraaf nader aan de orde.
24. In artikel 31, twaalfde lid, E-wet is bepaald dat in de technische voorwaarden wordt vastgelegd, dat netten met een spanningsniveau van 110 kV of hoger zodanig zijn ontworpen of in werking zijn, dat het transport van elektriciteit, ook indien zich een enkelvoudige storing voordoet, verzekerd is.
25. De technische voorwaarden bepalen in hoofdstuk 3 paragraaf 2 van de Netcode dat het minimaal vereiste niveau van kwaliteit van de geleverde transportdienst wordt bepaald door de spanningskwaliteit en de betrouwbaarheid. De betrouwbaarheid van de transportdienst voor aangeslotenen op netten met een spanningsniveau van meer dan 50 kV¹⁰ wordt mede bepaald door het vastgelegde in artikel 4.1.4.5. en artikel 4.1.4.6 van de Netcode.¹¹ Het element spanningskwaliteit

⁹ Deze paragrafen behandelen respectievelijk de tariefstructuren en voorwaarden en de tarieven en boekhouding van de netbeheerders.

¹⁰ Deze aangeslotenen zullen in het algemeen aangesloten zijn op netten van 110kV en hoger

¹¹ Deze artikelen in de Netcode bestonden reeds voordat het twaalfde lid van artikel 31 E-wet werd geïntroduceerd.

geldt als eis voor de aan alle aangesloten geleverde transportdienst. De criteria met betrekking tot de spanningskwaliteit zijn opgenomen in artikel 3.2.1 Netcode.¹²

26. Voorts zijn in paragraaf 5 van de Netcode voorwaarden met betrekking tot de bedrijfsvoering opgenomen. Uit paragraaf 5.1.1 van de Netcode blijkt onder meer, dat voor alle aangesloten het volgende geldt.
27. Op grond van artikel 5.1.1.1 en artikel 5.1.1.2 Netcode worden er transportprognoses ingediend bij de netbeheerders. Daarnaast moeten aangesloten met een vermogen van meer dan 60 MW op grond van artikel 5.1.1.1.a.1 Netcode door middel van biedingen het vermogen ter beschikking van de landelijk netbeheerder stellen, dat de volgende dag minder kan worden afgenomen respectievelijk meer of minder kan worden geproduceerd.¹³ Dit wordt ook wel aangeduid als de 'biedplicht'. Vervolgens beoordelen de netbeheerders op grond van alle ingediende prognoses of er transportproblemen te verwachten zijn, waarbij zij blijkens artikel 5.1.1.6 Netcode de bedrijfsvoeringscriteria voor veilig toelaatbare transporten hanteren.
28. Indien een netbeheerder in zijn dagelijkse voorbereiding - naar aanleiding van zijn analyse van de transportprognoses - constateert dat er een transportprobleem is, dient hij maatregelen te treffen teneinde dit probleem op te lossen. De daarbij te volgen procedure voor het opheffen van transportbeperkingen is vastgelegd in artikel 5.1.1.8 Netcode. Blijkens onderdeel a van deze bepaling, bepaalt de betreffende netbeheerder de te nemen maatregelen, verifieert hij de effectiviteit daarvan en tracht hij het transportprobleem tegen de laagst mogelijke kosten te verhelpen. De onderdelen b en d van artikel 5.1.1.8 zien op de onderlinge verhouding tussen netbeheerders bij deze maatregelen. Voorts blijkt uit artikel 5.1.1.8, onderdeel c, Netcode dat de netbeheerder aangesloten kan verzoeken om meer respectievelijk minder te produceren of af te nemen. In artikel 5.1.1.8, onderdeel e, Netcode is vastgelegd dat de landelijk netbeheerder, indien hij dit noodzakelijk acht in verband met zijn taak de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten te waarborgen, de te nemen maatregelen coördineert. Hij maakt daarbij gebruik van het vermogen dat conform artikel 5.1.1.1.a.1 Netcode is ingeboden.
29. Wanneer de netbeheerder het transportprobleem heeft verholpen, maar er dreigen vervolgens toch weer nieuwe transportproblemen in hetzelfde net, kan de netbeheerder op grond van artikel 5.1.1.8.a Netcode restricties opleggen aan marktpartijen. Deze restricties betekenen dat wijzigingen van transportprognoses niet worden geaccepteerd, indien dit tot nieuwe transportproblemen zou leiden.
30. Wanneer in de actuele bedrijfsvoering een probleem ontstaat, hanteert de netbeheerder blijkens artikel 5.1.1.9 Netcode eveneens de procedure als beschreven

¹² De eisen voor spanningskwaliteit gelden zoals genoemd in de Netcode. Voor het overige geldt de Europese norm NEN-EN 50160 als eis.

