

Vergaderjaar 2009–2010

31 904

Wijziging van de Gaswet en de Elektriciteitswet 1998, tot versterking van de werking van de gasmarkt, verbetering van de voorzieningszekerheid en houdende regels met betrekking tot de voorrang voor duurzame elektriciteit, alsmede enkele andere wijzigingen van deze wetten

Nr. 12

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 december 2009

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Economische Zaken over de brief van 16 november 2009 inzake de «Invulling lagere regelgeving voorrang voor duurzaam in het kader van het wetsvoorstel 31 904» (Kamerstuk 31 904, nr. 10).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 december 2009. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Timmer

De adjunct-griffier van de commissie,
De Veth

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Ten Hoopen (CDA), Vendrik (GL), Schreijer-Pierik (CDA), Van der Ham (D66), Spies (CDA), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Samsom (PvdA), Smeets (PvdA), Irrgang (SP), Besselink (PvdA), Graus (PVV), Ortega-Martijn (CU), Zijlstra (VVD), Van der Burg (VVD), Ouweland (PvdD), Jansen (SP), Gesthuizen (SP), Blanksma-van den Heuvel (CDA), De Rouwe (CDA), Vos (PvdA) en Elias (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Sap (GL), Van Dijk (CDA), Koşer Kaya (D66), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Kalma (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Karabulut (SP), Van Dam (PvdA), Bosma (PVV), Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU), Meeuwis (VVD), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Thieme (PvdD), Luijben (SP), Gerkens (SP), Atsma (CDA), Algra (CDA), Heerts (PvdA) en Weekers (VVD).

Inleiding

Op 16 november jl. heb ik concrete voorstellen gedaan voor de nadere invulling van voorrang voor duurzaam (TK 2009–2010, 31 904, nr. 10). Ook ben ik ingegaan op het systeem van congestiemanagement. Belangrijk resultaat van het beleidsproces afgelopen jaar die ik in deze brief heb vastgelegd is dat er nu duidelijkheid is over de uitgangspunten voor voorrang voor duurzaam. Hierdoor ontstaat helderheid voor marktpartijen over de te hanteren uitgangspunten bij het op detailniveau uitwerken van nadere regelgeving. Dit betreft:

- producenten van duurzame elektriciteit hebben voorrang op het net zonder dat zij met kosten van congestie worden geconfronteerd: groen betaalt niet voor zijn eigen voorrang;
- kosten en baten slaan via de niet-duurzame producenten op gelijke wijze neer in de markt: primair bij niet-duurzame producenten en via de leveranciers bij de eindgebruikers;
- economische efficiëntie van de markt wordt verhoogd. Minst efficiënte producent(en) in congestiegebied zullen moeten afregelen;
- indien het afregelen van niet-duurzame elektriciteit de congestie niet volledig oplost wordt congestiemanagement ook toegepast op duurzame elektriciteit. In dat geval heeft niet regelbare duurzame elektriciteit voorrang boven regelbare duurzame elektriciteit;
- gelijke behandeling van reeds gevestigde en toekomstige producenten.

In de beleidsbrief van 16 november jl. heb ik naast bovenstaande fundamentele uitgangspunten voorstellen gedaan voor de praktische uitvoering van een mogelijk systeem voor congestiemanagement. Een aanzienlijk deel van de vragen van uw Kamer gaat over dit systeem. Vandaar dat ik eraan hecht in deze inleiding aan te geven dat de zorgen die uit deze vragen blijken en de resultaten van de consultatie van direct betrokken marktpartijen ertoe hebben geleid dat ik een ander systeem wil voorstellen dat wel op voldoende draagvlak kan rekenen. Dit staat geheel los van de uitgangspunten zoals hierboven genoemd; die blijven onverkort van kracht (het punt van kostenallocatie is inmiddels ook geborgd op wetsniveau. Ik verwijs daarvoor naar de tweede nota van wijziging). Voor dit gewijzigde voorstel is een aantal redenen. Ik geef in onderstaande passage antwoord op de vragen 40, 51, 85, 89, 90, 92 en 161. Deze zullen derhalve niet afzonderlijk worden beantwoord.

Consultatie

Zoals aangekondigd in de brief van 16 november jl. heeft consultatie van de markt over mijn voorstellen na het verzenden van deze brief aan uw Kamer plaatsgevonden. Vandaar dat mogelijke praktische effecten van het systeem niet eerder volledig in zicht zijn geweest. Overleg is er eind november en begin december geweest met de koepelorganisaties ENed, NBNL, VME en VEMW en ik heb diverse signalen ontvangen van andere partijen. In deze gesprekken hebben meerdere partijen hun bedenkingen geuit over de verwachte effecten op de markt van het voorgestelde systeem van congestiemanagement. De gerezen vragen kunnen worden onderverdeeld in grofweg drie elementen: level playing field c.q. marktwerking, prijsvorming en Europees perspectief en marktkoppeling.

- a. Voornaamste bezwaar dat wordt genoemd is de disproportionele verstoring van de markt. Deze verstoring manifesteert zich op verschillende manieren. Belangrijk voordeel van het voorgestelde systeem van impliciete veiling en inbiedplicht was dat hierdoor in een zo vroeg mogelijk stadium maatregelen genomen zouden kunnen worden om het optreden van congestie te voorkomen. De mogelijkheid voor afwij-

kingen in de markt werden daarmee tot een minimum beperkt. Dat betekent voor de marktpartijen dat de ruimtes voor dagtransacties duidelijk zijn, terwijl de netveiligheid in hoge mate is verzekerd en er adequaat gereageerd kan worden op incidenten gedurende de dag. Tijdens de consultaties is mij duidelijk geworden dat de praktische uitwerking van het voorgestelde systeem fundamentele wijzigingen van de marktstructuur met zich meebrengt. Dit staat niet in verhouding tot de problemen die worden verwacht op het gebied van transportschaarste. Een groot aantal marktpartijen heeft aangegeven dat de keerzijde van dit systeem is dat de flexibiliteit en de mogelijkheid om de bedrijfsvoering te optimaliseren zo goed als nihil wordt. Dat wordt gezien als onnodig marktverstoring. De voorgestelde inbiedplicht is daar een voorbeeld van. Het voorgestelde systeem zou er tevens toe kunnen leiden dat de marktverstoring structureel zou blijven voor het potentiële congestiegebied, wanneer de inbiedplicht permanent geldt. De inbiedplicht wordt dan gebruikt om day ahead de congestie vast te kunnen stellen, waarbij een scenario denkbaar is dat daadwerkelijke congestie niet of pas na een lange tijd na het vaststellen van het congestiegebied (bijvoorbeeld pas na een jaar) een keer optreedt. Dit lijkt inderdaad disproportioneel.

- b. Wat tijdens de consultatie ook door partijen is aangegeven, is dat dit systeem er hoogstwaarschijnlijk toe zal leiden dat producenten een forse risicomarge zouden inbouwen in hun biedingen. Daardoor zou het risico ontstaan dat het prijsniveau over de volle breedte en in het hele land zou stijgen. Dat acht ik bijzonder ongewenst.
- c. Voorts is er op gewezen dat het voorgestelde systeem teveel afwijkt van hetgeen in de omliggende landen gebruikelijk is en in de praktische uitwerking mogelijk tot teveel verstoring zou leiden. Zo zou het systeem leiden tot een vorm van marktsplitsing. Bij marktsplitsing komen er verschillende prijszones tot stand waarin verschillende prijzen kunnen ontstaan. Dit wordt door velen gezien als het einddoel van de Europese marktintegratie, maar is tegelijkertijd een fundamentele afwijking van de huidige marktstructuur waarbij nog steeds wordt uitgegaan van een postzegeltarief. Dat vereist een separaat debat.

Een aantal vragen van uw Kamer die zijn gesteld gaat zeer specifiek over elementen van het voorgestelde model. Hieronder zal ik op elementaire onderdelen beschrijven wat het alternatief is om het systeem van congestiemanagement in te richten. Over de exacte praktische uitwerking is nader overleg met partijen nodig en dit kan ook voor een belangrijk deel door de marktpartijen zelf ter hand worden genomen (codevoorstellen). Maar het kader zoals dat in de amvb gesteld zal worden moet wel helder zijn. Dat kader schets ik hieronder. Daarmee geef ik tevens antwoord – direct of via aankondiging van een alternatief systeem – op de vragen 22, 23, 26, 28, 29, 31–37, 40, 45, 64, 67, 68, 93, 126, 151, 160, 164, 168–173, 175, 176, 179, 181–183, 186 en 203.

Systeemkeuze

De reacties van marktpartijen gehoord hebbende, stel ik voor het reeds beproefde en vrijwel overal in de wereld gebruikte model van system redispatch uit te werken. Het model van system redispatch betekent dat de netbeheerder verantwoordelijk is voor het benodigde af- en opregelen om congestie te voorkomen en tegelijkertijd het totale productievolume in stand te houden. In dit model organiseert de netbeheerder een biedladder voor afregelvermogen in het congestiegebied en kiest daaruit de goedkoopste opties om de congestie op te heffen. Producenten geven daarbij aan wat zij ervoor over hebben om te worden afgeregeld op basis van de uitgespaarde kosten van de in dat geval niet geproduceerde elektriciteit. Indien er, op basis van de ingediende transportprognoses, daadwerkelijk

sprake is van mogelijke overbelasting van het net door een te grote behoefte aan transportcapaciteit, dan zal de betreffende netbeheerder overgaan tot het afroepen van de gunstigste bieding. De producent die het meest over heeft voor het terugregelen (hoogste marginale kosten) wordt afgeroepen om te worden afgeregeld en betaalt zijn bod aan de netbeheerder. De netbeheerder koopt de hoeveelheid afgeregelde stroom dan weer in buiten het congestiegebied (bijvoorbeeld) via ofwel een aparte biedladder voor opregelen ten bate van congestie of een mechanisme dat is gekoppeld aan het regel- en reserve vermogen, teneinde de landelijke balans tussen vraag en productie te waarborgen. De opbrengsten uit de biedingen voor het afregelen worden aangewend voor deze opregelactie.

Hoofdelementen van het systeem

- Voorrang voor duurzaam is gewaarborgd omdat congestiemanagement niet van toepassing is op producenten van duurzame elektriciteit: zij worden niet verplicht om mee te bieden om te worden afgeregeld.
- De netbeheerder is primair verantwoordelijk voor het op- en afregelen.
- Producenten binnen het congestiegebied worden verplicht periodiek biedingen te doen op basis waarvan ze kunnen worden teruggeregeld.
- De ingediende transportprognoses zijn de basis voor de netbeheerder om congestie vast te stellen.
- Er wordt een biedladder gehanteerd voor op- en afregelvermogen.
- Indien er op basis van ingediende transportprognoses daadwerkelijk congestie wordt verwacht roept de netbeheerder de hoogste bieding af om terug te regelen. Dit systeem leidt er toe dat verwachte congestie in principe al de dag tevoren wordt opgelost.
- Teneinde het productievolume op peil te houden dient de netbeheerder ervoor te zorgen dat er buiten het congestiegebied productie wordt opgeregeld. Dat wordt gerealiseerd doordat er biedingen kunnen worden gedaan om te worden opgeregeld. Een optie is ook om lange termijn contracten af te sluiten voor regelvermogen.
- De opbrengsten uit de veiling voor afregelen moeten door de netbeheerder worden aangewend voor het bekostigen van het opregelvermogen.
- Als er een negatief saldo overblijft, worden deze kosten conform de tweede nota van wijziging doorberekend aan de producenten in het congestiegebied waarop congestiemanagement wordt toegepast (in vrijwel alle gevallen zal dat niet duurzame productie betreffen). Als een positief saldo overblijft, worden deze baten conform de tweede nota van wijziging meegenomen in de gereguleerde systematiek voor de transporttarieven.

Dit herziene voorstel heeft een aantal voordelen. System redispatch is een bekend systeem waarvan de effecten bekend zijn en er ook maatregelen genomen kunnen worden om risico's te mitigeren. Het model sluit aan bij bestaande mechanismen en verantwoordelijkheden van partijen. Daarbij wordt in feite hetzelfde mechanisme gehanteerd dat netbeheerders nu reeds hebben uitgewerkt voor lichte vormen van congestie en dat vergemakkelijkt de implementatie van het systeem. Tenslotte is het in het licht van marktintegratie van belang een zo neutraal mogelijk systeem te kiezen. Met system redispatch is verzekerd dat volgende stappen op het gebied van marktkoppeling inpasbaar zijn zonder dat daarop al wordt vooruitgelopen.

Uiteindelijk is dit het systeem dat overblijft van de vijf die zijn ontwikkeld door D-cision. Drie van de vijf modellen zijn al eerder afgefallen omdat NMa en TenneT hebben aangegeven hier grote bedenkingen bij te hebben in het kader van ofwel netveiligheid ofwel vanuit harmonisatie doelstel-

lingen in Europees verband. Een van de belangrijkste eerdere bezwaren (van o.a. VEMW en mijzelf) tegen system redispatch betrof het risico dat kosten uit de hand zouden lopen. Dat zou veroorzaakt kunnen worden door gaming en doordat in de meeste landen sprake is van socialisatie van kosten. Dit bezwaar wordt m.i. voor een belangrijk deel weggenomen door de kosten primair neer te leggen bij producenten waarop congestie-management van toepassing is, die daardoor een financiële prikkel krijgen om de kosten zo laag mogelijk te houden. In eerdere fasen van de beleidsvoorbereiding leek het erop dat deze oplossing niet mogelijk was vanwege de toepassing van algemene Europese beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Omdat de kosten van congestie-management op basis daarvan alleen aan generieke groepen gebruikers van het net kunnen worden toebedeeld en de kosten bij system redispatch in gereguleerde transporttarieven terecht komen, leek het er in eerste instantie op dat de risico's van dit model niet konden worden weggenomen. Daarbij kwam dat er vanuit economische efficiency overwegingen een voorkeur bestond voor een model waarbij marktpartijen maximaal worden geprikkeld hun marginale kosten in te bieden zodat de lasten van het systeem beperkt zouden blijven. Pas recent is gebleken dat door het uitgangspunt te hanteren dat de kosten van congestie-management worden neergelegd bij de producenten waarop congestie-management wordt toegepast, wel onderscheid gemaakt kan worden tussen gebruikers. Dit onderscheid voldoet aan de genoemde uitgangspunten van objectief, transparant en non-discriminatoire. Daarmee kan ook met system redispatch aan de beleidsmatige uitgangspunten worden voldaan. Omdat producenten van duurzame elektriciteit voorrang bij transport krijgen, vallen zij niet onder de groep van producenten waarop congestie-management wordt toegepast en worden de kosten voor congestie-management ook niet bij hen in rekening gebracht.

De antwoorden die ik hieronder geef zijn daarmee gebaseerd op het herziene voorstel, namelijk om uit te gaan van system redispatch als congestie-managementsysteem.

1

Kan de regering bevestigen dat in principe de duurste centrales worden afgeregeld? In welke volgorde zullen de verschillende centrales worden afgeregeld?

Het systeem leidt er inderdaad toe dat de centrales met de hoogste marginale kosten het hoogst zullen bieden om af te zien van voorgenomen productie. De volgorde is de rangorde op de biedladder: de partij die daar het meeste voor over heeft wordt als eerste afgeregeld. Op de productie van hernieuwbare elektriciteit wordt geen congestie-management toegepast. Producenten van hernieuwbare elektriciteit bieden niet mee om af te moeten regelen en staan derhalve niet op de biedladder. Alleen wanneer het terugregelen van de niet-hernieuwbare elektriciteit de congestie niet kan oplossen, wordt er congestie-management toegepast op de producenten van hernieuwbare elektriciteit, waarbij de producenten die hun hernieuwbare bron niet kunnen regelen voorrang krijgen ten opzichte van de producenten die dat wel kunnen.

2

Biedt de Europese richtlijn de ruimte om kerncentrales voorrang te geven? Welke argumenten zijn er om dat wel en niet te doen?

De richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (verder: richtlijn 2009/28/EG) biedt alleen ruimte om voorrang te geven aan elektriciteit die is opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen of in een productie-installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppe-

ling. In artikel 1 van de richtlijn is bepaald welke bronnen als hernieuwbare energiebronnen worden aangemerkt. Uranium is niet opgenomen in deze definitie van hernieuwbare energiebronnen. Elektriciteit die wordt opgewekt in een kerncentrale is daarom niet aan te merken als duurzame elektriciteit met als gevolg dat aan deze elektriciteit geen voorrang kan worden gegeven.

3

Hoe hard valt te onderbouwen dat een groot deel van de baten ten goede van consumenten komt? Kan de regering een stevige onderbouwing geven?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar het antwoord op vraag 14.

4

Gaan er in gastransport ook regionale knelpunten ontstaan, als de decentrale opwekking van groen gas de komende jaren toeneemt? Welke mogelijkheden biedt de wet wat betreft voorrang voor duurzaam gas?

Bij transport van gas zijn andere technische aspecten aan de orde dan bij transport van elektriciteit waardoor er geen sprake is van congestie. Gas is druk gestuurd. Op dit moment vindt er bij gas nog weinig decentrale productie plaats (invoeding in de lagere netten). Door de opkomst van de productie van hernieuwbaar gas zal dit veranderen. Wanneer een producent van hernieuwbaar gas dit gas op een hogere druk invoedt dan de druk in het net, zal er minder gas vanuit het hogere c.q. landelijke net naar dit net stromen. Zolang een producent van hernieuwbaar gas minder gas invoedt dan wat er op het net waarop hij is aangesloten wordt afgenomen, is er geen probleem. Wanneer er meer gas wordt ingevoerd, dan dat er op dit net wordt afgenomen, moet de stroomrichting van het gas veranderen: er moet dan gas van dit net naar het hogere net kunnen stromen. Gas moet dan in twee richtingen kunnen stromen. Technisch gezien is dit mogelijk, maar hiervoor moeten wel de systemen bij de koppelingen tussen de netten worden aangepast (vaak het gasontvangststation) en moet het gas aanmerkelijk in druk worden verhoogd. Omdat dit binnen het Nederlandse gasnet nieuw is denkt de netbeheerder van het landelijk gastransportnet er op dit moment over na hoe deze omkering van gasstromen het beste kan worden opgevangen. Dit zal naar verwachting niet tot beperkingen of belemmeringen voor de betreffende producenten van hernieuwbaar gas leiden. Behalve dat in sommige gevallen de stroomrichting van het gas moet worden aangepast is er binnen het Nederlandse gasnet geen sprake van congestie. De problemen die bij elektriciteit spelen zijn bij het transport van gas niet aan de orde.

5

Voorziet (de uitwerking in de AMvB van) artikel 24a alleen in voorrang voor duurzame energie als het gaat om transport en distributie, of ook in voorrang als het gaat om aansluiting (toegang) op het net?

Artikel 24a ziet inderdaad alleen op voorrang voor duurzame elektriciteit bij transport in het geval van het transportbeperkingen, omdat daar een knelpunt kan optreden. De netbeheerder is volgens artikel 23 verplicht een nieuwe aansluiting zo spoedig mogelijk te realiseren, voor aansluitingen kleiner dan 10 MW binnen 18 weken. In de praktijk doen zich geen problemen voor bij het verkrijgen van een aansluiting en daarom is een voorrangsregeling hier niet nodig. Bovendien zou een dergelijke voorrangsregeling zeer lastig vorm te geven zijn zonder tot ongewenste effecten te leiden, omdat verschillende factoren door elkaar heen spelen:

aanvraagdatum, gewenste realisatiedatum, locatie en het spanningsniveau van de aansluiting.

6

Is het juist dat art. 16 lid 2 van de Richtlijn 2009/28/EG lidstaten verplicht de toegang tot het net voor duurzame producenten te waarborgen, dan wel op zijn minst voorrang te verlenen? Is het juist dat met «toegang tot het net» wordt bedoeld het realiseren van een aansluiting op het net zoals bedoeld in art. 23 Elektriciteitswet? Hoe wordt art. 16 lid 2 van de Richtlijn 2009/28/EG concreet geïmplementeerd?

Artikel 16, tweede lid, verplicht de lidstaten om duurzame producenten voorrang dan wel gewaarborgde toegang tot het net te verlenen. Voorrang biedt verdergaande rechten dan gewaarborgde toegang. Voorrang betekent dat duurzame elektriciteit bij transport letterlijk voorrang heeft ten opzichte van niet-duurzame elektriciteit. Duurzame elektriciteit krijgt derhalve een voorkeurspositie. De richtlijn biedt daarvoor een expliciete uitzondering op het non-discriminatie beginsel. Voorrang wordt via het voorgestelde artikel 24a van de Elektriciteitswet 1998 geïmplementeerd. Gewaarborgde toegang wil zeggen dat een lidstaat alle belemmeringen met betrekking tot de toegang tot het net weg moet nemen. Producenten van duurzame elektriciteit hebben de zekerheid dat de netbeheerder de toegang tot het net (dat wil zeggen deelname aan het systeem) via transparante, objectieve en niet discriminerende voorwaarden waarborgt. Dit geeft deze producenten echter geen voorkeurspositie ten opzichte van producenten van niet duurzame elektriciteit. In de Elektriciteitswet 1998 is deze gewaarborgde toegang reeds geregeld in onder andere de artikelen 23, 24, 26a, 27, 28, 29, 30, 31 en 36 van de Elektriciteitswet 1998.

