

OPENBARE VERSIE

Postbus 856 | 5201 AW | 's-Hertogenbosch

Magistratenlaan 116
5223 MB 's-Hertogenbosch
enexisnetbeheer.nl
KvK 17131139**Aangetekend per koerier**Autoriteit Consument en Markt
Directie Energie
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

| | | | |
|-----------|---|---------|-----------------------------|
| datum | woensdag 29 september 2021 | kenmerk | D01694 Congestie management |
| onderwerp | Zienwijze op ontwerpbesluit tot wijziging codes elektriciteit | | ■■■■ |
| | Zaaknummer ACM/20/039621 | | ■■■■ |

Geachte heer/mevrouw,

Enexis Netbeheer B.V. (hierna: 'Enexis') heeft kennis genomen van het ontwerp codebesluit congestie management d.d. 19 augustus jl. met kenmerk ACM/UIT/559634 (hierna: het 'ontwerpbesluit') zoals gepubliceerd door de Autoriteit Consument en Markt (hierna: 'ACM'). Enexis kan zich daar niet mee verenigen. Enexis heeft haar bezwaren kenbaar gemaakt binnen de branche organisatie Netbeheer Nederland. Naast de zienswijze van Netbeheer Nederland is het voor Enexis vanwege het grote belang van dit onderwerp noodzakelijk ook een eigen, meer specifieke zienswijze inzake het ontwerpbesluit in te brengen. Vanwege de vele decentrale duurzame elektriciteitsproducenten in het voorzieningsgebied van Enexis - veel meer dan bij de andere regionale netbeheerders – speelt transportschaarste als gevolg van de grote vraag naar invoedingsruimte voor duurzame elektriciteitsproducenten immers in veel grotere mate in het net van Enexis dan elders in het land. Dit betekent dat Enexis ook in verhouding met andere netbeheerders met zeer omvangrijke gevolgen en risico's voor de uitoefening van haar wettelijke taak zou worden geconfronteerd indien het ontwerpbesluit in werking zou treden.

Om deze reden doet Enexis hierbij aan de ACM een separate zienswijze toekomen inzake het ontwerpbesluit. Enexis onderschrijft de ingediende zienswijze van Netbeheer Nederland op hoofdlijnen en voor zover die ziet op het generieke deel. Inzake specifieke punten, onder meer ziende op de bedrijfsvoering, de kosten en de vergoeding, is deze ingebrachte zienswijze van Enexis bepalend. Daar waar formuleringen in beide zienswijzen de suggestie wekken dat deze niet volledig met elkaar in overeenstemming zijn, prevaleert deze zienswijze.

Waar in deze zienswijze verwezen wordt naar randnummers wordt bedoeld op de randnummers zoals die door de ACM in haar toelichting bij het ontwerpbesluit zijn toegepast. Daar waar hieronder gesproken wordt over congestie management wordt bedoeld op het brede spectrum van congestiebeheer, onder meer bestaande uit marktgebaseerde en niet-marktgebaseerde redispatching.

Inleiding

Enexis ziet zich in veel deelnetten geconfronteerd met een grote vraag naar transportcapaciteit van met name duurzame elektriciteitsproducenten. Daarmee is productiecongestie – congestie als gevolg van een teveel aan op het net teruggeleverde elektriciteit – de dominante vorm van transportschaarste voor Enexis in de komende jaren. Daar waar sprake is van congestie management op het net van

Enexis moet derhalve in deze zienswijze in eerste instantie gedacht worden aan het omgaan met productiecongestie.

Hieronder zal nader ingegaan worden op onderdelen uit het ontwerpbesluit. Enexis zal haar visie hierop zo helder mogelijk formuleren. Vanwege de veelomvattendheid van het ontwerpbesluit aan de ene kant en het leesbaar en compact houden van deze zienswijze aan de andere kant, beperkt Enexis zich daarbij tot de hoofdlijn en enkele majeure punten.

I. De kosten van congestiemanagement

Het in het ontwerpbesluit opgenomen systeem van redispatching leidt tot zeer hoge en zeer onvoorspelbare kosten voor Enexis. Het gekozen systeem is verder dusdanig open dat Enexis daarenboven aan een onacceptabel hoog financieel risico wordt blootgesteld. Er is namelijk geen plafond vastgesteld voor de daadwerkelijke kosten. De kosten van het uitvoeren van congestiemanagement in een netgebied zijn immers onbekend op het moment dat nieuwe transportaanvragen moeten worden beoordeeld. Het risico is zeer reëel dat de werkelijke kosten hoger zijn dan vooraf op basis van de hypothetische 'financiële grens' wordt ingeschat. Dit komt, onder andere, doordat Enexis congestieregelvermogen op de markt moet inkopen maar Enexis op basis van het ontwerpbesluit geen instrumenten heeft om, in geval van illiquide markten, biedingen met hoge prijzen te kunnen afweren. Dit zal ook gevolgen hebben voor het risicoprofiel en de kosten van financiering, en mogelijk zelfs de financierbaarheid van Enexis op lange termijn op de kapitaalmarkt.

- De kosten van congestiemanagement zijn voor Enexis niet op voorhand goed in te schatten en daarmee niet te overzien

De kosten van de voorgestelde wijze van congestiemanagement zijn voor Enexis onvoorspelbaar, zowel met betrekking tot het aantal gebieden en netdelen waar transportschaarste zal optreden, de omvang van het noodzakelijk in te kopen congestieregelvermogen, de inkoopkosten van dat regelvermogen, de redispatchkosten (dus de kosten van het afroepen van compenserend vermogen buiten het congestiegebied), de impact van weersinvloeden op de afroep van congestieregelvermogen, de extra kosten van implementatie van en bedrijfsvoering bij congestiemanagement alsmede de accumulatie van de kosten vanwege de onheldere duur waarvoor congestiemanagement zal moeten worden uitgevoerd.

De totale kosten van congestiemanagement zijn niet in te schatten omdat deze onder andere afhangen van de omvang van de congestie, de marktprijs van regelvermogen en de duur van de congestieperiode. Het is aannemelijk dat de congestie zich de komende jaren zal uitbreiden tot alle deelnetten van Enexis en langdurig zal aanhouden. De volgende kostencomponenten worden in ieder geval voorzien:

- ✓ De gestelde financiële grens – het volgens het ontwerpbesluit minimaal door de netbeheerder te besteden bedrag voor de *inkoop van congestieregelvermogen* – leidt voor Enexis ten minste tot inkoopkosten van € ■■■ per jaar (■■■ zie verder hieronder). Vanwege de inherente onzekerheden in de door de ACM gekozen wijze van implementatie van congestiemanagement worden deze kosten in de praktijk vermoedelijk hoger. Daarbij is de ACM voornemens om de grens wel verder te verhogen maar niet te verlagen (randnummer 148).

De in het ontwerpbesluit genoemde financiële grens vormt hoogstens een inschatting vooraf van de kosten die de netbeheerder op het moment van afroepen van congestie voorziet. Deze grens zegt evenwel niets over de *daadwerkelijke inkoopkosten* die Enexis zal moeten maken. Omdat Enexis congestieregelvermogen op lokale markten zal moeten inkopen, zijn de hiervoor door de aangeslotenen, of hun commerciële vertegenwoordigers (de *Congestie Service Providers*), gevraagde prijzen bepalend. Deze zijn evenwel onvoorspelbaar.

- ✓ Behalve de inkoopkosten van congestieregelvermogen moet Enexis ook *kosten maken voor het contracteren van redispatchvermogen* in geval congestieregelvermogen na sluiting van de *day ahead* markt wordt afgeroepen. Omdat dit vermogen veelal op de (illiquide) *intraday* markt moet worden ingekocht, kunnen de kosten hiervan zeer hoog worden. Ook deze kosten zijn op voorhand moeilijk in te schatten maar zullen – zeker als het congestieprobleem zich tegelijkertijd op veel deelnetten in Nederland manifesteert – substantieel kunnen worden.
- ✓ De extra *kosten van implementatie van en bedrijfsvoering bij congestiemanagement* zijn eveneens substantieel. Om congestiemanagement (op dagbasis) uit te voeren zal extra gespecialiseerd personeel nodig zijn (voor contractering van regelvermogen vooraf, afroepen van regelvermogen in geval van dreigende overbelasting van het net alsmede de *settlement* achteraf). Het niveau van de operationele kosten zal hierdoor indicatief stijgen met ■ euro per jaar. Daarnaast zullen forse investeringen in de deelnetten moeten plaatsvinden om monitorbaarheid en stuurbaarheid van het net en van afnemers te realiseren. Een eerste inschatting is dat dit investeringen vereist ter hoogte van gemiddeld circa ■ euro per deelnet. Al deze kosten worden door de ACM niet meegenomen in de afweging bij de bepaling van de financiële grens.

Bovengenoemde kosten zijn sterk afhankelijk van de omvang van de congestie, de duur ervan en de mate waarin het optreden van transportbeperkingen in het net adequaat en tijdig kan worden voorzien.

De *omvang van de congestie* is onvoorspelbaar omdat de congestie onder andere in de loop van de tijd kan toenemen door de autonome groei van productievermogen bij huishoudens en kleinzakelijke verbruikers. Deze verbruikers beschikken al over een aansluiting op het net. Voor het installeren van decentraal productievermogen (in de meeste gevallen: zonnepanelen op het dak) hoeft in veel gevallen geen transportaanvraag bij de netbeheerder te worden gedaan. Indien een deelnet al gekenmerkt wordt door transportschaarste, kan de congestie door deze autonome groei aanmerkelijk worden vergroot.

In de praktijk van de bedrijfsvoering moet niet alleen de omvang van de congestie van te voren worden ingeschat, maar ook het precieze moment op de dag (op kwartierbasis) dat deze congestie zal optreden. Omdat het overgrote deel van de decentrale elektriciteitsproductie uit wind- en zonvermogen bestaat, zal het optreden van congestie sterk afhankelijk zijn van de lokale weersomstandigheden. Het exact voorspellen hiervan is niet mogelijk. Desalniettemin moet de netbeheerder de betrouwbaarheid van het elektriciteitsnet waarborgen en zich dus voorbereiden op het mogelijkere optreden van congestie op alle momenten dat deze zich zou kunnen voordoen. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat veel meer regelvermogen moet worden afgeroepen (en betaald) dan (achteraf gezien) nodig zal blijken te zijn geweest.

Ten slotte is de *duur van de congestieperiode* onbepaald. Congestie wordt opgeheven bij het realiseren van een netuitbreiding. De planning hiervan kan vanwege allerlei redenen uitlopen, waardoor de congestie langer duurt dan voorzien. Verder houdt Enexis er rekening mee dat het congestieprobleem het komende decennium niet volledig zal kunnen worden opgelost. Gegeven het tempo waarmee nieuwe subsidies aan marktpartijen worden toegekend voor nieuwe duurzame productiemiddelen, is aannemelijk dat de congestie de komende jaren eerder zal toenemen dan verminderen. Het is daarmee niet uitgesloten dat een geplande netuitbreiding in sommige congestiegebieden onvoldoende zal blijken om, gegeven de continue toestroom van transportaanvragen, de congestie volledig op te lossen.

De kosten van de toepassing van congestiemanagement die naar verwachting voor rekening van Enexis komen, lopen naar verwachting op tot € ■■■ per jaar (zie onder). Op de totale jaarlijks kosten van Enexis van ca. € 1.200 miljoen zijn deze kosten zeer substantieel.

Een cruciale omissie in het ontwerpbesluit is het ontbreken van adequaat toezicht op de kosten van congestiemanagement. Waar de Nederlandse Mededingingsautoriteit (de rechtsvoorganger van de ACM) zich in eerdere discussies over congestiemanagement uitgesproken heeft over het adequaat toezicht houden op de kosten van congestiemanagement en de gevolgen hiervan voor de tarieven van de eindverbruikers, komt dit onderdeel in het ontwerpbesluit niet aan de orde. Destijds meldde de NMa: "Met het biedsysteem voor op- en afregelvermogen op de dag voor uitvoer van het transport (D-1), wordt een nieuw handelsmoment geïntroduceerd voor de Nederlandse elektriciteitsmarkt. De Raad is belast met toezicht op de tariefstructuren en tarieven van netbeheerders. Mede gezien de discussie in en met het parlement inzake de kostenallocatie voor congestiemanagement, acht de Raad het toezicht op de ontwikkeling van deze kosten van belang." (Brief van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit aan de Minister van Economische Zaken d.d. 2 februari 2011 met kenmerk ETM/EM/10191105). Het feit dat het belang van de hoogte en ontwikkeling van deze kosten – voor de netbeheerder én voor de aangesloten – in het voorliggende ontwerpbesluit in het geheel niet in de overwegingen betrokken wordt, is onbegrijpelijk, nu op voorhand duidelijk is dat Enexis met zeer hoge additionele kosten wordt geconfronteerd zonder dat deze kosten zijn gedekt door opname in de tarieven (zie onder).

- *De bepaling dat toepassing van congestiemanagement enkel hoeft zolang 'de kosten voor congestiemanagement gedurende de periode waarvoor het congestiegebied is aangewezen niet hoger zijn dan de financiële grens' is, gegeven de gekozen financiële grens en de onduidelijke duur van de congestieperiode, niet uitvoerbaar*

Artikel 9.10, tweede lid, onderdeel c, van het ontwerpbesluit bepaalt dat "de netbeheerder per congestiegebied geen congestiemanagement hoeft toe te passen voor de vraag naar transport waarvoor geldt dat de kosten voor congestiemanagement gedurende de periode waarvoor het congestiegebied is aangewezen groter is dan de financiële grens." Deze bepaling is niet uitvoerbaar doordat de duur van de congestieperiode onbepaald is, doordat de kosten op voorhand niet bepaald zijn en doordat de omvang van de congestie zich in de loop van de tijd wijzigt door autonome ontwikkelingen.

Allereerst kan de duur van de congestie niet op voorhand worden bepaald. Zo voorziet de netbeheerder wel in netverzwaring om transportschaarste in een netdeel op te lossen, maar blijkt in de praktijk realisatie hiervan van veel (vaak exogene) parameters afhankelijk. Deze zijn hierboven al aan de orde geweest. Afgezien daarvan is niet uitgesloten dat de congestie structureel is in die zin dat wanneer netuitbreiding gereed is om de bestaande aanvragen op de wachtlijst te kunnen honoreren, door nieuwe subsidierondes onderwijl nieuwe aanvragen zullen zijn gedaan, waardoor de congestie effectief voortduurt. Op voorhand is dit niet in te schatten, zodat 'de periode waarvoor het congestiegebied is aangewezen' niet op voorhand bepaald kan worden.

Ten tweede zijn de kosten voor congestiemanagement op voorhand niet te begroten, omdat het ontwerpbesluit voorschrijft dat congestieregelvermogen op (lokale) markten moet worden ingekocht. De hiervoor te betalen prijs is gebaseerd op de biedingen die marktpartijen hiervoor in een later stadium zullen doen. Het toetsingscriterium in het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders dat congestiemanagement enkel wordt toegepast indien de netbeheerder hiertoe beschikt over voldoende lange termijncontracten (artikel 9.10, derde lid, onderdeel d, in het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders van 2 april jl.), is door de ACM geschrapt. Omdat de in de toekomst te betalen prijs daarmee onzeker is (en vanwege de beperkte marktomvang op een deelnet en dienovereenkomstige mogelijke schaarste van aanbiedingen aan de netbeheerder hoog kan uitvallen), kan niet bepaald worden wat de daadwerkelijke kosten zullen zijn. Hierdoor is tevens onduidelijk hoeveel extra vermogen op het net kan worden geaccommodeerd op basis van het criterium van de financiële grens.

