



De Minister van Economische Zaken en Klimaat
De heer ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Den Haag, 26 mei 2020

Aantal bijlagen : 1
Uw kenmerk : DGKE-E/20076064
Ons kenmerk : ACM/UIT/547230
Contactpersoon : [Vertrouwelijk] | [Vertrouwelijk]@acm.nl | [Vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/19/038150 UHT besluit uitvalsituaties hoogspanningsnet

Geachte heer Wiebes,

Op 20 maart 2020 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) uw verzoek ontvangen om een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (hierna: UHT) te doen op het Besluit tot wijziging van het Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas (uitvalsituaties hoogspanningsnet) (hierna: het besluit). Graag wil ik u danken voor het toesturen van het besluit en uw verzoek.

Algemeen

Het Besluit tot wijziging van het Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas (uitvalsituaties hoogspanningsnet) is een uitwerking van het nieuwe artikel 16, vierde lid, onderdeel a, en vijfde lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), zoals deze komen te luiden na inwerkingtreding van dit onderdeel van de Wet van 9 april 2018 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie) (Stb. 2018, 109).

Het besluit bevat de vrijstellingen van de wettelijke norm dat een net met een spanningsniveau van 110 kV of hoger, met uitzondering van het net op zee, zodanig is ontworpen en in werking is dat het transport van elektriciteit ook is verzekerd indien zich een uitvalsituatie voordoet. Ook wordt met dit besluit extra ruimte in het elektriciteitsnet vrijgegeven voor (duurzaam) opgewekte elektriciteit die wordt ingevoed op het net van TenneT en de HS-trafo's van regionale netbeheerders. Tevens bevat het besluit regels voor het verlenen, wijzigen en intrekken van een ontheffing voor *een bepaald onderdeel van het net*, welke op aanvraag van de betreffende netbeheerder verleend kan worden door de ACM.

In deze brief vindt u de conclusies van de UHT. De ACM ziet rond de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit twee problemen: het onderscheid tussen producenten bij het afschakelen van productie en de plaats waar productie wordt afgeschakeld. Deze punten licht de ACM hierna toe. Verder wijst de ACM erop dat zij het doel van het besluit om duurzaamheid zo goed mogelijk te faciliteren en capaciteitsproblemen te verminderen onderschrijft. Hierbij kunnen duurzaamheid en betrouwbaarheid volgens de ACM hand in hand gaan. Met het oog op de

toekomstige borging van de betrouwbaarheid zijn er constructieve afspraken gemaakt tussen uw ministerie en de ACM om een betrouwbaarheidsnorm op te nemen in de Energiewet.

Dat neemt niet weg dat het besluit in de ogen van de ACM onnodig afbreuk doet aan het niveau van betrouwbaarheid van het net, doordat de vrijstellingen in het besluit ruimer zijn dan noodzakelijk om duurzaamheid te faciliteren en de capaciteitsproblemen te verminderen. Daarnaast ontbreekt een prikkel voor TenneT om het niveau van betrouwbaarheid te waarborgen.¹ Ook dit punt licht de ACM hierna toe. In de bijlage treft u een aantal gedetailleerde suggesties aan om de betrouwbaarheid te borgen in het besluit, zonder dat dit in de weg staat aan de andere doelen die het besluit beoogt. Tot slot gaat de ACM in op de uitvoeringslasten van het besluit.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Uit verschillende artikelen van het besluit blijkt dat uitval van een verbinding, een transformator of een rail, tot een onderbreking van het transport voor elektriciteit bij verbruikende afnemers en producerende afnemers zal leiden. Daarbij is de uitvalduur bij producerende afnemers langer dan voor verbruikende afnemers. Netten en netdelen op het spanningsniveau van 110 kV en hoger hebben meestal een gemengd afnemersbestand. Achter een netdeel zitten dus in de regel zowel verbruikende als producerende afnemers. De ACM signaleert hierdoor twee mogelijke problemen en licht deze hierna toe. De ACM stelt het daarbij erg op prijs dat tussen uw ministerie en de ACM is afgesproken deze punten de komende tijd nader te bezien.

1. Onderscheid tussen producenten

Het is op basis van het besluit onduidelijk hoe de netbeheerder objectief en zonder discriminatie een keuze kan maken welke producenten worden afgeschakeld en welke niet. Daarmee zorgt het besluit in de praktijk mogelijk voor discriminatie bij het afschakelen van producenten.² De ACM merkt op dat in de Nota van Toelichting is opgenomen dat een financiële vergoeding aan de afgeschakelde producent aan de orde *kan* zijn wanneer daarmee een (niet objectief te rechtvaardigen) verschil tussen vergelijkbare afnemers wordt weggenomen. In de Nota van Toelichting wordt toegelicht dat dit zal worden uitgewerkt in de Netcode elektriciteit. Het besluit kent dus zelf geen bepalingen over een financiële vergoeding. De ACM ziet daarin twee problemen:

- Een vergoeding *kan* niet alleen aan de orde zijn, een vergoeding *is* aan de orde om discriminatie te voorkomen. Zonder vergoeding zou, bij een niet objectief te rechtvaardigen en gedifferentieerde afschakeling van producenten, namelijk sprake zijn van discriminatie. De ACM verzoekt u dit te verduidelijken in de toelichting.