7

Waarom wordt de voorrang tot de aansluiting niet in de wettekst zelf opgenomen? Waarom is niet voorzien in een wijziging van art. 23? Waarom wordt het discriminatieverbod van art. 23 lid 2 (aansluiting) niet opgeheven?

Het probleem dat ontstaat bij transportschaarste uit zich doordat er niet kan worden getransporteerd. Aansluiten is niet het issue. Voorrang bij aansluiten is in mijn ogen dus ook geen effectieve methode. Aansluiting op het net is een wettelijke plicht en iedereen wordt dus aangesloten. Zolang er echter beperkingen bestaan ten aanzien van de transportcapaciteit, is congestiemanagement de oplossing om de aangeslotenen toch te kunnen bedienen.¹

8

Waarom is niet voorzien in een wijziging van art. 24? Waarom wordt het discriminatieverbod van art. 24 lid 3 (transport) niet opgeheven?

In het wetsvoorstel wordt artikel 24, tweede lid, gewijzigd. Het eerste lid van artikel 24 verplicht de netbeheerder om ten behoeve van een ieder die daarom vraagt transport uit te voeren. Volgens het tweede lid kan de netbeheerder daar alleen een uitzondering op maken indien hij onvoldoende capaciteit op het net heeft. Aan dit lid wordt nu toegevoegd dat de netbeheerder alleen gebruik mag maken van de uitzondering geen elektriciteit te transporteren indien het toepassen van congestiemanagement geen uitkomst biedt. Artikel 24, derde lid, bevat een algemeen verbod voor de netbeheerder om te discrimineren. In het voorgestelde artikel 24a wordt een uitzondering opgenomen op het algemene uitgangspunt van non-discriminatie. Die uitzondering is alleen van toepassing op het transport van duurzame elektriciteit. Artikel 24, derde lid, blijft nodig teneinde de netbeheerder andere vormen van discriminatie bij transport te

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verbieden. Zonder dat verbod zou de netbeheerder bijvoorbeeld kunnen discrimineren tussen producenten van kolencentrales en kerncentrales. Dat is niet alleen ongewenst, maar ook in strijd met het Europees recht. Het verbod op non-discriminatie is namelijk een van de wezenlijke bepalingen uit de tweede en derde elektriciteitsrichtlijn.

9

Waarom is niet voorzien in een zal-bepaling in art. 24a lid 5, in plaats van de voorliggende kan-bepaling? Wordt op deze manier de Richtlijn 2009/28/EG wel op een correcte manier geïmplementeerd? Is het juist dat de implementatie van concrete normen bij voorkeur op wetsniveau plaatsvindt, en niet bij AMvB, en zeker niet bij optionele AMvB (op basis van een kan-bepaling)?

In de tweede nota van wijziging is het voorgestelde artikel 24a, vijfde lid, vernummerd tot het negende lid. De kan-bepaling is daarbij vervangen door wordt-bepaling. Op grond van de nieuwe formulering worden er dus bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over onder andere de procedures van congestiemanagement. De normen van de richtlijn betreffen het verlenen van voorrang of het verlenen van gegarandeerde toegang. Deze normen worden in het wetsvoorstel vastgelegd (voor zover deze normen niet al bij of krachtens de Elektriciteitswet 1998 zijn vastgesteld). In geval van congestie wordt er geen congestiemanagement toegepast op duurzame elektriciteit en daarmee wordt de voorrang voor duurzame elektriciteit gegarandeerd. De gegarandeerde toegang is reeds in de Elektriciteitswet 1998 opgenomen door de bepalingen dat een netbeheerder niet mag discrimineren bij de toegang tot het systeem. De richtlijn schrijft niet voor op welke wijze voorrang moet worden verleend. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat transport voor duurzame producenten ook is verzekerd indien er congestie ontstaat. Dit dient te worden opgelost door middel van congestiemanagement. Dat belangrijke punt wordt op wettelijk niveau vastgelegd. Het vaststellen van de procedures van congestiemanagement wordt wel gedelegeerd.

10

Hoe verhoudt de optie om bij capaciteitstekort, op basis van genoemde criteria, producenten toch maar niet aan te sluiten zich tot het voorrangsgedebod van art. 16 van de Richtlijn?

Er is geen sprake van een ongeclausuleerd voorrangsgedebod in artikel 16. Het waarborgen van de betrouwbaarheid en veiligheid van het net worden specifiek genoemd als factoren die de lidstaat mee moet wegen bij het bieden van voorrang op dan wel gewaarborgde toegang tot het net. Met andere woorden, indien het aansluiten van een producent ertoe zou leiden dat dit onaanvaardbare risico's voor de netveiligheid tot gevolg heeft en dus de leveringszekerheid voor eindgebruikers in gevaar brengt, heeft de netbeheerder een titel om geen congestiemanagement toe te passen en dus niet eerder aan te aansluiten dan dat het net afdoende is verzwaaard. De netbeheerder dient een eventuele weigering adequaat te kunnen beargumenteren.

11

Hoe ziet de «maatwerkoplossing» er uit, die wordt genoemd als alternatief voor congestiemanagement?

Dit betreft de systematiek van de wijziging van de Netcode waarvoor de gezamenlijke netbeheerders inmiddels een voorstel bij de NMa hebben ingediend met als doel een optimale benutting van de netcapaciteit. Met dit voorstel wordt gefaciliteerd dat overbelasting op het net wordt voorkomen. Netbeheerders kunnen onder bepaalde voorwaarden maatregelen

treffen die kunnen verschillen per regio en per situatie. In geval van verwachte transportbeperkingen in een netdeel, wordt een met dat netdeel verbonden gebied tot congestiegebied verklaard. Aangeslotenen binnen dit gebied wordt gevraagd op vrijwillige basis biedingen te doen op basis waarvan ze kunnen worden teruggeregeld. Indien er te weinig vermogen op vrijwillige basis wordt aangeboden zal de netbeheerder aangeslotenen met een nader te bepalen gecontracteerd vermogen verplichten om een bijdrage te leveren aan het oplossen van de verwachte transportbeperkingen. Indien er, op basis van de ingediende transportprognoses, daadwerkelijk sprake is van mogelijke overbelasting van het net door een te grote behoefte aan transportcapaciteit, dan zal de betrokken netbeheerder overgaan tot het afroepen van de gunstigste biedingen, om tegen zo laag mogelijke kosten de geplande transporten in overeenstemming met de beschikbare capaciteit te brengen. Het hiermee afgeregeld productievermogen zal in opdracht van de netbeheerder elders (buiten het congestiegebied) leiden tot een opgeregeld productievermogen, teneinde de landelijke balans te waarborgen. Ik verwijs in dit verband ook nog naar mijn antwoord op vraag 193.

12

Is het juist dat, indien een centrale 1% fossiele brandstof stookt en 99% duurzame brandstof, dat deze dan wordt gekwalificeerd als grijze stroom in de «nadere rangorde duurzaam» in paragraaf 5.1 van de beleidsbrief? In hoeverre is dat te rechtvaardigen?

Elektriciteit is niet te splitsen, dus is een duidelijke keuze op het niveau van de productie-installatie noodzakelijk. Elektriciteit van installaties die slechts een deel duurzame energiebronnen gebruiken, bevat dus onontkoombaar een deel niet-duurzame energie. Alleen als voor 100% duurzame energiebronnen worden gebruikt, is sprake van volledig duurzame elektriciteit. Daarom is deze keuze gemaakt. Zodra op dit punt een andere eis dan 100% wordt gehanteerd, leidt dat er toe dat ook niet-duurzame elektriciteit voorrang krijgt. Bovendien is een ander criterium dan 100% een arbitraire keuze.

13

Wordt het met het wetsvoorstel ook mogelijk om voorrang te geven voor duurzame producenten bij het opregelen van elektriciteit? Waarom wel of niet?

Uit elk systeem dat denkbaar is volgt automatisch dat productie met de laagste marginale kosten het eerste wordt afgeroepen. Bij het opregelen geldt dat de netbeheerder de goedkoopste nog beschikbare productie buiten het congestiegebied waar nog geen koper voor was, alsnog zal afroepen. Gezien de merit order zal duurzame productie (voor zover deze nog beschikbaar is en überhaupt kan worden opgeregeld) dan gunstig scoren. Het is echter de vraag of producenten van hernieuwbare elektriciteit hun productie kunnen opregelen ten opzichte van het transportprogramma dat zij bij de netbeheerder hebben ingediend. De kracht van wind of zon kan immers niet «op bestelling» worden versterkt en ik ga er vanuit dat deze producenten altijd op hun maximale vermogen in bedrijf zijn.

14

Waarop zijn de baten van 750 miljoen euro gebaseerd? Is het juist dat deze bestaan uit lagere tarieven enerzijds en hogere stroomproductie anderzijds? Hoe verhoudt dit zich tot de doelstellingen van Schoon & Zuinig?

ECN raamt de baten van congestiemanagement in Nederland voor een aantal scenario's op 450 à 750 miljoen euro op basis van een inschatting

van het uiteindelijk gerealiseerde nieuwe vermogen in Nederland en in de buurlanden; de marge van deze getallen weerspiegelt de verschillende aannamen op dit punt. De baten ontstaan omdat nieuwe producenten eerder kunnen aansluiten op het net dan dat de netverzwinging daartoe gereed is. Daardoor zullen deze nieuwe efficiënte centrales eerder de concurrentie aangaan met oudere, minder efficiënte centrales hetgeen resulteert in een neerwaartse druk op de elektriciteitsprijzen. ECN berekent dat de baten hiervan zich voor ongeveer 300 tot 350 miljoen euro bij de producenten zullen materialiseren en voor 150 à 400 miljoen ten goede zullen komen aan de Nederlandse consumenten.

Het wetsvoorstel beoogt duurzame elektriciteit voorrang te geven bij het transport van elektriciteit en zodoende de drempel van transportschaarste voor duurzame elektriciteit weg te nemen. In die zin maakt dit wetsvoorstel de realisatie van milieudoelstellingen makkelijker realiseerbaar. Daarbij moet worden benadrukt dat het niet tot de doelen van dit wetsvoorstel behoort om een financiële impuls te geven aan het opstellen van meer productie-installaties voor hernieuwbare elektriciteit. Daar dient de SDE-subsidie voor.

15

Op welke wijze is het wetsvoorstel getoetst aan Europese wet- en regelgeving op andere dan transportaspecten voor wat betreft voorrang voor duurzaam? En wat zijn de uitkomsten van deze juridische toetsing, met name op het gebied van (i) discriminatie tussen grijze en groene producenten (ii) tussen gelijksoortige producenten binnen en buiten een congestiegebied (iii) tussen bestaande en nieuwe partijen (iv) tussen binnenlandse en buitenlandse producenten?

Richtlijn 2009/28 verplicht de lidstaten productie-installaties voor het opwekken van duurzame elektriciteit voorrang bij transport dan wel gegarandeerde toegang te verlenen. Deze voorrang betekent dus dat wordt afgeweken van de hoofdregel het non-discriminatiebeginsel waaraan een netbeheerder is gehouden. Het wetsvoorstel heeft als uitgangspunt dat alle producenten worden aangesloten en dat er, in geval van een tekort van transportcapaciteit op het net, congestiemanagement wordt toegepast op de producenten van niet hernieuwbare elektriciteit binnen het congestiegebied. Door geen congestiemanagement toe te passen op producenten van hernieuwbare elektriciteit binnen het congestiegebied, krijgen zij automatisch voorrang bij transport. Onder congestiemanagement bepaalt de netbeheerder welke producenten moeten afregelen om alle vraag om transport binnen het congestiegebied te honoreren binnen de grenzen die uit oogpunt van de netveiligheid worden gesteld. Buiten een congestiegebied kunnen alle producenten altijd de gewenste hoeveelheid elektriciteit transporteren. Buiten een congestiegebied is er immers geen sprake van een capaciteitstekort. Producenten buiten een congestiegebied worden derhalve behandeld op de wijze waarop zij thans ook worden behandeld. Binnen een congestiegebied wordt gebruik gemaakt van de uitzondering op het non-discriminatiebeginsel bij transport; buiten het congestiegebied ontbreekt de noodzaak om van die uitzondering gebruik te maken en blijft het non-discriminatiebeginsel van kracht. Binnen een congestiegebied wordt geen onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe partijen. De uitzondering op het non-discriminatiebeginsel heeft slechts betrekking op duurzaam versus niet-duurzaam en niet op nieuw of bestaand. Voor de toepassing van congestiemanagement is dat laatste geen onderscheidend criterium er wat dat betreft worden nieuwe en bestaande producenten gelijk behandeld. Buitenlandse producenten zijn niet aangesloten op het net van een netbeheerder in een congestiegebied. Het transport van de elektriciteit van een buitenlandse producent verloopt fysiek via een interconnector voordat deze elektriciteit op een net dat door

een Nederlandse netbeheerder wordt beheerd wordt getransporteerd. Verordening 1228/2003 bepaalt dat congestie op de binnenlandse netten niet mag worden opgelost door de capaciteit op de interconnector te beperken.

Het bovenstaande betreft het transport van elektriciteit. Een ander aspect is hoe kosten van congestiemanagement worden doorberekend. Richtlijn 2009/28 en de tweede en derde elektriciteitsrichtlijn schrijven geen congestiemanagement voor en kennen daarom geen specifieke bepalingen over het verdelen van kosten. Dat betekent dat de algemene beginselen van objectiviteit, transparantie en non-discriminatie van toepassing zijn. In het wetsvoorstel is het uitgangspunt neergelegd dat de kosten van congestiemanagement worden neergelegd bij de producenten waarop congestiemanagement wordt toegepast. Dit zijn de producenten in het congestiegebied die moeten inbieden voor afregelen. Dit voldoet aan de genoemde uitgangspunten van objectief, transparant en non-discriminatoire. Omdat producenten van duurzame elektriciteit voorrang bij transport krijgen, vallen zij niet onder de groep van producenten waarop congestiemanagement wordt toegepast en worden de kosten voor congestiemanagement ook niet bij hen in rekening gebracht. Zodra producenten van duurzame elektriciteit in een congestiegebied echter onder het congestiemanagement worden gebracht – dat is in de situatie dat na het afregelen van de grijze producenten er nog steeds congestie bestaat – worden de kosten voor congestiemanagement ook bij deze producenten in rekening gebracht. Zouden de kosten in dit geval niet in rekening worden gebracht bij producenten van duurzame elektriciteit in het congestiegebied, dan zou er discriminatie ontstaan tussen de grijze en groene producenten in het congestiegebied.

16

Is de regering bereid geen onomkeerbare beslissingen te nemen vooraleer het voorliggende stuk door de Kamer naar tevredenheid is behandeld?

De formele invulling van mijn brief van 16 november vindt plaats op het niveau van een algemene maatregel van bestuur. In het wetsvoorstel is vastgelegd dat deze AMvB een voorhangprocedure kent. Per definitie zal ik dus geen besluiten nemen zonder dat uw Kamer daarover haar mening heeft uitgesproken.

17

Kan de regering verzekeren dat de inhoud van voorliggend stuk niet is opgenomen in de tot heden bepaalde inbreng van Nederland tijdens de klimaatconferentie in Kopenhagen?

Noch het oplossen van een tijdelijke congestie op het Nederlandse elektriciteitsnet, noch het nationaal implementeren van de voorrangsbepaling uit richtlijn 2009/28/EG zijn van relevantie voor de mondiale discussies die in Kopenhagen gevoerd worden.

18

Kan de regering uitleggen hoe de door haar voorgestane oplossing past in het derde energiepakket?

Bij het wetsvoorstel is rekening gehouden met de bestaande tweede elektriciteitsrichtlijn en de inmiddels aangenomen derde elektriciteitsrichtlijn. Afwijken van deze richtlijnen is immers niet toegestaan, tenzij de mogelijkheid om af te wijken uitdrukkelijk in een richtlijn of verordening is opgenomen. Het wetsvoorstel is verder getoetst aan verordening betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit (verordening 1228/2003) en aan de inmiddels

aangenomen verordening betreffende de voorwaarden voor toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1228/2003 (verordening 714/2009). Deze verordeningen kennen enkele bepalingen over congestie. De bepalingen hierover uit verordening 1288/2003 zijn geïmplementeerd in omgezet in artikel 31, vierde tot en met zevende lid, van de Elektriciteitswet 1998. Met deze artikelen is tevens voorzien in de implementatie van de bepalingen over congestiemanagement op de interconnectoren van verordening 714/2009. De verordeningen bepalen voorts dat bij het oplossen van congestie op de binnenlandse netten de capaciteit op de interconnectoren niet mag worden beperkt. Het voorgestelde artikel 24a van de Elektriciteitswet 1998 richt zich daarom op de partijen die zijn aangesloten op het net waar zich congestie voordoet, en niet op de interconnectoren. Kern is dat gewaarborgd moet zijn dat indien er verschillende congestiesystemen naast elkaar zouden bestaan, coördinatie en samenwerking ervoor moet zorgen dat de grensoverschrijdende handel niet wordt belemmerd. In het geval van system redispatch is dit verzekerd.

19

Sluit de door de regering voorgestane oplossing aan bij de oplossingen die andere landen binnen de Noord-West-Europese elektriciteitsmarkt hebben gekozen? Welke verschillen en overeenkomsten zijn er?

Zoals ik in de inleiding heb aangegeven blijkt het in de beleidsbrief voorgestelde systeem onvoldoende aan te sluiten bij de oplossingen in andere landen. Het systeem van «system redispatch» echter wordt vrijwel overal ter wereld toegepast. Er bestaat geen wezenlijk verschil met andere landen indien system redispatch nader zou worden uitgewerkt als model voor congestiemanagement. Dit model is ook gebaseerd op de huidige gang van zaken bij op- en afregelen en de verantwoordelijkheid van partijen in dat proces.

20

Leidt het uitsluiten van interconnectoren tot de situatie waarin een bepaalde (Nederlandse) productiecentrale in een congestiegebied wel moet worden afgeregeld en een gelijksoortige productie centrale die vanuit het buitenland via een interconnector in hetzelfde congestiegebied invoedt dit niet hoeft te doen? Zoja, leidt dit niet tot concurrentievervalsing voor Nederlandse producenten ten opzichte van gelijksoortige producenten in het buitenland? Zo nee, waarom niet?

Juist om het level playing field te verbeteren ben ik groot voorstander van marktkoppeling. In de afspraken die hierover met de buurlanden worden gemaakt vervult Nederland al vanaf het begin een voortrekkersrol. Tevens zullen in de herziene richtsnoeren die uiterlijk begin 2011 door de Europese Commissie moeten worden vastgesteld op basis van Verordening 714/2009 regels worden opgenomen over het verhandelen van grensoverschrijdende transportcapaciteit en de rol die congestie op binnenlandse netten daarbij speelt. Ik ben er derhalve zeker van dat vanaf de periode dat de kans op daadwerkelijke binnenlandse congestie gaat toenemen, Europese afspraken op het gebied van marktkoppeling ervoor zullen zorgen dat dit integraal wordt meegenomen bij het oplossen van schaarste bij grensoverschrijdende handel.

21

Is er sprake van een verboden locatieprikkel conform Verordening 714/2009 als in het voorgestelde systeem de congestiekosten slechts worden neergelegd bij producenten die zich in het congestiegebied bevinden? Zo nee, waarom niet?

Er is geen sprake van een verboden locatieprikkel. In verordening 714/2009 wordt onder locatiespecifieke signalen verstaan een onderscheid in de transmissietariefstructuren voor producenten en of verbruikers en tussen gebieden. Daarvan is geen sprake bij het doorberekenen van kosten voor congestiemanagement aan producenten in het congestiegebied. De kosten worden wel beperkt tot producenten in een congestiegebied, maar worden niet opgenomen in de transmissietariefstructuren. Bovendien zijn de kosten voor congestiemanagement per definitie tijdelijk waardoor deze kosten ook niet zijn te vergelijken met locatiespecifieke signalen. Congestie is altijd tijdelijk van aard door de verplichting voor de netbeheerder om zijn netten te verzwaren of uit te breiden ten einde over voldoende capaciteit te beschikken om aan de transportvraag te voldoen. Congestiemanagement is daarmee ook tijdelijk van aard. De periode van congestie zal altijd korter zijn dan de economische levensduur van een productie-installatie waardoor de invloed van deze kosten op de gehele economische levensduur van een installatie beperkt zijn.

24

Hoe dient TenneT om te gaan met take-or-pay gascontracten voor producenten in congestiegebieden, aangezien het congestie managementsysteem er van uit gaat dat terugregelen van een producent in een congestiegebied brandstofkosten bespaart voor de producent?

Op de eerste plaats wordt opgemerkt dat gascentrales worden ingezet voor middel- en pieklastbedrijf. Dit houdt in dat deze centrales de vraag volgen en dus regelmatig op- en afregelen. Een inflexibel take-or-pay-gascontract komt niet overeen met deze bedrijfsvorm. Een gascentrale met een «take-or-pay»-gascontract zal in elk geval veel waarde toekennen aan het daadwerkelijk afnemen van gas en dus aan het produceren van elektriciteit. Deze financiële waardering zal tot uitdrukking komen in het bod dat de producent zal doen om af te regelen. Het terugregelen van deze producent zal dus onaantrekkelijk geprijsd zijn, omdat een andere producent in andere omstandigheden een beter bod zal doen om afgeregeld te worden.