Ten slotte is de omvang van de congestie in een congestiegebied niet constant. Het eerste jaar van congestiemanagement zal de omvang van de congestie nog relatief beperkt zijn, onder andere omdat de productie-eenheden nog moeten worden gerealiseerd en op het net aangesloten. In de latere jaren zal de congestie veel hoger worden, mede omdat deze kan verergeren door de autonome groei van duurzame productiemiddelen bij kleinverbruikers (zonnepanelen op dak). Omdat de omvang van de verwachte congestie niet op voorhand bepaald kan worden, zijn ook 'de kosten voor congestiemanagement gedurende de periode waarvoor het congestiegebied is aangewezen' niet in te schatten. Daarbij komt dat nieuwe afnemers, die inmiddels toegang tot het net hebben verkregen, hun recht op transport zullen kunnen blijven uitoefenen. Enexis constateert dat niet wordt voorzien in inzet van instrumenten om deze toegang zonder financiële compensatie te beperken, bijvoorbeeld door de inzet van het instrument van *non-firm* ATO's. Een toets of deze kosten hoger of lager zijn dan de financiële grens is daarmee redelijkerwijs niet mogelijk.

Bij randnummer 115 wordt gesteld dat "de netbeheerder op het moment dat afnemers tot het net worden toegelaten, een inschatting moet maken van de hoeveelheid extra transport die gefaciliteerd kan worden door een inschatting te maken van de prijs van flexibiliteit in dat specifieke congestiegebied". Zoals reeds aangegeven is deze verplichting niet uitvoerbaar omdat de kosten op voorhand onvoorspelbaar zijn. Niet alleen is er op het moment van aansluiten van de klant nog geen congestie, en dus geen markt voor flexibiliteit in dat congestiegebied, ook is het aantal potentiële aanbieders in een congestiegebied zeer beperkt – hoe lager het netvlak, hoe minder aanbieders er zijn die aan de criteria daarvoor voldoen – en kunnen vanwege de duur van de congestieperiode eerder ingeschatte prijzen niet realiseerbaar blijken. Het toetsingscriterium in het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders dat congestiemanagement enkel mogelijk is als de netbeheerder zich er door contractering vooraf van kan vergewissen dat afnemers voldoende

regelvermogen zullen aanbieden (artikel 9.10, derde lid, onderdeel d, in het codevoorstel van de gezamenlijke netbeheerders) is immers door de ACM geschrapt. Het ontwerpbesluit biedt verder geen mechanisme om te hoge prijzen te voorkomen, anders dan het bepaalde in artikel 9.38, waarvan onduidelijk is welk instrument ACM vervolgens zal inzetten om aan de 'ondoelmatige biedingen' een einde te maken.

- *De jaarlijkse rapportage over de inzet van congestiemanagement geeft geen inzicht in de totale kosten van congestiemanagement*

Het ontwerpbesluit bepaalt dat netbeheerders jaarlijks moeten rapporteren welke kosten zij voor congestiemanagement hebben gemaakt. Daarbij "dient de netbeheerder aan te geven hoeveel hij initieel berekend had naar verwachting aan vergoedingen voor congestiemanagement uit te geven en wat hij uiteindelijk daadwerkelijk heeft uitgegeven" (randnummer 176).

Doordat de kosten van congestiemanagement de eerste jaren van de congestieperiode lager zijn dan de verwachte 'gemiddeld kosten' en de latere jaren hoger dan dat, zal het jaarlijkse congestierapport onvoldoende informatie bieden om de totale kosten over de gehele congestieperiode te bepalen. Enkel wanneer de congestie al is opgeheven door het realiseren van de netverzwaring kan bepaald worden of de daadwerkelijke kosten hoger dan, gelijk aan of kleiner dan de financiële grens zijn.

II. Dekking van de door Enexis gemaakte kosten voor congestiemanagement

Het ontwerpbesluit verzuimt om te waarborgen dat door Enexis gemaakte kosten voor congestiemanagement volledig en tijdig vanuit de tarieven worden vergoed. Richtlijn (EU) 2019/944 stelt dat netbeheerders een passende vergoeding moeten ontvangen voor de inkoop van flexibiliteitsdiensten. Deze vergoeding is niet geregeld in het ontwerpbesluit (noch in het Methodebesluit RNB Elektriciteit 2022-2026, dat de vergoeding van de kosten van Enexis voor de periode 2022-2026 regelt). Door te verzuimen dit te waarborgen zal de generieke vergoedingsmethodiek van toepassing zijn op de vergoeding van de kosten van congestiemanagement. Deze methodiek leidt ertoe dat Enexis de kosten van congestiemanagement in de periode 2022-2026 niet krijgt vergoed, uitgezonderd een kleine component in de nacalculatie. Enexis schat in dat de niet-gedekte kosten van congestiemanagement over de periode 2022-2026 tussen de [REDACTED] euro bedragen.

- *Het ontwerpbesluit vormt een schending van het bepaalde in Richtlijn (EU) 2019/944 inzake de passende vergoeding voor de inkoop van flexibiliteitsdiensten*

Richtlijn (EU) 2019/944, artikel 32, tweede lid, bepaalt dat "de distributiesysteembeheerders een passende vergoeding voor de aankoop van dergelijke diensten ontvangen, zodat zij ten minste hun overeenkomstige redelijke kosten kunnen terugverdienen, zoals de noodzakelijke uitgaven voor informatie- en communicatietechnologie en infrastructuurkosten". In het ontwerpbesluit wordt de vergoeding van de door Enexis voor congestiemanagement gemaakte kosten niet gewaarborgd, anders dan de vrijblijvende opmerking onder randnummer 137 dat "net zoals dat geldt voor de andere kosten voor het uitvoeren van wettelijke taken wordt het efficiënte deel van die kosten via de maatstaf vergoed in de tarieven". In het Methodebesluit RNB Elektriciteit 2022-2026 is verder geen passende regeling opgenomen voor de dekking van kosten van congestiemanagement.

Doordat Enexis congestieregelvermogen op lokale markten moet inkopen, bepaalt de markt de prijs, en dus de kosten, van de inkoop van congestieregelvermogen. Enexis kan deze prijs, en dus kosten, op geen enkele manier beïnvloeden. Door te verzuimen om, zoals de Richtlijn voorschrijft, een passende vergoeding te waarborgen voor Enexis, maar de kosten van congestiemanagement als onderdeel van de totale sectorkosten mee te nemen, wordt Enexis ernstig benadeeld. Daarbij komt dat het reguleringsstelsel na-ijlt. Omdat in de voorgaande reguleringsperiode geen of nauwelijks kosten zijn gemaakt voor congestiemanagement, worden in de komende reguleringsperiode geen kosten voor congestiemanagement opgenomen. Hoogstens wordt een zeer klein deel van deze kosten in de tweede helft van de reguleringsperiode via de nacalculatie decentrale opwek verdisconteerd.

Hoewel Enexis (relatief én absoluut beschouwd) veel meer kosten zal moeten maken voor congestiemanagement dan de andere regionale netbeheerders, worden deze kosten via de reguliere verdeelsleutel tussen de netbeheerders via de tarieven vergoed. Dit betekent dat Enexis in de volgende reguleringsperiode slechts een deel van de te maken kosten van congestiemanagement via de tarieven vergoed krijgt (terwijl de andere netbeheerders, die veel minder last hebben van invoedcongestie, meer dan hun kosten vergoed krijgen). Door geen tijdige en passende vergoeding voor de inkoop van congestieregelvermogen en de noodzakelijke uitgaven voor informatie- en communicatietechnologie en infrastructuurkosten te regelen, is het ontwerpbesluit in strijd met het bepaalde in de Richtlijn. Verder leidt het ontwerpbesluit in combinatie met het Methodebesluit RNB Elektriciteit 2022-2026 tot een veel te lage vergoeding voor Enexis voor de kosten die met congestiemanagement gepaard gaan.

▪ *De kosten voor de uitvoering van congestiemanagement zijn voor Enexis niet te beïnvloeden*

In de uitvoering van marktgebaseerd congestiemanagement wordt Enexis gedwongen om regelvermogen tegen (aangeboden) marktprijzen in te kopen. In het ontwerpbesluit wordt geen maximum gesteld aan de hoogte hiervan. Evenmin is er een mechanisme om structureel te hoge marktprijzen te adresseren. Daardoor is Enexis gehouden om de uitgebrachte biedingen, in volgorde van oplopende prijs, te allen tijde af te roepen. Doordat het ontwerpbesluit voorschrijft dat congestiemanagement ook in zeer kleine 'marktgebieden' moet worden toegepast, zullen de lokale markten naar verwachting in hoge mate illiquide zijn, hetgeen een onredelijk hoge prijs tot gevolg kan hebben.

In de situatie dat Enexis niet-marktgebaseerd congestiemanagement moet toepassen, zijn eveneens de totale kosten, zoals uiteengezet, onvoorspelbaar. Het volume van benodigd regelvermogen kan niet door de netbeheerder worden beïnvloed. De prijs van dit vermogen evenmin, aangezien afnemers conform het ontwerpbesluit in zekere zin zelf kunnen bepalen wat hun kosten zijn. Artikel 9.44, eerste lid, stelt hieromtrent: "Voor het uitvoeren van een overeenkomstig artikel 9.45, vijfde lid, opgedragen beperking betaalt de netbeheerder een vergoeding die niet hoger is dan het in artikel 13, zevende lid, van Verordening (EU) 2019/943 beschreven minimum. De aangeslotene overlegt daartoe bewijsstukken aan de netbeheerder." Met name voor het afroepen van verbruikende afnemers, maar in zekere zin ook voor producerende afnemers, is het op grond artikel 13, zevende lid, van Verordening (EU) 2019/943 mogelijk om de netbeheerder te confronteren met hoge prijzen.

Dit raakt Enexis des te meer nu de ACM heeft verzuimd om in het ontwerpbesluit dan wel in het Methodebesluit RNB Elektriciteit 2022-2026 te borgen dat de kosten die Enexis voor congestiemanagement moet maken, volledig en tijdig via de tariefregulering worden gedekt. Hierdoor wordt Enexis blootgesteld aan een zeer omvangrijk financieel risico. Dit is in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Tevens ontbreekt in het ontwerpbesluit een motivering waarom dit voor de netbeheerder een aanvaardbaar risico zou omvatten. In die zin is het spreken over 'het efficiënte deel van die kosten' (randnummer 137) misplaatst in de context van congestiemanagement, waar Enexis geen alternatief heeft dan het betalen van de aangeboden 'marktprijzen'.

▪ *De kosten voor de uitvoering van congestiemanagement zijn voor Enexis substantieel*

Het ontwerpbesluit zal, als dit als onderdeel van de Netcode wordt vastgesteld, de aankomende vijf jaar (dit is de duur van de reguleringsperiode) zeer grote negatieve financiële consequenties voor Enexis hebben. De schattingen – met een bandbreedte vanwege de grote onzekerheid – lopen uiteen van ■■■ euro tot ■■ euro over de genoemde periode.

Op basis van de in het ontwerpbesluit geformuleerde uitgangspunten verwacht Enexis dat de financiële grens, aangaande de omvang van congestie die moet worden gefaciliteerd, eerder wordt bereikt dan de technische grens. De financiële grens is daarom leidend en vormt het uitgangspunt in de onderstaande financiële analyse. Daarbij verwacht Enexis dat in potentie voor een transportcapaciteit met een omvang van 10.000 MW congestiemanagement zal moeten worden uitgevoerd. Dit betreft niet alleen de omvang van de verwachte transportbeperkingen op de HS/MS transformatoren, maar ook de transportbeperkingen op middenspanningsnetten (die op grond van het ontwerpbesluit eveneens in aanmerking komen voor redispatching).

Voor het bepalen van de financiële impact in de aankomende reguleringsperiode gaat Enexis verder uit van de in de tabel hieronder genoemde kosten van congestiemanagement, berekend op basis van de financiële grens en ■■ euro per jaar aan extra personeelskosten per 2022. Tevens is aangenomen dat Enexis ■■ euro per jaar extra investeert in de monitorbaarheid en stuurbaarheid van de deelnetten (deze laatste kosten zijn begroot op circa ■■ euro per deelnet vermenigvuldigd met 15 deelnetten per jaar). Voor het berekenen van de kapitaalkosten is uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 5 jaar (conform de korte duur van de congestieperiode in lijn met het ontwerpbesluit) en een nominale WACC van 3%.

| | Jaartal | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|--|------|------|------|------|------|
| a | Capaciteit (kW) | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ |
| b | Verwachte kosten van congestiemanagement | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ |
| c | Inkomsten via de maatstaf | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ |
| d | Extra invoedings-saldo (kW) | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ |
| e | Inkomsten via n-a-calculatie | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ | ■■ |

| | | | | | | |
|---|---------------------------------|---|---|---|---|---|
| f | Saldo (miljoen euro) | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| g | Cumulatief saldo (miljoen euro) | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |

- Het deel van de kosten voor de uitvoering van congestiemanagement dat via de tarieven aan Enexis wordt vergoed op grond van het Methodebesluit RNB Elektriciteit 2022-2026 is heel beperkt

Uitgaande van de reguleringsmethodiek zoals opgenomen in het Methodebesluit RNB Elektriciteit 2022-2026 zijn de verwachte extra inkomsten de aankomende reguleringsperiode ingeschat. De berekening wordt beperkt tot de toegestane inkomsten in de aankomende vijf jaar, aangezien de methode voor deze periode bekend is (en voor de periode hierna nog niet bekend is). Voor het bepalen van de bijbehorende inkomsten is uitgegaan van de gangbare maatstaf en de vigerende nacalculatie voor decentrale opwek.

Met betrekking tot de maatstaf is vastgehouden aan het maatstafprincipe en het uitgangspunt dat de historische kosten de basis vormen voor de schatting van de kosten en vergoeding in de aankomende reguleringsperiode. Hierbij wordt geabstraheerd van het totex principe (waarbij alle kosten in ogenschouw worden genomen); in plaats daarvan wordt specifiek gekeken naar de kosten voor congestiemanagement in haar isolement. Doordat kosten voor congestiemanagement niet in de historische kosten zitten (het betreft een nieuw onderdeel) ontvangen de netbeheerders per definitie geen vergoeding voor congestiemanagement in de aankomende reguleringsperiode. Deze bedragen zijn opgenomen in rij c in bovenstaande tabel.

Voor decentrale opwek volgt er een eerste nacalculatie in 2024. Het invoedingssaldo (uitgedrukt in kW en opgenomen in rij d in bovenstaande tabel) is gebaseerd op de aanname dat het merendeel van de nieuwe afnemers bestaat uit nieuwe duurzame opwekinstallaties die geen afnameprofiel hebben. Als wegingsfactor is ■ euro gehanteerd, het gemiddelde tarief voor de verschillende categorieën (conform de door de ACM overlegde berekeningen aangaande het Methodebesluit RNB Elektriciteit 2022-2026). Deze bedragen zijn opgenomen in rij e in bovenstaande tabel.

Op basis van deze uitgangspunten kunnen de verwachte jaarlijkse kosten van congestiemanagement worden vergeleken met de jaarlijkse inkomsten. Het saldo is opgenomen in rij f in bovenstaande tabel. Het cumulatieve saldo is opgenomen in rij g.

Geconcludeerd kan worden dat de kosten van congestiemanagement voor Enexis significant hoger liggen dan de inkomsten. Over de periode 2022-2026 gaat het om een cumulatief bedrag van ■ euro. Dit bedrag gaat direct ten koste van de winst voor belasting. Een ander (en tweede ronde) effect is dat de *fund from operations* sterk daalt, waardoor de financieringscapaciteit van Enexis afneemt. Dit terwijl er juist behoefte is aan additionele financieringscapaciteit om de benodigde investeringen te financieren om de aanpassing van de elektriciteitsnetten voor de energietransitie mogelijk te maken.

