



Besluit

Verplichting deelname GDS aan congestiemanagement

Ons kenmerk : ACM/UIT/610374
Zaaknummer : ACM/23/183622
Datum : 8 februari 2024

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt van 8 februari 2024 met kenmerk ACM/UIT/610374, tot wijziging van de voorwaarden als bedoeld in artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998 betreffende de verplichting voor gesloten distributiesystemen om deel te nemen aan congestiemanagement

De Autoriteit Consument en Markt,

Gelet op artikel 36 van de Elektriciteitswet 1998;

Besluit:

Artikel I

De Netcode elektriciteit wordt gewijzigd als volgt:

A

Na artikel 5.9 wordt artikel 5.10 toegevoegd, luidend:

Artikel 5.10

1. De beheerder van een gesloten distributiesysteem faciliteert de aangeslotenen op zijn gesloten distributiesysteem vrijwillige biedingen te doen overeenkomstig artikel 9.1, eerste of tweede lid.
2. Indien de beheerder van een gesloten distributiesysteem overeenkomstig artikel 9.1, derde of vierde lid, of artikel 9.19 biedingen moet doen of indien aangeslotenen op een gesloten distributiesysteem gebruik willen maken van de mogelijkheid tot vrijwillige biedingen overeenkomstig artikel 9.1, eerste of tweede lid, maakt de beheerder van het gesloten distributiesysteem een keuze uit één van de volgende mogelijkheden om dit te faciliteren:
 - a. de beheerder van het gesloten distributiesysteem wijst een BSP (in geval van biedingen overeenkomstig artikel 9.19, onderdeel a) of een CSP (in geval van biedingen overeenkomstig artikel 9.1, derde of vierde lid of artikel 9.19, onderdeel b) aan en deze functioneert als de BSP of CSP als bedoeld in artikel 9.1, derde of vierde lid of in artikel 9.19 voor alle deelnemende aangeslotenen op het betreffende gesloten distributiesysteem die hun flexibiliteit via de beheerder van het gesloten distributiesysteem ter beschikking stellen aan de netbeheerder of aan de netbeheerder van het eventuele bovenliggende net;
 - b. de GDS-beheerder draagt er zorg voor dat de op zijn GDS aangesloten derden die flexibiliteit leveren aan de netbeheerder of de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, dan wel de door die derden aan te wijzen CSP of BSP, zelfstandig deel kunnen nemen aan het elektronische berichtenverkeer als bedoeld in artikel 13.32.

B

Artikel 9.1, derde lid komt te luiden:

3. Aangeslotenen, niet zijnde netbeheerders, met een gecontracteerd transportvermogen voor afname of voor invoeding van meer dan 60 MW zijn verplicht om tegen vooraf met de netbeheerder overeengekomen voorwaarden een bijdrage te leveren aan het oplossen van fysieke congestie in het net waarop deze aangeslotenen zijn aangesloten of in een bovenliggend net en wijzen hiertoe een CSP aan.

C

Artikel 9.1, vierde lid komt te luiden:

4. Indien sprake is van een congestiegebied als bedoeld in artikel 9.9, eerste lid, kan de netbeheerder aangeslotenen, niet zijnde netbeheerders, met een gecontracteerd transportvermogen voor afname of voor invoeding van meer dan 1 MW verplichten een aanbod te doen om tegen met de netbeheerder overeen te komen voorwaarden een bijdrage te leveren aan het oplossen van fysieke congestie in het net waarop deze aangeslotenen zijn aangesloten of in een bovenliggend net op grond van de congestiemanagementdiensten als bedoeld in artikel 9.31, eerste lid. Aangeslotenen wijzen hiertoe een CSP aan.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,
Datum:

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u tegen dit besluit beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA Den Haag. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt zijn ontvangen. Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Toelichting