¹ Het belang van een betrouwbare elektriciteitsvoorziening is niet te onderschatten, zoals ook in deze tijden van COVID19 blijkt, waarbij een ongestoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening van essentieel belang is.

² Netbeheerders hebben een monopoliepositie en worden gereguleerd om te voorkomen dat zij deze misbruiken. Het discriminatieverbod is in de wet opgenomen om te voorkomen dat netbeheerders gelijke gevallen ongelijk behandelen. Zonder vergoeding zorgt het besluit ervoor dat de ene duurzame producent afgeschakeld wordt door TenneT en de andere niet, op basis van de vraag of er toevallig ook verbruikende afnemers op zijn netdeel zitten. De duurzame producenten verschillen echter niet. Duurzame producenten die worden afgeschakeld kunnen hun elektriciteit niet verkopen, want zij hebben tijdelijk geen toegang tot het net. De ACM wijst erop dat de business case van duurzame elektriciteitsproducenten daardoor schade kan worden toegebracht als zij niet worden gecompenseerd voor afschakeling.

- Tot het moment waarop de voorwaarden voor vergoeding zijn uitgewerkt in de Netcode is het onduidelijk voor afnemers of en hoe zij worden gecompenseerd. Het besluit is tot dat moment niet uitvoerbaar omdat het (in ieder geval tijdelijk) tot discriminatie kan leiden tussen afnemers, hetgeen in strijd is met Europese regelgeving³ en artikel 24 van de Elektriciteitswet 1998.

2. Waar mag de productie worden afgeschakeld?

De regeling bevat in artikelen 4a.1 t/m 4a.4 de zinsnede “voor zover het transport ten behoeve van productie betreft”. In het besluit wordt niet duidelijk gemaakt of hiermee bedoeld is alleen op betreffende rail of transformator aangesloten productie **of** ook de productie die is aangesloten op onderliggende netten. Deze onduidelijkheid maakt dat het besluit op dit punt niet uitvoerbaar en niet handhaafbaar is omdat niet duidelijk is welke producenten TenneT of een regionale netbeheerder⁴ mag afschakelen en hoe de ACM hierop toezicht moet houden. De ACM verzoekt u in het besluit per onderdeel toe te voegen: op de betreffende rail (bij de bepalingen over uitval van een rail) of op de betreffende transformator (bij de bepalingen over uitval van een transformator). Indien ook productie aangesloten op onderliggende netten wordt bedoeld, verzoekt de ACM u te specificeren welke productie op welke netten wordt bedoeld.

Duurzaamheid kan worden bevorderd zonder concessies op betrouwbaarheid

De ACM beschouwt een betrouwbare elektriciteitsvoorziening als essentieel voor het functioneren van het bedrijfsleven en huishoudens. Dit wil niet zeggen dat de ACM voorstander is van het onverkort toepassen van de enkelvoudige storingsreserve ten aanzien van het netontwerp en bedrijfsvoering van de HS-netten. Het toepassen van een zogenoemd N-0 principe in het ontwerp en de bedrijfsvoering van de (E)HS-netten is volgens de ACM een logische ontwikkeling, gelet op de groei van duurzame productie en de capaciteitsproblemen die nu spelen.

De ACM wijst er evenwel op dat de vrijstellingen van de wettelijke betrouwbaarheidsnorm in het besluit zo ruim zijn dat dit kan leiden tot een grote stap terug in betrouwbaarheid van de elektriciteitsnetten. De nieuwe bepalingen maken het namelijk mogelijk dat een elektriciteitsstoring met de omvang van de elektriciteitsstoring Diemen⁵ meerdere keren per jaar kan plaatsvinden zonder dat een wettelijke norm wordt overtreden. De vrijstellingen in het besluit zorgen er namelijk voor dat de betrouwbaarheidsnorm uit artikel 16, vierde lid, van de E-wet wordt uitgehold en de ACM hierop in de praktijk geen toezicht meer kan houden. De ACM ziet dit als onwenselijke en onnodige ontwikkelingen.

³ De financiële vergoeding die volgens artikel 13, tweede lid, van Verordening 2019/943 verplicht is bij neerwaartse redispatching zou als onderdeel kunnen worden opgenomen in het besluit.