- Doordat het saldo van de kosten van en vergoeding voor congestiemanagement veel onzekerheden kent, wordt Enexis blootgesteld aan een substantieel financieel risico

Op korte termijn zijn er meerdere onzekerheden die een substantiële impact kunnen hebben op het netto 'resultaat' van congestiemanagement. Allereerst betreft dit het aantal kWh dat moet worden afgeregeld. Ten tweede is er onduidelijkheid welke congestiemanagementkosten voor rekening van Enexis komen en welke voor rekening van TenneT (hetgeen in principe afhangt van waar de fysieke congestie optreedt). In de bovenstaande tabel zijn de kosten voor het voorzieningsgebied van Enexis uitgerekend en is ervan uitgegaan dat deze kosten volledig voor rekening komen van Enexis. Een deel van de kosten kan echter ook terecht komen bij de landelijke netbeheerder. Indien ervan wordt uitgegaan dat 50% van de kosten voor rekening komt van de landelijke netbeheerder en de af te kopen en in te voeden volumes 20% lager liggen dan hierboven ingeschat, draagt het cumulatief resultaat in de periode 2022-2026 nog altijd ■ euro negatief.

Een derde onzekerheid is dat de financiële grens van 2,5 €/MWh geen harde bovengrens vormt. In feite impliceert het eerder een minimumprijs (c.q. de minimale kosten) omdat pas in de praktijk zal blijken wat de daadwerkelijke kosten van afregelen van afnemers zullen worden. Wanneer de aangeslotenen een hogere prijs vragen dan nu als 'reëel en realistisch' wordt beschouwd, zullen de kosten in de praktijk hoger uitvallen.

Op langere termijn neemt het aantal onzekerheden in de berekening verder toe. Zo zullen de kosten exponentieel stijgen als congestiemanagement in een deelnet langer aanhoudt dan eerder voorzien. Immers, in de laatste jaren moet er meer congestie worden afgekocht dan in de beginjaren. Er zijn dan namelijk meer aangeslotenen en er heeft ook voortdurend autonome groei plaatsgevonden van het opgestelde duurzame vermogen (bijvoorbeeld bij huishoudens met zonnepanelen). Daarnaast is het de vraag of er nieuwe congestiegebieden bij blijven komen, en zo ja hoeveel. Dit bepaalt voor een deel de kosten in de reguleringsperiode vanaf 2027 en daarmee ook de verhouding tussen kosten en inkomsten vanaf 2027. Het is daarmee geenszins gewaarborgd dat de kosten die Enexis de komende jaren voor congestiemanagement maakt, in de daarop volgende jaren worden terugverdiend.

Wanneer ervan wordt uitgegaan dat de kosten voor congestiemanagement in de historische kosten zullen worden verwerkt voor de reguleringsperiode vanaf 2027, zal het netto 'resultaat' in 2027 minder negatief zijn dan in 2026. De kans dat kosten en vergoeding voor Enexis dan in balans zullen komen is echter klein. Gezien het landelijke gebied van Enexis, en daarmee de aanwezigheid van relatief veel wind- en zonneparken in het voorzieningsgebied van Enexis, gaat Enexis ervan uit dat haar aandeel in de sectorkosten die voortvloeien uit toepassing van congestiemanagement, minimaal ■ punt hoger zal liggen dan haar aandeel in de samengestelde output. Het uiteindelijke percentage is onbekend en kent een aanzienlijke variatie, maar de impact hiervan is groot. Iedere procentpunt in combinatie met ■ euro aan kosten vertegenwoordigt een negatief resultaat voor belasting van ■ euro. De risico's voor de financiële positie van Enexis zijn daarmee onaanvaardbaar. Daarnaast zal dit leiden tot een verminderde financierbaarheid van toekomstige investeringen, juist nu de energietransitie vraagt om een versnelling hiervan.

III. Congestie management leidt tot onbetrouwbaar en onveilig netbeheer

Het uitvoeren van congestie management op de wijze zoals het ontwerpbesluit dat voorziet, leidt tot een toename van de onbetrouwbaarheid en onveiligheid van het netbeheer. Door voor te schrijven dat netbeheerders als Enexis aanvragen voor aansluitingen met transportcapaciteit moeten accepteren tot de technische grens van 200% van de aanwezige transportcapaciteit is bereikt, en in voorkomende gevallen transportpieken boven de beschikbare transportcapaciteit van 100% weg dienen te regelen op basis van marktgebaseerde redispatch, stijgt het risico op een niet-tijdig af te regelen overbelasting van het net. Dit risico wordt nog groter omdat de ACM in het ontwerpbesluit de door de gezamenlijke netbeheerders voorgestelde toetsingscriteria die de netbetrouwbaarheid en netveiligheid mede borgen, geschrapt heeft. Dit betreft onder andere het criterium van monitorbaarheid en stuurbaarheid van het net en van de aangeslotenen. Verder schrijft het ontwerpbesluit ook voor dat congestie management moet worden toegepast in situaties dat de congestie veroorzaakt wordt door een te hoog kortsluitvermogen, hetgeen technisch niet mogelijk is.

- Het ontwerpbesluit wordt gekenmerkt door rechtsonzekerheid waar het technische definities en begrippen betreft

In artikel 9.10, tweede lid, onderdeel d wordt de technische grens gesteld op “120% van de aanwezige transportcapaciteit vermeerderd met de aanwezige regelbare capaciteit, tot een maximum van 200% van de aanwezige transportcapaciteit”. Het begrip ‘aanwezige regelbare capaciteit’ is niet gedefinieerd, maar suggereert dat het productie-eenheden betreft die hun vermogen kunnen aanpassen. Dergelijke regelbare productie-eenheden zijn evenwel niet alleen nodig voor het weg-regelen van transporten tussen 120% en 200% van de aanwezig transportcapaciteit, maar ook reeds voor het wegregelen van transporten van meer dan 100% maar minder dan 120%. Wanneer ‘regelbare capaciteit’ wordt toegewezen aan transporten meer dan 120% van de aanwezige transportcapaciteit, is voor iedere marktpartij onduidelijk met welke (niet-regelbare?) capaciteit dan de overbelasting tot 120% van de aanwezige transportcapaciteit moet worden weggeregeld.

Het ontwerpbesluit laat in het midden hoe de aanwezige ‘regelbare capaciteit’ zich verhoudt tot de ‘aanwezige transportcapaciteit’, de ‘enkelvoudige storingsreserve’ en de ‘reservecapaciteit’. In het ontwerpbesluit zijn deze begrippen niet nader gedefinieerd. Verder is niet duidelijk welke ‘regelbare capaciteit’ onderdeel uitmaakt van de ‘aanwezige transportcapaciteit’: Bij randnummer 153 wordt gesuggereerd dat dergelijke capaciteit gerekend wordt onder de aanwezige transportcapaciteit met betrekking tot ‘verzwaren tenzij’. Het is onduidelijk of dit evenzo van toepassing is als de aanwezige transportcapaciteit berekend wordt met loslating van de enkelvoudige storingsreserve door toepassing van *inter-tripping*. Ook is onduidelijk welke regelbare capaciteit meetelt voor de reservecapaciteit van de netbeheerder, welke regelbare capaciteit is ‘toegewezen’ om overschrijding van de aanwezige transportcapaciteit tot 120% te mitigeren en welke ‘regelbare capaciteit’ dan overblijft voor transporten van meer dan 120% van de aanwezige transportcapaciteit.

Alleen al vanwege de vaagheid in, en onderlinge inconsistentie van, de verschillende definities en begrippen is het ontwerpbesluit niet uitvoerbaar en in strijd met de rechtszekerheid. Nu (zelfs) voor Enexis niet helder is op welke wijze de beschikbare transportcapaciteit moet worden berekend, is mist het uitgangspunt dat “aangeslotenen relatief gemakkelijk zelf kunnen berekenen hoeveel capaciteit nog beschikbaar is” (randnummer 124) feitelijke grondslag.

- Het ontwerpbesluit schrijft voor dat de technische grens gesteld wordt op 120% tot 200% van de aanwezige transportcapaciteit

Volgens ACM is “een netbeheerder in staat om een technische grens van 200% te hanteren, mits de afnemers voldoende stuurbaar zijn.” (randnummer 163). Dit onderbouwt de ACM vervolgens met de suggestie dat “als de netbeheerder de oplossing van *inter-tripping* toepast, het kan voorkomen dat de netbeheerder (maximaal) de helft van de aangeslotenen moet afschakelen. Dit correspondeert met een technische grens van 200% van de aanwezige transportcapaciteit”.

Het hanteren van een technische grens van 200% zal in de praktijk grote effecten hebben op de veiligheid en betrouwbaarheid van het net. Immers, bij dergelijke hoge overbelastingen is het op afstand schakelen niet snel genoeg om schade aan netcomponenten te voorkomen. Daarnaast zal de lokale netbeveiliging, die bedoeld is voor kortsluitingen, ook reageren op dergelijke overbelastingen, en daarmee – al veel sneller dan regelacties van een netbeheerder – het complete deelnet afschakelen, inclusief alle daarop aangesloten producenten en verbruikers. Verder is het instrument *inter-tripping*, zoals toegepast voor het loslaten van de storingsreserve, bedoeld voor incidenteel voorkomende netstoringen. In een dergelijke noodsituatie worden lokaal aangeslotenen met productie, dat wil zeggen producenten die rechtstreeks op het betreffende station zijn aangesloten, direct afgeschakeld om overbelasting te voorkomen. Naar verwachting zullen verstoringen van het congestiemanagementsysteem – zoals de consequenties van het niet of onvoldoende nakomen van afregelbiedingen door partijen of het effect van weersomstandigheden die afwijken van de eerdere voorspellingen – veelvuldig gaan voorkomen, mogelijk zelfs op dagelijkse basis. Het in zulke gevallen steeds volledig afschakelen van afnemers door toepassing van *inter-tripping* zal verstrekende gevolgen hebben voor de afnemers. De ACM lijkt zich deze gevolgen niet te hebben onderzocht.

Het is Enexis daarom onduidelijk hoe het ‘afschakelen van maximaal de helft van de aangeslotenen’ zich verhoudt tot de belangen van afnemers en hun recht op transport.

- Het ontwerpbesluit is strijdig met de verplichting voor netbeheerders tot het handhaven van reservecapaciteit in het net

In het ontwerpbesluit wordt de wettelijke taak van een netbeheerder om ‘reservecapaciteit’ in het net aan te houden genegeerd. Netbeheerders hebben op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel d, van de Elektriciteitswet 1998 de wettelijk plicht om “voldoende reservecapaciteit voor het transport van elektriciteit aan te houden”.

Eenzijds stelt de ACM dat “de ACM het met de netbeheerders eens is dat uit de hiervoor genoemde bepaling van de E-wet volgt dat netbeheerders tot taak hebben om voldoende reservecapaciteit voor het transport van elektriciteit aan te houden” (randnummer 57). Vervolgens wordt door de ACM evenwel zonder adequate motivering gesteld dat netbeheerders kennelijk geacht worden van deze wettelijke verplichting te zijn ontheven “om te voldoen aan een nieuwe vraag naar transport”: “De taak om te voorzien in reservecapaciteit kan er naar het oordeel van de ACM niet toe leiden dat een netbeheerder op geen enkel moment reservecapaciteit inzet om transport aan te bieden. Het ligt in de rede dat een netbeheerder bij de beoordeling of voldaan kan worden aan de nieuwe transportvraag ook beoordeelt of hij daarna bij het voldoen aan de nieuwe transportvraag nog voldoende reservecapaciteit heeft, voor een eventuele nieuwe transportaanvraag

en als voorziening bij eventuele calamiteiten” (randnummer 58). Uit deze passage wordt niet duidelijk hoe de verplichting tot het aanhouden van voldoende reservecapaciteit zich verhoudt tot de transportplicht. Ook is onduidelijk hoe deze passage uit het ontwerpbesluit zich verhoudt tot de recentelijk intensief gevoerde discussie over “contractuele” en “fysieke” congestie, waardoor de onduidelijkheid verder toeneemt. Vaststaat evenwel dat een codebesluit de wettelijke taak van een netbeheerder niet kan ecarteren.

- De technische oplossing van inter-tripping is vaak niet mogelijk

In dit kader is ook het begrip ‘*inter-tripping*’ onvoldoende operationeel, maar desalniettemin door de ACM als een dragend element voor het ontwerpbesluit gebruikt, zonder dat adequaat onderzoek is verricht. In randnummer 163 stelt de ACM: “De ACM is van mening dat een netbeheerder in staat is om een technische grens van 200% te hanteren, mits de afnemers voldoende stuurbaar zijn. De ACM overweegt hierbij het volgende. In het Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas is opgenomen dat de netbeheerders in bepaalde situaties kunnen afwijken van de enkelvoudige storingsreserve waardoor de netbeheerder in geval van een storing niet meer het volledige transport naar een deelnet kan faciliteren. Netbeheerders willen dit in de praktijk oplossen door zogenaamde *inter-tripping*. Daarbij worden vooraf gedefinieerde producenten van het net afgesloten. Als de netbeheerder de oplossing van *inter-tripping* toepast, kan het voorkomen dat de netbeheerder (maximaal) de helft van de aangeslotenen moet afschakelen. Dit correspondeert met een technische grens van 200% van de aanwezige transportcapaciteit.”

De technische oplossing van *inter-tripping* is in het elektriciteitsnet van Enexis slechts in zeer specifieke situaties mogelijk, zoals de situatie dat een opwekker direct op de rail van een HS/MS station invoedt en, na het ontvangen van een signaal van TenneT, automatisch afschakelt. Dergelijke oplossingen zijn in veel gevallen in het net van Enexis niet mogelijk, omdat veel productie-installaties niet direct op een rail in het HS/MS station invoeden maar zijn aangesloten op het onderliggende middenspanningsnet (waarop ook andere afnemers zijn aangesloten). Daarnaast moeten stuursignalen in zulke gevallen via (relatief onbetrouwbare) telecommunicatieverbindingen worden gegeven (zoals mobiele signalen) in plaats van via *dedicated* glasvezelverbindingen zoals in het geval van *inter-tripping* bij op stations aangesloten productievermogen is geïmplementeerd.

Overigens is de opmerking van de ACM in genoemde randnummer dat “netbeheerders in discussies over de enkelvoudige storingsreserve hebben aangegeven dat zij dit [*d.w.z.: het faciliteren van transporten tot 200% van de aanwezige transportcapaciteit*] kunnen, mits de afnemers voldoende stuurbaar zijn”, ook onbegrijpelijk en onvoldoende onderzocht. Zelfs met voldoende stuurbare afnemers zal de inzet van *inter-tripping* nog heel beperkt mogelijk zijn, tenzij de betrouwbaarheid en veiligheid van het net ernstig wordt gecompromitteerd.

- Toepassing van congestiemanagement bij transportschaarste als gevolg van het kortsluitvermogen

De ACM heeft het toetsingscriterium dat congestiemanagement alleen hoeft te worden toegepast als ‘de verwachte fysieke congestie in deze netten geen relatie heeft met het overschrijden van het toegestane kortsluitvermogen in deze netten’. Aangezien deze bepaling onderdeel uitmaakt van de huidige Netcode (in artikel 9.4, tweede lid, onderdeel a) was de ACM destijds kennelijk van mening dat de toepassing van congestiemanagement zich niet goed verhoudt tot een tekort aan

kortsluitvermogen in het net, maar dat dat nu niet langer een (technische) belemmering hoeft te vormen. Ook hier is de argumentatie van de ACM gestoeld op de 'onwenselijkheid' dat de gevolgen van de transportschaarste 'volledig bij afnemers terechtkomen' en stelt de ACM dat "ook hiervoor geldt dat de netbeheerders de nodige maatregelen kunnen nemen om de kortsluitstroom te beheersen".

