

Vergaderjaar 2010–2011

32 774

Besluit congestiemanagement elektriciteit

Nr. 2

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 15 juni 2011

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over de brief van 3 mei 2011 inzake het Besluit congestiemanagement elektriciteit (Kamerstuk 32 774, nr. 1).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 15 juni 2011. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van der Ham

De griffier van de commissie,
Franke

¹ Samenstelling:

Leden: Dijkzema, S.A.M. (PvdA), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), Verburg, G. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), Ham, B. van der (D66), Voorzitter, Smeets, P.E. (PvdA), Samsom, D.M. (PvdA), Jansen, P.F.C. (SP), Ondervoorzitter, Jacobi, L. (PvdA), Koppejan, A.J. (CDA), Graus, D.J.G. (PVV), Thieme, M.L. (PvdD), Gesthuizen, S.M.J.G. (SP), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Tongeren, L. van (GL), Ziengs, E. (VVD), Braakhuis, B.A.M. (GL), Gerbrands, K. (PVV), Lodders, W.J.H. (VVD), Vliet, R.A. van (PVV), Dijkgraaf, E. (SGP), Schaart, A.H.M. (VVD) en Verhoeven, K. (D66).

Plv. leden: Jadnanansing, T.M. (PvdA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Ormel, H.J. (CDA), Blanksma-van den Heuvel, P.J.M.G. (CDA), Koolmees, W. (D66), Dijkers, S.W. (PvdA), Dekken, T.R. van (PvdA), Irrgang, E. (SP), Groot, V.A. (PvdA), Werf, M.C.I. van der (CDA), Dijk, A.P.C. van (PVV), Ouwehand, E. (PvdD), Gerven, H.P.J. van (SP), Schouten, C.J. (CU), Gent, W. van (GL), Leegte, R.W. (VVD), Grashoff, H.J. (GL), Mos, R. de (PVV), Taverne, J. (VVD), Bommel, J.J.G. van (PVV), Staaij, C.G. van der (SGP), Houwers, J. (VVD) en Veldhoven, S. van (D66).

1

Kunt u inzicht geven in de verwachte kosten van de socialiserings-techniek? Hoe hoog zijn deze kosten voor het op- en afbieden (per MWh)? En hoe pakt dit uit voor de diverse stakeholders?

In 2009 heeft ECN onderzoek verricht naar de kosten en baten van congestiemanagement (dit onderzoek was als bijlage gevoegd bij de brief van de toenmalige minister van Economische Zaken van 16 november 2009, TK 31 904, nr. 10). De kosten komen tot stand doordat de netbeheerder aan de ene kant geld binnenkrijgt van biedingen van partijen die bereid zijn minder te produceren, en aan de andere kant partijen moet betalen voor het verhogen van de productie. Uit de ramingen van ECN blijkt dat de verwachte netto inkoopkosten voor het op- en afregelen liggen tussen de € 30–47 mln per jaar. In geval van socialisatie komen de netto kosten die de netbeheerder maakt via de reguliere tariefsystematiek terecht bij de eindverbruikers.

Producenten die participeren in de biedingen, zullen in principe altijd kunnen verdienen aan dit systeem. Dit is een logisch gevolg van het feit dat de producent de economisch meest voordelige strategie zal kiezen en zijn productie-inzet en zijn bieding(en) zo zal inrichten dat hij de grootste kans heeft op de hoogste winstmarge. Bij de socialiseringstechniek is het resultaat minimaal neutraal: de producent kan niet «verliezen» omdat hij niet de lasten draagt van mogelijke consequenties van zijn eigen biedgedrag.

Indien structurele en voorspelbare congestie gaat optreden, nemen, zeker in een situatie waarbij kosten worden gesocialiseerd, de mogelijkheden voor marktarbitrage toe en bestaat het risico dat – zonder aanvullende maatregelen – de netto kosten die worden doorbelast aan de eindverbruikers sterk kunnen oplopen. Deze kosten zullen lager zijn bij mijn voorkeursoptie, waarover ik nog in gesprek ben met de Europese Commissie. Indien de kosten blijvend zouden worden gesocialiseerd, zal ik zeker bezien welke alternatieve maatregelen noodzakelijk zijn om deze risico's te beperken. Ik wil echter eerst het traject met de Europese Commissie afwachten.

2

Door iedere partij in de gelegenheid te stellen te participeren wordt bewerkstelligd dat extra vermogen tegen zo laag mogelijke kosten kan worden verkregen, hoe verhoudt dit zich met voorrang voor duurzaam? Welke gevolgen heeft voorrang voor duurzaam op de kosten?