¹³ Voor aangesloten met een vermogen gelijk aan of minder dan 60 MW geldt op grond van artikel 5.1.1.1.a.2 dat zij op vrijwillige basis mogen aanbieden.

in artikel 5.1.1.8 Netcode. Het gaat hierbij dus niet om de situatie waarbij in de dagelijkse voorbereiding een transportprobleem wordt geconstateerd, maar om een actuele situatie. Voorts is in artikel 5.1.1.10 Netcode bepaald dat de netbeheerder in geval van dreigende grootschalige storingen bevoegd is belasting af te schakelen, opdracht te geven om meer of minder te produceren, dan wel een aangesloten netbeheerder te verplichten de transportvraag te verminderen.

IV.3 Interpretatie regelgeving

31. De NMa merkt allereerst op dat het gebrek aan transportcapaciteit zoals dat zich thans voordoet, relatief nieuw is. Voorheen werd geen rekening gehouden met de mogelijkheid van schaarste aan transportcapaciteit op het elektriciteitsnet. Een en ander heeft tot gevolg dat er thans met betrekking tot vragen omtrent efficiency andere afwegingen moeten worden gemaakt dan in het verleden het geval zou zijn geweest. De interpretatie van de regelgeving kan niet los van deze ontwikkelingen worden gezien.
32. De NMa constateert dat de netbeheerder ingevolge artikel 24, eerste lid, E-wet in beginsel een transportverplichting heeft. Slechts in bijzondere gevallen geldt een uitzondering op deze verplichting, te weten wanneer de netbeheerder redelijkerwijs geen capaciteit ter beschikking heeft als bedoeld in artikel 24, tweede lid, E-wet.
33. De transportverplichting van de netbeheerder vormt een belangrijk uitgangspunt voor een goed functionerende elektriciteitsmarkt. Het uitvoeren van transport is één van de kerntaken van de netbeheerder, zo blijkt ook uit artikel 16, eerste lid, onderdeel f, E-wet. Van de netbeheerder mogen dan ook vergaande inspanningen worden verwacht om aan deze transportverplichting te kunnen voldoen. Gelet hierop en in het licht van de onder randnummer 31 geconstateerde ontwikkeling, is de NMa van oordeel dat de uitzonderingsbepaling van artikel 24, tweede lid, E-wet restrictief dient te worden geïnterpreteerd.
34. Voorts acht de NMa het van groot belang, dat alle afnemers hierbij non-discriminatoir worden behandeld. Deze eis volgt voor wat betreft het transport in het bijzonder uit artikel 24, derde lid, E-wet. Daarnaast heeft de Minister in meergenoemde brief d.d. 20 december 2007 aangegeven dat alle aanvragers direct moeten worden aangesloten en dat bij optredende congestie moet worden teruggeregeld via een systeem van congestiemanagement. De Minister geeft hiermee aan - in overeenstemming met de uitgangspunten van de wet- en regelgeving - dat de toegang tot het net en de transportdienst op een non-discriminatoire wijze gewaarborgd dienen te worden.
35. Uiteraard zijn er grenzen aan de mogelijkheden van netbeheerders om transport uit te voeren. Deze grenzen worden bepaald door de eisen ten aanzien van de kwaliteit van de transportdienst als bedoeld in paragraaf 3.2 van de Netcode. De kwaliteit van de transportdienst bestaat enerzijds uit de betrouwbaarheid van de transportdienst en anderzijds uit de spanningskwaliteit. Hierbij moet worden aangetekend dat voor

alle netten bepaalde eisen met betrekking tot spanningskwaliteit gelden, terwijl de eisen in verband met de betrouwbaarheid van de transportdienst blijkens artikel 4.1.4.5 en artikel 4.1.4.6 Netcode uitsluitend gelden voor netten van respectievelijk 380/220 kV en 110/150 kV.