Het probleem is dat hoe meer duurzame elektriciteitsproducenten aangesloten worden, hoe hoger het kortsluitvermogen in het net. Daarmee leidt overschrijding van de kortsluitvastheid ook tot een capaciteitsknelpunt, dat opgelost kan worden door een reguliere netuitbreiding. Conform het ontwerpbesluit moet congestiemanagement worden ingezet om de periode tot de realisatie van de netverzwaring te overbruggen. Maar bij overschrijding van het kortsluitvermogen is dat technisch niet mogelijk. Immers, door het terugregelen van duurzame elektriciteitsproducenten (bij congestiemanagement) worden wel belastbaarheidsknelpunten verminderd, maar heeft dit geen effect op kortsluitvastheidsknelpunten. De bijdrage van een opwekker aan het kortsluitvermogen staat namelijk los van of deze in vollast of in deellast in bedrijf is. Een productie-eenheid levert bij een kortsluiting in het net namelijk altijd dezelfde, maximale kortsluitstroom, ongeacht of deze in vollast of in deellast in bedrijf is.

De ACM stelt dat de netbeheerders dan maar 'de nodige maatregelen nemen' om de kortsluitstroom te verlagen. Echter, dit is precies het doel van de betreffende netuitbreiding: het verlagen van het kortsluitvermogen. Andere technische middelen zijn hiervoor niet voorhanden. En totdat deze maatregel is geïmplementeerd is, werkt congestiemanagement niet om risico's qua kortsluitvastheid te mitigeren. Om deze reden moet toepassing van congestiemanagement dus zijn uitgesloten in geval van kortsluitvastheidsknelpunten.

▪ *Stuurbaarheid en monitorbaarheid van afnemers*

In de toelichting op het ontwerpbesluit erkent de ACM het belang van de stuurbaarheid van afnemers. Toch gaat het ontwerpbesluit voorbij aan de eisen die verantwoord netbeheer met zich brengen. Enexis acht dit onjuist en onzorgvuldig, en wel om drie redenen:

1. De ACM beperkt de stuurbaarheid tot de eenheden die gerelateerd zijn aan het benutten van het net voor meer dan de technische grens van 120%: "De ACM heeft daarom in artikel 9.10, tweede lid, onderdeel d, van de gewijzigde Netcode opgenomen dat netbeheerders een technische grens van 200% van de aanwezige transportcapaciteit dienen te hanteren, mits de afnemers voldoende stuurbaar zijn. Indien er geen stuurbare afnemers aanwezig zijn, dan acht de ACM het redelijk dat de technische grens 120% bedraagt, zoals voorgesteld door de gezamenlijke netbeheerders." (randnummer 158). De ACM gaat hierbij voorbij aan het belang van stuurbaarheid van afnemers bij benutting van het net voor minder dan 120% maar meer dan 100%. Ook bij overbelastingen tussen de 100% en de 120% zal de netbeheerder immers maatregelen moeten (kunnen) nemen om schade aan netcomponenten en uitval van de elektriciteitsvoorziening te voorkomen.
2. De ACM verzuimt te benoemen dat voor het uitvoeren van niet-marktgebaseerd congestiemanagement stuurbaarheid van afnemers een essentiële voorwaarde is. In het geval van dreigende overbelasting van het net en bij onvoldoende respons op signalen aan aangeslotenen

om hun transporten terug te regelen, kan de netbeheerder overbelasting, en dus automatische afroep van beveiligingen en uitval van de voorziening, niet anders voorkomen dan door zelf, geautomatiseerd afnemers af te schakelen. Dit vereist een belangrijke mate van stuurbaarheid van alle afnemers in het net die volgens het ontwerpbesluit bij moeten dragen aan niet-markt-gebaseerd congestiemanagement – waarbij overigens onduidelijk is welke afnemers dat zijn.

3. De ACM ziet kennelijk over het hoofd dat afnemers enkel ‘voldoende stuurbaar’ zijn als deze klant én het net ook voldoende *observeerbaar* zijn. Observeerbaarheid, of monitorbaarheid, van afnemers en kritische netdelen is essentieel om *realtime* de benutting van het net vast te stellen. Wanneer Enexis volgens de ACM in sommige situaties wel klanten mag sturen, maar daarvoor niet kan voorzien van voldoende monitorbaarheid, is het alsof de netbeheerder het netbeheer met een blinddoek om moet uitvoeren. Dit is niet alleen niet uitvoerbaar, maar zal de betrouwbaarheid van het net aanzienlijk doen afnemen en kan voorts voor afnemers en anderen tot onveilige situaties leiden.

Door het schrappen van het criterium ‘monitorbaarheid en stuurbaarheid van afnemers’ in het ontwerpbesluit als voorwaarde voor de toepassing van congestiemanagement (zoals opgenomen in het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders) wordt het netbeheer in de kern gecompromitteerd. Bij randnummer 160 stelt de ACM dat “een netbeheerder op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel b, van de E-wet inderdaad tot taak heeft om de veiligheid en betrouwbaarheid van zijn netten en het transport van elektriciteit daarover op de meest doelmatige wijze te waarborgen”, maar wordt dit vervolgens zonder nadere toelichting of onderbouwing ‘afgedaan’ door te melden dat ‘de ACM van mening is dat de door de gezamenlijke netbeheerders voorgestelde technische grens niet leidt tot een optimale benutting van de elektriciteitsnetten en daarmee ten koste gaat van de belangen van afnemers” (randnummer 160).

Enexis merkt hierbij op dat de lezing van de ACM van artikel 16, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 in randnummer 160 de suggestie wekt dat de wettelijk aan de netbeheerder opgedragen taak “om de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten te waarborgen” niet van toepassing is als dit “ten koste zou gaan aan de belangen van afnemers”. Dit uitgangspunt is in strijd met het wettelijk systeem, aangezien het waarborgen van de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten nu juist een zwaarwegend belang van de afnemers vormt en het hier dus gaat om een afweging van *verschillende* belangen van *dezelfde* afnemers, maar niet ziet op de belangen van twee onderscheiden partijen, te weten de netbeheerder versus de afnemer.

Volgens de Elektriciteitswet 1998 kan enkel sprake zijn van ‘transporten van elektriciteit ten behoeve van derden’ (artikel 16, eerste lid, onderdeel f) indien, en voor zover wordt voldaan het gestelde in het eerste lid, onderdeel b, met betrekking tot de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten. Dat het netbeheer zodanig moet plaatsvinden dat dit op de meest doelmatige (dat wil zeggen: kosteneffectieve) wijze plaatsvindt, is evident. Maar de doelmatigheid waarvan in dit lid sprake is ziet niet op een afweging tussen het belang van veiligheid en betrouwbaarheid van de netten versus de belangen van afnemers, zoals het ontwerpbesluit suggereert, maar op de bedrijfsmatige keuzes (over effectiviteit en kosten) die een netbeheerder maakt, om de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten te waarborgen ten behoeve van alle aangesloten.

Voorts vermeldt het ontwerpbesluit (zonder nadere onderbouwing) in randnummer 161: “Zo doet de voorgestelde grens naar het inzien van de ACM geen recht aan de (technische) mogelijkheden die de netbeheerder heeft om het net te beschermen in het geval dat aangeslotenen hun afspraken niet nakomen. *De netbeheerders moeten hun netten zodanig inrichten dat zij afnemers bijvoorbeeld, indien nodig, kunnen afschakelen.* Op die manier kunnen netbeheerders de veiligheid van het net waarborgen en niettemin meer dan 120% van de aanwezige transportcapaciteit veilig aansluiten.” (cursivering Enexis). Enerzijds schrapt de ACM in het ontwerpbesluit het criterium van monitorbaarheid en stuurbaarheid als voorwaarde voor de toepassing van congestiemanagement. Anderzijds veronderstelt ACM dat netbeheerders ‘afnemers kunnen afschakelen’ - hetgeen stuurbaarheid van afnemers inhoudt – en wel ‘indien nodig’ – hetgeen nadrukkelijk ook monitorbaarheid van afnemers inhoudt. Op dit punt is het ontwerpbesluit van de ACM dus inconsistent en niet voldoende gemotiveerd.

▪ *Toepassing van congestiemanagement in middenspanningsnetten is vaak niet mogelijk en daarnaast onevenredig duur*

Uit het ontwerpbesluit blijkt dat een van de oogmerken van de ACM is dat congestiemanagement ook op grote schaal op distributienetten zal worden toegepast (zie bijvoorbeeld onder randnummer 24). De ACM meldt in dit kader dat “ondanks de hiervoor omschreven technische en wettelijke ontwikkelingen, de toepassing van congestiemanagement door de regionale netbeheerders in Nederland in recente jaren beperkt is gebleven.” (randnummer 28). Op dit moment omvat de hoofdstuk 9 van de huidige Netcode al regels over de toepassing van congestiemanagement. Artikel 9.5 van de huidige Netcode bevatten de criteria die de netbeheerder moet hanteren voor het bepalen of congestiemanagement mogelijk is. Verder bepaalt artikel 9.9 dat duurzame elektriciteitsproducenten zijn uitgesloten van deelname aan congestiemanagement. Beide bepalingen tezamen hebben ertoe geleid dat de toepasbaarheid van congestiemanagement tot op heden in veel deelnetten niet mogelijk was, zoals vrijwel zonder uitzondering de conclusie was van de vele congestiemanagement onderzoeken die de netbeheerders de laatste tijd hebben uitgevoerd. Deze paragrafen zijn overigens op 28 juli 2010 bij besluit 103388/12 door de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de rechtsvoorganger van de ACM, vastgesteld.

In de praktijk is er geen reden dat duurzame elektriciteitsproducenten niet aan congestiemanagement zouden kunnen deelnemen. De criteria dat congestiemanagement in de praktijk wel nettechnisch en bedrijfsvoeringstechnisch mogelijk moet zijn, zijn evenwel nog steeds essentieel. Zonder voldoende monitorbaarheid én stuurbaarheid is de netbeheerder niet in staat om de transporten beneden de veilige transportgrenzen te houden. Veel middenspanningsnetten beschikken op dit moment echter nog over onvoldoende monitorbaarheid om congestiemanagement mogelijk te maken.

Het toch implementeren van congestiemanagement op lagere netvlakken compromitteert de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten. Daarbij komt het aspect dat congestiemanagement op lagere netvlakken onevenredig duur is. Hoe lager het netvlak waarop congestiemanagement wordt toegepast, hoe kleiner de lokale ‘markt’ van aangeslotenen waar de netbeheerder congestieregelvermogen moet betrekken. Daarmee wordt de kans vergroot dat de netbeheerder een hoge prijs moet betalen voor het afregelen van afnemers om de transporten op het net binnen de transportcapaciteitsgrenzen te houden. Daarmee is het invoeren van congestiemanagement in

veel middenspanningsnetten niet alleen technisch niet mogelijk, maar potentieel ook onevenredig duur.

Doordat het ontwerpbesluit noch een ondergrens benoemt voor de netvlakken waarop congestie-management moet worden toegepast, noch technische handvatten biedt (in de vorm van toetsingscriteria) op basis waarvan de netbeheerder kan besluiten af te zien van congestie-management, zal het ontwerpbesluit netbeheerders zelfs verplichten om congestie-management op laagspanningsniveau te implementeren, althans wanneer de verzwaaring niet binnen één jaar gerealiseerd kan worden. Dit is in de praktijk onwerkbaar voor netbeheerders. De ACM had dit moeten onderzoeken,

IV. Maatschappelijke impact

De vorm van congestie-management zoals voorgesteld in het ontwerpbesluit gaat gepaard met zeer hoge kosten voor Enexis (die ofwel voor rekening van Enexis komen, ofwel via de tarieven aan netgebruikers met een afnameprofiel worden doorbelast). De ACM verzuimt te motiveren waarom de gekozen parameters, zoals de gekozen waarde voor de financiële en technische grens, maatschappelijk verantwoord en maatschappelijk optimaal zou zijn. Doordat het gekozen systeem tot congestie-management met bijbehorende parameters ertoe leidt dat, in geval van transportschaarste, op grote schaal duurzaam vermogen wordt afgeregeld en vervangen ('geredispatcht') door ander, veelal niet-duurzaam vermogen, leidt dit (maatschappelijk beschouwd) tot het effectief realiseren van duurzaam vermogen tegen hogere maatschappelijke kosten per MWh duurzame elektriciteit. Daarnaast zullen de kosten van congestie-management uiteindelijk in de tarieven neerslaan en door de afnemers met een afnameprofiel moeten worden betaald.

- *Een inschatting van de consequenties van congestie-management op de systeemkosten en de nettarieven ontbreekt.*

In het ontwerpbesluit wordt voorbijgegaan aan het effect van de toepassing van congestie-management op de systeemkosten alsmede de nettarieven. Als gevolg van de gekozen systematiek zal Enexis op grote schaal vergoedingen moeten betalen aan duurzame elektriciteitsproducenten voor de inzet van congestieregelvermogen. Een substantieel deel van deze kosten zal, zij het met een tijdvertraging, bij de verbruikende afnemers neerslaan. Het ontwerpbesluit verzuimt om te motiveren dat deze welvaartsoverdracht maatschappelijk wenselijk en verantwoord is. De ACM heeft ook geen mandaat voor deze vorm van welvaartsallocatie. Aan het belang van verbruikende afnemers, die zich zonder dat congestie-management hen ten voordeel strekt, geconfronteerd zien met hogere nettarieven, een lagere netbetrouwbaarheid en een verminderde netveiligheid als gevolg van de grootschalige toepassing van congestie-management wordt geen enkele aandacht besteed.

Een hieraan gerelateerd punt is dat door toepassing van congestie-management het kostenveroorzakingsprincipe wordt losgelaten. In de tariefregulering heeft dit principe tot op heden een sleutelrol gespeeld. Het houdt in dat netgebruikers zoveel mogelijk de kosten die door hun netgebruik worden veroorzaakt, moeten gaan betalen. De totale maatschappelijke kosten van het elektriciteitsnet worden hierdoor beperkt. Bij toepassing van congestie-management wordt aan duurzame elektriciteitsproducenten echter de prikkel ontnomen om een aansluiting voor transportcapaciteit

daar aan te vragen waar het net voldoende transportcapaciteit heeft om alle transporten te accommoderen.

Als gevolg van het voorgestelde systeem van congestiemanagement ontstaat er zelfs een prikkel voor duurzame elektriciteitsproducenten om een aansluiting aan te vragen op locaties waar transportschaarste is. Doordat de ACM een zeer hoge technische grens hanteert (tot 200% van de aanwezige transportcapaciteit) leidt dat ertoe dat veel van deze aanvragen door Enexis moeten worden gehonoreerd. Vervolgens kunnen deze duurzame elektriciteitsproducenten voor de uren dat het net niet in staat is om de geproduceerde elektriciteit op te nemen, een vergoeding vragen die hoger is dan de gemiste opbrengsten. Immers, de netbeheerder moet het congestieregelvermogen betrekken op basis de door de aangeslotenen gedane biedingen. De verdiensten die een opwekker daarmee door niet-produceren kan realiseren kunnen hoger zijn dan de opbrengsten die invoeding op het net opleveren. Dit vormt een perverse prikkel, die ertoe zal leiden dat de maatschappelijke kosten van het in stand houden van het elektriciteitsnet onaanvaardbaar hoog zullen worden.

Zoals eerder vermeld komen de meeste kosten van congestiemanagement terecht bij de aangeslotenen die een netto verbruik hebben op hun aansluiting. De kostenveroorzaker, de duurzame opwekker, daarentegen krijgt juist een compensatie voor het niet kunnen invoeden van elektriciteit waarvoor op het betreffende moment geen transportcapaciteit aanwezig is en waarvoor de plaatselijke vraag naar elektriciteit ontbreekt.

- *De door ACM gestelde financiële grens is niet gebaseerd op belang als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998*

Bij randnummer 112 stelt het ontwerpbesluit dat “de ACM het redelijk acht om een financiële grens te stellen waarboven de netbeheerder niet langer verplicht is om een aanbod te doen tot het uitvoeren van transport, zoals bedoeld in artikel 24, eerste lid, van de E-wet. Hogere kosten acht de ACM niet welvaartsoptimaal.” Van de financiële grens die door de gezamenlijke netbeheerders is voorgesteld, wordt gesteld dat “de gezamenlijke netbeheerders niet onderbouwen waarom deze 2,5% tot een maatschappelijk verantwoorde grens leidt.” (randnummer 143). Vervolgens stelt de ACM een eigen grens waarvoor de ACM evenmin ‘een (cijfermatige) onderbouwing’ aanlevert.

