



Vragen en antwoorden transportschaarste:

Rechten en plichten van afnemers en netbeheerders

Samenvatting

Als gevolg van de transportschaarste in delen van het elektriciteitsnetwerk bestaat er veel onduidelijkheid over de wettelijke verplichtingen aan netbeheerders en de rechten van burgers, lokale energie-projecten en afnemende partijen (samen de “aangeslotenen”) over de aansluiting op, en het gebruik van het elektriciteitsnetwerk. De ACM wil met behulp van deze antwoorden op veel gestelde vragen duidelijkheid hierover verschaffen.

De belangrijkste punten zijn:

- Een partij die daarom vraagt heeft altijd recht op een aansluiting.
- Zowel bestaande als nieuwe aangeslotenen hebben een gelijk recht op transport.
- Een netbeheerder moet vergaande maatregelen nemen om transport mogelijk te maken.
- Aangeslotenen hebben recht op een vergoeding als zij de netbeheerder helpen congestie op te lossen.
- Een partij kan bij de ACM een geschil aanhangig maken als zij vindt dat zij niet rechtmatig wordt behandeld door de netbeheerder.

Ons kenmerk ACM/INT/386454
Datum 28 juni 2019

Inleiding

De afgelopen maanden is er veel aandacht geweest voor de problematiek omtrent transportschaarste in het elektriciteitsnetwerk. Dit wordt ook congestie genoemd. Het komt geregeld voor dat elektriciteitsprojecten in gebieden waar congestie structureel voorkomt niet of met aanzienlijke vertraging toegang krijgen tot het elektriciteitsnetwerk, omdat de benodigde uitbouw van het netwerk in de regel langer duurt dan de ontwikkeling van een wind- of zonnepark. Dit zet de realisatie van deze projecten onder druk, en daarmee ook verduurzaming. Netbeheerders staan de komende jaren voor een grote investeringsopgave om de huidige knelpunten op te lossen en nieuwe knelpunten zo veel mogelijk te voorkomen. In de tussentijd moet de beschikbare schaarse transportcapaciteit optimaal worden benut en op een eerlijke manier verdeeld.

De ACM ontvangt veel signalen dat er onduidelijkheid is over de rechten van afnemers en de plichten van netbeheerders op het gebied van aansluiten en transporteren van elektriciteit. De ACM wil met behulp van deze beknopte 'Vragen en antwoorden' nader toelichten hoe zij de wet uitlegt. Daarnaast wil de ACM haar rol verduidelijken in het licht van de kamerbrief over gevolgen van het gebrek aan netcapaciteit voor duurzame energieprojecten.¹ De ACM denkt dat een betere kennis van rechten en plichten kan bijdragen aan een optimale benutting van de beschikbare transportcapaciteit, maar benadrukt ook dat hiermee niet het volledige probleem van transportschaarste kan worden opgelost.²

1. Heeft een afnemer altijd recht op een aansluiting?

Ja; iedereen die daarom verzoekt heeft recht op een aansluiting,³ ook als er volgens de netbeheerder onvoldoende transportcapaciteit in het net is. Netbeheerders zijn verplicht om aansluitingen tot 10 MVA binnen 18 weken te realiseren.⁴ Deze termijn geldt ook voor aansluitingen vanaf 10 MVA als het gaat om een aansluiting van een productie-installatie voor duurzame elektriciteit, zoals een wind- of zonnepark.⁵ De wet bepaalt ook op welk punt van het elektriciteitsnetwerk het project aangesloten dient te worden.⁶ Netbeheerders kunnen onvoldoende transportcapaciteit in het net dus niet als reden aanvoeren om een aansluiting te weigeren.

Voor windparken op land geldt een zogenoemd 'opknipverbod'. Dit houdt in dat zij (slechts) recht hebben op één aansluiting voor alle windmolens van dat park, als die windmolens:

1. behoren tot eenzelfde onderneming of instelling én
2. onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben én
3. in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.⁷

¹ Kamerbrief over gevolgen van het gebrek aan netcapaciteit voor duurzame elektriciteitsprojecten, 28 juni 2019.

² Zie ook het in 2009 gepubliceerde Visiedocument Transportschaarste, https://www.acm.nl/sites/default/files/old_publication/bijlagen/7000_102904_Visiedocument_schaarste_januari_2009.pdf.

³ Artikel 23, eerste lid, van de Elektriciteitswet.

⁴ Artikel 23, derde lid, van de Elektriciteitswet.

⁵ Tenzij de netbeheerder niet in redelijkheid kan worden verweten dat hij de aansluiting voor dit soort productie-installaties niet binnen de genoemde termijn heeft gerealiseerd.

⁶ Artikel 27, tweede lid, van de Elektriciteitswet.