1 Samenvatting

1. Door de sterk toegenomen vraag naar transport van elektriciteit is er forse schaarste ontstaan aan transportcapaciteit op het elektriciteitsnet. Netbeheerders investeren daarom stevig in het verzwaren van hun netten. Daarnaast is het belangrijk dat de bestaande capaciteit zo efficiënt mogelijk wordt benut. Netbeheerders passen hiervoor onder meer congestiemanagement toe. Dit houdt in dat de netbeheerders afnemers en producenten een vergoeding geven wanneer zij op sommige momenten toezeggen minder elektriciteit af te nemen of te produceren dan hun maximale gecontracteerde capaciteit toestaat. In gebieden met congestie is een deel van de verbruikers en producenten verplicht de netbeheerder een aanbod te doen voor dit congestiemanagement indien de netbeheerder daarom vraagt. Deze verplichting is opgenomen in de Netcode elektriciteit (hierna: de Netcode).
2. Met dit besluit zorgt de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) ervoor dat de verplichtingen over deelname aan congestiemanagement van toepassing zijn op alle aangeslotenen. Dit betekent dat ook gesloten distributiesystemen (hierna: GDS'en) verplicht zijn deel te nemen aan congestiemanagement. Hierdoor kan flexibiliteit binnen GDS'en ook worden gebruikt voor het oplossen van netcongestie op het publieke net. De verplichtingen zijn van toepassing op de GDS-beheerders, niet op de aangeslotenen van GDS'en.
3. Meer specifiek wordt geregeld dat GDS-beheerders mogelijk maken dat aangeslotenen op GDS'en vrijwillig flexibiliteit ter beschikking stellen. Daarnaast moet een GDS-beheerder een keuze maken: de GDS-beheerder doet namens de deelnemende GDS-aangeslotenen het aanbod of hij stelt de GDS-aangeslotenen in staat zelf een aanbod te kunnen doen aan de publieke netbeheerder.

2 Aanleiding en gevolgde procedure

4. De ACM stelt op grond van artikel 36 van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: de E-wet) regelgeving vast voor de energiemarkt.
5. Dit besluit is tot stand gekomen op basis van een voorstel¹ van Netbeheer Nederland dat de ACM op 16 mei 2023 heeft ontvangen. Met dit voorstel wil Netbeheer Nederland flexibiliteit ontsluiten voor de GDS-beheerder om de fysieke congestie op te lossen.
6. Als onderdeel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure heeft de ACM het ontwerpbesluit en de bijbehorende stukken ter inzage gelegd en gepubliceerd op haar internetpagina. De terinzagelegging is gemeld in de Staatscourant van 25 september 2023 nr. 26569. De ACM heeft belanghebbenden in de gelegenheid gesteld binnen zes weken hun zienswijzen op het ontwerp kenbaar te maken.
7. De ACM is van mening dat het voorstel geen technische voorschriften bevat bedoeld in Richtlijn 2015/1535. Om die reden zijn de voorwaarden in dit besluit niet in ontwerp ter notificatie aangeboden.

3 Beoordeling

3.1 Procedureel

8. De ACM constateert dat het oorspronkelijke voorstel op 13 april 2023 in een overleg met representatieve organisaties is besproken. Bij het voorstel is een verslag opgenomen van dit overleg en de indieners hebben daarbij aangegeven welke gevolgtrekkingen zij hebben verbonden

¹ [Voorstel Netbeheer NL voor verplichting deelname GDS'en aan congestiemanagement \(acm.nl\)](https://www.acm.nl/voorstel-netbeheer-nl-voor-verplichting-deelname-gds-en-aan-congestiemanagement).

aan de zienswijzen die representatieve organisaties naar voren hebben gebracht. Naar het oordeel van de ACM voldoet het voorstel daarmee aan de vereisten bedoeld in artikel 33, eerste en tweede lid, van de E-wet.

9. In het codevoorstel worden geen artikelen gewijzigd of ingevoerd waarbij verwerking van persoonsgegevens in de zin van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) aan de orde is.