De door ACM voorgestelde wijziging van de hoogte van de financiële grens ten opzichte van het door de netbeheerders hiervoor ingediende voorstel raakt geen van de belangen, zoals bedoeld in artikel 36, eerste lid, onderdelen b tot en met f, of de regels, zoals bedoeld in artikel 36, eerste lid, onderdelen g en h, van de Elektriciteitswet 1998. Derhalve ontbreekt voor de ACM een wettelijke basis in de Elektriciteitswet 1998 om het voorstel van de netbeheerders op dit punt te wijzigen.

Daarnaast verzuimt de ACM om in het ontwerpbesluit te motiveren waarom de door de ACM voorgestelde financiële grens van 2,5 €/MWh *wel* tot een maatschappelijk verantwoorde financiële grens zou leiden en het voorstel van de netbeheerders *niet*. De argumentatie in het ontwerpbesluit beperkt zich tot formuleringen als: “de ACM *acht*...” (randnummer 112), “zo *vermoedt* de ACM...” (randnummer 145), “de ACM *schat*, met het oog voor de belangen van afnemers, ...” (randnummer 146) en “de ACM *kiest*...” (randnummer 147; cursivering steeds door Enexis). Ten overvloede meldt de ACM vervolgens bij randnummer 148 dat “de ACM het hierbij van belang acht dat het

bedrag van de hoogte van de financiële grens in mogelijke toekomstige codewijzingen wel kan worden verhoogd, maar niet effectief kan worden verlaagd". Ook hier ontbreekt iedere (economische of cijfermatige) onderbouwing waarom de voorgestelde financiële grens van 2,5 €/MWh een ondergrens vormt en geen overschatting van de daadwerkelijke maatschappelijk verantwoorde kosten van congestiemanagement zou kunnen zijn. Daarmee is het ontwerpbesluit op dit punt onvoldoende gemotiveerd.

Bij randnummer 112 stelt de ACM dat "hogere kosten niet welvaartsoptimaal zijn". In het ontwerpbesluit worden de kosten die congestiemanagement met zich meebrengt, niet nader gespecificeerd of geschat. Dit betreft noch de kosten voor afnemers die worden geredispacht, noch de kosten voor de netbeheerder die congestiemanagement uitvoert, noch de kosten voor verbruikers, die uiteindelijk de rekening hiervoor gepresenteerd zullen zien in hogere eindverbruikerstarieven. Evenmin biedt het ontwerpbesluit inzicht in de resultaten van een berekening van de maatschappelijke en welvaartseffecten van het voorgestelde systeem van congestiemanagement. Het blijft daarmee onduidelijk waarom het voorstel voor de financiële grens van de gezamenlijke netbeheerders niet welvaartsoptimaal zou zijn, maar het voorstel voor de financiële grens in het ontwerpbesluit wél welvaartsoptimaal zou zijn.

▪ *Toepassing van congestiemanagement leidt tot maatschappelijk beschouwd te hoge kosten voor afnemers*

In het ontwerpbesluit wordt gesteld dat "de ACM het belangrijk vindt dat de netbeheerder altijd een bepaalde mate van congestiemanagement toepast, behoudens een aantal uitzonderingen" (randnummer 41). Verder "acht de ACM dat een bepaalde mate van toepassing van congestiemanagement altijd redelijk is in het licht van de afweging tussen de belangen van de netbeheerders en afnemers, als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de E-wet" (randnummer 43). Een onderbouwing voor deze stelling ontbreekt.

Het argument van de ACM lijkt te zijn gebaseerd op de premisse dat er een afweging gemaakt moet worden tussen de hoeveelheid transport over het net (waarbij het net desgewenst moet worden verzwaid) en transporten die efficiënter door de inzet van flexibiliteit kunnen worden geadresseerd. Deze afweging doet echter hier niet ter zake. Immers, deze afweging is vooral relevant bij het doen van een investeringsbeslissing (zoals in het geval van verzwaren-tenzij). In de voorliggende situatie is het een feit dat de netcapaciteit er eenvoudigweg níet is, zodat deze afweging irrelevant is.

De politieke afweging is daarom veeleer hoe duur het aansluiten van extra duurzaam vermogen mag worden om nog maatschappelijk aanvaardbaar te zijn. Immers, het aansluiten boven de 100% aanwezige transportcapaciteit onder toepassing van congestiemanagement leidt bij toepassen van redispatch tot de vervanging van duurzaam vermogen door fossiel vermogen (omdat de productie van duurzame opwekinstallaties nagenoeg altijd al maximaal is, voor zover de weersomstandigheden dat toelaten). Enerzijds leidt het aansluiten van meer duurzaam vermogen tot meer duurzaam geproduceerde en op het net ingevoede elektriciteit (hoewel dit niet uitsluitend duurzaam vermogen hoeft te zijn). Maar anderzijds geldt dat hoe meer congestiemanagement wordt toegepast, hoe meer duurzaam vermogen vervolgens toch níet kan produceren en dat naarmate er meer wordt aangesloten – doordat de technische grens en de financiële grens in het

ontwerpbesluit aanmerkelijk zijn verhoogd - dit ook steeds frequenter zal voorkomen. Het is niet de taak van de ACM om deze politieke afweging in een ontwerpcodebesluit te maken.

De effectieve kosten die de netbeheerder, en dus de maatschappij, voor dit vermogen betaalt zullen hoger zijn dan de maatschappelijk verantwoorde kosten van duurzaam vermogen. Immers, duurzame elektriciteitsproducenten ontvangen een prijs voor de duurzaam geproduceerde elektriciteit gelijk aan de marktprijs plus een subsidie die wordt vastgesteld op basis van de door de maatschappij (beter: namens de maatschappij door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de RVO) vastgestelde basisprijs. Biedingen voor het terugregelen van duurzaam vermogen door duurzame elektriciteitsproducenten zullen ten minste gelijk zijn aan zijn marginale kosten, dus de gemiste inkomsten met een opslag om de kosten te dekken van de hiervoor benodigde systemen en ICT en mogelijk verhoogd met een marktvergoeding. De netbeheerder zal voor de redispatch voor duurzaam vermogen dus per MWh een hoger bedrag moeten betalen dan de voor duurzaam opwekvermogen vastgestelde basisprijs (lees: de waarde die de maatschappij toekent aan een MWh duurzame elektriciteit). Hoe meer congestie management wordt toegepast, hoe hoger de maatschappelijke kosten. Immers door toepassing van congestie management daalt dan de hoeveelheid daadwerkelijk ingevoede duurzaam opgewekte elektriciteit zodat de prijs die door de maatschappij betaald wordt voor de wel ingevoede duurzame elektriciteit hierdoor zal stijgen.

Als voorbeeld kan hierbij de situatie genoemd worden waarin van 100 MWh duurzaam geproduceerde elektriciteit 25% moet worden geredispatcht. Effectief wordt na toepassing van congestie management nog maar 75% hiervan duurzaam geproduceerd (en de rest wordt 'verdrongen' door gas- of kolencentrales die door de netbeheerder worden afgeroepen). Stel dat de door de netbeheerder te betalen kosten hiervoor ook 25% hoger zijn dan de gemiste inkomsten van de producent (dus een opslag van 25% bovenop de basisprijs), dan wordt het wél geproduceerde vermogen (dus de 75% duurzame energie die wel het net op gaat en aan de samenleving wordt geleverd) hierdoor $(0,75 + 0,25 * 1,25) / 0,75 = 41\%$ duurder. Het effect is dat de door de producent duurzaam geproduceerde elektriciteit door toepassing van congestie management 41% duurder wordt dan de door de RVO hiervoor vastgestelde maatschappelijke waarde ('basisprijs'). Kort gezegd: de maatschappij betaalt meer voor de duurzame elektriciteit, maar krijgt daarvoor deels toch meer grijze stroom.

- *Praktische consequenties van het ontwerpbesluit*

Afgezien van bovenstaande heeft het ontwerpbesluit ook grote praktische consequenties voor de netbeheerder. Zo moet de netbeheerder voor elk congestiegebied markten gaan organiseren. Dit houdt in het ontwikkelen van een marktomgeving waarin aanbieders van congestieregelvermogen biedingen kunnen doen, een systeem waarmee biedingen – op verschillende tijdsniveaus, *day ahead*, *intraday* en *realtime* – worden afgeroepen en waarin het daadwerkelijke geleverde regelvermogen wordt bepaald en verrekend. Hoe kleiner de markten – waar het ontwerpbesluit ruimte voor laat aangezien hiervoor geen ondergrens is opgenomen – hoe complexer de implementatie van congestie management. Bovendien ontstaat hierdoor meer kans op misbruik en manipulatie van de marktprijs. Er bestaat immers het risico van (misbruik van) voorkennis omtrent transportschaarste omdat de aanbieders van regelvermogen ook de veroorzakers van de transportschaarste kunnen zijn en, omdat de markten heel klein zijn, ook informatie kunnen hebben over het gedrag van andere deelnemers.

Een verdere consequentie van het ontwerpbesluit is dat onduidelijk is hoe de biedingen van congestieregelvermogen, de afroep van regelbaarheid en de verplichting tot regelbaarheid zich tot elkaar verhouden. Specifiek speelt hierbij de vraag in hoeverre afroep plaatsvindt via stuursignalen aan afnemers (waarbij onduidelijk is of, en hoe snel, afnemers hierop reageren, dus onduidelijk is of het benodigde en afgeroepen congestieregelvermogen ook daadwerkelijk en tijdig wordt geleverd) of dat de inzet schakelsignalen nodig is en mogelijk wordt. Bij dit laatste schakelt de netbeheerder zelf de installaties van afnemers af). In dit geval is onduidelijk wanneer een netbeheerder hiertoe gerechtigd is, en in hoeverre dit aanleiding geeft tot claims van afnemers en in hoeverre de netbeheerder hierdoor aansprakelijk wordt voor schade aan installaties achter de aansluiting van afnemers.

Wanneer marktgebaseerde redispatching onmogelijk is, of niet langer mogelijk blijkt, verplicht het ontwerpbesluit de toepassing van niet-marktgebaseerde redispatching. Het is op dit moment volstrekt onduidelijk hoe dit vormgegeven kan worden en welke afnemers moeten deelnemen, en welke afnemers hiervan zijn vrijgesteld. Dit probleem legt de ACM in artikel 9.43, vierde en vijfde lid, bij de netbeheerder die – zonder helder kader hiervoor – zal moeten bepalen welke aangesloten beschikken over een aansluiting in het congestiegebied die, indien zij deel zouden nemen aan congestiemanagement, ‘de veiligheid en het maatschappelijk belang in gedrang brengt’. De onduidelijkheid van de bepaling maakt deze niet uitvoerbaar.

Hieraan gerelateerd is de onduidelijkheid die het ontwerpbesluit met zich meebrengt voor de hoogte van de vergoeding die de netbeheerder aan afnemers betaalt in geval van niet-marktgebaseerde redispatching. Het voorstel dienaangaande is door de ACM niet overgenomen. Hierbij handelt de ACM het volgende argument: “De ACM constateert dat zij in de gewijzigde Netcode aan de vaststelling van deze vergoedingen echter geen eigen invulling kan geven, omdat de Elektriciteitsverordening immers rechtstreeks doorwerkt en niet mag worden omgezet in nationale wetgeving.” (randnummer 101). Deze argumentatie is onhoudbaar, omdat de ACM op andere onderdelen wel een eigen invulling geeft aan de Verordening, zoals in het stellen van een financiële grens en een technische grens tot op welk niveau een netbeheerder redispatching moet toepassen. Het stellen van zulke grenzen is overigens noodzakelijk nu de ACM het begrip ‘redispatching’ in het ontwerpbesluit oprekt tot een aansluitplicht voor nieuwe afnemers in geval van transportschaarste (waar de Verordening naar de mening van Enexis enkel ziet op redispatching in geval van transportschaarste voor afnemers die al op het net zijn aangesloten).

V. Maatschappelijk optimale wijze van implementeren van de energietransitie

Aan het ontwerpbesluit liggen aannames en uitgangspunten ten grondslag over de wijze van implementatie van de energietransitie en het omgaan met transportschaarste op het elektriciteitsnet. Een afweging welke oplossing voor het probleem van de transportschaarste maatschappelijk optimaal is, ontbreekt. Het toepassen van andere instrumenten die ertoe leiden dat de beschikbare netcapaciteit wordt benut zonder dat sprake is van hoge 'afkoopsommen' (congestievergoedingen) aan aangesloten, is door ACM niet in de afweging betrokken.

▪ Transportschaarste is geen fenomeen dat binnen enkele jaren zal zijn opgelost

Het ontstaan van transportschaarste op het elektriciteitsnet, in ieder geval op de schaal en met de omvang waarmee deze zich de laatste jaren manifesteert, is niet voorzien, noch door de netbeheerder, noch door de ACM. De congestie vindt immers in hoge mate zijn oorzaak in de groot-schalige subsidiëring van duurzame productie. Ter invulling van de doelstelling van het Klimaatakkoord zijn in de SDE+ regeling subsidies beschikbaar gesteld, wat geleid heeft tot veel aanvragen voor aansluiting van duurzame productiemiddelen op het net. Deze ontwikkeling is heel recent. In het Kwaliteits- en Capaciteitsdocument Elektriciteit 2018-2027 dat Enexis aan ACM heeft toege-stuurd, zijn deze ontwikkelingen voor het eerst geduid. Vanwege de onvoorspelbaarheid van de locaties waar deze duurzame productiemiddelen worden gepland door initiatiefnemers en de lange doorlooptijden van het realiseren van netverzwaring (in vergelijking met de bouwtijd van een zonneweide of windpark), is de laatste jaren op veel plaatsen transportschaarste ontstaan. Deze transportschaarste vindt daarmee zijn oorsprong in de mismatch tussen het stimulerende beleid om duurzame opwek te bevorderen en de realisatietermijn voor het verzwaren van de daarvoor noodzakelijke netinfrastructuur. Daarbij moet in aanmerking genomen worden dat de opbouw van de netinfrastructuur van oorsprong niet of nauwelijks gebaseerd is op transport vanuit opweklocaties in gebieden waar tot voor kort slechts een zeer beperkte behoefte aan transport van elektriciteit bestond omdat er weinig elektriciteit werd verbruikt. De transportschaarste wordt in het voorzieningsgebied van Enexis dan ook niet veroorzaakt door een plotseling stijgende afname van elektriciteit, maar (vrijwel) geheel door een plotselinge en onvoorspelbare opkomst van lokale productie-installaties in gebieden waar de netinfrastructuur daar niet op berekend is.

Hierbij komt dat het netontwerp en het realiseren van netverzwaringen vanwege de tijdrovende planologische inpassingsprocedures en het gebrek aan middelen (levertijden van materialen en beschikbaarheid van deskundig technisch personeel) het komende decennium een *tour de force* zal worden. Daarbij ijlen de netverzwaringen na op de behoefte aan transportcapaciteit en is de verwachting dat deze mismatch de komende jaren nog zal stijgen. Zo heeft de recente toekenning van SDE+ subsidies aan aanvragers ertoe geleid dat Enexis wederom met een hoge extra transportvraag van 4 GW geconfronteerd zal worden. Ter vergelijking: dit betreft circa 40% van de huidige netcapaciteit. De wachtlijst van aanvragers voor transportcapaciteit groeit hiermee verder door naar circa 7 GW.