Het systeem van voorrang voor duurzaam waarborgt dat elektriciteit uit hernieuwbare bronnen altijd als eerste toegang tot het net zal krijgen. Indien er geen sprake is van schaarse transportcapaciteit, geldt ook de regel van voorrang voor duurzame elektriciteit, maar heeft dit geen praktische consequenties. Indien er sprake is van schaarse transportcapaciteit, dan is de regel dat in deze situatie duurzame elektriciteit voorrang op het net krijgt. Om deze reden is in artikel 24a, eerste lid van de Elektriciteitswet 1998, geregeld dat – mits de niet-duurzame elektriciteitsproductie in het betreffende gebied voldoende is om congestie op te lossen – de netbeheerder alleen congestiemanagement toepast op niet-duurzame elektriciteit.

De vraag ziet op de situatie waarbij er opgeregeld moet worden: de netbeheerder heeft extra vermogen nodig om vraag en aanbod in evenwicht te houden. Op dat moment is alle beschikbare duurzame elektriciteit reeds verkocht en de nettoegang is verzekerd vanwege het voorrangsprincipe. Het verkrijgen van extra vermogen heeft daarom als

hoofregel slechts betrekking op conventionele opwekkingsinstallaties die a) voldoende flexibel zijn om snel de productie te kunnen verhogen en b) vermogen ter beschikking hebben dat nog niet was verkocht op de markt. Het principe van voorrang voor duurzaam heeft in relatie tot het verkrijgen van extra vermogen geen andere kosteneffecten dan die in het antwoord op de eerste vraag reeds aan de orde zijn gesteld.

Naar aanleiding van het bovenstaande vraag merk ik, wellicht ten overvloede, op dat alleen de producent verplicht is te participeren in het systeem van congestiemanagement. De voorgestelde regelgeving laat ruimte voor (grootzakelijke) afnemers die niet zelf producent zijn om op vrijwillige basis deel te nemen aan dit systeem door meer of minder te verbruiken in een congestiegebied. Als de congestie wordt veroorzaakt door een krapte op een koppelpunt tussen twee netten, kan de congestie worden opgelost als in het congestiegebied het surplus aan te produceren elektriciteit binnen het gebied wordt verbruikt. Op die manier kan de meest efficiënte oplossing gerealiseerd worden en daarmee lagere kosten. Deze mogelijkheid is nu reeds vastgelegd in de Netcode. De Netcode voorziet overigens ook in de nodige instrumenten om andere netgerelateerde problemen op te lossen, zoals een tekort aan productie.

3

De bewering van sommige partijen dat er geen instrumenten voorhanden zijn om de naleving van de transportprognoses af te dwingen is volgens u niet correct, hoe verklaart u dan de visie van de verschillende partijen? Zijn de boetes die de NMa kan opleggen bijvoorbeeld te laag of niet effectief?

Transportprognoses worden in situaties met (dreigende) capaciteitstekorten een veel belangrijker sturingsinstrument dan voorheen. De visie van een aantal partijen dat instrumenten om naleving daarvan af te dwingen ontbreken, wordt verklaard door het feit dat verplichtingen in het kader van transportprognoses tot nu toe alleen in de Netcode zijn vastgelegd en tot voor kort de beschikbaarheid van correcte en actuele transportprognoses voor de netbeheerder van minder groot belang waren dan in de huidige omstandigheden waarin het risico op capaciteitsschaarste bestaat. Toezicht op de naleving van de verplichtingen had derhalve niet de hoogste prioriteit.

Dat neemt niet weg dat de NMa nu reeds de bevoegdheid heeft om bij overtreding van krachtens artikel 36 van de Elektriciteitswet 1998 vastgestelde regels (waaronder de Netcode) handhavend op te treden. Er is voor zover mij bekend echter nooit een aanleiding geweest om van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Nu de transportprognoses als instrument veel belangrijker worden, ligt het voor de hand dat de handhaving ook meer aandacht krijgt. Dit geldt voor zowel de netbeheerder als bij de NMa. Ik zal hier bij de NMa in ieder geval aandacht voor vragen. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de mogelijkheden die de NMa tot haar beschikking heeft niet effectief zouden zijn. Zo kan de NMa bestuurlijke boetes opleggen aan partijen die zich niet houden aan het bepaalde bij of krachtens artikel 24a, achtste lid, van de Elektriciteitswet 1998. Voorts kan de NMa een bindende aanwijzing geven of een last onder dwangsom opleggen.

4

Waarom is er gekozen voor het system redispatch? Welke systemen zijn er nog meer? Kunt u deze beknopt weergeven?