36. Ten aanzien van de betrouwbaarheid van de transportdienst merkt de NMa het volgende op. In de artikelen 4.1.4.5 en 4.1.4.6 Netcode is bepaald dat het netontwerp van netten van respectievelijk 380/220 kV en 110/150 kV moet voldoen aan het vereiste van de enkelvoudige storingsreserve, ook ten tijde van het uitvoeren van onderhoud. Aan de hand van dit criterium wordt het netontwerp getoetst. Bij de planning van netten geldt dit criterium als uitgangspunt.
37. Het handhaven van de enkelvoudige storingsreserve is in de ogen van de NMa echter niet uitsluitend een statisch criterium dat bij de planning van netten moet worden gehanteerd. Dit blijkt ook uit de bewoordingen van artikel 31, twaalfde lid, E-wet. Daar is immers bepaald, dat netten met een spanningsniveau van 110 kV of hoger "*zodanig zijn ontworpen of in werking zijn*" dat het transport ook bij een enkelvoudige storing is verzekerd. De NMa leidt hieruit af, dat het de beheerder van deze netten ook is toegestaan zijn net zodanig *in werking te hebben* dat de enkelvoudige storingsreserve wordt gehandhaafd. Dit betekent dat het de netbeheerder is toegestaan de enkelvoudige storingsreserve in voorkomende gevallen te handhaven, door in zijn bedrijfsvoering bepaalde maatregelen te treffen
38. De technische voorwaarden met betrekking tot de bedrijfsvoering zijn opgenomen in paragraaf 5 van de Netcode. Zoals in het voorgaande is uiteengezet, bevat paragraaf 5.1.1 van de Netcode onder meer een procedure die de netbeheerder kan toepassen in geval er transportproblemen te verwachten zijn. De NMa is van oordeel dat netbeheerders, ter waarborging van de enkelvoudige storingsreserve, zondig gebruik dienen te maken van de hen ten dienste staande middelen in de bedrijfsvoering. Dit sluit ook aan bij de marktfaciliterende rol van de netbeheerder. Wanneer bijvoorbeeld een bepaalde lijn in onderhoud is, kan de netbeheerder de procedure voor het opheffen van transportbeperkingen zoals beschreven in artikel 5.1.1.8 Netcode toepassen, om zodoende de enkelvoudige storingsreserve te handhaven. De NMa ziet er op toe dat de netbeheerders deze meer dynamische toetsing van de handhaving van de enkelvoudige storingsreserve ruimer gaan invullen bij de toelating van afnemers tot het net.
39. Deze interpretatie van de regelgeving heeft tot gevolg dat er efficiënter gebruik kan worden gemaakt van het elektriciteitsnet dan wanneer het vereiste van de enkelvoudige storingsreserve voornamelijk als statisch criterium bij de planning van netten wordt gehanteerd. Zoals eerder reeds opgemerkt, is deze interpretatie mede het gevolg van de ontwikkelingen als geschetst onder randnummer 31 en de thans ontstane marktsituatie. Deze ontwikkelingen nopen tot andere afwegingen inzake vragen omtrent efficiency dan voorheen. De NMa erkent de enkelvoudige storingsreserve als planningscriterium en dringt daarom ook aan op uitbreiding en verzwaring van bepaalde netten. Echter, de netbeheerder kan bij een weigering van

transport niet langer volstaan met een toets aan dit planningscriterium. Hij zal immers tevens moeten beoordelen of er met behulp van de middelen in de bedrijfsvoering nog capaciteit beschikbaar is. Een transportweigering ex ante die uitsluitend wordt gemotiveerd aan de hand van het planningscriterium en waarbij geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die worden geboden door de inzet van middelen in de bedrijfsvoering, is naar het oordeel van de NMa dan ook niet in overeenstemming met de in het voorgaande uiteengezette, op de huidige marktsituatie toegesneden interpretatie van wet- en regelgeving. Een dergelijke weigering op basis van het planningscriterium heeft naar het oordeel van de NMa een niet optimaal efficiënt gebruik van het elektriciteitsnet tot gevolg.