Als gevolg hiervan zal langdurig moeten worden gerekend met een tekort aan transportcapaciteit voor nieuwe afnemers met een opwekinstallatie voor duurzame elektriciteit. Congestie is daarmee – helaas – vooralsnog geen tijdelijk verschijnsel maar een feit waarmee Enexis en afnemers ten minste het komende decennium worden geconfronteerd. Dit betekent twee dingen. Allereerst maakt dit het zoeken naar instrumenten en technische oplossingen om de wel beschikbare

transportcapaciteit zo efficiënt mogelijk in te zetten nóg belangrijker. Technische oplossingen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de inzet van opslagmiddelen. Daarnaast kan gezocht worden naar instrumenten om, zolang de transportschaarste aanhoudt, met de congestie om te gaan.

Voor het voorkomen van congestie zijn verschillende instrumenten denkbaar, zoals de toepassing van *non-firm* ATO's (NFA's) om de daluren van het netgebruik op te vullen, of het introduceren van tariefprikkelers om opwek daar aan te sluiten waar voldoende netcapaciteit beschikbaar is. In die situaties waar toch transportschaarste ontstaat ondanks de inzet van andere instrumenten, kan congestiemanagement (redispatching) worden toegepast, zij het op voorwaarde dat dit adequaat wordt georganiseerd en geïmplementeerd. Voor elk instrument zijn overigens verschillende invullingen denkbaar. Het inzetten van elk instrument leidt tot maatschappelijke kosten en baten. Het is, zolang de noodzakelijke netuitbreidingen niet zijn gerealiseerd, wenselijk om de netcapaciteit zo efficiënt mogelijk te benutten tegen de laagste maatschappelijke kosten.

Doelmatigheidsafwegingen dicteren dat de opwek van duurzame elektriciteit in de nabijheid van de momentane vraag gerealiseerd. In dit geval zou de druk op het elektriciteitsnet minder zijn en zou er veel minder transportschaarste ontstaan. In het huidige kader heeft de netbeheerder evenwel geen enkele invloed op de plaats in het net waar een aansluiting voor een opwekinstallatie wordt aangevraagd. De door de ACM voorgestelde invulling van congestiemanagement werkt in de hand dat de markt voor vraag en aanbod van elektriciteit verder wordt verstoord. De transportschaarste wordt immers veroorzaakt door de opwekker van duurzame elektriciteit die deze elektriciteit wenst te transporteren op plaatsen in het net waar de benodigde transportcapaciteit ontbreekt en waar uitbreiding van de netcapaciteit niet snel genoeg gerealiseerd kan worden om in de transportvraag te kunnen voorzien. Wanneer de betreffende opwekker vervolgens moet worden afgeregeld, wordt hij in de gelegenheid gesteld hiervoor zelf een compensatiebedrag vast te stellen (in de vorm van een bieding voor congestieregelvermogen). Omdat de kosten van congestiemanagement na verloop van tijd in de afnemersstarieven neerslaan, leidt dit tot een welvaartsverschuiving van verbruikende afnemers (zowel grootverbruikers als kleinverbruikers) naar producenten. Het ontwerpbesluit laat het na dit effect te benoemen, te becijferen en de wenselijkheid hiervan vanuit maatschappelijk perspectief te evalueren.

▪ *De ACM implementeert markten voor congestie zonder nader marktanalyse*

In de *Marktscan energieopslag* die de ACM recent heeft gepubliceerd (ACM/INT/424981) formuleert de ACM omtrent de nationale energiewetgeving het volgende: "Op 17 december 2020 is de internetconsultatie voor het wetsvoorstel Energiewet gestart. In dit wetsvoorstel wordt in artikel 3.3.7 geregeld dat het distributie- of transmissiesysteem voor elektriciteit geen energieopslagfaciliteiten voor elektriciteit omvat, tenzij het (op verzoek van de netbeheerder) door de ACM is erkend als volledig geïntegreerde netwerkopslagcomponent of de ACM ten aanzien van een specifieke opslagfaciliteit een ontheffing heeft verleend. In artikelen 3.3.8 en 3.3.9 worden deze uitzonderingen nader uitgewerkt. In beide gevallen zullen in een AMvB nog nadere regels worden gesteld voor het toetsingskader. De in de vorige paragraaf genoemde richtlijnen die in CEER-verband zullen worden opgesteld kunnen door de ACM gebruikt worden bij de verdere uitwerking van de markttoets en voorwaarden voor ontheffing. De ACM zal een ontheffing intrekken als uit een (periodieke) evaluatie is gebleken dat marktpartijen in staat zijn dergelijke opslaginstallaties op een kosteneffectieve manier te bezitten, te ontwikkelen, te exploiteren of te beheren."

Kortom, ACM benoemt dat er nog de nodige wetgeving, waaronder AMvB's, moet worden ontwikkeld om bij energieopslag een toetsingskader te hebben. Blijkens de genoemde Marktscan elektriciteitsopslag "wordt met het toenemende aandeel hernieuwbare energie, gezien het volatiele karakter van hernieuwbare energiebronnen, de behoefte aan flexibiliteit in het energiesysteem ook groter. Opslag van elektriciteit is een van de manieren om in deze behoefte te voorzien". Uit het document blijkt verder niet hoe de "verdere uitwerking van markttoets" plaatsvindt en wat de relatie is met het verdelen van transportschaarste op regionale gereguleerde elektriciteitsnetten (net zomin als het ontwerpbesluit een beschrijving geeft omtrent marktwerking of marktfalen).

Het is onzorgvuldig en in strijd met het regelgevend kader dat het ontwerpbesluit niet op een dergelijk toetsingskader en een wettelijke grondslag berust. Zo kan Enexis ook niet beoordelen waarop ACM toetst bij de gewenste marktomgeving om congestiemanagement toe te passen. Vastgesteld wordt dat ook de ACM zelf bij uitleg van de Europese Richtlijn (EU) 944/2019 haar bevoegdheid terughoudend invult als het gaat om energieopslag. Deze terughoudendheid lijkt in het onderhavige geval van congestiemanagement te ontbreken.

Daarbij komt dat de zorgvuldigheid waarmee de ACM zich in de hierboven genoemde marktscan uitlaat over de rol van opslagmiddelen in de energiemarkt, ontbreekt in het ontwerpbesluit waar het gaat om de in te richten markten voor congestiemanagement. De ACM verstrekt immers geen enkel inzicht omtrent de aard van de in te richten markt in het congestiegebied, het functioneren van de markt voor congestiemanagement alsmede de kosten en risico's die deze markten met zich meebrengen voor de marktdeelnemers, de aangeslotenen en de netbeheerder. Doordat de ACM een eigen interpretatie lijkt te geven aan de aard van de markten bij marktgebaseerde redispatching en bij niet-marktgebaseerde redispatching, vormt dit niet alleen ingrijpende aanpassing van het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders, maar vormt de werking daarvan ook een substantieel risico voor Enexis, marktpartijen en afnemers.

▪ *Een maatschappelijke afweging van congestiemanagement met andere instrumenten ontbreekt*

In het ontwerpbesluit wordt congestiemanagement als het enige instrument uitgewerkt dat gehanteerd kan worden om de transportschaarste te adresseren. Een afweging waarom juist congestiemanagement het hiervoor passende instrument zou zijn, ontbreekt. Enexis wijst erop dat in het codewijzigingsvoorstel van de netbeheerders ook andere instrumenten zijn aangereikt, zoals de inzet van *non-firm* ATO's. Deze instrumenten leiden er ook toe dat het elektriciteitsnet efficiënter wordt benut, echter met een technisch veel eenvoudiger implementatie en zonder het risico op zeer hoge kosten voor de netbeheerder, en daarmee de afnemers.

Enexis wijst erop dat het ontwerpbesluit een specifieke invulling van congestiemanagement voorschrijft, zonder dat een bredere afweging is gemaakt in hoeverre het instrument van congestiemanagement het meest efficiënt en maatschappelijk wenselijk is gegeven de Nederlandse problematiek rondom transportschaarste. Daarnaast ontbreekt in het ontwerpbesluit de maatschappelijke afweging (naar kosten en baten) van de specifieke invulling van congestiemanagement zoals de ACM deze voorstaat, en die op hoofdpunten afwijkt van het voorstel hieromtrent zoals op 2 april jl. door de gezamenlijke netbeheerders is ingediend.

Op basis van het ontwerpbesluit rijst de vraag in hoeverre het door de ACM voorgestelde systeem voor congestiemanagement inderdaad een efficiënte manier is om de tijd totdat de benodigde netuitbreiding is gerealiseerd te overbruggen. De onderliggende aanname lijkt te zijn dat na verloop van tijd in geen enkel gebied nog congestiemanagement nodig is. Een deugdelijke onderbouwing van die aanname ontbreekt echter en Enexis betwijfelt de juistheid daarvan ten zeerste. In dit kader is het een omissie dat er geen maximum termijn is gekoppeld aan de congestiemanagement maatregelen. In situaties dat realisatie van de benodigde netuitbreiding – bijvoorbeeld als gevolg van trage ruimtelijke inpassingsprocedures en het chronische tekort aan technisch personeel – lang op zich laat wachten, is congestiemanagement dan echt de maatschappelijk meest wenselijke oplossing? Een economische en maatschappelijke evaluatie en onderbouwing van de door de ACM gemaakte keuze ontbreekt in ieder geval in het ontwerpbesluit, terwijl de noodzaak daarvan evident is.

▪ Strijdigheid met artikel 13, Verordening (EU) 2019/943

Onder randnummer 69 merkt de ACM op dat “de situatie waarin producenten een aansluitovereenkomst hebben aanvaard waarin de vaste levering van energie niet is gewaarborgd, momenteel niet is toegestaan in Nederland”. Daarbij verwijst de ACM naar artikel 7.1, tweede lid, van de Netcode. Afgezien van de interpretatie van dit artikel, waar Enexis een andere mening is toegedaan dan de ACM, noemt artikel 13, zevende lid, van Verordening (EU) 2019/943 expliciet wél de mogelijkheid dat “producenten een aansluitovereenkomst hebben aanvaard waarin de vaste levering van energie niet is gewaarborgd”. Aangezien de Verordening directe werking heeft, en altijd boven nationale wet- en regelgeving staat, doet de – onjuiste – conclusie dat “de Netcode geen ruimte biedt aan de netbeheerder om een partij die een aanvraag voor transport doet, slechts voorwaardelijke transportcapaciteit aan te bieden” (randnummer 70) niet ter zake. Artikel 7.1 van de Netcode is daarmee nietig.

VI. Uitvoerbaarheid en rechtszekerheid van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit is op veel punten onduidelijk en daardoor niet uitvoerbaar. Zo geeft de ACM een andere invulling aan niet-marktgebaseerd congestiemanagement dan door de netbeheerders is voorgesteld, zonder dat de consequenties daarvan inzichtelijk worden gemaakt en overzienbaar zijn. Het voorstel is onduidelijk over de overgang van marktgebaseerd congestiemanagement naar niet-marktgebaseerd congestiemanagement, meer specifiek: wanneer en hoe dit plaatsvindt. Verder leidt het ontwerpbesluit ertoe dat in elk netdeel van meet af niet-marktgebaseerd congestiemanagement zal moeten worden toegepast. Tegelijkertijd biedt het ontwerpbesluit niet langer de noodzakelijke instrumenten om niet-marktgebaseerd congestiemanagement uit te voeren, zoals het criterium van de monitorbaarheid en stuurbaarheid van aangeslotenen. Als gevolg hiervan is het ontwerpbesluit niet uitvoerbaar zolang de monitorbaarheid en stuurbaarheid van de netten niet is gerealiseerd. Het ontwerpbesluit is verder niet uitvoerbaar doordat geen implementatietermijn wordt genoemd die Enexis in staat stelt om de noodzakelijke voorzieningen voor monitorbaarheid en stuurbaarheid in het net te realiseren.

▪ De ACM schrijft congestiemanagement voor zonder inperking naar de duur hiervan

In de eerder genoemde *Marktscan energieopslag* formuleert de ACM ook de rol van energieopslag bij congestiemanagement: “Op dit moment zijn de kosten van de inzet van elektriciteitsopslag

ten opzichte van de kosten van het verzwaren van het net over de lange termijn bezien relatief hoog. Hierbij speelt ook een rol dat de huidige capaciteit van batterijen in vergelijking met de transportcapaciteit relatief klein is. De inzet van elektriciteitsopslag als permanente oplossing voor congestie lijkt op dit moment weinig kansrijk. *Opslag lijkt in het kader van congestiemanagement daarom vooral een tijdelijke oplossing, totdat verzwaring van het net gerealiseerd kan worden.* De tijdshorizon voor opslagprojecten is daarmee ongeveer vier of vijf jaar. Dit is doorgaans te kort om de investering in een batterij terug te verdienen. Wel zouden aanbieders van opslagdiensten tijdelijk een batterij kunnen plaatsen voor inzet bij congestie, die na afloop van de projectduur op een andere plek wordt ingezet. Tot dusver komt dit nog niet of zeer beperkt van de grond. Er is mogelijk sprake van een 'hold up' probleem in de markt, waarbij potentiële aanbieders van opslagfaciliteiten meer zekerheid omtrent toekomstige opdrachten nodig hebben om te investeren, maar vragers van opslagfaciliteiten (de netbeheerders) deze zekerheid niet kunnen bieden. Een variant op de inzet van opslag bij congestiemanagement is de batterij die direct bij een opwekinstallatie wordt geplaatst om pieken uit het opwekprofiel te halen. Hierdoor kan de installatie met een kleinere aansluiting opereren (zie paragraaf 3.1.2). Het doel is het beperken van de aansluitkosten (en niet het verminderen van benodigde (schaarse) transportcapaciteit), maar dit heeft (net als congestiemanagement) tot gevolg dat het net wordt ontlast." (cursivering Enexis).

Kennelijk is voor de ACM marktwerking bij energieopslag gekoppeld aan netverzwaring. Daar wordt vervolgens een tijdshorizon aan gekoppeld van 'vier of vijf jaar'. Dergelijke afwegingen inzake de duur van congestie worden in het ontwerpbesluit echter niet benoemd. Wel heeft de ACM de netbeheerders opgedragen de door de netbeheerders voorgestelde beperking om congestiemanagement ten hoogste voor een periode van zeven jaar in te zetten, te schrappen (zie de wijzigingsopdracht d.d. 12 januari 2021, paragraaf 3.2.3). Ook hier wreekt zich de afwezigheid van een marktanalyse die ten grondslag ligt van het door de ACM voorgestelde model van congestiemanagement. Daarmee is op basis van het ontwerpbesluit niet alleen de aard van het door Enexis uit te voeren congestiemanagement onzeker, maar ook de duur dat congestiemanagement moet worden ingezet.

- *Het ontwerpbesluit stelt dat Enexis ook nieuwe afnemers moet aansluiten indien er onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar is én marktgebaseerde redispatching niet mogelijk is*

De ACM heeft artikel 9.7 van de Netcode zodanig aangepast dat ook wanneer marktgebaseerde redispatching niet mogelijk is, Enexis nieuwe afnemers moet aansluiten op een net waarop geen transportcapaciteit meer beschikbaar is, en wel door toepassing van niet-marktgebaseerde redispatching: "In afwijking van het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders acht de ACM een bepaalde mate van toepassing van congestiemanagement echter altijd redelijk. ... Dat betekent dat er volgens de ACM zowel in gevallen van nieuwe aanvragen (artikel 9.6 van de gewijzigde Netcode) als in gevallen van natuurlijke groei (artikel 9.7 van de gewijzigde Netcode) altijd in bepaalde mate een vorm van congestiemanagement moet worden toegepast" (randnummer 43), "zonder dat de netbeheerder het recht heeft om een nieuw verzoek om een aanbod voor transportcapaciteit niet toe te kennen op grond van het gegeven dat marktgebaseerd congestiemanagement niet mogelijk is." (randnummer 107).