25

Zal TenneT buiten het congestiegebied nog beschikbare biedingen (gedaan op de APX) afroepen teneinde de balans te herstellen?

In het systeem van congestiemanagement zal TenneT of, indien congestie zich op een regionaal net voordoet, een andere netbeheerder, voor het opregelen buiten het congestiegebied kijken naar biedingen die nog niet zijn gematched. Deze biedingen kunnen uit drie bronnen afkomstig zijn:

- biedingen die reeds op de APX zijn gedaan en door de bieder zijn vrijgegeven voor het congestiemanagement,
- biedingen gedaan op een afzonderlijke congestiemanagement-inschrijving en
- biedingen die reeds voor het regel en reservevermogen zijn gedaan.

De biedingen ad a hebben betrekking op slechts een deel van het beschikbaar vermogen en biedingen ad c zijn bedoeld voor het snel op- en afregelen van vermogen en bevatten dus een premie in de prijs. Ik verwacht daarom dat een afzonderlijke inschrijving de beste resultaten en meest bruikbare biedingen zal opleveren. In een latere fase van de besluitvorming komen deze elementen van het congestiemanagement aan de orde.

27

Moeten er voor de bepaling van congestie transportprognoses gemaakt worden? Zo ja, op basis van welke criteria moeten deze worden gedaan? Zo nee, waarom niet?

Sinds de inwerkingtreding van de Netcode op 15 april 2000 zijn alle producenten van elektriciteit gehouden aan het dagelijks indienen van transportprognoses. Aan de hand van deze transportprognoses zal de netbeheerder vaststellen of het transport van elektriciteit binnen de netveiligheidscriteria kan plaatsvinden. De transportprognoses zijn daarom essentieel bij het vaststellen of en in welke mate er zich congestie voor zal doen. Daarom is het belangrijk dat de kwaliteit van de transportprognoses op voldoende niveau is; in het recente voorstel van netbeheerders tot wijziging van de Netcode zijn op dit punt voorstellen gedaan die door de betrokken marktpartijen worden onderschreven.

30

Hoe wordt voorkomen dat netbeheerders meer vergoedingen ontvangen dan dat ze kosten hebben voor congestiemanagement?

Het is met het oog op het oplossen van transportschaarste en het daartoe uitvoeren van investeringen niet wenselijk om de netbeheerder te laten profiteren van congestiemanagement. Daarom worden de eventuele opbrengsten voor de netbeheerder verrekend via het transporttarief. Zo komen de opbrengsten weer te goed aan de eindgebruikers, die uiteindelijk ook te maken kunnen krijgen met de kosten van congestiemanagement zoals die door de producenten waarschijnlijk zullen worden doorberekend in de elektriciteitsprijs.

De elektriciteitsstromen worden overigens niet bepaald door de landelijke netbeheerder maar zijn een resultante van markttransacties. Er is dus in zoverre geen sprake van sturing van de elektriciteitsstromen. De landelijke netbeheerder heeft wel de beschikking over bijvoorbeeld dwarsregeltransformatoren waarmee de stromen in zeer beperkte mate te sturen zijn als dit noodzakelijk is voor de netveiligheid. Inzetten van deze mogelijkheden kost zelfs geld en levert financieel niets op voor de landelijk netbeheerder. Er is dan ook geen sprake van een perverse prikkel voor de netbeheerder. Hiermee beantwoord ik gelijktijdig de vragen 165, 166 en 167.

38

Kan de regering een a-priori kosten-baten analyse geven van de in het kader van de 20-20-20 ambitie van dit kabinet nog te bouwen en middels congestiemanagement in het net in te passen duurzame vermogen? Kan zij tevens een a-priori kosten-baten analyse geven van dezelfde situatie, waarin gekozen wordt voor uitrol van duurzaam die gelijk loopt met uitbreiding van het netwerk en waarin dus geen congestiemanagement noodzakelijk is?

Dit wetsvoorstel heeft nadrukkelijk niet als doel om duurzame energie direct of financieel te stimuleren. Daar zijn immers het Europese Emissiehandelssysteem en de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) voor ontworpen. Deze regelingen zorgen in hoofdlijn voor de nodige prikkels om de energietransitie te bewerkstelligen.

Het wetsvoorstel beoogt om in de periode tussen een aansluitaanvraag en het gereedkomen van verzanding of uitbreiding van het net voorrang te geven aan het transport van duurzaam geproduceerde elektriciteit. Daarmee bereikt het een verhoging van de maatschappelijke baten door het eerder op de markt komen van nieuwe en duurzame productiecapaciteit. De baten zijn dus niet alleen te herleiden op het nieuwe duurzame vermogen, maar komen ook terecht bij de producenten van niet-duurzame elektriciteit. De studie van ECN naar de kosten en baten van congestiemanagement geeft daar een zo helder mogelijk beeld over. Hierin zijn eventuele kwalitatieve voordelen, ten bate van het milieu bijvoorbeeld, niet gekwantificeerd.

39

Wat zijn de bevindingen naar aanleiding van de motie Spies, die de regering verzoekt om de juridische mogelijkheden in kaart te brengen en voorstellen te doen om te bewerkstelligen dat elektriciteitsproducenten meebetalen aan de kosten van congestiemanagement?

In de tweede nota van wijziging is de mogelijkheid opgenomen dat elektriciteitsproducenten meebetalen aan de kosten van congestiemanagement. Producenten in het congestiegebied waarop congestiemanagement van toepassing is kunnen worden verplicht een bedrag te betalen waarmee de netbeheerder de kosten voor het opregelen buiten het congestiegebied vergoed. Belangrijk uitgangspunt hierbij dat binnen de groep van producenten waarop congestiemanagement wordt toegepast niet wordt gediscrimineerd. Het uitsluiten van bepaalde groepen producenten waarop congestiemanagement van toepassing is, is niet mogelijk. Dit is in strijd met het non-discriminatiebeginsel. Een bepaalde mate van differentiatie tussen producenten is wel toegestaan, mits dit is gebaseerd op transparante, objectieve en non-discriminerende criteria. Omvang van de aansluiting en van het opgestelde vermogen zijn bijvoorbeeld criteria die toegepast zouden mogen worden. Onderscheid tussen bestaande of nieuwe producenten of tussen verschillende vormen van energie-opwekking zijn echter niet toegestaan. Hier zij ook nog verwezen naar het uitgebreide antwoord op vraag 15.

41

Hoe garandeert de regering dat het voorgestelde systeem de netbeheerder voldoende prikkels geeft om een situatie van congestie zo snel mogelijk op te lossen?

Het voorgestelde systeem is bedoeld om voorrang voor duurzaam te faciliteren. Het tijdig en voldoende investeren in het netwerk behoort nu al tot de wettelijke taken van een netbeheerder. In het wetsvoorstel zijn enkele maatregelen opgenomen waarmee investeringsdrempels voor de netbeheerder worden weggenomen. In verband met van de herziening van het reguleringskader wordt voorts onderzocht of en op welke wijze de netbeheerder verder geprikkeld kan worden om tijdig te investeren in zijn netwerk. Over de uitkomsten van dit onderzoek zal ik u medio 2010 nader informeren.

42

Hoe garandeert de regering dat TenneT's onlangs sterk verhoogde transporttarieven en TenneT's beschikbare mankracht maximaal worden ingezet om de in Nederland benodigde netinvesteringen uit te voeren en dat deze niet zullen opgaan aan bijvoorbeeld het achterstallige onderhoud van het onlangs overgenomen E-ON net in Duitsland?

De gereguleerde activiteiten van TenneT in Nederland zijn gescheiden van de activiteiten in Duitsland; de activiteiten van TenneT in Duitsland vallen binnen het Duitse reguleringskader, die in Nederland binnen het Nederlandse reguleringskader. De recente stijging van de transporttarieven van TenneT staat derhalve los van de overname van Transpower.

Het is belangrijk dat de managementaandacht van TenneT geconcentreerd is op Nederland. Transpower is een reeds functionerende organisatie met een eigen, ervaren directie die aan zal blijven. Natuurlijk wacht TenneT desondanks een uitdaging. De aandeelhouder zal zicht houden op het functioneren van de raad van bestuur en van de raad van commissarissen waarbij de verdeling van aandacht tussen het Nederlandse en Duitse net een aandachtspunt zal zijn. Tevens wordt een integraal risicomanagementplan opgesteld door TenneT Holding.

43

Hoe garandeert de regering dat de nationale en internationale marktwerking niet wordt verstoord door het voorgestelde congestiemanagementsysteem?

Het model van system redispatch is een neutraal systeem dat geheel aansluit bij de mechanismes die in omringende landen worden gehanteerd en die geheel past in de stappen die momenteel worden gezet op het gebied van marktintegratie.

44

Waarom wijst de regering alleen «grijze» producenten in een congestiegebied aan als de veroorzakers van congestie en moeten alleen zij de kosten dragen, als evident is dat congestie veroorzaakt wordt door zowel grijze als groene producenten?

De redenen om de kosten bij producenten van niet hernieuwbare elektriciteit binnen het congestiegebied te leggen, volgt niet uit het kostenveroorzakingsprincipe. In mijn brief van 16 november 2009 aan uw Kamer heb ik aangegeven dat het Europeesrechtelijke principe van non-discriminatie bij de kostenallocatie belangrijker is dan het kostenveroorzakingsprincipe. Voor een gezonde concurrentie op de energiemarkt is het essentieel dat er gelijke kansen bestaan voor reeds gevestigde en nieuw toetredende producenten. Daarom benadruk ik nogmaals dat er bij de toedeling van de kosten niet wordt gediscrimineerd tussen de reeds aanwezige en toetredende producenten van niet hernieuwbare elektriciteit in het congestiegebied.

Overigens betreft het merendeel van nu voorliggende de aanvragen voor aansluiting in gebieden waar volgens de prognoses van TenneT transportschaarste zal ontstaan aanvragen voor productie-installaties die niet hernieuwbare elektriciteit zullen produceren. Dus ook vanuit het kostenveroorzakingsprincipe, mocht dat toegepast kunnen worden, zou het merendeel van de kosten bij niet-duurzame producenten terecht moeten komen.

46

Kan de regering verklaren waarom producenten van niet-duurzame elektriciteit benadeeld worden als zij productie-eenheden met een hoog rendement in bedrijf nemen? Wat zijn hiervan de gevolgen voor het Nederlandse investeringsklimaat en de lange termijn voorzieningszekerheid?

De voorstellen die ik doe in relatie tot kostenallocatie gelden in gelijke mate voor alle niet-duurzame productie in het congestiegebied. Omwille van transparantie en non-discriminatie wordt geen nader onderscheid gemaakt. Voorts is van belang dat transportschaarste een tijdelijk fenomeen is omdat de netbeheerder een plicht heeft om aan te sluiten en daarvoor de noodzakelijke netverzwaringen te doen. Die tijdelijkheid geldt dus ook voor eventuele kosten die gepaard gaan met congestiemanagement. Wat de maximale jaarlijkse kosten zouden kunnen zijn is berekend door ECN. Investerings in nieuwe productiecentrales worden gedaan voor een zeer lange periode, waarbij meerdere comparatieve voordelen met betrekking tot de locatie in ogenschouw worden genomen. Gelet op het grote aantal aanvragen voor aansluiting dat momenteel bij TenneT ligt, zijn die comparatieve voordelen kennelijk erg groot en spelen mogelijke financiële lasten als gevolg van congestiemanagement slechts een relatieve rol.

47

Kan de regering aangeven of het mogelijk is om een installatie die gedeeltelijk biomassa verstoekt ook voorrang te geven op het net evenals wordt onderzocht of voorrang mogelijk is voor installaties die gedeeltelijk op aardgas en gedeeltelijk op hoogovengas draaien?

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 12.

48

Kan de regering een helder overzicht bieden van de toetsingscriteria zoals die in het voorgestelde congestiemanagementsysteem gehanteerd zullen worden?

Of het toepassen van congestiemanagement in een bepaalde situatie redelijk en proportioneel is hangt in ieder geval af van de volgende criteria waarbij de criteria in samenhang met elkaar kunnen worden gewogen:

- Verwachte duur van de transportschaarste (hoe lang duurt het voordat de benodigde netverzwaring is gerealiseerd en zijn de kosten voor het toepassen van congestiemanagement daarmee in verhouding)
- verwachte inzet van congestiemanagement (hoe vaak per jaar/maand/week is er congestie te verwachten)
- Grootte van het tekort aan transportcapaciteit
- Aantal producenten in het gebied dat moet inbieden om af te regelen (komen de lasten van het systeem niet bij een enkele partij terecht)
- Mogelijkheden om congestie op andere manieren op te lossen (met minder ingrijpende instrumenten)
- Netveiligheid (zijn er voldoende veiligheidsmarges in het betreffende net aanwezig om meer capaciteit toe te laten dan de piekcapaciteit van het net)
- Aanwezige technische monitoringsvoorzieningen in het net en de kosten van het installeren daarvan.

49

Kan de regering een overzicht geven van de maatregelen die zij wil inzetten om te voorkómen dat congestie optreedt?

Ik hecht grote waarde aan de preventie van congestie. Mijn beleid ten aanzien van het aansluiten van nieuwe productiecapaciteit en toegang tot het net is daar ook allereerst op gericht en is reeds een belangrijk uitgangspunt in de Elektriciteitswet 1998. De netbeheerder heeft de verantwoordelijkheid om te voorzien in voldoende transportcapaciteit voor elektriciteit en partijen aan te sluiten. Er is echter een nauwelijks te slechten discrepantie tussen enerzijds de realisatietermijn van grootschalige infrastructuur zoals hoogspanningsverbindingen en anderzijds elektriciteitsproductiecentrales. En de vraag naar transportcapaciteit is de afgelopen jaren ongekend snel gestegen. Voor de perioden waarin er tijdelijk sprake is van onvoldoende transportcapaciteit, is congestiemanagement nodig en waardevol.

Ter preventie van congestie heb ik meerdere beleidsinstrumenten; structurele maatregelen zijn de verbetering van de investeringsruimte en procedures voor uitbreidingen bij de netbeheerders waarvoor in het onderhavige wetsvoorstel regels zijn opgenomen. Daarnaast zorgt de Rijkscoördinatie regeling voor een versnelling van de procedures voor de realisatie van grootschalige infrastructuren. Tevens zijn er in Europees perspectief op basis van het derde pakket energieliberalisering steeds betere afstemmingen van investeringen in elektriciteitsinfrastructuur, zowel wat de nationale netten als de interconnectoren betreft. De transmissiesysteembeheerders dienen deze plannen met een horizon van 10 jaar met elkaar af te stemmen.

50

Kan de regering inzicht geven in de planning van de opstelling van de lagere regelgeving t.b.v. congestiemanagement en voorrang voor duurzaam? Op welke wijze denkt de regering de relevante belanghebbenden bij de opstelling en uitwerking van die regelgeving te betrekken?

Op grond van het voorgestelde artikel 24a van de Elektriciteitswet 1998 zal het systeem van congestiemanagement bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. In de beleidsbrief heb ik hiervoor de uitgangspunten neergelegd. Belanghebbenden zijn uitgenodigd te reageren op deze beleidsbrief. In december heeft overleg plaatsgevonden met de relevante belanghebbenden. Dit heeft geleid tot nadere inzichten en mijn voornemen system redispatch nader bij algemene maatregel van bestuur uit te werken. Ik verwacht het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur in het tweede kwartaal van 2010 gereed te hebben in het kader van de voorhangprocedure. Na afronding van de voorhangprocedure zal het ontwerp voor advies bij de Raad van State worden voorgelegd. In de periode tussen nu en april zullen de relevante belanghebbenden de mogelijkheid krijgen te reageren op het ontwerp. Vervolgens kan de praktische uitwerking van het systeem geschieden middels aanpassing van de technische codes, waarbij de marktpartijen nogmaals betrokken worden.

51

Kan de regering aangeven wat het draagvlak in de markt is voor het thans voorgestelde systeem van congestiemanagement?

Na mijn inleiding over de wijziging van de uitvoering van het systeem beantwoord ik de vraag vanuit het nu door mij voorgestelde systeem. Uit marktconsultaties is duidelijk naar voren gekomen dat er een zeker drie belangrijke argumenten bestaan tegen het voorgestelde systeem. Ik ben hier in de inleiding nader op ingegaan. Het system redispatch model komt in grote mate tegemoet aan de bezwaren van de meest betrokken partijen op de volgende punten: sluit aan bij de reeds gebruikelijke marktprocessen en is daarom ook relatief makkelijk in te voeren, laat ruimte voor vrije marktwerking, tast de rol van de APX niet aan en past geheel binnen de stappen die binnen Europa worden gezet naar meer harmonisatie. Daarnaast is een voor de hand liggend belang van marktpartijen om niet met de kosten van congestiemanagement te willen worden geconfronteerd. In elke consultatie van de markt was dit een veel terugkerend element. Elk voorstel betreffende de wijze waarop de kosten worden verdeeld zal nimmer op steun kunnen rekenen van alle partijen. Deze keuze staat in feite echter los van het systeem. Omdat het model system redispatch in het algemeen geassocieerd werd met socialisatie van kosten, zijn met name milieu organisaties hier altijd negatief over geweest.

52

Hoe ziet de regering het neerleggen van de kosten, vanuit het kostenveroorzakingsprincipe, voor een grijze centrale die al voor de congestie in het gebied aanwezig is? Kan de minister verklaren hoe deze centrale deze kosten veroorzaakt?

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 44.

53

Hoeveel megawatt en hoeveel uur congestie verwacht de regering? Kan de regering hierbij de berekening geven?

Congestie is een marktuitsluiting in een omgeving met vele afhankelijkheden, externe factoren en een grote dynamiek. De mate van congestie is

daarom nauwelijks te voorspellen. In korte tijd kan een situatie in Nederland bijvoorbeeld drastisch wijzigen doordat een te verwachten nieuwe elektriciteitscentrales bij nader inzien toch niet wordt gebouwd, of van locatie wijzigt. Ook aan de vraagkant treden grote wijzigingen op; door de economische recessie werden fabriekslijnen stilgezet, dit betekent een flinke beperking van de elektriciteitsvraag in een gebied, daardoor werden sommige gebieden elektriciteit «exporterend» in plaats van «importerend». Deze dynamiek is niet te vatten in harde cijfers over mate van congestie en uren. Ook wereldwijde ontwikkelingen spelen een significante rol, zoals brandstofprijzen, CO₂ prijzen, afspraken over doelstellingen ten aanzien van duurzame energie en vele andere factoren. Juist daarom is er flexibiliteit nodig om op die momenten dat er congestie is, een goed systeem te hebben. Om de onzekerheden te beheersen wordt bij de onderzoeken (ECN) en analyses voor het ontwikkelen van dit systeem uitgegaan van scenario's.

54

Verwacht de regering dat er congestie zal ontstaan op de Maasvlakte, of zal Randstad380 op tijd klaar zijn?

In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken 2009–2010, 31 904, nr. 7) geef ik aan dat er naar verwachting congesties zullen optreden op de hoogspanningsnetten in Noord Nederland en de Maasvlakte. Medio 2012 is de uitbreiding van het transportnet voorzien van de Maasvlakte naar de landelijke ring. Tegelijkertijd is er een aantal centrales in aanbouw op de Maasvlakte, het is afhankelijk van het moment waarop deze centrales klaar zijn om te produceren of en wanneer de congestie daadwerkelijk optreedt. Vooralsnog is er bij mij geen informatie bekend op basis waarvan ik tot een andere verwachting kom. Ik blijf rekening houden met congestie en wens daarom congestiemanagement tijdig te hebben ingevoerd. De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet werkt daarnaast onverminderd aan de realisering van het 380 kV net in de Randstad.

55

Hoe past het laten betalen van producenten in het congestiegebied voor congestie in het kader van het Tweede en Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening? Kan gesteld worden dat het verstandig zou zijn voor een producent om een centrale te bouwen buiten de voorkeursgebieden in het Structuurschema, omdat hij dan geen congestietoeslag hoeft te betalen?

Het structuurschema Elektriciteitsvoorziening geeft de ruimtelijke voorkeurslocaties weer voor energieproductie. Dat er desondanks in enkele gebieden transportschaarste dreigt op te treden heeft met name te maken met de vele aansluitaanvragen die in korte tijd zijn ingediend, waarbij het merendeel zich concentreert in slechts enkele gebieden. De locatie van het knelpunt waar de netcapaciteit te klein is, is bepalend voor de omvang van het congestiegebied. Het congestiegebied zal in het algemeen een andere, grotere omvang hebben dan de ruimtelijke reservering van het SEV.

Voorop staat verder dat de transportschaarste tijdelijk is. De netbeheerder zal netverzwaring of uitbreiding realiseren zodat de transportschaarste in de kortst mogelijke tijd wordt opgelost. De tijdelijk situatie van congestiemanagement en de relatief beperkte kosten die daaraan verbonden zijn voor niet-duurzame producenten (in het licht van de terugverdientijd en economische levensduur van de installatie), hebben weinig invloed op de investeringsbeslissing en locatiekeuze voor deze centrales. Andere factoren, zoals ligging aan het water en goede aanvoermogelijkheden voor grondstoffen, spelen een grotere rol bij de investeringsbeslissing.