40. De interpretatie van de NMa brengt met zich mee, dat voor een oordeel dat er redelijkerwijs geen transportcapaciteit beschikbaar is als bedoeld in artikel 24, tweede lid, E-wet eerst plaats kan zijn, indien een netbeheerder *ook met behulp van middelen in zijn bedrijfsvoering* niet meer in staat is de enkelvoudige storingsreserve te handhaven. Deze uitleg sluit ook aan bij de in het voorgaande bepleite restrictieve interpretatie van artikel 24, tweede lid, E-wet. De netbeheerder dient, teneinde aan zijn transportverplichting te voldoen, alles wat redelijkerwijs van hem kan worden geleverd in het werk te stellen. Hierbij behoort in ieder geval dat hij de beschikbare middelen in de bedrijfsvoering benut. De door de Minister voorgestelde wijziging van de Regeling beoogt deze middelen te versterken zodat de dynamische inzet van de beschikbare transportcapaciteit verbeterd wordt. In afwachting van de wet voorrang voor duurzaam kan deze wijziging in de Regeling, nadat deze in de technische voorwaarden is verwerkt, voor een beter instrumentarium ter beheersing van congestie zorgen. Feitelijk optredende congestie op hoogspanningsnetten zal met dit verbeterde instrumentarium vrijwel altijd beheerst kunnen worden. Gelet op de huidige marktsituatie acht de NMa een wijziging van de Regeling dan ook zeer gewenst.
41. Het door netbeheerders aan aangeslotenen te verstrekken recht op transport ter grootte van het op de aansluiting gecontracteerde vermogen, bepaalt primair de mate waarin de aangeslotenen met deze rechten hun stroom kunnen in- of verkopen op de markt. Deze markt bepaalt uiteindelijk de efficiënte inzet van de verschillende productie-eenheden om aan de vraag te voldoen. De NMa is van mening dat netbeheerders transportrechten moeten verlenen aan nieuwe afnemers, tot het moment dat de netbeheerders ook met inzet van de middelen in de bedrijfsvoering - thans met name de middelen uit paragraaf 5.1.1 Netcode - niet in staat zijn het net binnen de in de regelgeving gestelde eisen te bedienen. Alleen indien er op enig moment transport gewenst is dat de netbeheerders, met inzet van die middelen, niet kunnen verzorgen, is het hen toegestaan een (tijdelijk) transportverbod op te leggen en partijen tijdelijk niet toe te laten.
42. De beheerder van een net met een spanning van 110 kV of hoger kan derhalve uitsluitend weigeren aan een transportverzoek te voldoen, indien hij genoegzaam onderbouwt ook met gebruikmaking van de middelen in de bedrijfsvoering niet zijn net zodanig in werking te kunnen hebben, dat de enkelvoudige storingsreserve is

gewaarborgd. Per geval dient zorgvuldig te worden beoordeeld of er bij een weigering van transport sprake is van voldoende onderbouwing als hier bedoeld.

43. Voor het beheer van een net met een spanning lager dan 110 kV geldt dat de netbeheerder uitsluitend kan weigeren aan een transportverzoek te voldoen, indien hij aantoont ook met gebruikmaking van de middelen in de bedrijfsvoering niet zijn net zodanig in werking te kunnen hebben dat in de normale bedrijfstoestand de vereiste spanningskwaliteit kan worden gewaarborgd. Voor een beheerder van een net met een spanning van 110 kV of hoger geldt deze weigeringsgrond eveneens, naast de in het voorgaande beschreven weigeringsgrond die verband houdt met de betrouwbaarheid van de transportdienst.
44. De NMa erkent dat het instrumentarium van paragraaf 5.1.1 van de Netcode via een aanscherping effectiever kan worden gemaakt. Dat wil zeggen dat bij gelijke betrouwbaarheid meer mogelijkheden ontstaan om efficiënter gebruik te maken van de bestaande capaciteit. De NMa heeft dit standpunt ook geuit bij zijn Uitvoerings- en handhavingstoets inzake de wijziging van de Regeling.¹⁴ Ook op dit moment bieden de in paragraaf 5.1.1 van de Netcode genoemde middelen naar het oordeel van de NMa reeds bepaalde mogelijkheden om tot een efficiëntere benutting van de bestaande capaciteit te komen. Deze zijn echter ten opzichte van hetgeen de voorgedragen wijziging van de Regeling beoogt beperkt in hun effectiviteit. Het oogmerk van de Regeling is om juist specifiek in de gebieden waar dat noodzakelijk is, de beschikbare transportcapaciteit beter te benutten voor het transport van zowel groot- als kleinschalige productie en afname.
45. De Regeling stuurt hier op aan door - via een wijziging van de Netcode - de mogelijkheid te scheppen congestiegebieden aan te wijzen, waarbinnen andere regels gelden dan in de rest van Nederland. De invloed op de markt wordt daarmee beperkt tot deze gebieden. De wijziging van de Regeling heeft voornamelijk betrekking op de in te dienen transportprognoses, het doen van biedingen voor het regel- en reservevermogen en het afschakelen in noodsituaties. Onder de aangepaste regels dienen transportprognoses tot kwalitatief betere informatie voor netbeheerders te leiden, zodat in congestiegebieden transportproblemen beter kunnen worden voorspeld. Voorts zal de op grond van de Regeling doorgevoerde wijziging in de Netcode een verlaging van de grens waarboven de biedplicht geldt tot gevolg hebben, hetgeen moet leiden tot een efficiëntere inzet van zowel klein als groot productievermogen. Bovendien voorzien de gewijzigde regels erin dat een netbeheerder in noodsituaties de veroorzaker kan afschakelen in plaats van hele gebieden. De NMa ondersteunt de doelstelling van de Regeling om netbeheerders op korte termijn extra mogelijkheden te geven om de feitelijke netbelasting beter te kunnen bewaken en acht de daartoe gekozen instrumenten in de Regeling adequaat. Zoals in het voorgaande reeds werd opgemerkt, acht de NMa een wijziging van de Regeling dan ook gewenst.