De ACM verdedigt deze keus met te stellen dat netbeheerders 'monopolisten' zijn en dat het 'onwenselijk' is dat de gevolgen van de transportschaarste volledig bij afnemers terecht komen: "De

ACM acht het onwenselijk dat de gevolgen van de transportschaarste volledig bij afnemers terecht komen. De netbeheerder is als monopolist immers verantwoordelijk voor het voorzien in voldoende transportcapaciteit en netuitbreidingen, zoals volgt uit artikel 16, eerste lid, van de E-wet. De ACM beschouwt de eis van een minimale toepassing van congestiemanagement daarom als een tegemoetkoming aan de belangen van afnemers.” (randnummer 44).

Deze motivering mist feitelijke en juridische grondslag. Immers, Enexis beheert het elektriciteitsnet niet ten behoeve van zichzelf, maar ten behoeve van afnemers. Door het maken van verantwoorde keuzes in de bedrijfsvoering van het net biedt Enexis betrouwbare en veilige netcapaciteit aan afnemers. De omzet en kosten van netbeheer zijn in Nederland volledig gereguleerd en de daaruit voortvloeiende tarieven zijn communicerende vaten tussen afnemers. Een ‘minimale toepassing van congestiemanagement’ (die volgens het ontwerpbesluit overigens reikt tot 200% van de aanwezige netcapaciteit) wordt gemotiveerd als ‘een tegemoetkoming aan de belangen van afnemers’. In feite betreft dit geen ‘belangenafweging’ tussen de netbeheerder en afnemers maar moet het belang van nieuwkomers (die om een aansluiting op het net verzoeken) worden afgewogen tegen het belang van bestaande afnemers, die niet alleen hun transportrechten beperkt zien worden (door de verplichting om deel te nemen aan niet-marktgebaseerde redispatching) maar ook de betrouwbaarheid en veiligheid van het net zien afnemen (als gevolg van de omvang van de door de ACM voorgeschreven transportcapaciteit, tot 200% van de aanwezige transportcapaciteit, die aan de markt moet worden toegekend).

Toepassing van niet-marktgebaseerde redispatching bij nieuwe aansluitingen leidt ertoe dat de dat rechten van bestaande klanten worden aangetast. Dit kan onder andere leiden tot aansprakelijkheidsclaims jegens de netbeheerder. Het ontwerpbesluit ziet erop dat de ‘gemiste opbrengsten’ van de klant worden vergoed, maar de hoogte hiervan wordt niet nader gepreciseerd. Als verder door het (af)schakelen door de netbeheerder schade aan installaties ontstaat, kan dit tot aanvullende claims én tijdrovende administratieve procedures leiden.

- Congestiemanagement kan uitsluitend worden gereguleerd met inachtneming van de wettelijke transportplicht voor de netbeheerder

Blijkens randnummer 43 vindt de ACM het belangrijk dat de netbeheerder altijd een bepaalde mate van congestiemanagement toepast, behoudens een aantal uitzonderingen. Artikel 9.10, tweede lid, van het ontwerpbesluit somt de uitzonderingen op, waarin niet tot congestiemanagement hoeft te worden overgegaan. Waar niet wordt voldaan aan die eisen wordt marktgebaseerde redispatch door de ACM verplicht gesteld. In het ontwerpbesluit heeft de ACM een aantal criteria die de gezamenlijke netbeheerders in hun brief d.d. 2 april jl. hebben opgenomen, geschrapt. Een en ander leidt tot de situatie dat er in het ontwerpbesluit door de ACM een nieuwe invulling wordt gegeven aan het begrip ‘transportplicht’, die inhoudt dat Enexis nieuwe afnemers met een opwekinstallatie voor duurzame elektriciteit een transportrecht moet geven op een net waar onvoldoende transportcapaciteit is om alle transporten van deze aangeslotenen uit te voeren, maar waarbij deze transportplicht kennelijk via een financiële transactie kan worden afgekocht.

In randnummer 43 van haar toelichting op het ontwerpbesluit stelt de ACM onder meer: “Dat betekent dat er volgens de ACM zowel in gevallen van nieuwe aanvragen (artikel 9.6 van de gewijzigde Netcode) als in gevallen van natuurlijke groei (artikel 9.7 van de gewijzigde Netcode) altijd in

bepaalde mate een vorm van congestiemanagement moet worden toegepast. Indien de ACM het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders zou overnemen, zou dat betekenen dat een netbeheerder die geen maatregelen tot zijn beschikking heeft, anders dan congestiemanagement, om de fysieke congestie te verlichten en daarnaast vanuit de Netcode tot de conclusie komt dat hij geen congestiemanagement hoeft toe te passen, geen aanbod hoeft te doen voor transport aan de betreffende verzoeker. *Daarmee wordt het recht op toegang tot het net direct beperkt zodra er congestie optreedt.* (cursivering Enexis).

Deze motivering is onbegrijpelijk en onjuist. Enexis ziet niet in dat een recht op toegang tot het net door middel van congestiemanagement gehonoreerd kan worden, in de situatie waarin doelbewust tot 200% van de aanwezige transportcapaciteit door Enexis als netbeheerder in een netdeel met afnemers moet worden gecontracteerd. Het is immers evident dat bij piekbelasting in het net, ofwel door middel van marktgebaseerde redispatch ofwel door middel van niet-marktgebaseerde redispatch de toegang tot het net tijdelijk ontzegd zal moeten worden, waartegenover slechts een financiële vergoeding staat. Voor zover de Elektriciteitswet 1998 een transportplicht voorschrijft, zal deze fysiek moeten zijn geborgd. In het geval van congestiemanagement wordt de netbeheerder afhankelijk van marktbiedingen voor het verminderen van transporten, en indien deze onvoldoende zijn, zal de netbeheerder als onderdeel van niet-marktgebaseerd congestiemanagement afnemers dwingen om van het net af te gaan. Het ontwerpbesluit negeert de wettelijke transportplicht wanneer zij stelt dat “altijd in bepaalde mate een vorm van congestiemanagement moet worden toegepast”, nu toepassing van congestiemanagement juist plaatsvindt om de netbeheerder – tegen een financiële vergoeding – van die transportplicht te ontheffen.

▪ *Het ontwerpbesluit miskent belang afnemers*

In zijn algemeenheid geeft de ACM al een zeer beperkte interpretatie aan het begrip ‘belang van afnemers’. Kennelijk heeft de ACM vooral de hoeveelheid extra transportcapaciteit ten behoeve van duurzame elektriciteitsproducenten voor ogen, maar niet de veiligheid en betrouwbaarheid van het net die in het belang van *alle* afnemers is. Toepassing van congestiemanagement zoals voorgeschreven in het ontwerpbesluit zal tot meer afschakeling van afnemers en meer onveilige netsituaties leiden. Onder randnummer 160 stelt de ACM: “De ACM begrijpt dat wat elektriciteitsnetten technisch kunnen begrensd is en dat er daarmee een moment is waarop netbeheerders redelijkerwijs niet langer transportrechten kunnen verlenen, omdat anders de betrouwbaarheid en veiligheid van de elektriciteitsnetten in het geding komt. De ACM is echter van mening dat de door de gezamenlijke netbeheerders voorgestelde technische grens niet leidt tot een optimale benutting van de elektriciteitsnetten en daarmee ten koste gaat van de belangen van afnemers.” Afgezien van het feit dat deze mening niet nader is onderbouwd en het begrip ‘optimaal’ hierdoor geen betekenis heeft, wordt het belang van *alle* afnemers om te beschikken over veilige en betrouwbare netcapaciteit weggestreept tegen het (deel)belang van meer transportcapaciteit voor een selecte groep aan afnemers.

Zo stelt de ACM verder in randnummer 44 van haar toelichting op het ontwerpbesluit onder meer: “De ACM acht het onwenselijk dat de gevolgen van de transportschaarste volledig bij afnemers terecht komen. De netbeheerder is als monopolist immers verantwoordelijk voor het voorzien in voldoende transportcapaciteit en netuitbreidingen, zoals volgt uit artikel 16, eerste lid, van de E-wet. De ACM beschouwt de eis van een minimale toepassing van congestiemanagement daarom

als een tegemoetkoming aan de belangen van afnemers. De ACM wijkt hiermee af van het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders. De ACM heeft in artikel 9.10 van de gewijzigde Netcode het tweede en derde lid van het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders verwijderd. Dit betekent dat de ACM de uitgebreide opsomming met voorwaarden waaraan moet worden voldaan voordat marktgebaseerd congestiemanagement wordt toegepast, heeft verwijderd. Dit geldt tevens voor de in artikel 9.10, derde lid, onderdeel a, uit het voorstel gestelde voorwaarde met betrekking tot de kortsluitstroom. Ook hiervoor geldt dat de netbeheerders de nodige maatregelen kunnen nemen om de kortsluitstroom te beheersen. De ACM neemt daarom ook dit criterium niet over in de gewijzigde Netcode.” (cursivering Enexis).

Enexis als netbeheerder opereert niet in een marktomgeving en heeft een strikt gereguleerde taak. De netbeheerder is geen marktspeler, maar voert slechts de haar wettelijke opgedragen taken uit. Voor zover er ‘marktwerking’ op het net moet worden bevorderd, zal dat moeten plaats vinden binnen gereguleerde kaders. Enexis kan immers haar klanten niet kiezen, maar zal een ieder deze onder de wettelijk bepaalde voorwaarden en binnen de gereguleerde kaders moeten aansluiten. In dit opzicht heeft Enexis overigens de zorg dat juist door implementatie van het ontwerpbesluit in het voorzieningsgebied lokale markten voor congestieregelvermogen met een zeer beperkte geografische omvang zullen ontstaan waarin één producent over een dusdanig groot marktaandeel beschikt, dat daar wél marktmacht ontstaat. De door GOPACS gepubliceerde prijzen voor congestiemanagement zoals die in het onder randnummer 28 genoemde congestiegebied recent zijn gerealiseerd (658 €/MWh in mei 2021, 679 €/MWh in juni 2021 en 577 €/MWh in juli 2021; zie <https://idcons.nl/publicexpenses#/expenses>), zijn in dit verband illustratief.

De onduidelijkheid van het door de ACM gehanteerde begrip ‘belang van de afnemers’ raakt ook de doorbelasting van de kosten van congestiemanagement door Enexis aan haar afnemers. Deze doorbelasting verloopt via de transporttarieven (en niet via de aansluittarieven). Hieraan dragen wél de verbruikende afnemers bij maar niet de producenten van duurzame elektriciteit. Enerzijds wordt de ‘inefficiëntie’ dus veroorzaakt door de producenten, maar anderzijds worden de kosten hiervan betaald door de verbruikers van duurzame en niet-duurzame elektriciteit. Als de ACM werkelijk de belangen van de afnemers voor ogen heeft, zou een kostentoerekeningsmethodiek moeten worden ontwikkeld waarin ook de producenten meebetalen aan de door hen veroorzaakte hogere transportkosten.

Enexis is van mening dat de door de ACM gestelde eis van een minimale toepassing van congestiemanagement uitsluitend tegemoet komt aan de belangen van één specifieke groep afnemers, te weten de producenten van duurzaam opgewekte elektriciteit. Naar de mening van Enexis moet juist gekozen worden voor een systeem dat evenredig en non-discriminatoire tegemoet komt aan de belangen van *alle* afnemers die zijn aangesloten op haar net.

- *In het ontwerpbesluit worden geen criteria genoemd waaraan een lokale markt voor congestieregelvermogen moet voldoen*

De voorwaarden die de gezamenlijke netbeheerders hebben geformuleerd voor toepassing van marktgebaseerde congestiemanagement, waaronder dat “in het desbetreffende gebied voldoende deelnemers en regelbaar vermogen aanwezig zijn om de voorziene overschrijding van de beschikbare transportcapaciteit te voorkomen en overeenkomstig artikel 13 van Verordening (EU)

2019/943 de keuze van de in te zetten middelen met marktgebaseerde mechanismen tot stand te laten komen” (artikel 9.10, tweede lid, onderdeel b, van het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders van 2 april jl.), zijn door de ACM geschrapt. De argumentatie dat “de ACM in artikel 9.10 van de gewijzigde Netcode het tweede en derde lid van het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders heeft verwijderd” is opnieuw gemotiveerd met dat “de ACM het onwenselijk acht dat de gevolgen van de transportschaarste volledig bij afnemers terecht komen”.

Doordat netbeheerders geen eisen en voorwaarden meer kunnen stellen aan de liquiditeit van de lokale markt alvorens wordt besloten tot toepassing van congestiemanagement, kan het zijn dat de netbeheerder verplicht wordt tot het initiëren van een lokale markt voor congestieregelmogingen waarvan duidelijk is dat deze illiquide zal zijn en/of tot hoge marktprijzen kan leiden. Dit leidt tot mogelijk zeer hoge kosten voor Enexis (“waarvan het efficiënte deel via de maatstaf in de tarieven wordt vergoed”, randnummer 137), zonder dat Enexis over instrumenten beschikt om deze situatie te voorkomen.

Ditzelfde geldt voor de overgang van marktgebaseerde redispatching naar niet-marktgebaseerde redispatching. Artikel 9.7, eerste lid, bepaalt dat “wanneer binnen een congestiegebied de marktomstandigheden veranderen” een heroverweging mogelijk wordt van of marktgebaseerde dan wel niet-marktgebaseerde redispatching moet worden toegepast. Het ontwerpbesluit is echter onvolledig, en daardoor niet uitvoerbaar, aangezien het geen criteria bevat hoe zulke gewijzigde marktomstandigheden kunnen of moeten worden vastgesteld. Daardoor is het uitermate onzeker dat “het risico dat de netbeheerder niet-marktgebaseerde redispatch moet toepassen voldoende richting zal geven over de hoogte van de overeen te komen vergoedingen voor capaciteitsproducten” (randnummer 95).

Onder randnummer 89 vermeldt de ACM dat zij “van mening is dat in principe eerst alle marktgebaseerde producten dienen te worden ingezet, alvorens de netbeheerder overgaat op de inzet van niet-marktgebaseerde producten”. Onduidelijk is wat dit in de praktijk betekent. Betekent dit dat in één congestiegebied het regime van niet-marktgebaseerde redispatching naast een regime van niet-marktgebaseerde redispatching bestaat? Of gaat marktgebaseerde redispatching in een congestiegebied integraal over in niet-marktgebaseerd congestiemanagement? Gebeurt dat dat voor één uur – het uur waarin onvoldoende marktbijsidingen zijn – of een langere periode? En kan het gebied dan op een later moment weer ‘terugvallen’ op marktgebaseerde redispatching? Betekent de geciteerde mening dat de netbeheerder altijd eerst alle ingediende marktbijsidingen moet afroepen, ook als de prijzen exorbitant zijn? Vanwege deze en andere onduidelijkheden is het ontwerpbesluit niet transparant en niet eenduidig, en daarmee niet uitvoerbaar.

VII. Bevoegdheid van de ACM

Op grond van Richtlijn (EU) 2019/944 is de ACM niet bevoegd om regels inzake congestiemanagement vast te stellen c.q. een voorstel voor een methode hiertoe van de gezamenlijke netbeheerders te wijzigen. Evenmin biedt artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998 een wettelijke basis voor de ACM om regels te stellen over congestiemanagement op de niet-landgrensoverschrijdende netten. Ten slotte ziet de Verordening (EU) 2019/943 niet op het honoreren van nieuwe transportaanvragen onder toepassing van congestiemanagement.

- *De ACM heeft het door de gezamenlijke netbeheerders ingediende voorstel aanmerkelijk gewijzigd*

Op basis van een voorstel voor een codebesluit, geformuleerd door de gezamenlijke netbeheerders en op 26 maart 2020 aan de ACM toegezonden, heeft de ACM de gezamenlijke netbeheerders op 12 januari 2021 een verzoek tot wijziging van het voorstel voor een codebesluit doen toekomen. Op 2 april jl. hebben de gezamenlijke netbeheerders een nieuw ontwerp codebesluit aan de ACM toegestuurd. De ACM heeft vervolgens op 19 augustus jl. een ontwerp codebesluit congestiemanagement gepubliceerd (het 'ontwerpbesluit').