56

Wordt de incidentie van congestie niet bepaald door de vraag? Producenten produceren niet slechts de gevraagde hoeveelheid?

Het is juist dat vraag en aanbod van elektriciteit gelijk zijn aan elkaar. Bij elektriciteit bestaat echter naast marktwerking een extra complexiteit: het noodzakelijke transport van de elektriciteit over het netwerk. Het netwerk kent een maximale transportcapaciteit. In de meeste situaties en gebieden wordt dit maximum niet bereikt, in sommige andere situaties of gebieden werkt deze maximale capaciteit echter wel beperkend en er treedt dan congestie op. Het probleem is dat de locatie van de productie niet gelijk hoeft te zijn aan de locatie waar de elektriciteit heen moet. Het is afhankelijk van de marktuitsluiting (merit order van de centrales) welke producenten waar in Nederland moeten leveren. Daarbij wordt in eerste instantie geen rekening gehouden met de fysieke beperkingen in de transportcapaciteit. Producenten produceren inderdaad alleen wat er gevraagd wordt, maar als er teveel producenten in hetzelfde gebied meer willen transporteren (en «exporteren» naar andere regio's) dan wat het desbetreffende net aankan, ontstaat er toch congestie. De totale vraag is wat dat betreft een productieplafond, maar het kan dus zijn dat de netbeheerder gedwongen is de locaties waar die hoeveelheid wordt geproduceerd te verschuiven naar andere regio's om daadwerkelijke transportproblemen te voorkomen.

57

Wat is de relatie tussen het tijdig op de hoogte zijn van de netbeheerder en voorrang voor duurzaam?

Ik interpreteer deze vraag zodanig dat met «tijdig op de hoogte zijn van de netbeheerder» wordt bedoeld op de noodzakelijke informatie voor de netbeheerder om congestie vast te stellen en te managen. Allereerst stelt de netbeheerder de verwachte congestie vast middels ingediende prognoses van productie en afname van elektriciteit en de beschikbare transportcapaciteit in en naar het desbetreffende gebied. Als er de conclusie is dat er congestie wordt verwacht, dan past de netbeheerder congestiemanagement toe op de producenten van niet-duurzame elektriciteit zodat duurzame elektriciteit voorrang bij transport krijgt.

58

Waarom is het managen van congestie een dienst die niet aan eindverbruikers wordt geleverd? Profiteren eindverbruikers niet van congestiemanagement?

Ik ga ervan uit dat met deze vraag wordt bedoeld op de mogelijkheid dat ook eindverbruikers een rol zouden kunnen spelen in het voorkomen of oplossen van congestie door hun afnameprofiel aan te passen. Gezien de omvang van congestie waarvan sprake moet zijn alvorens daadwerkelijk congestiemanagement zal worden toegepast, zou dit dan alleen betrekking hebben op grote industriële afnemers met voldoende vermogen om een effectieve rol te kunnen spelen in dit kader. Het wetsvoorstel legt geen drempels op aan de deelname van deze partijen aan het systeem van congestiemanagement. Het is goed mogelijk dat producenten bereid zijn risico's op deze manier af te kopen.

59

Waarom worden interconnecties nu niet betrokken bij congestiemanagement en straks wel?

Tot de inwerkingtreding van verordening (EG) 714/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende de voorwaarden voor

toegang tot het net voor grensoverschrijdende handel in elektriciteit op 3 maart 2011 blijft verordening 1228/2003 van toepassing. Die verordening (artikel 6) stelt dat de capaciteit van de interconnectie slechts mag worden beperkt indien dat nodig is om redenen van netveiligheid. Het reduceren van capaciteit is op grond van de Verordening slechts in uitzonderlijke situaties toegestaan en mag niet worden toegepast om binnenlandse congestie op te lossen. De bepaling in artikel 1.3. van de bijlage van verordening 1228/2003, heeft voorts als strekking dat de TSO (Transmission System Operator, in Nederland is dat TenneT) maatregelen mag nemen indien voorgenomen commerciële transacties problemen kunnen opleveren voor de veiligheid van het netwerk. De TSO moet er dan zorg voor dragen dat congestie die dreigt op te treden op de grensovergang op de meest kostenefficiënte wijze wordt voorkomen of verlicht. Deze bepaling is opgenomen om beperking van reeds afgesloten internationale transacties zoveel mogelijk te voorkomen.

Op 3 maart 2011 treedt verordening (EG) nr. 714/2009 in werking. Op grond van deze verordening zal de Europese Commissie herziene richtsnoeren opstellen waarbinnen de afspraken moeten passen die op dit moment in het pentalateraal overleg (overleg tussen Nederland, Duitsland, België, Frankrijk en Luxemburg) worden gemaakt over marktkoppeling. De verordening ziet zowel op congestie op binnenlandse als op grensoverschrijdende netwerken. In het systeem van marktintegratie dat momenteel wordt uitgewerkt door de betrokken landen wordt derhalve niet alleen rekening gehouden met congestie op de onderlinge grenzen maar ook met binnenlandse congestie op netten met een minimum spanningsniveau. Daardoor zal structureel zijn verankerd dat de veilig beschikbare grensoverschrijdende capaciteit zo maximaal mogelijk benut kan worden.

60

Wat zijn de gevolgen als na sluiting van de procedure de te verwachten congestie nog verandert?

Dit is een van de belangrijkste vraagpunten in het kader van een effectief en efficiënt congestiemanagement systeem. Hierbij spelen vooral de belangen van netveiligheid aan de ene kant en flexibiliteit en optimalisering van de bedrijfsvoering aan de andere kant een rol. In het kader van de netveiligheid is het van belang om de mogelijke afwijkingen zo beperkt mogelijk te houden. Juist omdat in het geval van congestie een toename van de productie direct leidt tot het overschrijden van de netveiligheidscriteria, zal strikt moeten worden toegezien op het nakomen van de gemaakte afspraken m.b.t. de productie en afname van elektriciteit. De kwaliteit van de transportprognoses dient op peil te zijn en de netbeheerder heeft specifieke bevoegdheden nodig om indien nodig snel adequaat op te treden. Hiertoe dienen aanvullende eisen die in de wijziging van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit in verband met de betere benutting van de transportcapaciteit zijn opgenomen en onder de wettelijke regeling van congestiemanagement niets in betekenis verliezen. Na het sluiten van de procedure voor congestiemanagement valt het handhaven van de balans onder de normale systeemdiensten van TenneT.

61

Wordt met dit voorstel de mogelijkheid geboden voor WKK's in een congestiegebied om deel te nemen aan de onbalansmarkt, ook als daarvoor de congestie wordt vergroot?

Door middel van het systeem van congestiemanagement kan het transportnet maximaal worden benut. Een ongeplande toename van de productie in het congestiegebied is dus niet mogelijk omdat dit onmiddel-

lijk zal leiden tot het overschrijden van de netveiligheidscriteria. Het deel nemen aan de onbalansmarkt zal dus aan striktere regels gebonden zijn.

62

Hoe verhoudt het na sluiting van de procedure kunnen opregelen zich tot de MR en het codevoorstel, waarin de rol van het Transportprogramma wordt versterkt?

De wijziging van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit in verband met de betere benutting van de transportcapaciteit is in april 2009 in de Staatscourant gepubliceerd. Op grond van deze wijziging hebben de gezamenlijke netbeheerders in december een voorstel tot wijziging van de Netcode bij de raad van bestuur van de mededingingsautoriteit ingediend. Dit voorstel wordt momenteel door de NMa behandeld. Het doel van de wijziging van de regeling en wijziging van het codevoorstel was en is een betere benutting van de netcapaciteit. De huidige bepalingen in de Netcode over de voorwaarden die netbeheerders jegens producenten hanteren voor het oplossen van transportbeperkingen waren niet flexibel genoeg om te komen tot een betere benutting van de netcapaciteit. Het versterken van de rol van het transportprogramma is daarbij essentieel. In juridische zin is deze wijziging echter tijdelijk bedoeld. Met tijdelijk wordt bedoeld: tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel waarin voorrang voor duurzaam wordt gerealiseerd. In het codevoorstel wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen producenten van hernieuwbare en van niet hernieuwbare elektriciteit omdat daarvoor geen wettelijke grondslag aanwezig is. In het wetsvoorstel wordt dat onderscheid wel aangebracht. Bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur zal gekeken worden of kan worden aangesloten bij elementen uit het codevoorstel. Het versterken van de rol en kwaliteit van het transportprogramma zal daar in ieder geval onderdeel van uitmaken. Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit en de Netcode aangepast moeten worden.

63

Waarom is die flexibiliteit neutraal voor de netveiligheid? Wordt de netveiligheid niet juist in gevaar gebracht als na sluiting van de procedure producenten in een congestiegebied kunnen gaan opregelen?

Het systeem voorziet erin dat de transportprogramma's gedurende de dag weliswaar nog kunnen worden aangepast door producenten maar slechts binnen harde plafonds die tevoren door de netbeheerder zijn vastgesteld. Aanpassing mag er niet toe leiden dat de congestie verergert. Er is dus beperkte ruimte voor producenten om de efficiency van de bedrijfsvoering op de dag zelf te verbeteren. Dat kan door uitruil van productie, zolang netto maar niet meer wordt geproduceerd in het gebied dan het vastgestelde plafond.

65

Kunnen laagrenderende stadsverwarmingsinstallaties in dezelfde categorie als AVI's worden opgenomen, aangezien ook zij een publiek belang dienen en gebonden zijn aan een strikte contractuele leveringsplicht?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 12.

68

Kan de regering aangeven waarom zij in plaats van verdere harmonisatie met omliggende landen na te streven, randvoorwaarden schept die de Nederlandse positie juist tot een minder geharmoniseerde markt leidt?

Uitgangspunt dat ik altijd heb gehanteerd voor het te kiezen systeem is dat nationale keuzes zouden moeten passen in de afspraken die momenteel in het kader van marktkoppeling met omliggende landen worden en al zijn gemaakt. De werking van een nationaal systeem voor congestiemanagement mag in ieder geval niet conflicterend zijn met handelssystemen voor grensoverschrijdende productiecapaciteit. Het principe van impliciete veiling leek aan dat uitgangspunt te voldoen. Uit de consultatie waar ik elders in deze beantwoording uitgebreid ben ingegaan, blijkt echter dat deze stap te vroeg komt. Er wordt nog over veel aspecten gesproken in Europees verband en met name tussen de landen van de Centraal-West-europese regio. Het risico bestaat dat keuzes die nu nationaal worden gemaakt niet in overeenstemming zijn met besluiten die binnen afzienbare tijd worden genomen in Europees verband. Dit kan dus verstorend zijn voor de beoogde harmonisatie. Het model van system redispatch kent deze risico's niet.

69

Waarom biedt het system redispatch systeem compensatie voor afschakeling? Producenten betalen toch om afgeschakeld te worden?

D-cision en Brattle hebben twee systemen onderzocht, het «gewone» system redispatch model en system redispatch «with cost past through». In het gewone system redispatch model is het netto effect voor producenten die moeten afregelen volledig neutraal. De elektriciteitsproducent wordt feitelijk niet gecompenseerd, maar hij behoudt zijn mogelijkheid tot het verzilveren van het aangegane contract. Alhoewel ze een vergoeding betalen aan de netbeheerder om te worden afgeregeld, behouden ze de marktprijs voor de elektriciteit die ze hebben verkocht, maar die vanwege de congestie nu door een andere producent daadwerkelijk wordt geproduceerd. Het bod dat ze betalen bestaat uit de uitgespaarde brandstofkosten die de netbeheerder kan gebruiken om zijn kosten voor het opregelen te dekken. In het model dat ik nu voorstel en waarbij de kosten worden doorberekend aan de producenten waarop congestiemanagement van toepassing is, kan deze producent worden geconfronteerd met netto kosten van de netbeheerder die overblijven bij het opregelen.

70

Gaat het bepalen van de congestie nu via de transportprognose of via het inbieden op de markt?

Dit is de kern van het verschil tussen de oorspronkelijk voorgestelde systematiek, maar waarvoor onvoldoende draagvlak bestaat in de markt, en het alternatief. In de beleidsbrief is uitgegaan van de verplichte inbieding van alle productievermogen en de vraag daarnaar op de markt als basis voor het vaststellen van congestie. Het moment van die vaststelling zou daarmee gelijk zijn geweest aan het sluiten van de beurs. Het alternatief dit ik nu voorstel – onder verwijzing naar de inleiding op de antwoorden – betreft het vaststellen van congestie op basis van de ingediende transportprognoses. Deze komen binnen bij de netbeheerder na het sluiten van de beurs en het vaststellen van eventuele congestie en het nemen van maatregelen voor het oplossen van die congestie vindt daarmee plaats op een iets later moment.

72

Welke rol heeft het rapport van ECN gehad in de besluitvorming?

Het onderzoek van ECN richtte zich op kwantificering van de maatschappelijke kosten en opbrengsten van het aansluitbeleid in zijn algemeenheid en meer specifiek de economische effecten (vooral de mogelijkheden voor strategisch gedrag) van de verschillende congestiemanagement systemen

zoals die door D'cision waren geformuleerd. De uitkomsten van dit onderzoek hebben bijgedragen aan de keuzes om congestiemanagement vorm te geven.

73

Uit de tabel van ECN op pagina 51 blijkt system redispatch op alle punten beter scoort dan de andere modellen. Welk gewicht heeft de regering aan de verschillende voor- en nadelen van de modellen gegeven? Hoe is zij tot die keuze gekomen? Wordt het punt van lange termijn-efficiëntie niet opgelost door investeringen van TenneT?

Ik verwijs allereerst naar de inleiding waarin ik toe heb gelicht alsnog te kiezen voor het model van system redispatch. Ik heb met het oog op de modelkeuze veel waarde gehecht aan de weergegeven punten in het rapport van ECN. Tevens is er voor alle modellen bekeken in hoeverre de negatieve punten met aanvullende maatregelen ondervangen zouden kunnen worden. De afweging is een integrale beoordeling geweest, maar elementen als gaming (onnodige kostenverhoging) en lange termijn efficiency hebben daarbij een zwaar gewicht gehad. De verschillende voor- en nadelen zijn vervolgens als totaal pakket beoordeeld op politieke en economische wenselijkheid en haalbaarheid.

In het kader van de kostentoedeling heb ik gezocht naar een systeem dat zoveel mogelijk marktgerelateerd zou zijn, met andere woorden, dat de wijze waarop kosten zouden neerslaan zoveel mogelijk een uitkomst van de markt zelf zou zijn. In het model van system redispatch werd uitgegaan van socialisatie van de kosten (bij eindgebruikers en producenten) en dat leek minder aantrekkelijk vanwege het non-discriminatiebeginsel. Uiteindelijk is gebleken dat andere modellen niet uitvoerbaar zijn en is nogmaals bezien of het toch mogelijk zou zijn om het model van system redispatch te laten beantwoorden aan de randvoorwaarden die ik aan het systeem stel en waarover ik u eerder heb geïnformeerd in de nota naar aanleiding van het verslag (TK 2009–2010, 31 904, nr. 7). Door het hanteren van het uitgangspunt dat congestiemanagement niet wordt toegepast op producenten van duurzame elektriciteit is het mogelijk om de kosten bij de producenten in het congestiegebied te leggen waarop wel congestiemanagement wordt toegepast, en daarmee belangrijke nadelen van het systeem te vermijden. Belangrijk voordeel is ondermeer dat er een financiële prikkel wordt gelegd bij partijen die ertoe kan leiden dat de mate van congestie wordt beperkt.

De lange termijn efficiëntie van een systeem voor congestiemanagement betekent dat het systeem producenten een prikkel geeft om congestie te helpen op lossen of in ieder geval niet te verergeren. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door het op tijd ontmantelen van inefficiënte centrales. Hoewel de investeringen van de netbeheerder hier geen directe invloed op hebben, beperken investeringen in het verzwaren of uitbreiden van het net wel de orde van grootte van het probleem.

74 en 75

Waarop baseert ECN de door haar beschreven baten voor producenten die door het nieuwe aansluitbeleid zullen ontstaan?

De verwachting is dat het nieuwe aansluitbeleid bepaalde drempels voor markttoegang zal wegnemen en daardoor zal leiden tot versnelde realisatie van investeringen in nieuw productievermogen. Doordat nieuwe productie eerder kan worden aangesloten op het net wordt er bespaard op financieringslasten en wordt het moment waarop er rendement kan worden behaald naar voren gehaald. Daarbij komt dat producenten door concurrentie worden verondersteld efficiënter te gaan werken, zowel door procesbeheersing als door investering in nieuwe, efficiëntere centrales. Een deel van deze efficiëntieslag komt terug in lagere consumentenprijzen

en een deel in een hoger producentensurplus. Dit producentensurplus stijgt met name door meer verkopen in zowel binnen- als buitenland.

76

Zorgt een toename van wind al niet automatisch voor een economische verdringingsreeks, waarbij conventionele centrales als gevolg van hun duurdere brandstofcomponent sowieso eerder zullen moeten afschakelen en wind voorrang van transport zal krijgen? Het producentensurplus is volgens ECN vrijwel volledig ten bate voor de windmolens en niet voor de conventionele centrales, die juist minder marges zullen maken als gevolg van de lagere marktprijzen. Hoe verhoudt zich dit tot de opmerkingen van de regering dat de baten van het nieuwe aansluitbeleid ten goede komen van de niet-duurzame producenten? Hoe verhoudt zich dit tot de toepassing van het profijtbeginsel?

De elektriciteitsprijs wordt bepaald door de prijs die de marginale centrale op de beurs vraagt. Uitbreiding van het productiepark, zowel met wind als met fossiele centrales, leidt tot de inzet van efficiëntere centrales en daardoor wordt een goedkopere centrale de marginale centrale; de duurdere centrales weten minder vaak hun stroom te verkopen. De baten van het nieuwe aansluitbeleid komen voort uit deze lagere prijs die ontstaat door het toetreden van goedkopere centrales, zowel duurzaam als niet-duurzaam. Deze lagere prijs geldt voor alle producenten in Nederland werkt zo door naar alle consumenten.

Vanuit deze theorie geredeneerd, zou een voorrangsbepaling voor duurzame elektriciteit als wind overbodig zijn. Echter, het opnemen van een voorrangsbepaling biedt de duurzame producenten op voorhand meer zekerheid over de beschikbaarheid van netcapaciteit voor het transport van hun duurzame elektriciteit.

77

Hoe gaat de regering ervoor zorgen dat duurzame opties met hogere marginale kosten, zoals biomassa en WKK, óók voorrang krijgen boven kolencentrales, en dan niet alleen fysiek voorrang bij congestie, maar ook economisch?

In deze vraag wordt er terecht op gewezen dat de beleidsbrief op dit punt een onjuiste indruk wekt en niet strookt met de belangrijkste doelstellingen van het wetsvoorstel. Met deze passage wordt bedoeld op het feit dat wind en zon de laagste marginale kosten hebben, lager dan WKK. Het aansluitbeleid en voorrang voor duurzaam bevorderen dat er meer productievermogen wordt geïnstalleerd dat de duurzaamheid van de energiehuishouding bevordert en tegelijkertijd middels lagere marginale kosten een grotere invloed heeft op de prijsvorming van elektriciteit. Ik ben mij ervan bewust dat ook kolencentrales relatief lage marginale kosten hebben. Hierop heb ik niet bedoeld in de betreffende zinsnede. In dat licht is het van belang dat WKK en gasgestookte centrales flexibeler zijn voor wat betreft op- en afregelen dan kolencentrales. Bij een toename van de hoeveelheid windproductie is het aanwezig zijn van voldoende flexibiliteit gewenst in het kader van de leveringszekerheid. Voorrang voor hoogrenderende WKK en productie-installaties 100% biomassa verwerken is zowel fysiek als economisch verzekerd omdat congestiemanagement niet van toepassing is op deze producenten (tenzij de al eerder genoemde situatie van toepassing dat er onvoldoende niet-duurzame elektriciteit afgeregeld kan worden).

78

Heeft ECN er bij de berekening van de netto baten ook rekening mee gehouden dat het nieuwe aansluitbeleid en de neerwaartse druk op de elektriciteitsprijzen die daardoor ontstaat, zal betekenen dat de kosten van

de SDE toenemen, aangezien de onrendabele top van duurzame energie en WKK toeneemt? Zo ja, hoeveel zal de SDE toenemen door de prijsdaling? Zo nee, hoeveel nemen de netto baten af als wél rekening wordt gehouden met een benodigde toename van het SDE-budget?