3.2 Inhoudelijk

10. De gezamenlijke netbeheerders stellen voor de plicht een aanbod te doen aan de netbeheerder om fysieke netcongestie op te lossen uit te breiden naar alle aangeslotenen. Hierdoor komt regelbaar vermogen van aangeslotenen op GDS'en ook ter beschikking om netcongestie op te lossen.
11. De gezamenlijke netbeheerders stellen daarnaast voor te expliciteren dat de verplichting een bijdrage te leveren aan het oplossen van fysieke congestie genoemd in artikel 9.1, derde en vierde lid van de Netcode niet alleen betrekking kunnen hebben op het oplossen van fysieke congestie in het net waarop de bieder is aangesloten, maar ook op het bovenliggende net. Regelbaar vermogen van een aangeslotene op een regionaal net kan op deze manier ook een bijdrage leveren aan het oplossen van netcongestie op het hoogspanningsnet. Volgens de gezamenlijke netbeheerders kwam dit onvoldoende tot uitdrukking in de bestaande tekst van dit artikel, wat volgens hen de voorgestelde wijziging noodzakelijk maakt.
12. In artikel 9.1, vierde lid van de Netcode moet volgens het voorstel worden opgenomen dat aangeslotenen met een gecontracteerd transportvermogen van 1 MW of meer ook verplicht zijn een Congestion Service Provider (hierna: CSP) aan te wijzen. In de toelichting bij het codevoorstel noemen de gezamenlijke netbeheerders het ontbreken van deze verplichting een ommissie, die zij met het voorstel willen herstellen. Desgevraagd heeft Netbeheer Nederland aangegeven dat de verplichting een CSP aan te wijzen noodzakelijk is om het systeem van biedingen goed te laten functioneren.
13. Verder stellen de gezamenlijke netbeheerders voor in een nieuw artikel 5.10 Netcode enkele verplichtingen op te nemen specifiek voor de GDS-beheerders. GDS-beheerders moeten volgens de netbeheerders bindende afspraken maken met GDS-aangeslotenen en vrijwillige biedingen van GDS-aangeslotenen mogelijk maken.
14. Met artikel 5.10 wordt ook voorgesteld dat GDS-beheerders een keuze moeten maken tussen ofwel het aanwijzen van een Balancing Service Provider (hierna: BSP) of CSP voor alle deelnemende aangeslotenen op het GDS, ofwel ervoor zorgen dat GDS-aangeslotenen zelfstandig kunnen deelnemen aan het elektronische berichtenverkeer met de netbeheerder. Deze keuzemogelijkheid is volgens de toelichting bij het voorstel nodig om in elke situatie de flexibiliteit te kunnen ontsluiten op de wijze die het beste bij de betreffende GDS past. Uit informele besprekingen die de netbeheerders hebben gevoerd met stakeholders is gebleken dat de GDS-beheerders niet allemaal dezelfde voorkeur hebben voor één van beide varianten. Dit was voor de gezamenlijke netbeheerders de reden om beide varianten op te nemen in het voorstel.
15. Desgevraagd heeft Netbeheer Nederland toegelicht dat genoemde varianten niet naast elkaar kunnen bestaan binnen hetzelfde GDS, vanwege het risico op dubbele flexibiliteitsbiedingen of tegengestelde biedingen. Het mogelijk maken van het elektronische berichtenverkeer houdt in de praktijk onder meer in dat de meetinrichtingen op het GDS geschikt zijn zodat flexibiliteitsbiedingen door de GDS-aangeslotene mogelijk zijn. Door mogelijk te maken dat GDS-aangeslotenen kunnen deelnemen aan het elektronische berichtenverkeer, wordt het voor de GDS-aangeslotenen mogelijk zelfstandig flexibiliteit te bieden. Indien de GDS-beheerder hiervoor kiest vervalt de plicht een CSP of BSP aan te wijzen voor het gehele GDS.