System redispatch is een systeem dat in vrijwel alle lidstaten van de Europese Unie wordt toegepast en waarvan de effecten bekend zijn.

Hierdoor kunnen er maatregelen genomen worden om risico's van dit systeem te mitigeren. Het systeem sluit aan bij bestaande mechanismen en verantwoordelijkheden van partijen, en er wordt in feite hetzelfde mechanisme gehanteerd als netbeheerders nu reeds hanteren voor lichte vormen van congestie. Dat vergemakkelijkt de implementatie van het systeem. Tenslotte is het in het licht van de Europese marktintegratie van belang een systeem te kiezen waarbij verzekerd is dat volgende stappen op het gebied van marktkoppeling inpasbaar zijn. Daarbij is van belang dat niet op die Europese ontwikkeling wordt vooruitgelopen, om te voorkomen dat nationale inrichtingskeuzes daarmee een conflict opleveren.

Het model van system redispatch in combinatie met kostenallocatie aan producenten heeft een aantal belangrijke voordelen: economisch effectief systeem vanwege geringe herverdelingseffecten, lage transactiekosten, lage administratieve lasten, waarborgt goedkoopste productie; en is meest eenvoudig te implementeren omdat het aansluit bij de huidige praktijk.

Vandaar mijn voorkeur voor dit systeem boven de andere vier die in mijn opdracht zijn ontwikkeld door Brattle/D-cision. Deze systemen zijn beschreven in de brief van 16 november 2009 (TK 31 904, nr. 10). De overige systemen zijn hybride redispatch, market redispatch, market agent en market splitting. Deze vier systemen zijn alle afgefallen in eerdere marktconsultaties, omdat NMa en TenneT hebben aangegeven hier grote bedenkingen bij te hebben in het kader van een adequate bedrijfsvoering en netveiligheid (TenneT), en vanuit de optiek van harmonisatie en conformiteit in Europees verband (NMa).

Onder verwijzing naar een meer gedetailleerde beschrijving in het rapport dat was bijgevoegd bij de brief van 16 november 2009, volgen hieronder de belangrijkste elementen van de diverse systemen.

Market redispatch: in dit systeem organiseert TenneT een markt voor congestierechten. Er wordt periodiek geboden op congestierechten, zonder dat bekend is of er congestie gaat optreden. De verantwoordelijkheid om bij vermindering van de productie, elders buiten het congestiegebied productie ter compensatie te regelen, ligt in dit systeem bij de producenten zelf. In de bieding dienen producenten beide componenten op te nemen. Op het moment dat zich transportschaarste voordoet, kijkt TenneT welke partij de goedkoopste oplossing biedt.

Hybride redispatch: dit is een combinatie van system en market redispatch. Ook hier staat een markt voor congestierechten centraal. Producenten moeten aangeven hoeveel ze over hebben voor het recht om te mogen produceren, indien er congestie optreedt. In dit systeem is TenneT vervolgens verantwoordelijk voor de aankoop van extra geproduceerde elektriciteit ter compensatie van het wegvallen van voorgenomen productie in het congestiegebied. De producenten die worden geselecteerd betalen echter niet hun bod, maar hun wordt de MWh prijs voor de congestie-uren in rekening gebracht zoals die op de APX tot stand komt. Met de opbrengst betaalt TenneT elders een verhoging van de productie. Het verschil tussen de kosten hiervan en de baten van de congestierechten kan positief of negatief uitpakken voor TenneT.

Market agent: in dit systeem wordt de verantwoordelijkheid om congestieproblemen op te lossen geheel bij de markt neergelegd. In een situatie met congestie reduceert de netbeheerder de transportrechten van producenten pro rata totdat de congestie is opgelost. In dat geval dient de producent zelf te zorgen voor compenserend vermogen om aan zijn contractuele verplichtingen te kunnen voldoen.

Market splitting: de inrichting van het systeem komt overeen met hybride redispatch, maar het belangrijkste verschil is dat er verschillende elektriciteitsprijzen gelden binnen en buiten het congestiegebied. In het hybride en market redispatch model krijgen producenten buiten het congestiegebied de gemiddelde APX prijs, bij market splitting ontvangen zij een hogere prijs voor hun productie dan de producenten in het congestiegebied. In dit systeem kunnen er opbrengsten ontstaan voor de netbeheerder. In dit model is het mogelijk dat eindgebruikers in verschillende regio's verschillende leveringstarieven betalen in geval van congestie.

5

Kunt u de Kamer de consultatie toesturen die u op 21 mei 2010 heeft geïnitieerd met betrekking tot de voorgenomen lagere regelgeving op basis van artikel 24a van de Elektriciteitswet 1998?