Het ontwerpbesluit wijkt substantieel, op veel onderdelen en in belangrijke mate, af van het door de gezamenlijke netbeheerders ingediende voorstel voor het codebesluit congestiemanagement. Het vervolg van deze zienswijze gaat, niet uitputtend, op deze wijzigingen in.

- *De ACM is op grond van Richtlijn (EU) 2019/944 niet bevoegd tot het eigenstandig uitbrengen van een ontwerpbesluit inzake congestiemanagement*

Het ontwerpbesluit wijkt substantieel af van het op 2 april jl. door de gezamenlijke netbeheerders ingebrachte ontwerp voor een codebesluit inzake congestiemanagement. Evenwel, op basis van Richtlijn (EU) 2019/944 is de ACM niet (langer) bevoegd om zelfstandig een aanpassing door te voeren in de Netcode inzake congestiemanagement. Artikel 59, tiende lid, van Richtlijn 2019/944 van 5 juni 2019 stelt immers dat de 'transmissie-systeembeheerders of marktdeelnemers' de regels moeten opstellen en (enkel) laten goedkeuren door de regulerende instantie: "De regulerende instanties monitoren het congestiebeheer van de nationale elektriciteitssystemen, inclusief interconnectoren, en de uitvoering van de regels inzake congestiebeheer. Hiertoe leggen de transmissiesysteembeheerders of marktdeelnemers hun regels inzake congestiebeheer, inclusief de toewijzing van capaciteit, aan de regulerende instanties ter goedkeuring voor. *De regulerende instanties mogen verzoeken om wijzigingen in deze regels.*" (cursivering Enexis).

Zoals de ACM in randnummer 85 stelt omvat het begrip congestiemanagement "alle maatregelen die de netbeheerder treft om congestie in een congestiegebied te verhelpen". De regels die in het ontwerpbesluit gesteld worden over redispatching vallen daarmee, ook volgens de ACM, onder de reikwijdte van het begrip congestiebeheer uit de Richtlijn.

Het ontwerpbesluit wijkt op essentiële onderdelen en in aanzienlijke mate af van het door de gezamenlijke netbeheerders ingediende voorstel. Er is in essentie sprake van een eigenstandig besluit van de regulerende instantie waartoe deze blijkens het voorgaande niet bevoegd is. Tevens moet worden vastgesteld dat het ontwerpbesluit evenmin een *verzoek* tot wijziging inhoudt, zoals hiervan eerder wel sprake was in de wijzigingsbrief van de ACM van 12 januari 2021 aan de

gezamenlijke netbeheerders. Het ontwerpbesluit betreft daarmee een eenzijdig *besluit* waarin een wezenlijk ander systeem voor congestiebeheer wordt voorgeschreven dan eerder door de gezamenlijke netbeheerders is voorgesteld.

Artikel 36, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 bepaalt dat de ACM de bevoegdheid heeft om zelfstandig wijzigingen aan te brengen in een voorstel tot aanpassing van de voorwaarden ex artikel 31, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 voor zover het gewijzigde voorstel van de netbeheerders niet in overeenstemming is met de belangen, bedoeld in artikel 36, eerste lid, onderdelen b tot en met f, met de regels, bedoeld in artikel 36, eerste lid, onderdelen g en h, en met de eisen, bedoeld in artikel 36, tweede lid van de Elektriciteitswet 1998.

Nu Richtlijn (EU) 2019/944 stelt dat de ACM niet bevoegd is tot een eenzijdige wijziging van een voorstel van de gezamenlijke netbeheerders inzake het congestiebeheer, mist het ontwerpbesluit op grond van artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998 met betrekking tot congestiebeheer een wettelijke grondslag. De uiterste implementatiedatum van deze Richtlijn was 31 december 2020. Het feit dat implementatie van deze Richtlijn in nationale wetgeving is vertraagd (zie de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 april 2021, vergaderjaar 2020-2021, 21109, nr.250) strekt er evenwel niet toe dat de ACM alsnog bevoegd zou zijn om zelfstandig aanpassingen te verrichten in een voorstel van de gezamenlijke netbeheerders inzake congestiemanagement.

- *De ACM is op grond van artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998 niet bevoegd tot het eigenstandig uitbrengen van een ontwerpbesluit inzake congestiemanagement*

Artikel 31 van de Elektriciteitswet regelt de reikwijdte van de voorwaarden voor de door de netbeheerders jegens afnemers te hanteren voorwaarden. De inrichting van congestiemanagement op de niet-landgrensoverschrijdende netten behoort hier niet toe.

Artikel 31, eerste lid, noemt de voorwaarden die de netbeheerder hanteert jegens afnemers, meer specifiek: op een aansluiting met afnemers. In artikel 31, vierde lid, wordt bepaald dat de voorwaarden tevens handelen over de capaciteit voor het transport van elektriciteit over het landgrensoverschrijdend net en voor het toewijzen van de beschikbare capaciteit op dat net. Geen van de bepalingen in artikel 31 Elektriciteitswet 1998 ziet op de wijze waarop de netbeheerder de bedrijfsvoering van zijn net moet inrichten en de wijze waarop congestiemanagement hierin een rol speelt, uitgezonderd het bepaalde in het vierde lid over uitsluitend transporten op het landgrensoverschrijdende net.

- *Verordening (EU) 2019/943 stelt niet dat een netbeheerder in geval van transportschaarste nieuwe transportaanvragen van producenten moet honoreren onder toepassing van redispatching, maar benoemt hiertoe de mogelijkheid van non-firm ATO's*

De toepassing van redispatching wordt geregeld in artikel 13 van Verordening (EU) 2019/943. Zoals de ACM opmerkt heeft de Verordening rechtstreekse werking en is artikel 13 daarmee direct van toepassing op de landelijke en de regionale netbeheerders elektriciteit (randnummer 13). Artikel 13 van Verordening (EU) 2019/943 vormt daarmee het exclusieve kader voor toepassing van congestiemanagement op de niet-landgrensoverschrijdende netten.

Verordening (EU) 2019/943 ziet naar de mening van Enexis uitsluitend op de toepassing van redispatching in het reguliere netbeheer, en niet op de te volgen werkwijze omtrent het aansluiten van nieuwe afnemers. Redispatching wordt gedefinieerd in artikel 2, onderdeel 26, als: “een maatregel, met inbegrip van beperking, die door een of meerdere transmissiesysteembeheerders of distributiesysteembeheerders wordt geactiveerd door een wijziging van het productie- en/of belastingpatroon teneinde de fysieke stromen in het elektriciteitssysteem te veranderen en fysieke congestie te verlichten of de systeemveiligheid op een andere manier te waarborgen”. Redispatching ziet daarmee op het oplossen van transportproblemen in het net in situaties dat de transportvraag de transportcapaciteit overstijgt. Redispatching in de zin van de Verordening ziet expliciet niet op de situatie dat afnemers verzoeken om tot het net te worden toegelaten in een situatie dat de transportcapaciteit hiervoor onvoldoende is.

Voor situaties waarin afnemers een aanvraag doen voor transportcapaciteit maar sprake is van onvoldoende beschikbare transportcapaciteit voorziet artikel 13, zevende lid, van Verordening (EU) 2019/943 in de “aansluitovereenkomst waarin de vaste levering van energie niet is gewaarborgd”. De Verordening verplicht netbeheerders daarmee niet om in genoemde situatie aanvragers ongeclausuleerd tot het net toe te laten en, onder toepassing van een systeem van marktgebaseerde of niet-marktgebaseerde redispatching, afnemers vervolgens te betalen voor het terugregelen van hun transportvraag op momenten dat het net de transporten niet kan faciliteren. Deze laatste interpretatie van congestiemanagement, zoals kennelijk door de ACM voorgestaan in het ontwerpbesluit, vindt geen juridische basis in Europese regelgeving en moet daarmee terzijde geschoven worden.

VIII. Implementatietermijn en inwerkingtreding

Het ontwerpbesluit wijkt op essentiële onderdelen zodanig en substantieel af van het eerder door de gezamenlijke netbeheerders ingediende voorstel dat sprake is van een nieuwe methodiek voor toepassing van congestiemanagement. Het ontwerpbesluit is niet uitvoerbaar doordat geen realistische implementatietermijn wordt genoemd. Onmiddellijke inwerkingtreding is niet mogelijk.

- *Het ontwerpbesluit is niet uitvoerbaar doordat geen realistische implementatietermijn wordt genoemd*

Als gevolg van de door ACM in het ontwerpbesluit aangebrachte wijzigingen ten opzichte van het eerder door de netbeheerders ingediende voorstel wordt Enexis verplicht om van meet af aan congestiemanagement toe te passen in alle netten met transportschaarste. Dit omvat niet alleen deelnetten achter een HS/MS station, maar ook middenspanningsnetten en laagspanningsnetten. Daarnaast stelt het ontwerpbesluit dat, indien marktgebaseerde redispatching niet mogelijk is, nieuwe duurzame elektriciteitsproducenten moeten worden aangesloten onder toepassing van niet-marktgebaseerde redispatching.

Voor marktgebaseerde én niet-marktgebaseerde congestiemanagement is het een vereiste dat de netten voldoende monitorbaar en stuurbaar zijn. Hierbij gaat het niet alleen om stuurbaarheid door middel van een afroep op basis van de RfG, maar ook door stuurbaarheid door middel van op afstand door de netbeheerder automatisch te activeren beveiligingen die de invoeding en afname van aangeslotenen zodanig beperken dat de netveiligheid geborgd kan worden en de continuïteit

van de levering wordt gegarandeerd. Tevens is voldoende monitorbaarheid noodzakelijk die de netbeheerder in staat stelt om te bepalen of, wanneer en waar sturingrepen noodzakelijk zijn. Omdat het ontwerpbesluit congestiemanagement voorschrijft voor alle netten, moeten deze monitorbaarheid en stuurbaarheid eerst in alle netten en deelnetten worden gerealiseerd alvorens het ontwerpbesluit in werking kan treden. Om dit te realiseren is een lange implementatietermijn noodzakelijk. Het ontwerpbesluit is onvolledig in die zin dat het geen passende implementatietermijn bevat.

Feit is dat wanneer sprake is van onvoldoende monitorbaarheid en stuurbaarheid in een net maar afnemers na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit om een aansluiting verzoeken, Enexis zo'n aanvraag moet *honoreren* op grond van het (van kracht geworden) ontwerpbesluit (vooropgesteld dat de technische grens en financiële grens niet worden overschreden), terwijl vanuit de wettelijke taak om de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten te waarborgen, zo'n aanvraag tegelijkertijd juist moet worden *afgewezen*. Het ontwerpbesluit is daarmee inconsistent en praktisch niet uitvoerbaar voor Enexis. De ACM zal tenminste nog een implementatiebesluit – na een daaraan voorafgaand consultatietraject – moeten nemen om de voorziene vormen van congestiemanagement nader te operationaliseren.

▪ Ruimte voor rechterlijke toetsing

Indien de ACM het ontwerpbesluit, in zijn geheel of op onderdelen, vaststelt, zal Enexis onherstelbaar nadeel worden berokkend. Immers, op grond van het besluit kunnen afnemers transportcapaciteit aanvragen op plaatsen in het net waar onvoldoende transportcapaciteit voorhanden is. Voor zover het besluit het ontwerpbesluit hierin volgt, leidt dit tot een verplichting om aanvragen voor een transportovereenkomst te honoreren, ook indien het net over onvoldoende transportcapaciteit beschikt. Het ontwerpbesluit stelt immers dat – voor zover technische grens qua transporten en de financiële grens qua kosten niet worden overschreden – meer afnemers op het net moeten worden aangesloten onder toepassing van het voorgestelde systeem voor (marktgebaseerd of niet-marktgebaseerd) congestiemanagement.

Enexis zal in deze situaties genoodzaakt zijn om de gevraagde aansluitingen te realiseren en, waar mogelijk een vorm van congestiemanagement toe te passen, of, indien dit om een of meer redenen niet mogelijk is, allerhande noodmaatregelen te moeten nemen, om de hierdoor ontstane congestie op te lossen en de betrouwbaarheid en veiligheid van het net te waarborgen. Deze maatregelen leiden tot hoge kosten voor Enexis. Bij onmiddellijke inwerkingtreding kunnen de afnemers het aanbieden van een transportovereenkomst ook in een procedure vorderen en zal Enexis worden gedwongen onherroepelijke rechtshandelingen aan te gaan. Afnemers ontvangen daarmee een definitief transportrecht waarvan de rechtsgevolgen, ook indien het besluit na een rechterlijke uitspraak in een beroepsprocedure zou worden ingetrokken, blijven voortduren. Dit zal onherstelbaar nadeel voor Enexis en andere marktpartijen met zich brengen.

Enexis verzoekt in dit licht de ACM, voor zover de ACM het besluit in zijn geheel of op onderdelen vaststelt, aan inwerkingtreding ten minste een zodanige termijn te verbinden dat Enexis voldoende gelegenheid heeft om het besluit ter toetsing aan het College van Beroep voor het bedrijfsleven voor te leggen, ook teneinde deze toetsing niet ten dele zinloos te maken.

Ten slotte

Het ontwerpbesluit dient grondig te worden heroverwogen en te worden herzien. Het ontwerp kan in de huidige vorm niet in werking treden. Implementatie zal leiden tot hoge en onvoorspelbare maatschappelijke kosten en een lagere betrouwbaarheid en veiligheid van de netten. Evenmin worden de door de ACM in het ontwerpbesluit gestelde doelen behaald, en zijn de gestelde doelen in strijd met de wettelijke taken van Enexis tot het voeren van een efficiënt en veilig netbeheer. Daarmee is de in het ontwerpbesluit door ACM gekozen inrichting van het systeem voor congestiebeheer onzorgvuldig en onaanvaardbaar.

Voor Enexis is het realiseren van de energietransitie van groot belang. Enexis spant zich tot het uiterste in om nieuwe duurzame elektriciteitsproducenten te kunnen aansluiten. Het elektriciteitsnet wordt hiertoe benut tot op de grens van wat veilig en verantwoord is. Enexis onderschrijft verder dat nieuwe en innovatieve concepten in het netbeheer hieraan een bijdrage kunnen leveren. De nu door ACM gekozen invulling van het instrument congestiemanagement leidt evenwel tot hoge kosten, inefficiënt netbeheer en grote technische risico's voor de betrouwbaarheid en veiligheid van de energienetten. Vaststelling van het ontwerpbesluit zal tevens leiden tot onoverzienbare extra kosten die door Enexis zullen moeten worden voorgefinancierd waardoor de financierbaarheid van de onderneming – die door de substantieel hogere investeringen ten behoeve van de energietransitie toch al onder druk staat – nog verder wordt aangetast.

Eerder heeft Enexis andere oplossingen aangereikt om de energienetten efficiënter te benutten, zoals de (in Verordening (EU) 2019/943 genoemde) *non-firm ATO's* (NFA's). Een dergelijk instrument heeft ook het voordeel van het beter benutten van de capaciteit van het net en het kunnen aansluiten van extra duurzame elektriciteitsproducenten, evenwel zonder de nadelen van, onder andere, risico's voor de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening en excessieve kosten. Het is naar de mening van Enexis een grote omissie dat de ACM dit en andere instrumenten zonder nadere analyse en maatschappelijke afweging terzijde schuift.

Ten slotte betwijfelt Enexis of de ACM bevoegd is tot het op deze wijze wijzigen van het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders inzake congestiemanagement, ook in het licht van het ontbreken van adequaat onderzoek en een deugdelijke motivering

Derhalve verzoekt Enexis u om het ontwerpbesluit in te trekken, subsidiair het besluit vast te stellen conform het voorstel zoals op 2 april jl. ingediend door de gezamenlijke netbeheerders.

Met vriendelijke groet,



Enexis Netbeheer B.V.