Door het nieuwe aansluitbeleid wordt nieuwe productiecapaciteit (zowel «nieuw groen» als «nieuw grijs») versneld aangesloten op het elektriciteitsnet. Zonder het nieuwe aansluitbeleid zou de nieuwe productiecapaciteit uiteindelijk ook zijn aangesloten, maar met vertraging. ECN geeft aan dat de grotere productiecapaciteit leidt tot een prijsdaling en raamt deze in de verschillende scenario's op € 1,9 tot 4,0 per MWh. Door het nieuwe aansluitbeleid treedt deze prijsdaling sneller op. De baten van het nieuwe beleid, in de verschillende scenario's geraamd op € 450 tot 750 miljoen per jaar, treden dan ook alleen maar als «extra» op tijdens de periode van de versnelling. In diezelfde periode zullen – eveneens als gevolg van de eerder optredende daling van de elektriciteitsprijs – de SDE-uitgaven tijdelijk hoger uitvallen dan zonder het nieuwe beleid. De geraamde extra SDE-uitgaven komen daarmee op € 10 miljoen per jaar in het scenario met lage baten tot € 20 miljoen per jaar in het scenario met hoge baten.

79

Wat zijn de CO₂-effecten van de versnelde realisatie van nieuw productievermogen met relatief lage marginale kosten (lees: wind en kolencentrales) als gevolg van het nieuwe aansluitbeleid? Neemt de jaargemiddelde CO₂-uitstoot per kWh elektriciteitsproductie in Nederland toe of af? Waarom heeft ECN de CO₂-effecten niet onderzocht?

Het versneld aansluiten en toegang geven tot de markt van nieuwe windproducenten leidt direct tot een reductie van de CO₂-uitstoot omdat elektriciteit uit fossiele bron wordt verdrongen. Nieuwe kolencentrales zullen concurreren met oudere kolencentrales en in staat zijn deze uit de markt te duwen; een nieuwe centrale heeft lagere variabele kosten dan een oudere. Omdat de nieuwe centrales een significant hoger energetisch rendement hebben, zal ook deze verdringing leiden tot een reductie van de CO₂-uitstoot.

80

In paragraaf 3 staat dat de regering het niet bezwaarlijk vindt dat de eindgebruiker «in een gering deel aan het systeem bijdraagt». Om wat voor bedrag gaat het en hoeveel neemt het transporttarief voor de eindverbruiker hierdoor toe?

Dit betreft (eenmalige) investeringen die de netbeheerder moet doen in ICT voorzieningen, het aanbrengen van intelligentie in het net en de implementatie van het systeem van congestiemanagement. Ik verwijs naar het antwoord op vraag 177 voor nadere indicaties met betrekking tot bedragen, maar uitgaande van de ervaringen hiermee in het Westland zou het hierbij gaan om een bedrag van maximaal een euro per jaar per aansluiting.

81

In paragraaf 3 staat dat het bij de kosten die worden betaald door de eindverbruiker o.a. gaat om «in bepaalde situaties de inkoop van compenserend vermogen». Om wat voor situaties gaat het? Waarom wordt deze inkoop van compenserend vermogen niet bij de producenten in rekening gebracht?

Klopt het dat het hier gaat om de situatie die is beschreven in de toelichting op de nota van wijziging (onderdelen D en E), nl. dat het kan voorkomen dat het saldo tussen opbrengsten en uitgaven van de netbeheerder in een kalenderjaar niet in evenwicht zijn? In deze toelichting wordt

gemeld dat de tekorten en overschotten sterk kunnen wisselen. Waardoor ontstaat deze grilligheid? Kan de regering inschatten wat de bandbreedte is die het saldo tussen opbrengsten en uitgaven in een kalenderjaar kan hebben en wat de consequentie voor het transporttarief van de eindgebruiker (in ct/kWh)?

Kosten die door de netbeheerder worden gemaakt voor de inkoop van compenserend vermogen worden in het kader van congestiemanagement in alle gevallen doorberekend aan de producenten in het congestiegebied die daar verplicht aan deelnemen. Op een bepaald moment gedurende de dag (namelijk een uur vóór de daadwerkelijke productie) is er geen sprake meer van congestiemanagement, maar is het handhaven van het evenwicht tussen productie en vraag direct gerelateerd aan de wettelijke onbalanstaken van TenneT. De wijze waarop wordt omgegaan met kosten die TenneT op het gebied van de onbalansmarkt maakt is reeds wettelijk vastgelegd.

82

In paragraaf 5 staat dat WKK-producenten de wens hebben om vrijwillig deel te nemen aan congestiemanagement. U geeft aan dat dit indruist tegen het doel van het wetsvoorstel. Kunt u aangeven waarom? Kunt u aangeven wat het commercieel zo interessant maakt voor WKK om deel te nemen aan congestie en in hoeverre dit voordeel verschilt van het voordeel dat WKK via de «voorrang voor duurzaam»-regeling krijgt (d.w.z. het voordeel dat wkk, ondanks dat zijn marginale kosten hoger zijn dan van kolencentrales, toch voorrang krijgt op die kolencentrales in het geval van congestie)?

Hier spelen twee conflicterende belangen een rol. WKK kan, gezien het flexibele regelvermogen dat veel van deze installaties kennen, een wezenlijke bijdrage leveren aan het voorkomen en oplossen van congestie. Dat zou ervoor pleiten om ze wel vrijwillig mee te laten doen met congestiemanagement. Wat daar tegen pleit is het volgende. WKK is een milieutechnisch gezien aantrekkelijke vorm van energie opwekking. Deze installaties moeten dus optimaal worden ingezet. Als deze installaties in aanmerking komen voor voorrang bij transport, zonder te maken te krijgen met extra kosten, past daar niet bij dat ze naar believen kunnen worden stilgezet omdat dat meer geld oplevert. Ik hecht aan duidelijk onderscheid van rechten en plichten, ook omwille van transparantie en non-discriminatie. Ik wil ervoor waken met twee maten te meten door producenten van elektriciteit met behulp van zon en wind te verbieden zich vrijwillig te laten afregelen, terwijl WKK dat dan wel zou mogen. Dit verhoudt zich ook niet tot de non-discriminatievereisten van de Europese regelgeving.

83

De Europese richtlijn voor duurzame energie biedt mogelijkheid om voor duurzaam ook voorrang bij aansluiting te regelen (overweging 61 bij richtlijn 2009/28/EC); waarom is deze mogelijkheid niet opgenomen, zelfs niet als maatregel die eventueel in werking kan worden gesteld (via een kan-bepaling)? Kunt u aangeven waarom het ontbreken van voorrang bij aansluiting volgens u geen probleem oplevert voor duurzame energie, ondanks dat aansluiting nu volgens een wachtrij gebeurt en het dus makkelijk kan gebeuren dat één grote kolencentrale de wachtrij langdurig blokkeert?

In aanvulling op het antwoord op vraag 5 wijs ik er op dat het reserveren van transportcapaciteit niet langer mogelijk is. Het is dus niet mogelijk dat een grote (kolen-)centrale een wachtrij zou kunnen blokkeren; bij dezelfde

netbeheerder kunnen tegelijkertijd aansluitprocedures van verschillende aanvragers worden doorlopen.

84

Is de regering bereid de mogelijkheid te overwegen om bij producenten een transporttarief in rekening te brengen voor stroom die wordt geëxporteerd? Zo nee, waarom niet?

Ja, in het kader van de herziening van het reguleringskader waar ik momenteel aan werk wordt de mogelijke betekenis van een transporttarief meegenomen. Ik ben voornemens u medio 2010 mijn visie op het reguleringskader te doen toekomen. Ik zou in het licht van deze vraag nog willen aangeven dat het van belang is de markteffecten hiervan in breder Europees kader te bezien. Voorts zij nog verwezen naar het antwoord op vraag 140.

85

Wat zijn de resultaten van de consultatie van marktpartijen tot nu toe?

Zie hiervoor de inleiding en het antwoord op vraag 51.

86

Is een tijdige aansluiting voor nieuwe toetreders voldoende gegarandeerd?

De netbeheerder is volgens artikel 23 van de Elektriciteitswet 1998 verplicht een nieuwe aansluiting zo spoedig mogelijk te realiseren, voor aansluitingen kleiner dan 10 MW binnen 18 weken. Omdat een aansluiting zonder de mogelijkheid om elektriciteit te transporteren voor een producent niet zo veel zin heeft, moeten toetredingsdrempels worden verlaagd. Instrumenten hiervoor zijn RijkSCOördinatieRegeling, de wijziging van de Regeling tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit in verband met de betere benutting van de netcapaciteit en met het voorliggende wetsvoorstel waarmee de netbeheerder maximaal wordt gestimuleerd om aanvragen om nieuwe aansluitingen te honoreren, zelfs indien er sprake is van beperkte transportcapaciteit, zolang dit redelijk en proportioneel is. In het geval de netbeheerder geen correcte uitvoering geeft aan zijn wettelijke taken met betrekking tot toegang tot het net, kan de NMa handhavend optreden. Instrumenten die de NMa tot de beschikking heeft zijn het geven van een bindende aanwijzing, het opleggen van een last onder dwangsom, van een last onder bestuursdwang of van een bestuurlijke boete. De NMa heeft in haar «visiedocument transportschaarste» van januari 2009 aangegeven hoe zij in dit verband zal omgaan met een eventuele weigering van transport. De NMa stelt dat van de netbeheerder vergaande inspanningen mogen worden verwacht om aan de transportverplichting te voldoen. Ik verwijs hier tevens naar het antwoord op vraag 5.

87

Is het doel van het voorstel dat congestiemanagement altijd een tijdelijk instrument is, in afwachting van uitbreiding van het net of kan congestiemanagement ook een bewuste keuze zijn omdat investeringen in netcapaciteit wellicht niet altijd een economisch rendement hebben?

Op basis van het huidige wettelijke kader is congestiemanagement per definitie een tijdelijk instrument. De netbeheerder heeft de wettelijke taak zijn netten zodanig uit te breiden of te verzwaren dat hij een ieder kan aansluiten en alle elektriciteit kan transporteren. Alleen in de periode om een netverzwaring of netuitbreiding te realiseren mag de netbeheerder congestiemanagement toepassen.

88

Waarop is de stelling gebaseerd dat congestie vooral in de periode 2012–2017 een probleem vormt, waarom zou congestie na 2017 minder voorkomen?

Deze stelling is gebaseerd op de huidige aanvragen en indicaties die TenneT heeft ontvangen over voorgenomen bouw van centrales. Het is inderdaad geenszins zeker dat na 2017 geen nieuwe omstandigheden zouden kunnen optreden als gevolg waarvan zich opnieuw congestie kan voordoen. Gezien de ontwikkeling van de huidige elektriciteitsafname in de Europese Unie is er echter wel een bepaald maximum aan het opgestelde productievermogen. Bovendien zijn ook de potentiële locaties voor nieuwe centrales beperkt. Tenslotte accommoderen de geplande netverzwaringen van TenneT een sterke toename van de productie en wordt ook de flexibiliteit en efficiency van het transport vergroot (door de aanleg van ringen). Derhalve is de inschatting dat als zich problemen gaan voordoen, deze zich zullen concentreren tussen 2012 en 2017 en daarna zullen verdwijnen of van beperktere omvang zullen zijn. Dit hangt mede af van het tempo waarop er duidelijkheid komt over de locatie(s) van extra windvermogen op zee.

89

Kan aangegeven worden welke partijen gehoord zijn in de consultatieronde? Indien nee, waarom niet?

Gedurende het proces van de totstandkoming van het wetsvoorstel, de ministeriele regeling, de ontwikkeling van het congestiemanagementsysteem en de uitgangspunten voor de AMvB is veelvuldig contact geweest met marktpartijen en anderszins betrokkenen bij dit dossier. Ik heb daarbij altijd nadrukkelijk alle belangen betrokken; eindgebruikers met name via afnemersorganisatie VEMW, producenten, groot- en kleinschalig, conventioneel en duurzaam, bestaande partijen en toetreders. Er is zowel contact met individuele partijen, als met belangenorganisaties als LTO, VME, Energiened, Cogen, NWEA/PAWEX, DE Koepel en VOEG. Vanzelfsprekend zijn ook de netbeheerders betrokken bij dit dossier en de energiebeurzen. Tot slot zijn ook milieu organisaties als Stichting Natuur & Milieu en Greenpeace aangesloten.

90

Kan de regering helder weergeven hoe zij de verschillende belangen van de door haar geconsulteerde partijen tegen elkaar heeft afgewogen?

De consultaties zijn voor mij met name van belang om de partijen die uiteindelijk dienen te gaan werken met voorrang voor duurzaam en congestiemanagement ook te betrekken bij de totstandkoming ervan. Daarbij gaat het om het delen en bijstellen van de uitgangspunten en beoordelingscriteria van systemen. Het is daarbij onmogelijk om alle betrokkenen tegemoet te kunnen komen, voorrang voor duurzaam betekent namelijk congestiemanagement over de resterende ruimte op het net voor conventioneel opgewekte elektriciteit. De partijen hebben naast de uitgangspunten en beoordelingscriteria in workshops en schriftelijke reactie in een vroeg stadium mee kunnen denken over de verschillende modellen en systemen, en hun voor- en nadelen daarbij. Deze uitgangspunten en beoordelingscriteria, die ook in D-cision/Brattle rapport staan, zijn voor mij de toetssteen geweest voor de reacties van marktpartijen. Voor het systeem van congestiemanagement is met name van belang geweest de Europese regelgeving en inpasbaarheid met aanstaande internationale ontwikkelingen, economische efficiency, beperkte impact op de bestaande marktprocessen risico op gaming en de mogelijkheden om de kosten daar neer te laten slaan waar deze ook beïnvloed kunnen worden.

Voor de definitie van duurzaam is naast de Europese regelgeving ook door marktpartijen relevante waardevolle informatie aangeleverd over karakteristieken van desbetreffende productie-eenheden.

91

Kan de regering duidelijk weergeven hoe de betrekking van de expertise van TenneT en de NMa zich verhoudt tot de onderzoeken van D-cision/Brattle en ECN en de door haar geconsulteerde partijen?

NMa en TenneT zijn voor, tijdens en na het onderzoek van D-cision en Brattle informeel betrokken geweest bij dit dossier door middel van de inbreng van expertise, en nog steeds. Bij de opdrachtverstrekking is de kennis van NMa over regulering en marktwerking en van TenneT over systeemveiligheid nadrukkelijk meegenomen. D-cision en Brattle hebben na vaststelling van de opdracht met mij, NMa en TenneT, maar ook alle andere betrokkenen als marktpartijen en belangenorganisaties meerdere bijeenkomsten gehad om de voortgang van het onderzoek, de mogelijke keuzes te bespreken ter reflectie en toetsing van draagvlak. De input van partijen is door D-cision en Brattle meegenomen in het adviesrapport.

92

Kan de minister aangeven hoe zij denkt te waarborgen dat de behandeling door de Kamer van deze brief afdoende is, als zij aangeeft dat de parallel aan het verzenden van de brief lopende consultatie haar in staat stelt om in de formulering van de AMvB de reacties van de Kamer en marktpartijen meegewogen kunnen worden?

Naar aanleiding van de beleidsbrief zijn marktpartijen uitgenodigd hun reacties kenbaar te maken. Ook heeft er inmiddels op initiatief van het ministerie een bijeenkomst plaatsgevonden met de koepelorganisaties van de direct belanghebbende marktpartijen. De resultaten van deze contacten met de markt zijn al verwerkt in de bijgaande antwoorden. Gewaarborgd is derhalve dat de posities van marktpartijen bij mij bekend zijn op het moment dat uw Kamer het wetsvoorstel met mij zal bespreken.

94

In geval van congestiemanagement betalen grijze producenten de prijs? In hoeverre hebben zij invloed op besluitvorming over netcapaciteit?

Met onderstaand antwoord geef ik gelijktijdig antwoord op de vragen 99, 145, 152 en 187. Producenten maken hun intentie voor het aansluiten van nieuwe productiecapaciteit kenbaar aan de netbeheerder. Voor het daadwerkelijk realiseren van productiecapaciteit is echter minder tijd benodigd dan het realiseren van een eventueel benodigde uitbreiding of verzwaring van het net. Door deze discrepantie in investeringstijden tussen productie en capaciteit is er de noodzaak tot het uitvoeren van congestiemanagement. Zodoende wordt voorkomen dat een producent moet wachten tot de verzwaring of uitbreiding van het net gereed is.

Vooropgesteld is dat de netbeheerder door netuitbreiding en -verzwaring congestie zoveel mogelijk probeert te voorkomen. Echter, producenten hebben gezamenlijk invloed op de vorming van congestie door hun locatiekeuze en investeringsplanning. Op het moment dat een groot aantal producenten binnen korte tijd op dezelfde locatie wenst te worden aangesloten, kan dit leiden tot een beperkte periode van transportschaarste en de noodzaak tot congestiemanagement ter overbrugging van deze transportschaarste. Daarbij kunnen de aansluitaanvragen ondanks de transportschaarste worden voldaan, binnen de randvoorwaarden die zijn verbonden aan het systeem voor congestiemanagement. De voordelen

daarvan komen tevens terecht bij de producenten, zoals ECN inzichtelijk heeft gemaakt. Dit geeft reden om de kosten ook aan hen toe te bedelen.

Het is daarbij vanwege een aantal andere redenen raadzaam om de kosten bij de producenten en niet bij de netbeheerder te laten neerdalen. Ten eerste omdat dit een prikkel geeft aan de producenten om de kosten van het systeem laag te houden. Daardoor zouden situaties waarbij de kosten van het systeem hoog oplopen, zoals in het buitenland, voorkomen kunnen worden. Ten tweede is de wettelijke taak om op tijd te investeren voldoende stimulans voor de netbeheerder om de netten op peil te houden. Er zijn geen aanwijzingen van verwijtbaar nalaten van investeringen bij de netbeheerders. Een additionele financiële prikkel voor de netbeheerder is daarom niet gepast en kan eventueel zelfs contraproductief uitpakken voor het stimuleren van investeringen.

95

Wat wordt precies bedoeld met «meer ruimte voor producenten met lage marginale kosten in plaats van dure centrales»: kunnen hiervan voorbeelden worden gegeven?

Hier wordt bedoeld op het feit dat wind en zon de laagste marginale kosten hebben, lager dan WKK. Het aansluitbeleid en voorrang voor duurzaam bevorderen dat er meer productievermogen wordt geïnstalleerd waarmee de duurzaamheid van de energiehuishouding wordt bevorderd en dat tegelijkertijd middels lagere marginale kosten een grotere invloed heeft op de prijsvorming van elektriciteit. Ik ben mij ervan bewust dat ook kolencentrales relatief lage marginale kosten hebben. Hierop heb ik niet gedoeld in de betreffende zinsnede. In antwoord op vraag 79 heb ik reeds aangegeven dat de formulering in die zin ongelukkig is geweest. In dat licht is het van belang dat WKK en gasgestookte centrales flexibeler zijn voor wat betreft op- en afregelen dan kolencentrales. Bij een toename van de hoeveelheid windproductie is het aanwezig zijn van voldoende flexibiliteit gewenst in het kader van de leveringszekerheid. Zie ook het antwoord op vraag 77.

96

Bestaat de mogelijkheid dat door het huidige systeem bestaande rechten van duurzame producenten in het gedrang komen?

De netbeheerder moet er voor zorgen dat zijn netten voldoende capaciteit hebben om alle gevraagde transporten uit te voeren. Dit behoort tot de wettelijk opgedragen taak. Wanneer dit niet het geval is, is deze situatie van tijdelijke aard; de netbeheerder zal zijn net immers moeten verzwaren om weer over voldoende capaciteit te beschikken. Congestie is dus van tijdelijke aard en gedurende deze periode past de netbeheerder congestie-management toe. De netbeheerder past echter alleen congestie-management toe op producenten die geen hernieuwbare elektriciteit produceren. Hiermee wordt gewaarborgd dat producenten die hernieuwbare elektriciteit produceren hun volledige productie altijd kunnen transporteren. Alleen wanneer de congestie niet kan worden opgelost door de producenten van niet hernieuwbare elektriciteit zullen producenten van hernieuwbare elektriciteit hun steentje moeten bijdragen: de netbeheerder past alleen in die situatie ook op duurzame producenten congestie-management toe. Hiermee komen bestaande rechten echter niet in het gedrang. Producenten die worden afgeregeld kunnen weliswaar niet (volledig) produceren, maar omdat het productievolume buiten het congestiegebied wordt verhoogd, kunnen zij wel hun leveringscontract nakomen.

97

Is het technisch mogelijk om dit voorstel «regionaal» uit te werken en de kosten van congestiemanagement toe te rekenen aan «grijze producenten» in een bepaald gebied. Is het niet eenvoudiger de kosten om te slaan over alle «grijze» producenten in Nederland?

Het wettelijke kader voorziet in de mogelijkheid dat netbeheerders tarieven in rekening brengen voor aangeslotenen op het regionale netwerk. Het systeem kan worden toegepast voor regionale congestie en daarbij komen de kosten terecht bij de partijen waarop congestiemanagement van toepassing is. Het is echter juridisch gezien niet mogelijk om de kosten te verdelen over alle niet-duurzame producenten in Nederland, zonder dat de duurzame producenten mee moeten betalen. In dat geval is er namelijk op basis van non-discriminatie vereisten geen onderscheid meer mogelijk tussen partijen die wel of niet (verplicht) deelnemen aan congestiemanagement. Daarnaast zouden in dat geval de kosten van het congestiemanagementsysteem kunnen oplopen, omdat de kosten dan dusdanig worden verdeeld, dat er voor de producenten in het congestiegebied geen ontmoedigende prikkel meer is om kostenopdrijvende handelingen (zoals het strategisch verhogen van de afregelbiedingen) uit te voeren.