¹⁴ Zie de bijlage bij TK 2008-2009, 29023, nr. 65.

46. In concrete situaties betekent dit het volgende. Onder toepassing van de bestaande bepalingen in de Netcode kan de capaciteit die normaliter voor onderhoud wordt gereserveerd, worden ingezet voor het leveren van de transportdienst. Ten tijde van onderhoud op het landelijk hoogspanningsnet zal TenneT met behulp van de procedure voor het opheffen van transportbeperkingen doorgaans aan de transportverplichting kunnen voldoen, onder handhaving van de enkelvoudige storingsreserve en de vereiste spanningskwaliteit. Met de op grond van de beoogde wijziging in de Regeling aangepaste Netcode kunnen congestiegebieden worden aangewezen, waardoor informatie beschikbaar komt waarmee de netbeheerder de feitelijke belasting beter kan voorspellen en naast de grootschalige productie, ook de kleinschalige producenten in de regionale netten kunnen worden aangesloten. De consequentie hiervan is dat ook de regionale netbeheerders en de in hun netten aangesloten producenten bij de beheersing van de transportbeperkingen kunnen worden betrokken.
47. De NMa is van mening dat per geval zal moeten worden gezien of de inzet van deze middelen voldoende ruimte biedt om aan de transportverplichting te voldoen, onder handhaving van de enkelvoudige storingsreserve en de vereiste spanningskwaliteit. De voorgehangen wijziging van de Regeling beoogt een aanpassing van de bestaande middelen uit paragraaf 5.1.1 van de Netcode, zodat netbeheerders veel beter in staat worden gesteld om optredende congestie te kunnen beheersen. Dit laat onverlet dat de netbeheerders thans reeds zo effectief mogelijk de bestaande regels moeten toepassen. Hierbij is van belang dat alle partijen aan de in de regelgeving neergelegde taken en verplichtingen voldoen. De NMa zal hierop - met inachtneming van de hem toegekende bevoegdheden - toezien.

IV.4 Verhouding tot ontwikkelingen

48. In het voorgaande werden de beleidsmatige ontwikkelingen met betrekking tot de schaarsteproblematiek geschetst (III). De verhouding tussen deze ontwikkelingen en de zojuist uiteengezette visie van de NMa, is als volgt.
49. De uitleg die de NMa geeft aan de bestaande wet- en regelgeving, sluit aan bij de door de Minister ingeslagen weg richting congestiemanagement. De Minister heeft voor ogen, zo blijkt reeds uit meergenoemde brief van 20 december 2007, dat alle aanvragers direct worden aangesloten en er bij optredende congestie wordt teruggeregeld. De middelen die bij optredende congestie kunnen worden ingezet, zullen steeds beter worden. Thans staan de middelen van paragraaf 5.1.1 van de Netcode hiertoe ter beschikking. Uiteindelijk wordt het systeem van congestiemanagement ingevuld via de wet voorrang duurzaam en de op grond daarvan vast te stellen nadere regels. Alhoewel de beoogde wijziging van de Regeling en de daarop volgende aanpassing van de Netcode zijn bedoeld als tussenstap naar deze eindsituatie, blijven de middelen om een effectievere benutting van de beschikbare transportcapaciteit te bereiken ook in deze eindsituatie relevant.