⁷ Artikel 1, zesde lid, van de Elektriciteitswet.

2. Heeft een afnemer altijd recht op transport van elektriciteit?

Nee; de transportplicht kent een uitzondering voor het geval de netbeheerder redelijkerwijs geen capaciteit beschikbaar heeft voor het gevraagde transport.⁸ Dit moet de netbeheerder onderbouwen.

Een netbeheerder mag pas transport weigeren als alle maatregelen die hij kan nemen om toch aan de transportvraag te voldoen (zie vraag 3), zijn uitgeput. Pas als ook dan onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar is, mag de netbeheerder zich op het standpunt stellen dat hij redelijkerwijs geen capaciteit beschikbaar heeft en het gevraagde transport (gedeeltelijk) weigeren.⁹ De netbeheerder mag echter geen individuele beperkende voorwaarden stellen aan het recht op transport.¹⁰ Een voorbeeld van een dergelijke beperkende voorwaarde is de bepaling in een aansluit- en transportovereenkomst dat de betreffende netgebruiker geen recht heeft op transport in het geval van congestie. De netbeheerder mag dus niet de bestaande netgebruikers bevoordelen boven (soortgelijke) nieuwe netgebruikers.

Als een netbeheerder transport van duurzame elektriciteit weigert, dan moet hij dit melden aan de ACM. In de melding moet de netbeheerder aangeven welke maatregelen hij heeft genomen om toekomstige transportweigeringen te voorkomen.¹¹ De ACM kan deze informatie gebruiken in haar toezicht.

3. Welke maatregelen moet een netbeheerder nemen voordat hij transport mag weigeren?

Netbeheerders kunnen een aantal maatregelen nemen om zo veel mogelijk transport aan te bieden.

Het is van groot belang dat de netbeheerders tijdig investeren in een uitbreiding van hun netwerk. Juist omdat de uitbreiding en versterking van het elektriciteitsnetwerk veel tijd vergt, moeten netbeheerders zo vroeg mogelijk investeren in transportcapaciteit om aan de verwachte vraag naar transport te voldoen. Mocht er desalniettemin transportschaarste ontstaan, dan zijn er een aantal maatregelen die een netbeheerder in zijn bedrijfsvoering moet nemen voordat een weigering van transport aan de order is.

Ten eerste moeten netbeheerders hun inschatting van de beschikbare capaciteit op het netwerk niet baseren op de som van reeds aan aangeslotenen vergeven transportrechten (het *contractuele* gebruik), maar op het daadwerkelijke *gebruik* van die transportrechten op ieder moment (het *fysieke* gebruik). Dit verschil is belangrijk: lang niet alle transportrechten die contractueel zijn verschaft worden op ieder moment verbruikt. Omdat niet alle aangeslotenen op hetzelfde moment maximaal gebruik maken van hun gecontracteerde transportrechten hebben netbeheerders in veel gevallen marge om meer transportrechten uit te geven dan er fysieke capaciteit is om alle rechten opgeteld te transporteren.

Als een netbeheerder in deze analyse tot de conclusie komt dat hij een aangeslotene een verzoek om transportcapaciteit zou moeten weigeren, dan is er sprake van fysieke congestie. De netbeheerder moet in deze situatie de procedures voor congestiemanagement, die juridisch zijn vastgelegd, zo effectief mogelijk inzetten.

⁸ Artikel 24, tweede lid, van de Elektriciteitswet.

⁹ Op dit moment is onduidelijk wanneer sprake is van 'redelijkerwijs'. In de kamerbrief van 28 juni 2019 merkt de Minister van EZK op dat het wenselijk is om dit begrip nader in te vullen en kondigt hij een nadere uitwerking van het afwegingskader aan.

¹⁰ Artikel 24, eerste lid, van de Elektriciteitswet.

¹¹ Artikel 24, tweede lid, van de Elektriciteitswet.

In de praktijk houdt congestiemanagement in dat wanneer de netbeheerder na de sluiting van de dag-vooruit markt fysieke congestie in zijn netwerk voorziet, hij zoveel mogelijk in overleg treedt met marktpartijen om die fysieke congestie op lossen.¹² Dit kan door marktpartijen met productie- of verbruikseenheden binnen en buiten een congestiegebied een bod te laten doen om aan beide kanten van de fysieke congestie hun flexibiliteit in te zetten door productie- of consumptieniveaus aan te passen.