Ja, deze treft u als bijlage aan.¹

6

Volgens de NMa zullen nationale regels over congestiemanagement geleidelijk plaatsmaken voor Europese richtsnoeren en netcodes op dat terrein, hoe houdt u rekening met deze aanstaande Europese regelgeving? Ziet u nu al kansen en bedreigingen voor het Nederlandse systeem door toekomstige Europese regelgeving?

Nationale regels over congestiemanagement moeten zodanig ingericht worden dat ze naadloos kunnen aansluiten bij toekomstige Europese regelgeving. Verordening 714/2009 betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel – die onderdeel uitmaakt van het derde energiepakket – verplicht de gezamenlijke netbeheerders ondermeer om Europese netcodes op te stellen over de wijze waarop transportcapaciteit wordt toegewezen en op welke wijze rekening dient te worden gehouden met congestie. Daarnaast werken de Europese toezichthouders in het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) op dit moment gezamenlijk aan het opstellen van de zogenaamde framework guidelines. Deze guidelines zijn de opstap voor de totstandkoming van Europese codes op het gebied van onder andere capaciteitsallocatie, congestiemanagement, netbalancering en netaansluiting. De uitvoerings- en handhavingstoets van de NMa op dit conceptbesluit is ondermeer van belang om de relatie met deze Europese ontwikkelingen te kunnen toetsen. De NMa heeft een nadrukkelijke rol in dit proces via de deelname aan ACER.

Ik heb zeer positieve verwachtingen van dit toekomstige Europese kader. Het vooruitzicht is dat Europese regels ten aanzien van grensoverschrijdende elektriciteitsstromen en de Noordwest-Europese samenwerking op het gebied van grensoverschrijdende regionale netten een belangrijke bijdrage zullen leveren aan het oplossen en beperken van congestie op het nationale transmissienetwerk. Het toekennen van transportcapaciteit op een interconnector zal dan ook deel uitmaken van het systeem van congestiemanagement dat Europees zal worden toegepast. Deze ontwikkeling maakt onderdeel uit van de verdergaande samenwerking met onze buurlanden op het gebied van het elektriciteitsnetwerk.

7

U geeft aan de NMa te verzoeken inbieding van eindgebruikers mee te nemen in de monitoring van de werking van congestiemanagement, wat betekent deze inbieding van eindverbruikers voor het onderhavige beleid? Is nadere wet- en regelgeving op dit punt nog gewenst?

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Ik verwijs u naar het antwoord op vraag 2. Het meebieden in het congestiemanagementsysteem door afnemers, waaronder ook eindgebruikers die niet zelf producent zijn, is op dit moment al mogelijk en de regels hiervoor zijn vastgelegd in de Netcode. Ik acht nadere wet- en regelgeving op dit punt niet nodig en het onderhavige conceptbesluit staat die vrijwillige participatie ook niet in de weg. De monitoring door de NMa is vooral bedoeld als toets of deze participatie in de praktijk ook inderdaad van de grond komt, of deze effectief is, of dat eindgebruikers wellicht onnodige drempels ontmoeten die aandacht vereisen.

8 en 9

Leveranciers van kleinverbruikers hebben geen zicht op het actuele verbruik van individuele klanten en hebben geen mogelijkheid tot prijsprikkels. Deelt u deze visie en bent u van mening dat de verplichting voor leveranciers van kleinverbruikers leidt tot onnodige administratieve belasting en risico?

Klopt het dat transportprognoses voor kleinverbruikers worden gebaseerd op synthetische profielen en het geschatte jaarverbruik en dat deze door de netbeheerder zelf worden aangeleverd? Zo ja, levert de verplichting aan leveranciers om deze profielen ook aan te leveren geen onnodige bureaucratie op en het risico dat van kleinverbruikers aanpassingen van de aansluiting worden geëist omdat de leverancier kloppende transportprognoses moet indienen?