98

In de beleidsbrief wordt uitgegaan van een «maximale prikkel bij de netbeheerder» om zo snel mogelijk aan te sluiten. De kosten van congestiemanagement slaan neer bij de niet-duurzame producenten in het congestiegebied en daarnaast de eindverbruikers, en niet bij de netbeheerders. Waar bestaat deze prikkel dan uit?

De netbeheerder heeft de wettelijke plicht een aansluiting zonder vertraging binnen een redelijke termijn te realiseren, voor installaties tot 10 MW binnen 18 weken. Dit is een primaire taak van de netbeheerder waar de NMa ook nauwlettend op toeziet. Ik acht het van groot belang dat de netbeheerder tijdig investeert in een netverzwaring en niet afwacht tot de congestie een feit is.

Dit blijkt ook uit de tot nu toe geïdentificeerde mogelijke congestiegebieden: in alle gevallen heeft de netbeheerder reeds een aanvang genomen met de netverzwaring voordat de congestie daadwerkelijk optreedt.

99

Is het, teneinde een prikkel te realiseren, denkbaar dat de netbeheerders zelf een deel van de kosten dragen (dus zonder de mogelijkheid deze kosten in het transporttarief door te berekenen aan de eindverbruiker)?

Zie het antwoord op vraag 94.

100

Na wind en zon hebben kolen gestookte centrales de laagste marginale kosten, lager dan WKK. Kan de regering in dat licht een nadere toelichting geven op de passage waarin wordt gesteld dat producenten met lage marginale kosten plaats moeten maken voor dure centrales.

Ik wil er op wijzen dat mijn brief op dit punt onjuist is geparafraseerd. Ik heb daarin precies het tegengestelde gezegd: namelijk dat juist producenten met lage marginale kosten (wind, zon) meer ruimte moeten krijgen. Ik verwijs ook nog naar mijn antwoorden op vragen 77 en 95.

101

Kan de minister een helder overzicht bieden van de volgorde waarop de verschillende varianten van duurzame energie voorrang krijgen op het net bij congestie ontstaan uit overproductie van meer dan een variant van duurzaam geproduceerde energie? Kan zij hierbij ingaan op de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen en de mate waarin hierbij rekening is gehouden met de voorspelbaarheid van de levering van de varianten van duurzame energie?

Het systeem van congestiemanagement dient zo simpel mogelijk te zijn om de beheersbaarheid te garanderen en onnodige administratieve lasten te voorkomen.

Indien na het afregelen van niet-duurzame elektriciteit de transportcapaciteit te klein is voor het transport van de duurzame elektriciteit die in het congestiegebied wordt opgewekt, dan zullen de producenten van duurzame elektriciteit deel moeten nemen aan het systeem van congestiemanagement. In die situatie wordt onderscheid gemaakt tussen regelbare en niet-regelbare productie. Deze laatste zal zo lang als mogelijk worden ontzien. In de praktijk betekent dit dat producenten die elektriciteit opwekken met behulp van wind, zon en AVI's als laatste zullen worden gevraagd terug te regelen; zij hebben de hoogste mate van voorrang.

102

Is het de intentie van de regering met haar opmerking dat de efficiëntie van de markt wordt verhoogd door «meer ruimte voor producenten met lage marginale kosten in plaats van dure centrales» te bieden, om de suggestie te wekken dat duurzame energie de burger minder kost dan andere varianten van opwekking? Indien ja, kan de minister middels een berekening aangeven waar zij zich op baseert? Indien nee, waarom kiest de minister dan voor deze formulering?

Wat de burger uiteindelijk betaalt voor zijn stroom begint bij het kostenniveau van de aanwezige centrales. Met de opmerking in de beleidsbrief wordt bedoeld op het feit dat de bouw van nieuwe productie-installaties door het voortschrijden der techniek leidt tot lagere kosten van de elektriciteitsopwekking; dit geldt zowel voor duurzame bronnen zoals zon en wind, als voor thermische bronnen zoals gas- en kolencentrales. Een groter en nieuwer aanbod van elektriciteit leidt dus bij een gelijke vraag tot de inzet van efficiëntere centrales.

103

Kan de regering aangeven waar zij op doelt als zij spreekt van «optimale benutting van de beschikbare transportcapaciteit»?

Met uw Kamer heb ik dit voorjaar uitgebreid gediscussieerd over de wijziging van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit in verband met betere benutting van de netcapaciteit; deze is in de Staatscourant 2009 nr. 92 van 20 mei 2009 gepubliceerd. Deze regeling stelt de netbeheerders in staat hun net optimaal te benutten, omdat zij niet langer uit hoeven te gaan van de theoretische maximum belasting van hun net (de belasting bij gelijktijdige maximale productie van alle producenten en een minimale vraag). De nadere uitwerking van deze regeling vindt plaats in de Netcode.

104

Kan de regering, aangezien het systeem van congestiemanagement «ter overbrugging» dient «van het tijdsverschil tussen realisatie van nieuwe productiecentrales en realisatie van daarvoor benodigde netverzwaring», aangeven waarom niet gekozen is voor het gefaseerd invoeren van duurzaam productievermogen die niet zonder overheids subsidie kan bestaan,

waarbij de snelheid van infasering bepaald wordt door de snelheid waarmee het netwerk uitgebreid kan worden?

In de motie Ten Hoopen (31 200 XIII, nr. 24) heeft uw Kamer verzocht om een voorrangsregeling voor duurzame elektriciteit, om te voorkomen dat «de bouw van duurzame energiecentrales (windmolens, warmtekrachtcentrales) wordt gefrustreerd door een tekort aan transportcapaciteit». Het gefaseerd aansluiten van duurzame projecten acht ik niet in lijn met deze breed door uw Kamer ondersteunde motie.

Daarnaast is in richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen bepaald dat duurzame energie voorrang heeft op dan wel gewaarborgde toegang tot het net. Daarbij worden lidstaten verplicht te zorgen voor passende beheersmaatregelen om belemmeringen voor de productie van duurzame elektriciteit tot een minimum te beperken. Het doel daarvan is middels een grotere energie efficiëntie en een groter aandeel duurzame energie een substantiële bijdrage te leveren aan het pakket maatregelen dat nodig is om te voldoen aan de doelstellingen op het gebied van het verlagen van de broeikasgasemissies. De keuze voor congestiemanagement heeft als doel het behalen van deze doelstellingen te versnellen.

105

Kan de regering aangeven hoe de eventuele noodzaak tot congestiemanagement als gevolg van bouw van nieuw duurzaam productievermogen meeweegt in de subsidieaanvraag?

Productie uit hernieuwbare energiebronnen heeft voorrang op het net en is daarom uitgesloten van deelname aan congestiemanagement. Het draagt in het nu voorgestelde model om die reden ook niet bij aan de kosten daarvan. Het al dan niet toepassen van congestiemanagement in een bepaalde regio is dan ook geen kostenfactor die een rol kan spelen bij een subsidieaanvraag in het kader van de SDE.

106

Kan de regering helder aangeven waar zij op doelt als zij aangeeft dat de netbeheerder «primair alles in het werk moet stellen om te zorgen voor voldoende transportcapaciteit»? Is zij bereid dergelijke definities omwille van hun evidente onduidelijkheid en mogelijk daaruit voortvloeiende foutieve interpretaties te schrappen uit de AMvB? Indien nee, waarom niet?

Een dergelijke definitie zal geen onderdeel vormen van de algemene maatregel van bestuur. De netbeheerder heeft reeds op grond van de artikel 16, 23 en 24 van de Elektriciteitswet 1998 tot taak om zijn netten zodanig uit te breiden of te verzwaren dat hij een ieder kan aansluiten en alle aangeboden elektriciteit kan transporteren. Deze taak is reeds op wettelijk niveau geregeld en hoeft dus niet nader in de algemene maatregel van bestuur te terug te komen. De NMa heeft haar zienswijze op de wettelijke bepalingen op dit punt gegeven in haar visiedocument transportschaarste van begin dit jaar. Daarmee is het reguleringskader voldoende helder.

107

Kan de regering aangeven hoe het kan zijn dat de aansluiting van overcapaciteit ooit tot baten kan leiden? Is de minister bereid deze definitie aan te passen in «bespaarde extra lasten die anders zouden ontstaan als gevolg van het niet aansluiten van reeds gebouwd duurzaam vermogen waar nog geen plaats voor was op het bestaande net», of iets van soortgelijke strekking? Indien nee, waarom niet?

Het wetsvoorstel beoogt om in afwachting van verzwaring of uitbreiding van het net voorrang te geven aan het transport van duurzaam geproduceerde elektriciteit. Daarmee bereikt het een verhoging van de maatschappelijke baten door het eerder op de markt komen van duurzame elektriciteitsproductie.

Daarnaast creëert het wetsvoorstel de mogelijkheid om, in afwachting van verzwaring of uitbreiding van het net, via het congestiemanagement systeem ook nieuwe productie installaties van niet-duurzame elektriciteit versnelde toegang tot transportcapaciteit te verschaffen. Aangezien nieuwe centrales over het algemeen efficiënter zijn dan oude centrales resulteert dit ook in maatschappelijke baten. De kwantificering van deze baten staat verder vermeld in het rapport van ECN.

108

Kan de regering aangeven waarom volgens haar de markt op dit moment niet efficiënt is?

In mijn brief betrek ik niet de stelling dat de energiemarkt in Nederland op dit moment niet efficiënt zou zijn. Wat ik aangeef is dat er potentie bestaat voor meer efficiëntie. Dat kan bereikt worden door de vestiging van nieuwe centrales die, zoals aangegeven in antwoord op vraag 102, een hoger rendement hebben en dus tegen lagere kosten produceren. Door de vernieuwing van het productiepark wordt de hogere efficiëntie bereikt.

109

Kan de regering aangeven waarom dit voorstel de concurrentie op de energiemarkt zal vergroten?

Er wordt eerder ruimte geboden voor meer producenten hetgeen leidt tot een groter aanbod van elektriciteit op de markt. Dit leidt tot grotere concurrentiedruk.

110

Kan de regering aangeven waarom de doelstelling van voorrang voor duurzaam niet is beperkt tot het zekerstellen van transport voor duurzame energie, zoals ook in de Europese wet- en regelgeving voorrang voor duurzaam is geregeld?

Het voorrang geven van duurzame elektriciteit kan niet los gezien worden van een regeling over het verlenen van die voorrang. Een regeling die het transport van duurzame energie zekerstelt zal juist bepalingen moeten bevatten welke transporten dan géén voorrang hebben en dus voorrang moeten verlenen. In een analogie: de aanleg van een vrije busbaan is onvoldoende; het andere verkeer moet ook verboden worden van deze baan gebruik te maken.

111

Waarom is er bij congestie sprake van een overschot aan te produceren elektriciteit? Kan er gesteld worden dat er ook sprake kan zijn van een tekort aan transportcapaciteit? Kan er gesteld worden dat er ook sprake kan zijn van een tekort aan vraag?

De netbeheerders hebben een wettelijke taak om ten allen tijde te voorzien om voldoende transportcapaciteit ter beschikking te hebben om te voldoen aan de vraag. Een overschot aan productie hoeft geen probleem te zijn, zolang het net hier maar op is toegerust. Omdat Nederland decennia lang een netto importerend land is geweest is er in de huidige situatie al snel sprake van transportschaarste. Er zijn meerdere oorzaken mogelijk die transportschaarste kunnen veroorzaken. De meest voorkomende oorzaak die nu optreedt of die mogelijk zal optreden is dat er meer

installaties worden bijgebouwd dan dat de netcapaciteit toelaat. Een andere oorzaak is dat de elektriciteitsvraag die vrijwel constant is in een specifiek gebied relatief abrupt kan wegvallen, bijvoorbeeld vanwege het stilzetten van een fabriek door de economische recessie. Daardoor ontstaat op korte termijn een grotere behoefte aan transportcapaciteit om het teveel aan productie af te voeren naar een andere regio. Als deze capaciteit er niet is, is congestie het gevolg. Een lokaal overaanbod aan elektriciteit is wellicht een betere beschrijving dan overschot. Ik verwijs hier tevens naar het antwoord op vraag 56.

112

Hoe kan er een overschot aan te produceren elektriciteit zijn, als het net altijd in evenwicht moet zijn? Wordt niet elke afgenomen megawattuur elektriciteit vlak daarvoor geproduceerd?

Een lokaal overaanbod aan elektriciteit is wellicht een betere beschrijving dan overschot. Het is juist dat het elektriciteitsnet en de daarbij horende invoeding (productie) en afname (vraag) altijd in balans dienen te zijn. De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft tot taak om deze balans te handhaven. In dat opzicht kan er nimmer een overschot of een tekort aan te produceren elektriciteit zijn. Als gevolg van een beperkte transportcapaciteit kan er echter wel lokaal een overaanbod van in te voeden elektriciteit ontstaan. Congestie management zorgt er voor deze transportschaarste tijdig te signaleren, vervolgens voorrang te geven aan duurzame elektriciteit, de selectie te maken van de af te regelen elektriciteitsproducent in het congestiegebied en tot slot de selectie van de op te regelen elektriciteitsproducent buiten het congestiegebied. Ik verwijs hier tevens naar het antwoord op vraag 56.

113

Hoe gaat de regering om met oude centrales buiten het congestiegebied, waarvan de marginale kosten vaak hoger zijn dan van de nieuwe centrales? Hoe krijgen deze centrales een prikkel om de efficiëntie van de markt te verhogen?

Oude centrales buiten het congestiegebied zullen, gegeven hun hoge marginale kosten, weinig winst maken in de markt. Ook ten tijde van congestie zullen ze niet opgeregeld worden als ze (te) hoog in de biedladder staan (dus geen extra productie en geen extra winst). De efficiëntie van de markt wordt verhoogd als moderne efficiëntere centrales de rol van de oude centrales overnemen; de oude centrales hebben dus géén rol in het verhogen van de efficiëntie, tenzij ze worden gemoderniseerd.

114

Is het juist dat bij de berekening van kosten en baten wordt uitgegaan van een in beginsel onbeperkte groei van productiecapaciteit. Alleen op deze wijze kan immers prijsconcurrentie ontstaan en lagere tarieven? Is een dergelijke veronderstelling realistische gegeven alle beleidsdoelstellingen die betrekking hebben op het reduceren van CO₂ uitstoot en het beprizen daarvan?

ECN is bij de berekening van de kosten en baten van congestie management uitgegaan van de huidige marktprincipes waarbij sprake is van een zich stelselmatig vernieuwende elektriciteitsmarkt. In deze markt worden regelmatig verschillende investeringen gedaan ten behoeve van de productiecapaciteit voor elektriciteit. Enerzijds betreffen dit aanpassingen aan oude centrales ter verbetering van de efficiency, anderzijds nieuwe centrales ter vervanging van oudere, minder efficiënte centrales. Er is dus stelselmatig sprake van vervanging en vernieuwing van centrales. Dat betekent dus niet dat er alleen baten zijn als de productiecapaciteit onbe-

perkt blijft groeien. In een concurrerende markt met gelijkblijvende productiecapaciteit bestaat er tevens een prikkel tot verhoging van de efficiency. Dat betekent dat oude centrales worden vervangen door nieuwe productiemethoden en moderne technologie om kostenefficiënter te kunnen produceren. Naast kostenefficiëntie bestaat er door een nationaal plafond van emissierechten tevens een financiële prikkel voor het verhogen van het aandeel duurzaam geproduceerde elektriciteit. Zodoende worden de doelstelling van een schone en betaalbare energievoorziening gewaarborgd.

115

Hoe kijkt de regering aan tegen de milieu effecten van het nieuwe aansluitbeleid in het licht van de duurzaamheidsdoelstellingen van Nederland en de EU?

De wijziging van de bepalingen rond het aansluiten en transporteren van elektriciteit moet gezien worden als een aanvulling op de bestaande bepalingen die de aansluit- en transporttaak van de netbeheerder beschrijven. Deze bepalingen zijn positief voor het op korte termijn aansluiten van duurzame productie-installaties. Echter, de duurzaamheidsdoelstellingen zijn op langere termijn geformuleerd waardoor het nieuwe aansluitbeleid hierin slechts een ondergeschikte betekenis heeft.

116

De regering stelt dat de congestiekosten van het opregelen worden geraamd op EUR 30–47 miljoen per jaar. Volgens de minister wegen deze kosten niet op tegen de baten van het nieuwe aansluitbeleid die worden geschat op 450–750 miljoen euro per jaar. Houdt de minister hierbij rekening met de kosten die optreden als gevolg van de milieu-effecten van de CO₂ uitstoot door kolencentrales? Zo nee, kan de minister een berekening maken waarbij deze effecten wel worden meegenomen?

Vooropgesteld staat dat klimaatbelangen bij de productie van elektriciteit worden gereguleerd door het beperkt afgeven van emissierechten en het subsidiëren van duurzame elektriciteit. Het wetsvoorstel dient geen specifiek milieubelang anders dan het wegnemen van transportbelemmeringen voor duurzame elektriciteit. De kosten of baten ten gevolge van milieueffecten zijn dan ook niet meegenomen in de berekening die ECN heeft uitgevoerd.

Het wetsvoorstel zal wel bijdragen aan een versnelde toegang tot het net voor nieuwe producenten in de gebieden met transportschaarste, de verhoging van de concurrentie, efficiency en duurzaamheid van het productiepark in Nederland en een betere benutting van de netcapaciteit gedurende de periode dat een verzwaring of uitbreiding van het net wel gewenst maar nog niet gerealiseerd is.

De baten van het nieuwe aansluitbeleid worden gerealiseerd doordat nieuwe producenten met lage variabele kosten de producenten met hoge kosten uit de markt drukken. Deze nieuwe producenten zijn met name windproducenten en kolen-biomassa-centrales. Daarbij krijgen ondermeer windproducenten onbelemmerde toegang tot het net. Het netto CO₂-effect is niet berekend.

117

Op welke manier denkt de regering via het voorgestelde systeem de netbeheerder voldoende prikkels te geven om een situatie van congestie zo snel mogelijk op te lossen?

Met dit antwoord geef ik tegelijkertijd een reactie op de vragen 139 en 144. De transportschaarste is naar mijn mening geen gevolg van onvoldoende prikkels voor investeringen bij de netbeheerder. In mijn eerdere

briefen aan uw Kamer en in het visiedocument van de NMa is uitgebreid omschreven hoe de congestie is ontstaan en zal ontstaan in de toekomst. Congestie is voor een deel niet te voorkomen, maar het is wel zaak dat de netbeheerder voldoende middelen heeft om daar waar mogelijk congestie te voorkomen. De verbeterde investeringsruimte in het onderhavige wetsvoorstel dient daar ondermeer voor. Daarnaast zet de wijziging van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit in verband met de betere benutting van netcapaciteit de netbeheerder aan om de maximale transportcapaciteit beter te benutten.

Als het gaat om welke prikkel de netbeheerder heeft om te investeren in uitbreiding en onderhoud van het netwerk en om nieuwe partijen aan te sluiten, dan bestaat deze allereerst uit de wettelijke taak die de netbeheerder reeds heeft op basis van de Elektriciteitswet 1998. De netbeheerder heeft de verplichting te zorgen voor voldoende transportcapaciteit en producenten aan te sluiten. Het is de NMa die toezicht houdt op de juiste invulling van deze taak van de netbeheerder. Daarnaast kunnen met bovengenoemde regeling meer partijen worden aangesloten op het elektriciteitsnet. De netbeheerder wordt namelijk geacht ook bedrijfsvoeringinstrumenten te hanteren om daarmee transport mogelijk te maken. Om deze tijdelijke situatie op te lossen zal de netbeheerder zo snel mogelijk investeren in zijn net. Daarnaast dient de netbeheerder aan te tonen dat congestiemanagement nodig is. Hij dient daarbij aan te geven wat de redenen zijn dat er onvoldoende transportcapaciteit is, inclusief het plan om de congestie op te lossen.

Kosten van congestie bij de netbeheerder leggen beschouw ik niet als een gewenste situatie. Als de netbeheerder deze kosten niet mag socialiseren zou dit bovendien contraproductief kunnen zijn omdat de netbeheerder dan minder middelen heeft om investeringen te doen.

118

Klopt de aanname dat in geval van congestie gascentrales zullen afschakelen, en kolencentrales zullen doorproduceren. Zo ja, kan worden toegelicht waarom deze keuze wordt gemaakt?

In de beschouwde modellen voor congestiemanagement wordt gewerkt met een marktgeöriënteerde selectie van de af te regelen centrale. Op basis van biedingen wordt die centrale gekozen die het beste bod heeft ingediend. De verwachting is dat dit vaak een gascentrale zal zijn. Deze verwachting is gebaseerd op de uitkomst van de dagelijkse elektriciteitsmarkt: daar worden gascentrales als laatste gecontracteerd om stroom te leveren omdat de gascentrales als middel- en pieklastcentrales de hoogste variabele kosten hebben. Het is dus geen keuze om gascentrales terug te regelen, maar de verwachte uitkomst van het gekozen systeem.