Toepassing van congestiemanagement in een gebied dient uitsluitend ter overbrugging van de periode die resteert tot het moment waarop het (de) net(ten) zodanig verzwaaard, gewijzigd of uitgebreid is (zijn) dat het gevraagde transport volledig beschikbaar gesteld kan worden.¹³

4. Wat kan een aangeslotene doen als de netbeheerder geen of onvoldoende transport aanbiedt?

De ACM benadrukt dat de netbeheerder ook bij transportschaarste de verplichting heeft om binnen de wettelijke termijn een aansluiting te verzorgen, zoals toegelicht bij vraag 1. Ook mag de netbeheerder in het geval van transportschaarste niet discrimineren tussen bestaande en nieuwe aangeslotenen.¹⁴

Een aangesloten partij kan de netbeheerder vragen de relevante gegevens te verschaffen over de maatregelen die nodig zijn om het net te versterken. De netbeheerder mag ten hoogste de kostprijs voor het verstrekken van die informatie vragen.¹⁵

Partijen die van mening zijn dat de netbeheerder hun rechten schaadt, kunnen bij de ACM een geschil indienen.

5. Hebben deelnemers aan congestiemanagement recht op een vergoeding voor op- of afschakelen?

Aan elke vorm van congestiemanagement is een transactie gekoppeld. Of een marktpartij recht heeft op een vergoeding of juist een vergoeding moet betalen, hangt af van de situatie (zie volgende vraag).

6. Wie betaalt de vergoedingen voor afschakelen?

De precieze geldstromen zijn afhankelijk van de situatie. We schetsen hieronder twee situaties zoals TenneT deze reeds uitvoert; de verwachting is dat ook regionale netbeheerders congestiemanagement op een soortgelijke manier zullen toepassen. Er zijn meer situaties, maar onderstaande voorbeelden zijn het meest relevant voor de huidige problematiek.

Situatie A: een conventionele producent achter een fysieke congestie biedt aan om minder te produceren, en wordt daarmee afgeregeld.

De producent krijgt al een vergoeding van de marktpartij aan wie hij de elektriciteit heeft verkocht. Deze vergoeding wordt niet teruggedraaid. De producent heeft minder kosten dan als hij de elektriciteit moet produceren (de kosten voor de brandstof). De producent betaalt aan de netbeheerder de kosten

¹² Paragraaf 9.1, artikel 9.1 en 9.2, van de Netcode elektriciteit.

¹³ Paragraaf 9.2, artikel 9.3 t/m 9.11, van de Netcode elektriciteit.

¹⁴ Artikel 24, derde lid, van de Elektriciteitswet. Zie ook de uitspraak van het CBB van 17 mei 2013,

ECLI:NL:CBB:2013:CA1172: "Uit het systeem van de wet volgt dat een ieder die daarom verzoekt aangesloten moet worden en dat – eenmaal aangesloten – geen onderscheid mag worden gemaakt tussen recent en langer aangeslotenen met betrekking tot het aanbod van transport (artikel 24, derde lid van de Wet)."

¹⁵ Artikel 24, tweede lid, van de Elektriciteitswet.

die hij uitspaart. Op deze manier heeft de producent precies dezelfde winst als in het geval hij wel geproduceerd zou hebben.

De netbeheerder moet nu wel een producent inschakelen buiten het congestiegebied om het afgeregeld vermogen te leveren. In de regel kost dit meer dan de netbeheerder ontvangt van de afgeregelde producent.

Situatie B: een producent met hernieuwbare productiecapaciteit die een productie-subsidie ontvangt (bijvoorbeeld wind met een SDE+ regeling) biedt aan om minder te produceren, en wordt daarmee afgeregeld.

De producent krijgt al een vergoeding van de marktpartij aan wie hij de elektriciteit heeft verkocht. Deze vergoeding wordt niet teruggedraaid. Daarnaast krijgt de producent normaal gesproken een SDE+ vergoeding. Deze vergoeding krijgt de producent nu niet meer. De netbeheerder betaalt aan de producent een bedrag gelijk aan de SDE+ vergoeding. Op deze manier heeft de producent precies dezelfde winst als in het geval hij wel geproduceerd zou hebben.

Ook nu moet de netbeheerder een producent inschakelen buiten het congestiegebied om het afgeregeld vermogen te leveren.

7. Is congestiemanagement een structurele oplossing?

De enige structurele oplossing voor fysieke congestie is investeren in uitbreiding van de elektriciteitsnetten. De ACM vindt wel dat investeringen op een efficiënte manier moeten gebeuren. Een beperkt aantal uren per jaar congestie managen kan dus wenselijk zijn als netbeheerders hiermee hoge kosten voor netverzwaren kunnen voorkomen. Aan de andere kant is ook duidelijk dat er een bovengrens zit aan de effectieve toepassing van congestiemanagement. Waar deze bovengrens ligt hangt samen met de nadere invulling van het begrip 'redelijkerwijs', zoals benoemd onder vraag 2.