Oordeel van de ACM

16. De ACM acht het uitbreiden van de verplichtingen over het leveren van een bijdrage voor het oplossen van netcongestie naar alle aangeslotenen in het belang van de energietransitie. Er komt

op deze manier meer regelbaar vermogen beschikbaar voor netbeheerders. De ACM is van mening dat het codevoorstel bijdraagt aan het beperken en oplossen van congestieproblematiek op het elektriciteitsnet. Daarnaast draagt de voorgestelde wijziging bij aan een gelijk speelveld tussen aangeslotenen op een GDS en aangeslotenen op het openbare net.

17. De ACM acht het eveneens noodzakelijk dat GDS-beheerders een CSP aanwijzen bij verplichte biedingen. Dit borgt dat GDS-beheerders op uniforme wijze en onder dezelfde voorwaarden bijdragen aan het oplossen van congestie.
18. De toevoeging dat de geboden flexibiliteit ook kan zien op congestie in het bovenliggende net acht de ACM eveneens belangrijk om ervoor te zorgen dat beschikbare flexibiliteit kan worden aangewend voor het oplossen van congestie in alle netten.
19. De ACM overweegt dat het aanwijzen van een CSP extra kosten met zich kan meebrengen voor de aangeslotene. Deze kosten kunnen echter worden terugverdiend wanneer de aangeslotene een bijdrage levert aan het oplossen van congestie en daarvoor een financiële vergoeding ontvangt van de netbeheerder. Op basis van gesprekken met enkele CSP-erkende partijen overweegt de ACM dat de financiële vergoeding die aangeslotenen ontvangen voor de flexibiliteit opweegt tegen de kosten van de dienstverlening van de CSP.
20. Het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders om GDS-beheerders te verplichten bindende afspraken te maken met zijn aangeslotenen op het GDS neemt de ACM niet in het besluit op. Naar aanleiding van de zienswijze van VEMW op het ontwerpbesluit acht de ACM deze verplichting in strijd met de E-wet, meer specifiek artikel 36, eerste lid van de E-wet. De voorgestelde verplichting treedt in een te grote mate in de rechtsverhouding tussen GDS-beheerder en GDS-aangeslotene, terwijl de Netcode geen voorwaarden kan bevatten over deze rechtsverhouding.
21. De bepaling waarin de gezamenlijke netbeheerders voorstelden dat GDS-beheerders bindende afspraken dienen te maken met GDS-aangeslotenen over vrijwillige biedingen heeft de ACM aangepast alvorens deze vast te stellen in artikel 5.10, tweede lid. De bepaling stelt hierdoor dat de GDS-beheerder verplicht is vrijwillige biedingen van GDS-aangeslotenen te faciliteren. Naar mening van de ACM is de uitkomst van deze verplichting gelijk aan de bedoeling die de gezamenlijke netbeheerders hebben met het voorstel. Het verschil is dat er niet wordt geëist dat de GDS-beheerder bindende afspraken maakt met de GDS-aangeslotene.
22. De ACM is het met de gezamenlijke netbeheerders eens dat de regels die ervoor moeten zorgen dat flexibiliteit vanuit de GDS'en ontsloten kan worden, waar mogelijk rekening moeten houden met de verschillende situaties en voorkeuren. De ACM acht het mogelijk een keuzemogelijkheid voor GDS-beheerders op te nemen in de Netcode. De GDS-beheerder kan kiezen: alle biedingen voor flexibiliteit en balanceringsenergie lopen via de CSP/BSP die hij aanwijst, of hij maakt mogelijk dat de individuele GDS-aangeslotenen zelfstandig kunnen bieden en rechtstreeks een relatie aangaan met de publieke netbeheerder. Op basis van aanvullende toelichting over deze bepaling van Netbeheer Nederland heeft de ACM de tekst van dit artikel aangepast ten opzichte van het voorstel om duidelijker te maken dat er sprake is van een keuze voor de GDS-beheerder.
23. Met de tekstuele aanpassingen die de ACM heeft aangebracht en met het weglaten van de voorgestelde bepaling in artikel 5.10, eerste lid, komt de ACM tot het oordeel dat de wijzigingen die Netbeheer Nederland voorstelt niet in strijd zijn met de belangen, regels en eisen bedoeld in artikel 36, eerste en tweede lid van de E-wet.