50. De middelen ter beheersing van congestie zullen aldus steeds beter worden. Dit neemt niet weg, dat de kerngedachte van de diverse beheerssystemen overeenkomt. Deze is hierin gelegen, dat aanvragers in beginsel toegang krijgen tot het net. Dat komt de marktwerking ten goede. Bij optredende congestie worden door de netbeheerder(s) maatregelen getroffen. Van belang is dat deze maatregelen in potentie iedere aangeslotene kunnen raken. Ook in deze zin is het systeem non-discriminair.
51. Met dit laatste is een belangrijk onderscheid met de andere genoemde ontwikkeling, te weten het *runback*-scenario, aan het licht gekomen. Deze variant, waarbij ontheffing zou worden verleend om aan bepaalde partijen capaciteit onder beperkende voorwaarden aan te bieden, is om tweeërlei reden discriminair. In de eerste plaats wordt de capaciteit slechts aan bepaalde partijen vergeven. Hierbij ligt het voor de hand dat partijen met een grote capaciteit - vanwege de doorlooptijden van dergelijke grote projecten - op een eerder moment een verzoek om capaciteit zullen indienen dan partijen met een relatief kleine aansluiting. Hierdoor wordt deze kleinere partijen de toegang tot het net *de facto* onthouden, terwijl zij juist eerder fysiek gebruik zullen willen maken van deze capaciteit. In de tweede plaats zou *runback* als discriminair kunnen worden aangemerkt, omdat partijen met een *runback*-contract in geval van gedwongen afregelen geen vergoeding ontvangen en dus zelf de kosten dragen. Dit in tegenstelling tot de systematiek van paragraaf 5.1.1 Netcode inzake het inbieden van afregelvermogen. Hierbij ontvangt een partij die gedwongen wordt afgeregeld wél een vergoeding en worden de kosten van het systeem gesocialiseerd.
52. De in dit document neergelegde visie gaat er vanuit dat de netbeheerder aan alle verzoekers gelijke rechten op transport verleent. Het *runback*-scenario maakt in beginsel minimaal de voor onderhoudssituaties gereserveerde capaciteit als extra transportcapaciteit beschikbaar. Deze capaciteit komt dan beschikbaar voor de aanvragers van een *runback*-contract. De NMa is echter van oordeel dat de netbeheerders door middel van een efficiënte inzet van de capaciteit, met gebruikmaking van de in de technische voorwaarden omschreven middelen, zo veel mogelijk transport voor alle (potentiële) aangeslotenen - en dus niet uitsluitend voor partijen met een *runback*-contract - dienen mogelijk te maken. Dit systeem heeft dus, in tegenstelling tot het *runback*-scenario, tot gevolg dat aan alle partijen in beginsel gelijke rechten en plichten toekomen. Alle partijen dienen toegang te krijgen tot het net, totdat het punt is bereikt waarop het net ook met inzet van de beschikbare middelen in de bedrijfsvoering niet meer binnen de gestelde eisen kan worden bedreven. Daarnaast kunnen de maatregelen die een netbeheerder bij optredende congestie dient te treffen in beginsel evenzeer alle aangeslotenen treffen. Aldus sluit de in dit document uiteengezette systematiek beter aan bij het uit de E-wet voortvloeiende uitgangspunt van non-discriminatie.
53. Gelet op het voorgaande acht de NMa het geven van een ontheffing om het *runback*-scenario mogelijk te maken niet langer opportuun. Gebleken is dat er geen sprake is van een individueel geval, maar dat de schaarsteproblematiek een meer

structureel karakter kent. Een ontheffing is daarom naar het oordeel van de NMa niet het geëigende middel om dit op te lossen. Voorts is het *runback*-scenario in de ogen van de NMa niet goed verenigbaar met de uitgangspunten van wet- en regelgeving, in het bijzonder het beginsel van non-discriminatie.

V. Conclusies

54. In het voorafgaande is de visie van de NMa met betrekking tot de schaarsteproblematiek uiteengezet. Deze visie is gebaseerd op een interpretatie van de huidige wet- en regelgeving die gelet op de ontstane marktsituatie aangewezen is, en sluit tevens aan bij de door de Minister uitgezette beleidslijn, waaronder de voorgehangen Regeling. Hierbij zij benadrukt dat de NMa een wijziging van de Regeling zeer gewenst acht met het oog op een efficiëntere benutting van de bestaande transportcapaciteit.
55. Het onderhavige Visiedocument zal voor de NMa richtinggevend zijn bij de beoordeling van concrete situaties. De NMa zal er tot slot, overeenkomstig haar wettelijke bevoegdheden, op toezien dat alle partijen aan hun verplichtingen voldoen, teneinde de toewijzing van capaciteit zo efficiënt mogelijk te doen plaatsvinden.