Bij het oplossen van congestie is het van belang dat de netbeheerder kan beschikken over een zo accuraat mogelijke verwachting van de geplande transporten. In de Netcode is vastgelegd dat de partij die programmaverantwoordelijkheid heeft, de transportprognoses levert aan de netbeheerder. Binnen het systeem van de Elektriciteitswet 1998 dragen de grootgebruikers zelf programmaverantwoordelijkheid, maar deze kan worden overgedragen aan een andere partij, bijvoorbeeld de leverancier. In geval van kleinverbruikers is de leverancier programmaverantwoordelijk, maar ook de leverancier kan dit, indien gewenst, overdragen aan een andere partij. Het is niet zo dat de netbeheerder zelf transportprognoses aanlevert. De netbeheerder kan op grond van de Netcode wel eisen stellen aan de wijze waarop deze prognoses worden aangeleverd. Het eerste en tweede lid van artikel 4 van het conceptbesluit doen geen afbreuk aan de ruimte om de Netcode op deze punten te handhaven. Het is juist dat onnodige administratieve lasten voorkomen dienen te worden. Van administratieve lasten of verhoging daarvan is ook geen sprake, omdat op grond van de Netcode de transportprognoses worden geleverd op door de netbeheerder vastgestelde verzamelpunten (verzameling van netaansluitpunten). Het staat de netbeheerders binnen de kaders van het conceptbesluit vrij deze systematiek te blijven hanteren. Er hoeven dan dus geen gegevens te worden aangeleverd per individuele kleinverbruiker.

10

Waarom heeft u hoogrenderende warmtekrachtkoppeling niet opgenomen in de voorgestelde regels voor congestiemanagement?

De prioritaire positie van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling boven conventionele elektriciteit is reeds op wetsniveau verzekerd middels het eerste en tweede lid van artikel 24a Elektriciteitswet 1998. Voor een compleet overzicht van de rangorde dienen deze artikelleden dus in samenhang met artikel 5 van het conceptbesluit te worden gelezen.

11 en 12

Hoe verhoudt het ontbreken van regels omtrent voorrang voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling in het ontwerpbesluit zich tot de

Europese Richtlijn ter bevordering van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling (2004)?

Bent u bereid om nadere regels te stellen voor de voorrang voor warmtekrachtkoppeling

Richtlijn 2004/8/EC is reeds in 2006 in de Elektriciteitswet 1998 geïmplementeerd. Een regeling over voorrang voor elektriciteit opgewekt met behulp van hoogrenderende warmtekrachtkoppeling is niet noodzakelijk ingevolge deze richtlijn. Wel is in artikel 24a gekozen voor een bijzondere positie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling en is de voorrang voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling reeds op wetsniveau verzekerd.

13

Er zijn na overleg met de Europese Commissie meerdere scenario's denkbaar voor de toekomstige kostenallocatie. Wanneer komt de Europese Commissie met definitieve duidelijkheid over de conformiteit van de regels voor de kostenallocatie van congestiemanagement? Welke uitkomst verwacht u? Wanneer kunt u zekerheid geven over de regels rondom kostenallocatie? Indien geoorloofd, gaat u dan nog steeds uit van de kostenallocatie zoals een jaar geleden met de Kamer besproken? Waarom wel en waarom niet?

Ik kan u alleen zeggen dat ik in mijn schrijven aan de Commissie heb benadrukt dat de parlementaire discussie over deze kwestie nu loopt en dat ik hoop dat de Commissie spoedig met een reactie kan komen. Op basis van deze reactie kan ik u een betere inschatting geven van de tijd die nodig is om met eventueel herziene voorstellen te komen. Ik heb u een tijdsplanning geschetst in de brief waarmee ik dit conceptbesluit aan u heb aangeboden.

We gaan nu voor de korte termijn starten met het model zoals dat is overeengekomen na de behandeling in de Eerste Kamer eind 2010. Dit is congestiemanagement met socialisatie van de kosten. Indien nodig zal ik aanvullende maatregelen treffen om ook in dit model economische efficiency te borgen. Ik blijf me tegelijkertijd bij de Europese Commissie inzetten voor het model zoals ik daarover eerder met uw Kamer heb gesproken. Dit is een systematiek waarbij de kosten minstens voor een deel worden gedragen door de marktpartijen, omdat dit cruciaal is voor een economisch efficiënte en maatschappelijk verantwoorde oplossing.

Een Europese verordening die een belangrijke impact kan hebben op het in Nederland gekozen systeem, en dan met name de voorgestelde wijze van kostenallocatie, is Verordening 838/2010 van 23 september 2010 betreffende het vergoedingsmechanisme voor elektriciteitsstromen tussen transmissienetbeheerders. In deze Verordening wordt in bijlage B een tariefplafond opgelegd aan de lidstaten voor wat betreft de jaarlijkse gemiddelde transmissietarieven die in rekening mogen worden gebracht bij aangeslotenen. Het is niet duidelijk of nationale congestiekosten, die worden doorberekend aan producenten die zijn aangesloten op het transmissienet, ook onder deze Verordening vallen. In mijn brief aan de Commissie waarin ik verzoek om een reactie op de voorgestelde methode van kostenallocatie, heb ik daarom ook op dit punt om verheldering gevraagd.