4 Reactie op ontvangen zienswijzen

24. De ACM heeft vier zienswijzen ontvangen op de terinzagelegging van het ontwerpbesluit, van de Vereniging voor Energie, Milieu en Water (hierna: VEMW), ProRail, Schiphol en Holland Solar.

Rechtmatigheid artikel 5.10 Netcode

25. VEMW betwist in haar zienswijze de rechtmatigheid van het voorgestelde artikel 5.10 van de Netcode. In deze voorgestelde bepaling, die de ACM heeft opgenomen in het ontwerpbesluit, wordt de GDS-beheerder verplicht bindende afspraken te maken met de GDS-aangeslotenen. Volgens VEMW zien de voorwaarden bedoeld in artikel 31, eerste lid, aanhef, van de E-wet alleen op de rechtsverhouding tussen netbeheerders en afnemers aangesloten op zijn net. In artikel 15, zesde lid van de E-wet zijn de voorwaarden opgenomen in de Netcode niet van overeenkomstige toepassing verklaard. De Netcode kan daarom geen regels stellen die zien op de rechtsverhouding tussen GDS-beheerders en GDS-aangeslotenen.

Reactie ACM

26. De ACM is het met VEMW eens dat de Netcode alleen ziet op de rechtsverhouding tussen netbeheerder en de GDS-beheerder als diens aangeslotene. Alhoewel het voorgestelde artikel 5.10 Netcode feitelijk alleen een verplichting inhoudt voor de GDS-beheerder, erkent de ACM dat deze in het ontwerpbesluit opgenomen bepaling te veel treedt in de rechtsverhouding tussen GDS-beheerder en GDS-aangeslotene.
27. De zienswijze van VEMW heeft geleid tot aanpassingen aan het besluit ten opzichte van het ontwerpbesluit. Zoals ook toegelicht in randnummer 20 besluit de ACM het voorgestelde artikel 5.10, eerste lid van de Netcode waarin de gezamenlijke netbeheerders voorstelden GDS-beheerders te verplichten bindende afspraken te maken met GDS-aangeslotenen, niet vast te stellen. Daarnaast besluit de ACM het voorgestelde artikel 5.10, tweede lid Netcode waarin de gezamenlijke netbeheerders voorstelden GDS-beheerders te verplichten bindende afspraken te maken met GDS-aangeslotenen indien deze aangeslotenen vrijwillige biedingen willen doen, aan te passen alvorens vast te stellen. Met deze aanpassing zijn GDS-beheerders verplicht vrijwillige biedingen van GDS-aangeslotenen te faciliteren. Naar oordeel van de ACM blijft de bedoeling van het voorstel overeind, terwijl de verplichting zo is geformuleerd dat deze niet treedt in de rechtsverhouding tussen GDS-beheerder en GDS-aangeslotene.

Veiligheid

28. Zowel VEMW, Schiphol, als ProRail schrijven in hun zienswijze dat een GDS-beheerder, ingevolge artikel 15, lid 1 onder f, van de E-wet, gehouden is de veiligheid en betrouwbaarheid van hun GDS te waarborgen. De veiligheid en betrouwbaarheid van het GDS kan, volgens VEMW en Schiphol, in het geding komen indien afnemers afgesloten op het GDS op gezette momenten vermogens op het GDS zullen gaan op- en afregelen in het kader van deelname aan congestiemanagement of door het (ongelimiteerd) faciliteren van het aanbieden van flexibiliteitsdiensten. Aangezien Schiphol de afspraken die zij op grond van het in het ontwerpbesluit opgenomen artikel 5.10 Netcode zou moeten maken met aangeslotenen niet kan afdwingen, verzoekt Schiphol om aanvullend te regelen dat de GDS-beheerder mag weigeren dat een GDS-aangeslotene deelneemt aan congestiemanagement. Indien dat niet kan worden geregeld dient volgens Schiphol een GDS waarop vitale processen² zijn aangesloten, vrijgesteld te worden van de verplichtingen.
29. Verder geeft ProRail aan hun elektriciteitsvraag niet (verplicht) kan inzetten om deel te nemen aan congestiemanagement, aangezien hun systemen voor de veiligheid van het spoorverkeer zorgen. Als deze systemen niet in dienst zijn, of hierin beperkt worden, kunnen treinen niet veilig rijden.