119

Wordt er bij de toerekening van kosten aan grijze producenten rekening gehouden met nieuwe toetreders en bestaande producenten?

Nieuwe toetreders worden in verband met het non-discriminatieprincipe niet anders behandeld dan reeds gevestigde producenten en vice versa. Ik verwijs hier tevens naar het antwoord op vraag 15.

120

Worden de kosten verdeeld over alle grijze producenten of betaalt alleen de producent die afregelt voor de kosten die worden gemaakt?

In een congestiegebied betalen alle producenten die meedoen aan het systeem van congestiemanagement evenredig mee aan de kosten voor

congestiemanagement. Om verwarring over het begrip «betalen evenredig mee aan de kosten voor congestiemanagement» te voorkomen merk ik op dat het bod dat de producent aan de netbeheerder betaalt om te worden afgeregeld geen onderdeel vormt van de «kosten voor congestiemanagement» die hier aan de orde zijn. Omdat deze producent wordt afgeregeld bespaart hij op de variabele kosten die hij normaal gesproken maakt bij de productie van elektriciteit. Hij levert echter wel contractueel aan zijn afnemer en wordt daar door de afnemer voor betaald. Het betalen van het bod betekent dus niet dat de producent die wordt afgeregeld twee keer moet betalen voor de kosten voor congestiemanagement. Ook hij wordt één keer belast voor de kosten voor congestiemanagement. Daarnaast betaalt hij zijn uitgespaarde variabele kosten. Zou hij deze uitgespaarde variabele kosten niet betalen, dan zou deze producent bij iedere afregelactie veel winst maken. Hij hoeft echter ook geen verlies te maken: zijn bod zal gebaseerd zijn op zijn eigen waardering van de uitgespaarde variabele kosten en hij zal dus minimaal een neutrale uitkomst nastreven.

121 en 122

Kan de regering helder aangeven waarom het «uitermate lastig» is «harde uitspraken te doen over de verwachte hoogte van» de kosten van congestiemanagement?

Kan de regering aangeven waarom zij een raming van tussen de 30 en 47 miljoen robuust genoeg acht om de conclusie te trekken dat de kosten slechts een fractie van de verwachte baten bedragen, in het licht van haar opmerking dat deze kosten «uitermate lastig» te ramen zijn?

De analyse die ECN heeft uitgevoerd is gebaseerd op scenario's en geeft derhalve geen volledige zekerheid over de absolute bedragen. Wel bestaat er een duidelijke relatieve verhouding tussen de kosten en baten: in elk scenario zijn de kosten slechts een fractie van de verwachte baten. Deze relatie is te verklaren omdat baten en kosten beide afhangen van dezelfde parameter: de hoeveelheid nieuw vermogen. Een hogere raming daarvan leidt zowel tot meer concurrentie en de baten van een lagere elektriciteitsprijs als tot meer congestie en hogere kosten.

De absolute hoogte van de baten en de kosten van het congestiemanagementsysteem hangt af van welk scenario voor Nederland en voor Noordwest-Europa uiteindelijk gerealiseerd zal worden. Dus hangt het van een veeltal factoren af, waaronder de incidentie en de hoogte van de biedingen die door marktpartijen worden gedaan voor het op- en afregelen. Hoe vaak daadwerkelijk congestie zal voorkomen, hangt daarbij onder andere af van het tempo en de omvang van nieuwe investeringen in productiecapaciteit in relatie tot de beschikbare transportcapaciteit. Daarnaast spelen onder andere de ontwikkeling van import en export van elektriciteit en de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs een rol. Bij de biedingen zelf speelt de inschatting van de marktprijs (die bijvoorbeeld weer afhankelijk is van weersinvloeden) een belangrijke rol. Aangezien veel van deze factoren niet vaststaan voor de komende jaren is het heel lastig te voorspellen wanneer en hoe vaak er congestie zal plaatsvinden, hoe zwaar de congestie zal zijn en daarom tot welke totale kosten van congestiemanagement dit zal leiden.

123

Kan de regering aangeven hoe de «prikkel» exact werkt die niet-duurzame producenten krijgen om de productie beperkt te houden?

Hoofdprincipe van de huidige wet- en regelgeving op het gebied van transport is de koperen plaat gedachte. In gebieden waar sprake is van transportschaarste gaat dat principe tijdelijk niet op. Partijen moeten

inschikken. Door de kosten primair te laten neerslaan bij de partijen die direct invloed kunnen uitoefenen op de mate waarin congestie ontstaat, moet er een bedrijfseconomische afweging gemaakt worden over de kosten en baten van het voorgenomen productievolume. Doordat congestie voor bijna alle producenten in het congestiegebied kosten oplevert hebben zij een prikkel om geen congestie te laten ontstaan en dus hun aanbod enigszins beperkt te houden.

124

Kan de regering helder aangeven hoe de berekening verloopt waaruit zou blijken dat de grijze producenten de baten van het eerder realiseren van nieuw productievermogen zouden ontvangen?

Nieuwe producenten van zowel duurzame als niet-duurzame elektriciteit behoeven na de inwerkingtreding van dit voorstel niet te wachten met produceren tot de uitbreiding of verzwaring van het net gereed is. Daardoor profiteren deze producenten van de baten. Deze baten bestaan uit het eerder kunnen produceren en verkopen van elektriciteit en het niet nodeloos stilstaan van productiecapaciteit. De exacte berekening van deze baten is vastgelegd in het rapport van ECN.

125

Is onderscheid bij de kostenallocatie van congestiemanagement binnen de groep van grijze producenten (juridisch) toelaatbaar? Is er onderzocht of dit onderscheid bij verdeling van deze significante kosten marktverstorende effecten heeft of kan hebben? Zo ja, kan de uitslag hiervan publiek gemaakt worden? Zo neen, waarom niet?

Het wetsvoorstel biedt ruimte voor het differentiëren van tarieven naar verschillende afnemers. Deze differentiatie moet dan wel geschieden op non-discriminatoire en transparante gronden. Daarom is in de tweede nota van wijziging geregeld dat de producenten waarop congestiemanagement van toepassing is, oftewel de producenten die daaraan deelnemen, de kosten van congestiemanagement dragen. Hiermee worden producenten van duurzame elektriciteit niet per definitie uitgesloten van het dragen van de kosten: als zij onder congestiemanagement vallen dan worden de kosten voor congestiemanagement ook bij hen in rekening gebracht. Daarmee wordt voldaan aan de juridische eisen die aan een dergelijk onderscheid worden gesteld.

Elk systeem van congestiemanagement zal in zekere mate een marktverstorend effect hebben. Er zijn twee redenen waarom deze verstoring gerechtvaardigd is. Ten eerste het verzekeren van de doelstellingen van voorrang voor duurzaam. En ten tweede het beperken van het risico op gaming door marktpartijen en van congestie door het introduceren van een financiële prikkel. Gezien het feit dat de geraamde kosten door ECN zijn gemaximeerd op 47 mln. per jaar, terwijl daar aanzienlijk hogere baten tegenover staan, acht ik dat verantwoord.

127

Waarom stelt de regering dat de baten van nieuw productievermogen bij de grijze producenten terecht komen en zij daarom voor de kosten van congestiemanagement moeten betalen, als de baten van congestiemanagement voor 45–60% terecht komen bij consumenten?

Er zijn verschillende redenen om de kosten van congestiemanagement bij de producenten binnen het congestiegebied neer te laten slaan. De belangrijkste daarvan is om de producenten een prikkel te geven de kosten van het congestiemanagementsysteem te beperken. Een andere reden, waaraan hier gerefereerd wordt, is dat een groot deel van de baten tevens terecht komen bij de producenten. Dit zijn de baten gerelateerd aan

het eerder kunnen benutten van transportcapaciteit totdat de verzwaring of uitbreiding van het net gereed is. Dus tevens op basis van het profijtbe-ginsel is het verdedigbaar dat een groot gedeelte van de kosten bij de producenten wordt neergelegd. Hiermee heb ik ook antwoord gegeven op vraag 136.

128

Wat is de door de minister gehanteerde definitie van redelijk?

Ik verwijs u hiervoor naar het antwoord op de vragen 189 en 190.

129

Hoe bepaalt de regering dat de baten en de kosten op gelijke wijze neerslaan in de markt?

De kosten en baten slaan op gelijke wijze neer in de markt: primair bij de producenten en via de bestaande marktrelaties in de markt. Hier wordt gerefereerd aan hoe de kosten of baten die producenten ondervinden, in een goed concurrerende markt uiteindelijk worden doorberekend aan de klanten. De gelijke wijze slaat hier dus op de manier waarop de kosten en baten zich doorvertalen in de markt en niet over een gelijkstaande verde-ling tussen de kosten en baten voor producenten en consumenten.

130

Verwacht de regering dat de kosten van de installatie van het congestie-managementsysteem bij TenneT 45–60% van de totale kosten van congestiemanagement bedragen, aangezien de baten en de kosten op gelijke wijze neerslaan in de markt?

In mijn brief schrijf ik dat de baten van het eerder aansluiten van nieuw vermogen voor 45 à 60% bij de consumenten terecht zullen komen. Er is geen relatie met de kosten van de installatie van een congestiemanage-mentsysteem bij TenneT. Deze kosten zullen veel geringer zijn. Voor het overige verwijs ik naar het antwoord op vraag 127.

131

Wat bedoelt de regering met het maken van de juiste commerciële afwe-gingen op basis van de marginale kostprijs?

De marginale kosten zijn de kosten die de productie van één extra product met zich meebrengt. Bedrijven optimaliseren hun winst door het punt op te zoeken waar marginale kosten gelijk zijn aan marginale opbrengsten. Een model voor congestiemanagement moet bedrijven in staat stellen om binnen de grenzen van netveiligheid zo optimaal mogelijk marktconform te handelen.

132

Worden de juiste commerciële afwegingen in de visie van de regering niet gemaakt op basis van de totale kostprijs?

Gangbare economische theorie leert dat bedrijven hun dagelijkse produc-tiebeslissingen baseren op de marginale kostprijs. Immers, de vaste lasten van een centrale zijn niet meer beïnvloedbaar en produceren levert geld op zodra de opbrengst hoger is dan de marginale kostprijs. Vandaar dat biedgedrag van de producent in het kader van congestie, zoals ik in voor-gaand antwoord heb gezegd, gerelateerd zal zijn aan marginale kosten van de inzet van productievermogen. Investeringsbeslissingen worden doorgaans wel gebaseerd op basis van totale kostprijs.

133

Wordt er in de gevallen waarbij het voorkomt dat een producent in korte tijd met congestie in het gebied wordt geconfronteerd, bijvoorbeeld door externe factoren als vraaguitleg, onderscheid gemaakt in de afbakening van congestieperiode en congestiegebied? Hoe wordt voorkomen dat onnodige procedures ontstaan over de definitie van congestiegebied?

De netbeheerder zal de mogelijkheid tot het ontstaan van congestie signaleren en het potentiële congestiegebied vaststellen. De technische eigenschappen van het net bepalen de vorm en omvang van het congestiegebied: het is de verzameling producenten en afnemers die invloed hebben op de elektriciteitstransporten door het kritische punt in het net. Deze eigenschappen kunnen onnodige procedures voorkomen, maar vanwege het feit dat de kostenfactor een grote rol kan spelen zijn juridische procedures nooit uitgesloten.

134

Kan de regering onderbouwd aangeven waarom zij het niet wenselijk acht om duurzame producenten aan hun eigen voorrang te laten meebetalen, als zij zelf constateert dat de kosten voor het systeem «een fractie van de verwachte baten» betreffen en het evident is dat de duurzame producenten de baten van de eigen aansluiting op het net zullen genieten?

In de transitie naar een duurzame energievoorziening is het essentieel om belemmeringen weg te nemen voor duurzame energie. Daar waar er transportschaarste kan gaan optreden is het dus ook zaak om er voor te zorgen dat de productie van duurzame energie hier geen nadelen van ondervindt. Als duurzame energie voor zijn eigen voorrang zou moeten betalen werpt dit een ongewenste drempel voor duurzame productie op. Richtlijn 2009/28/EG ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen schrijft daarbij het volgende voor: «De lidstaten zorgen ervoor dat passende netwerk- en marktgerelateerde beheersmaatregelen worden getroffen om de belemmeringen voor uit hernieuwbare energiebronnen geproduceerde elektriciteit tot een minimum te beperken.»

Bovendien hebben producenten van duurzame elektriciteit door hun voorrang geen mogelijkheden om invloed uit te oefenen op (het beperken van) de kosten van congestiemanagement. Dit betekent dat als de kosten bij deze producenten terecht zouden komen, zij door toedoen van producenten van niet-duurzame elektriciteit te maken kunnen krijgen met hogere kosten dan wenselijk wordt geacht voor de transitie naar een duurzame energievoorziening.

135

Kan de regering, gelet op onder andere de mogelijkheid om bijvoorbeeld windmolens stil te zetten, aangeven op basis van welke criteria zij duurzame elektriciteit als regelbaar danwel niet regelbaar beschouwd?

Hiervoor verwijs ik naar mijn antwoorden op de vragen 147, 148, 150 en 157.

136

Kan de regering aangeven hoe zij de gehele of gedeeltelijke overheveling van de kosten voor het systeem op niet-duurzame producenten ziet voortkomen uit het profijtbeginsel? Als de baten naar de eindverbruikers vloeien, waarom is het dan logisch dat de kosten worden gedragen door de producenten, op basis van het profijtbeginsel? Zijn het niet de eindverbruikers die het profijt hebben?

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 127.

137

Kan de regering aangeven waarom TenneT niet zelf de verantwoordelijkheid neemt om uitvoering te geven aan congestiemanagement, maar de opening laat om dit over te dragen aan derden, waarvoor een wetswijziging nodig is; is dit niet primair een verantwoordelijkheid van de netbeheerder, dezelfde netbeheerder die investeringen moet uitvoeren om het net op orde te krijgen?

Congestiemanagement wordt met dit wetsvoorstel een wettelijke verantwoordelijkheid voor de netbeheerder. De mogelijkheid voor een netbeheerder om een derde taken te geven bij het uitvoeren van congestiemanagement lag besloten in het systeem voor congestiemanagement dat ik heb beschreven in mijn beleidsbrief. Hierbij moest worden gedacht aan de APX. Nu het systeem voor congestiemanagement system redispatch zal worden, is de rol van de APX minder evident. Desalniettemin kan een netbeheerder de wens hebben een deel van de taken die betrekking hebben op congestiemanagement uit te besteden aan een derde. Het uitvoeren van taken zal altijd onder verantwoordelijkheid van de netbeheerder plaatsvinden. Een netbeheerder kan zijn verantwoordelijk dus niet uit de weg gaan door een derde in te schakelen bij het uitvoeren van congestiemanagement.

138

Waarom stroken voorrrang voor duurzaam bij transport en het daaraan meebetalen niet met elkaar: in de visie van de regering?

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 134.

139

Op welke manier wordt de netbeheerder geprikkeld om te voorkomen dat congestie optreedt? Welke nadelen ondervindt de netbeheerder van het optreden van congestie?

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 117.

140

Op welke manier kunnen producenten die produceren voor verbruikers in het buitenland verantwoordelijk worden gehouden voor congestie op het Nederlandse net? Welke rol kan aanpassing van het landelijk uniform transporttarief (LUP) in de Tarieencode daarin spelen?

Het huidige wettelijke kader biedt non-discriminatoire toegang tot het net voor alle producenten en eindgebruikers. Een toetsing van het doel van de productie is niet aan de orde. Wie of wat transportschaarste veroorzaakt kan bovendien niet eenduidig worden vastgesteld omdat dit in elke situatie anders kan zijn. Al jaren kent Nederland een netto-import van elektriciteit. Hierdoor kan worden gesteld dat de Nederlandse afnemer daardoor lagere prijzen voor zijn stroom heeft betaald op kosten van de Duitse, Belgische of Franse afnemer. Pas recent is er sprake van een geringe netto export naar het buitenland. Overigens is mogelijke aanpassing van het LUP onderdeel van de herziening van het reguleringskader waar ik momenteel aan werk. Ik ben voornemens u medio 2010 mijn visie op het reguleringskader te doen toekomen.

141

Stroomproductie van afvalverbrandingsinstallaties krijgt voorrang in geval van congestie. Waarom is hierbij geen parallel getrokken met stroomproductie van productiegassen zoals bij Corus het geval is? Is de minister bereid alsnog ook deze stroom voorrang bij duurzaam te verlenen?

Voor dit antwoord zij verwezen naar de reactie op vragen 12 en 65.

142

Welke omstandigheden kunnen het uitbesteden van taken op het gebied van veilen door netbeheerders noodzakelijk maken?

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 137.

143

Sluit de door de regering voorgestane oplossing aan bij de oplossingen die andere landen binnen de Noord-West-Europese elektriciteitsmarkt hebben gekozen? Welke verschillen en overeenkomsten zijn er?

Zie het antwoord op de gelijklopende vraag 19.

144

Als de regering voorstelt om de netbeheerder geen kosten voor rekening te brengen, op welke manier denkt de regering dan wel via het voorgestelde systeem de netbeheerder voldoende prikkels te geven om een situatie van congestie zo snel mogelijk op te lossen?

Ik verwijs u hiervoor naar het antwoord op vraag 117.

145

Wordt het besluit tot investering in een centrale ook niet veel eerder genomen dan dat congestie fysiek aan de orde kan zijn? Waarom moeten producenten van grijze elektriciteit dan wel de kosten betalen voor congestiemanagement en TenneT niet?

Zie het antwoord op vraag 94.

146

Hoe wordt door de regering omgegaan met een must-run eenheid, zoals een warmtekrachtcentrale, die niet hoogrenderend is, maar wel de stadsverwarming levert?

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 65.

147

Waarom is water niet afregelbaar?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik u naar het onderstaande antwoord op vraag 148 over wind. Voor water geldt namelijk exact hetzelfde.

148

Waarom is wind niet afregelbaar?

In de beleidsbrief is aangegeven dat windenergie niet regelbaar is. Dat heeft met name betrekking op de onmogelijkheid om de gebruikte bron op te slaan en om op te regelen. Zeker moderne windmolens kunnen in bepaalde mate wel iets minder produceren (afregelen) door de wieken in iets schuinere stand te zetten. Daarbij gaat echter een deel van de windenergie verloren. De hoeveelheid wind is een niet beïnvloedbare bron die het maximum van de productie bepaalt.

Maar de doelstelling van de voorstellen is nu juist dat de maximale benutting van duurzame energie veilig te stellen; windmolens moeten dus niet worden afgeregeld en toegang tot het net moet verzekerd zijn. In tegenstelling tot wind zijn er andere duurzame bronnen die het voordeel

hebben dat de gebruikte bron tijdelijk opgeslagen kan worden en in een latere fase alsnog kan worden benut.

149

Kan de regering aangeven waarom kernenergie, aangezien deze productiemethode CO₂-neutraal is, geen aparte categorie is?

In de nota naar aanleiding van het verslag (TK 2009–2010, 31 904, nr. 7) heb ik aangegeven dat richtlijn 2009/28/EG en de tweede en derde elektriciteitsrichtlijn geen ruimte bieden voor het hanteren van de uitstoot van schadelijke stoffen als criterium voor het maken van onderscheid tussen producenten in relatie tot voorrang voor duurzaam.

150

Waarom is afvalverbranding niet regelbaar?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 65.

152

Is overwogen een systeem te kiezen waarbij de netbeheerders volledig de kosten van congestiemanagement betalen? Hierbij zouden de transportkosten niet meer uitsluitend verrekend kunnen worden in de eindgebruikerstarieven. Een deel zou ook verrekend kunnen worden in het transporttarief voor producenten, door bijvoorbeeld het LUP op 20% te stellen. Engeland, Ierland en bijvoorbeeld de Scandinavische landen zouden hiermee werken.

Zie hiervoor de antwoorden op vragen 84 en 94.

153

Op welke wijze is de overgang tussen het bestaande systeem van congestiemanagement en de nieuwe amvb voorzien?

Het nieuwe systeem wordt alleen van kracht op het moment dat een netbeheerder potentiële congestie constateert en een congestiegebied vaststelt. Op dit moment is er alleen in het Westland sprake van congestie. TenneT verwacht dat die congestie verdwijnt in 2010, na het in gebruik nemen van een zwaardere transformator. Prognoses van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet laten zien dat vanaf 2012 opnieuw congestie van relatief grote omvang wordt verwacht. Het wetsvoorstel zal dan van kracht zijn. Hierdoor zal er feitelijk geen sprake zijn van de overgang van een congestiegebied van het huidige systeem naar een nieuw systeem. Mocht de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel later in werking treden dan de geprognosticeerde congestie, dan zal het systeem van voorrang voor duurzaam en het systeem van congestiemanagement op een zodanige datum in werking treden dat netbeheerders en producenten enige tijd hebben gekregen om zich op het nieuwe systeem voor te bereiden.

154

Om gaming in te perken is in de praktijk nodig dat er meer dan één fossiele producent in staat is het benodigde afregelvermogen te leveren. Is voorzover te voorzien in de meeste gevallen sprake van meer dan 1 fossiele producent?