Reactie ACM

30. Naar mening van de ACM kan het al dan niet verplicht meedoen met congestiemanagement niet tot gevolg hebben dat de veiligheid en betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening dan wel de veiligheid van de dienstverlening van aangeslotenen in gevaar komt. Dit geldt tevens voor de betrouwbaarheid van vitale processen en dienstverlening die geleverd wordt door sommige aangeslotenen of aangeslotenen al dan niet op gesloten distributiesystemen.
31. De mate waarin aangeslotenen flexibiliteit kunnen bieden en de prijs die zij daarvoor zouden willen ontvangen verschilt per aangeslotene. Dat zou ook kunnen betekenen dat een aangeslotene op bepaalde momenten niet in staat is enige flexibiliteit te bieden. Dat geldt ook voor de verplichting

² Vitale processen, zoals bedoeld in de lijst van de NCTV: <https://www.nctv.nl/onderwerpen/vitale-infrastructuur/overzicht-vitale-processen>.

voor GDS-beheerders om vrijwillige biedingen van GDS-aangeslotenen te faciliteren. Deze verplichting betekent niet dat GDS-beheerders de vrijwillige biedingen altijd moeten toestaan, maar dat dat faciliteren moet plaatsvinden binnen de context van de primaire verantwoordelijkheden van de GDS-beheerder, waaronder veiligheid. Om deze reden wordt met dit codebesluit geen nadere invulling gegeven aan de verplichtingen rondom congestiemanagement, zoals de hoeveelheid te bieden flexibiliteit of grenzen aan de prijs.

32. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling dat de verplichtingen voor aangeslotenen om een bijdrage te leveren aan het oplossen van fysieke congestie vrijblijvend wordt. Zo moet veiligheid niet als argument worden gebruikt om niet aan congestiemanagement mee te hoeven doen, als deze niet werkelijk in het geding is. De gezamenlijke netbeheerders hebben daarom op 13 november 2023 een codewijzigingsvoorstel aan de ACM gezonden.³ Het besluit op dat codevoorstel moet meer duidelijkheid geven over wie verplicht kan worden om congestiemanagementdiensten te leveren, welk vermogen moet worden aangeboden, op welke wijze dat aangeboden moet worden, en wat er gebeurt als een verplichting niet wordt nageleefd.

Zienswijze Holland Solar

33. Holland Solar meldt in haar zienswijze een punt van zorg. Er kunnen tegenstrijdigheden ontstaan bij de individuele biedingen van GDS-aangeslotenen en complicaties in de samenwerking tussen BSP, CSP en Balancing Responsible Party (BRP). De aansluitcapaciteit van een GDS is volgens Holland Solar vaak kleiner dan de individuele aansluitcapaciteit van GDS-aangeslotenen. Limiteringen van capaciteit binnen het GDS kunnen gevolgen hebben voor de biedingen richting BRP's. Volgens Holland Solar is het niet nodig extra bepalingen op te nemen in de codetekst, maar moet hier bij de implementatie rekening mee worden gehouden.

Reactie ACM

34. De ACM acht het van belang dat netbeheerders rekening houden met genoemde risico's bij de implementatie. In het geval individuele GDS-aangeslotenen rechtstreeks een aanbod doen aan de publieke netbeheerder kunnen tegenstrijdigheden ontstaan. De ACM neemt met dit besluit echter geen voorwaarden op die het optreden van deze risico's verminderen, met name omdat de Netcode geen voorwaarden kunnen bevatten die zien op GDS-aangeslotenen.

³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/voorstel-codewijziging-verplichting-aanbieden-congestiemanagementdiensten>