Het is juist dat er voor de beperking van strategisch marktgedrag en een goede prijsvorming het van belang is dat er meerdere producenten zijn om in te bieden op zowel het afregelen als het opregelen. Het systeem is niet onmogelijk met slecht 1 producent die tijdig kan af of opregelen, maar het systeem is minder efficiënt en het risico op hoge kosten wordt

erg groot. De ruimte om hiermee om te gaan is mede afhankelijk van de vaststelling van de grootte van een congestiegebied en de exacte systematiek die wordt gebruikt voor het inkopen van regelvermogen door TenneT. Ik zal dit bij de nadere detailinvulling van het systeem voor congestiemanagement in de uitvoeringsregelgeving nadrukkelijk aandacht besteden aan mogelijkheden om deze risico's beheersbaar te houden.

155

Wordt met de selectie van bepaalde centrales de uitkomst van de afregelgeving bedoeld? Of vindt toch een handmatige selectie plaats? En waar is die dan op gebaseerd?

De «selectie» van centrales zal altijd geschieden op basis van de uitkomsten van een biedladder. Het mechanisme zorgt er daarbij intrinsiek voor dat de centrale met de hoogste marginale kosten daarbij als eerste binnen het congestiegebied wordt afgeroepen om terug te regelen.

156

Is het juist dat situatie 2 en 3 zich slechts in zeer extreme situaties zullen voordoen? Het terugregelen van fossiel gestookte centrales zal toch in bijna alle gevallen voldoende zijn om het schaarsteprobleem op te lossen?

Gezien de samenstelling van het productiepark in Nederland ga ik ervan uit dat dit inderdaad het geval zal zijn.

157

Hoe kan, in het extreme geval van situatie 3, niet-regelbaar vermogen worden teruggeregeld? Dit vermogen is toch niet regelbaar?

Zoals ik heb aangegeven bij de antwoorden op de vragen 147, 148 en 150 heeft de definitie van regelbaarheid vooral te maken met het feit dat de bron niet kan worden opgeslagen. Indien nodig kan elke installatie altijd geheel worden uitgeschakeld of gedeeltelijk worden teruggeregeld. Dat gaat bij niet-regelbare productie dan echter altijd gepaard met of relatief hoge kosten door het verlies van bruikbare opwekkingsbronnen (wind, zon of water). Voorts zijn er in het geval van afvalverbranding ook risico's voor het milieu omdat de uitstoot van vervuilende stoffen bij het terugregelen kan toenemen.

158

Hoe wordt rekening gehouden met de specifieke gasen warmtemarkt? Hoe wordt rekening gehouden met de korte termijneffecten zoals stop-start-bedrijf; het afzeggen van gasleveringen, het effect van regelvermogenverplichtingen in congestiegebieden en minimumvermogen?

Op gelijke wijze als beschreven in mijn antwoord op vraag 24 over «take-or-pay»-gascontracten, zullen de in deze vraag geschetste factoren vertaald worden in de financiële achtergrond voor het uiteindelijke bod om af te regelen.

159

Geldt het voorgestelde systeem van congestiemanagement ook voor regionale netbeheerders?

Ja, dat is correct.

161

Kan de regering nader toelichten waarom er geen opvolging is gegeven aan de consultatie die is uitgeschreven door EZ inzake het rapport van Brattle Group en D-cision (Kamerstuknr. 31 904, nr. 10, bijlage 4)?

Op basis van de consultatie omtrent het D-cision rapport deze zomer heb ik een goed beeld kunnen vormen van de mening van marktpartijen over de verschillende modellen. Vervolgens heeft er aan de hand van de beleidsbrief van 16 november jl. een nadere consultatie van marktpartijen plaatsgevonden. Hier ben ik nader op ingegaan in de inleiding bij deze antwoorden.

162

Heeft de regering scenario's voorhanden in het geval alle grijze productie moet afregelen als gevolg van grote congestie? Kan duurzaam voldoende leveringszekerheid waarborgen indien grijs volledig is afgeregeld in geval van plotselinge grote toename van vraag? Of wordt dit anders geregeld?

Een scenario waarin alle grijze productie in Nederland moet afregelen is niet denkbaar. In dat geval zou heel Nederland tot congestiegebied moeten worden aangemerkt en kan een netbeheerder niet buiten het congestiegebied opregelen. Omdat de marktpartijen dagelijks energieprogramma's en transportprognoses indienen is op voorhand de vraag naar elektriciteit uur voor uur bekend. De inzet van centrales, duurzaam of niet-duurzaam, is op het volgen van dit vraagpatroon afgestemd. Het is correct dat het afregelen ten gevolge van congestie noodzaakt tot een bijstelling van de energieprogramma's en transportprognoses, maar ook als alle grijze productie in het congestiegebied is afgeregeld, zal in het opregelen buiten het congestiegebied terdege rekening worden gehouden met de vraagfluctuaties. Het aanwezige productiepark zal deze fluctuaties zonder problemen kunnen volgen.

163

Heeft de regering de CWE-partijen geraadpleegd over het voorgestelde systeem? Indien nee, waarom niet?

De CWE partijen in het buitenland zijn niet rechtstreeks geraadpleegd ten aanzien van het door mij voorgestelde systeem. Middels de betrokkenheid van mijn ambtenaren, de NMa en TenneT ben ik nauw betrokken bij de discussies die plaatsvinden in het pentalateraal forum in de CWE-regio. Op die wijze, en op basis van de Verordening heeft toetsing plaatsgevonden of het systeem voldoet aan de Europese eisen.

165

Wat gebeurt er met mogelijke opbrengsten voor de netbeheerder, als de betaalde toeslag meer is dan de opregelkosten? Mag hij deze houden? En wat voor gevolgen heeft dat voor mogelijke gaming vanuit de netbeheerder?

Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar vraag 30.

166

Hoe wordt gaming door de netbeheerder in het voorgestelde model beperkt? Hoe kan daarop toezicht worden gehouden door de Energiekamer?

Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar vraag 30.

167

Klopt het dat TenneT in het voorgestelde model (twee keer) geld kan verdienen, dankzij de overname van E.on Netz, namelijk door het sturen van de flows vanuit Duitsland door Nederland (en door het voorgestelde congestiemanagementsysteem)? In het voorgestelde systeem krijgt TenneT immers een toeslag, terwijl onbekend is of de gehele toeslag

wordt gebruikt om op te regelen. Levert dit een perverse prikkel voor TenneT op? Hoe gaat de Minister hiermee om?

Voor het antwoord op de vraag verwijs ik naar vraag 30. Een relevante reactie kan ook worden aangetroffen in het antwoord op vraag 42.

174

Wie voert de selectie van de duurste centrales uit?

Verwezen zijn hiervoor naar het antwoord op vraag 155.

177

Moet er bij de biedingen een plaats van herkomst en een onderscheid groen/grijs worden ingevoerd? Voor wie is dat zichtbaar? Wat zijn de verwachte ICT-implementatiekosten voor APX, TenneT en de producenten?

Voor het eerste deel van deze vraag verwijs ik, gelet op het alternatieve systeem dat wordt voorgesteld, naar de inleiding van deze beantwoording.

De ICT kosten zijn moeilijk in te schatten. Op basis van het congestiemanagementsysteem in het Westland kan aannemelijk worden gemaakt dat het om beperkte eenmalige kosten gaat. Ter vergelijkende indicatie: het systeem in het Westland heeft ongeveer 3 miljoen euro gekost. Dit betrof het eerste systeem van congestiemanagement voor Nederland. Het nieuwe, landelijke systeem zal wel uitvoeriger zijn maar kan ook gebruik maken van de opgedane kennis bij het systeem in het Westland. Het zal dan waarschijnlijk in totaal gaan om een bedrag van enkele miljoenen.

178

Hoe wordt rekening gehouden met het feit dat voor verschillende hoeveelheden afregelen verschillende prijzen gelden (voor 10 MW afregelen is goedkoper per MW dan 100 MW afregelen per MW in dezelfde eenheid) in het voorgestelde systeem?

De producenten zullen, naar analogie van de huidige biedladders voor Regel- en Reservevermogen, meerdere biedingen kunnen doen, waarbij ze het terugregelen van de eerste, geringe terugregelactie goedkoper inbieden dan het terugregelen van relatief grotere vermogens. Deze aspecten van het congestiemanagementsysteem zullen vermoedelijk op het niveau van de technische codes worden vastgelegd.

180

Wat wordt bedoeld met internationale processtappen? In welk opzicht sluit dit systeem aan bij het flow-based systeem, dat door de Centraal-Westeuropese marktkoppeling naar verwachting in mei 2011 zal worden ingevoerd?

Zoals ik in mijn inleiding aangeef heb ik op dit punt een ander model voor ogen dan de in mijn beleidsbrief voorgestelde impliciete veiling. Het alternatieve systeem van «system redispatch» zoals ik dit in mijn inleiding voorstel is verenigbaar met de stappen die in Europees verband worden gezet om verregaande marktintegratie op termijn in te voeren. Ik verwijs ook nog naar de uitgebreide antwoorden op vragen 18 en 19.

184

Hoe wordt voorkomen dat er gaming gaat plaatsvinden? Hoe groot is de kans dat een enkele producent in staat is afregelvermogen te leveren en daarmee een machtspositie verwerft?

Het systeem voor congestiemanagement zou zoveel mogelijk moeten borgen dat inbiedingen om af te regelen zijn gebaseerd op de marginale kosten van de producent (uitgespaarde brandstofkosten). Een van de manieren om dit te bewerkstelligen is het doorberekenen van de kosten van congestiemanagement aan de deelnemende producenten. Tevens is er een plicht om in te bieden voor het afregelen van belang om voldoende concurrentie op de biedladder te verzekeren. Het aantal partijen waarop congestiemanagement van toepassing kan zijn is mede afhankelijk van de bepaling van potentiële congestiegebieden. De criteria die nader dienen te worden ingevuld in het kader van redelijkheid en proportionaliteit kunnen mede betrekking hebben op de situatie waarbij de geografische afbakening van het gebied op basis van de netconfiguratie ertoe zou leiden dat het risico op zeer hoge kosten onaanvaardbaar hoog wordt, bijvoorbeeld omdat de lasten op onevenredig wijze neerslaan bij een enkele partij, of omdat er onvoldoende afregelvermogen beschikbaar is om een effectieve werking van het systeem te waarborgen. Overigens zal in elk systeem een zekere ruimte voor gaming bestaan, geheel voorkomen is onmogelijk of alleen tegen disproportionele kosten. Ik verwijs hierbij ook nog naar het antwoord op vraag 154.

185

Geldt het voorgestelde systeem van congestiemanagement ook voor regionale netbeheerders?

Ja, dat is correct.

187

Waarom krijgen de netbeheerders geen prikkel tot investeren door hen een (beperkt) deel van de kosten van de voorrang te laten dragen? Welke nadelen heeft een dergelijke prikkel?

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar vraag 94.

188

Geldt het voorgestelde systeem van congestiemanagement ook voor regionale netbeheerders?

Ja, dat is correct.

189 en 190

Op welke wijze worden de vage criteria in de beleidsbrief om te bepalen of congestiemanagement redelijk en proportioneel is in de AMvB vervangen door objectieve, toetsbare normen?

De criteria zijn zeer wezenlijk voor het besluit om wel of niet congestie af te roepen, waarom worden deze criteria niet ingevuld? Hoe zal de Kamer kennis kunnen nemen van de concrete getallen van criteria zoals de «verwachte duur van de transportschaarste» en de «grootte van het capaciteitstekort» voordat de AMvB van kracht wordt. Kan de regering toezeggen dat de AMvB bij de Kamer wordt voorgehangen?

De aandacht is de afgelopen periode vooral uitgegaan naar het systeem voor congestiemanagement. De afwegingscriteria ten aanzien van het al dan niet toepassen van dat systeem zullen op zo kort mogelijke termijn, maar uiterlijk voor het 2e kwartaal van 2010 worden vastgesteld in overleg met de sector. In de bijlagen bij de beleidsbrief wordt verwezen naar concrete getallen die zijn opgenomen in het concept codevoorstel voor wijziging van de Netcode dat momenteel in discussie is bij de gezamenlijke netbeheerders. Het is goed mogelijk dat dit als basis zal worden gehanteerd voor het overleg met de sector. Omdat deze criteria zullen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur en hiervoor

een voorhangprocedure geldt, zal de Kamer tijdig van tevoren kennis hiervan kunnen nemen.

191

Kan de economisch onaantrekkelijke situatie 1, tijdelijk niet aansluiten, die van toepassing kan zijn als de netveiligheid niet kan worden geborgd anders dan door voorzieningen te treffen die niet in proportie staan tot de baten van eerder aansluiten, ook permanent van aard zijn? Kan de minister op deze manier gebieden aanwijzen waar bijvoorbeeld de facto geen windmolens zullen worden aangesloten?

De Elektriciteitswet 1998 kent met artikel 23 een aansluitplicht voor de netbeheerder. De situatie waarbij een partij niet wordt aangesloten kan dus wettelijk gezien per definitie niet anders dan een tijdelijke situatie zijn. Alleen bepalingen ten aanzien van ruimtelijke ordening en milieu kunnen van invloed zijn op de locatie van nieuwe productie installaties. Het is niet mogelijk om op grond van de Elektriciteitswet 1998 dergelijke gebieden aan te wijzen.

192

Wie bepaalt uiteindelijk welke situatie (1,2 of 3) aan de orde is? Wordt over het beslissingskader – naast de AMvB – nog nadere regelgeving over ontwikkeld?

In de algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen het niet redelijk en proportioneel is om congestiemanagement toe te passen, in welke gevallen de netbeheerder het beleidsbrief beschreven systeem van congestiemanagement moet toepassen en in welke gevallen de netbeheerder een eenvoudiger systeem van congestiemanagement moet toepassen. De netbeheerder heeft dus niet de keuze om naar eigen inzicht een systeem van congestiemanagement toe te passen. Aan de hand van de beschikbare gegevens rondom de congestie zal de netbeheerder een van de voorgeschreven systemen of geen congestiemanagement toe passen. De bepalingen in de algemene maatregel van bestuur zijn hiervoor leidend. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid tot subdelegatie naar een ministeriële regeling. Gelet op het belang van de te maken keuzes zullen de criteria in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen en zal er geen subdelegatie plaatsvinden.

193

In hoeverre is het mogelijk om twee systemen op hetzelfde moment te hebben, te weten de maatwerkoplossing en het nieuw voorgestelde systeem? Zijn verschillende systemen op hetzelfde moment uitvoerbaar voor de netbeheerder en de producenten?

In de algemene maatregel van bestuur zal het systeem zoals ik dat in de inleiding op deze antwoorden heb gegeven, worden neergelegd. Op de meeste onderdelen zal de algemene maatregel van bestuur sterk lijken op het systeem dat is opgenomen in het voorstel voor wijziging van de Netcode dat de gezamenlijke netbeheerders inmiddels bij de NMa hebben ingediend ter uitwerking van de wijziging van de Regeling tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit in verband met de betere benutting van netcapaciteit. Het essentiële verschil tussen beide systemen betreft primair de verplichting tot inbieden voor afregelen.

Het hanteren van zeer verschillende systemen op hetzelfde moment is niet of lastig hanteerbaar. Zowel de geografische als economische verwevenheid tussen de verschillende regio's zal daarvoor uiteindelijk te groot zijn. Het nu voorgestelde systeem en de maatwerkoplossing liggen zo dicht tegen elkaar aan, dat op dit punt geen problemen kunnen ontstaan.

194

Wat wordt bedoeld met de juiste signalen afgeven naar marktpartijen? Kan de minister definiëren welke signalen juist zijn? Waarom worden de juiste signalen niet afgegeven in de maatwerkoplossing?

Het mechanisme om congestie te voorkomen moet dusdanige economische prikkels geven dat:

- a) de minst efficiënte centrales het eerst worden afgeschakeld;
- b) er geen perverse prikkels ontstaan waarbij het juist aantrekkelijk wordt voor nieuwe centrales om zich in het congestiegebied te vestigen en
- c) de kosten voor het op- en afregelen beperkt worden gehouden (dit betreft het voorkomen van strategisch gedrag waarbij extra winst wordt behaald door gaming).

Kenmerken van de maatwerkoplossing die nu in het Westland wordt toegepast zijn vrijwilligheid en financiële compensatie, gebaseerd op private contracten. Bij schaarste wordt de capaciteit herverdeeld. Tuinders krijgen een netto vergoeding voor hun medewerking bij het voorkomen van congestie. Gegeven de gelijksoortigheid van de betrokken partijen kunnen oneigenlijke biedingen zeer snel gesignaleerd worden en kan op basis van de private contracten opgetreden worden. Ook vanwege de relatief beperkte omvang van het gebied is dit een hanteerbaar systeem. Echter in situaties met verschillende soorten centrales en verschillende belangen, alsmede congestie van grotere omvang, nemen risico's ten aanzien van de netveiligheid en kosten dusdanig toe dat het principe van vrijwilligheid onder druk komt te staan. Het systeem van congestiemanagement dat op dit wetsvoorstel gebaseerd wordt, moet daarom aan hogere eisen voldoen en wordt daarom zo ingericht dat de prikkels aan marktpartijen bijdragen aan het bereiken van de gewenste efficiënte oplossing.

195

Waarom is de voorzienbaarheid van de congestie niet één van de criteria waarvan de keuze afhangt?

Bij het rijtje criteria dat ik heb genoemd voor wat betreft het al dan niet toepassen van congestiemanagement en de keuze voor het model, heb ik gesteld dat dat in ieder geval een aantal factoren moet bevatten, waaronder omvang en verwachte duur van de congestie. De voorzienbaarheid van congestie is een goede aanvulling op dit rijtje. Voorzienbaarheid definieer ik daarbij als het van tevoren nauwkeurig door marktpartijen kunnen voorspellen op welke tijdstippen op de dag congestie zal gaan plaatsvinden. Een dergelijke situatie levert namelijk enorme risico's op ten aanzien van de mogelijkheden voor strategisch gedrag van marktpartijen. Dat noopt vervolgens tot een zeer robuust systeem ofwel mededingingsgerelateerde maatregelen om dit gedrag te voorkomen.

196

Op welke termijn is de regering voornemens de amvb voor te leggen aan de Kamer?

Het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur zal voor het zomerreces bij uw kamer worden voorgehangen.

197

Netbeheerders geven aan dat zij een informatiebeperking hebben. Hoe verhoudt dit zich tot de toezegging van de minister in haar brief van december 2007 dat er een systeem van mijlpalen komt, waardoor de netbeheerder beter in staat zou moeten zijn om tijdig te investeren? Wanneer verwacht de Minister dat dit systeem gereed zal zijn?

Ik interpreteer de vraag zodanig dat met de informatiebeperking bedoeld wordt op het feit dat de netbeheerders dienen te reageren op investeringsbeslissingen door marktpartijen, terwijl de realisatietermijn van de investeringen van de netbeheerder over het algemeen langer zijn dan die van de marktpartij. Dit laatste geldt overigens met name voor de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, de regionale netbeheerders zijn veel beter in staat om snel te reageren middels extra bekabeling. Vergaande investeringen en traject analyses voordat van hoogspanningsverbindingen de noodzakelijkheid is vastgesteld zijn echter ook niet verantwoord omdat dit zou ertoe kunnen leiden dat investeringen worden gedaan die bij nader inzien overbodig zijn. Het systeem van wederzijdse mijlpalen voor de netbeheerder en de aanstaande producent dient er vervolgens voor om meer gelijktijdig stappen te zetten in het proces van realisatie van de nieuwe centrale of windpark en de noodzakelijke elektriciteitsinfrastructuur. Het codevoorstel voor wijziging van de Netcode (5.1.1.) dat netbeheerders op 4 december hebben ingediend bij de NMa is de eerste stap in het traject naar betere benutting van de beschikbare transportcapaciteit. Het systeem van mijlpalen is de tweede stap die de gezamenlijke netbeheerders momenteel in voorbereiding hebben. De verwachting is dat een codevoorstel in de eerste helft van 2010 bij de NMa wordt ingediend.

199

Bij warmtekrachtcentrales is elektriciteit ook slechts een deelproduct. Hoe wordt omgegaan met warmtekrachtcentrales die stadsverwarming leveren?

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar het antwoord op vraag 12.

200

Waarom krijgt elektriciteit dat wordt opgewekt vanuit productiegasen geen voorrangpositie in het congestiesysteem?

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar het antwoord op vraag 12.

201

Hoe wordt voorkomen dat industrieën die gas als restproduct overhouden (productiegas) nutteloos moeten lozen/affakkelen als gevolg van congestieregeling?

Voor het antwoord op deze vraag zij verwezen naar het antwoord op vraag 12.

202

Aangezien het uitsluiten van interconnectoren leidt tot de situatie waarin een bepaalde (Nederlandse) productiecentrale in een congestiegebied wel moet worden afgeregeld en een gelijksoortige productie centrale die vanuit het buitenland via een interconnector in hetzelfde congestiegebied invoedt dit niet hoeft te doen, leidt dit niet tot concurrentievervalsing voor Nederlandse producenten ten opzichte van gelijksoortige producenten in het buitenland? Zo nee, waarom niet?

Zie het antwoord op de gelijklopende vraag 20.