⁴ Regionale netbeheerders beheren HS-transformatoren die onder deze bepalingen vallen.

⁵ Door de stroomstoring in het hoogspanningsstation Diemen op 27 maart 2015 kwamen ongeveer 1 miljoen huishoudens in Noord-Holland en Flevoland een uur zonder stroom te zitten. Treinverkeer en vliegverkeer raakten ontregeld, ziekenhuizen moesten operaties annuleren en telefoonverkeer viel uit.

Hieronder werkt de ACM uit hoe naast het bevorderen van duurzaamheid, het huidige niveau van betrouwbaarheid kan worden behouden met beperkte aanpassingen van het besluit:

1. De nieuwe bepalingen van dit besluit – met name bepalingen die betrekking hebben op EHS-netten – formaliseren uitvalsituaties. Met een beperkte investering in een aantal “essentiële” (E)HS-stations kunnen extreme uitvalsituaties voorkomen worden en kan de betrouwbaarheid op peil gehouden worden.⁶ De ACM adviseert daarom om de vrijstellingen niet te laten gelden voor deze essentiële stations. De ACM doet hiervoor suggesties in de bijlage.
2. De frequentie van de uitvalsituaties voor verbruik kan worden gelimiteerd. Een grote storing zou na de inwerkingtreding van dit besluit meerdere keren per jaar kunnen plaatsvinden zonder dat de ACM kan handhaven omdat er niet langer sprake is van een overtreding van een wettelijke norm. De ACM vindt deze situatie onwenselijk en wijst erop dat het zinvol is dat de omvang en frequentie van uitval (maximaal aantal storingen per uitvalsituatie per jaar) wordt gelimiteerd in het besluit.
3. Als laatste kan de omvang van de uitvalsituaties uitgedrukt in het aantal MW's in het besluit worden beperkt voor verbruikende en producerende afnemers, zodat het effect op de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening kleiner wordt. De ACM doet hiervoor op basis van eerdere besprekingen over het besluit tussen EZK, TenneT, VEMW en de ACM suggesties in de bijlage.

Ten overvloede en met het oog op de afspraak tussen uw ministerie en de ACM om een norm voor betrouwbaarheidsprikkels op te nemen, geeft de ACM u mee dat de betrouwbaarheid in de Energiewet 1.0 geprikkeld zou kunnen worden door een norm voor het maximum aantal storingsminuten op te nemen, gecombineerd met een bonus/malus-systematiek in de tariefregulering van TenneT.

Uitvoeringslasten

Met de inwerkingtreding van artikel 16, vierde lid, van de Elektriciteitswet 1998 en het besluit wordt aan een netbeheerder de mogelijkheid gegeven voor een bepaald onderdeel van het net ontheffing aan te vragen van de vereisten in artikel 16 en de vrijstellingen. In het besluit worden hiervoor regels gesteld. De ACM zal de ontheffingen beoordelen en verlenen. De ACM verwacht dat dit traject in 2020 en 2021 € 53.000 kost, een halve Fte. Daarnaast wordt in het besluit vermeld dat in de Netcode elektriciteit de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan dit besluit verder kan worden ingevuld.⁷ De ACM verwacht dat dit traject in 2020 € 53.000 kost, een halve Fte.

⁶ De ACM refereert hierbij aan de uitkomsten van de gezamenlijke studie van TenneT en uw Ministerie (Kwaliteitsnorm enkelvoudige storingsreserve in het Nederlandse hoogspanningsnet, augustus 2013) waaruit is gebleken dat met een investering van mln. € 193 mogelijk is de omvang van de uitvalsituaties in normaal bedrijf in te perken tot 1000 MW. Met een extra investering van circa mln. € 100 zou zelfs de omvang van de uitval mogelijk beperkt kunnen worden tot 500 MW. Daarbij wijst de ACM erop dat het hierbij slechts om een beperkt aantal stations in het EHS-net van TenneT gaat die een essentiële functie hebben voor het goed functioneren van de elektriciteitsvoorziening in Nederland en in Europa. De ACM acht een investering in deze stations van groot belang omdat uitval van één van die stations grote gevolgen voor de elektriciteitsvoorziening in Nederland en mogelijk voor Europa kan hebben.

⁷ Dit betekent dat de voorwaarden waaronder de netbeheerder aansluit en transporteert, waaronder de wijze waarop de netbeheerder handelt bij af- en opschakeling tijdens en na een onderbreking, in deze Netcode een plaats krijgen.

Conclusie

De ACM acht het besluit uitvoerbaar en handhaafbaar, indien u bij de verdere vormgeving daarvan voorzieningen treft om de door ACM gesignaleerde (potentiële) uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsproblemen te voorkomen.

Tot slot

De ACM is uiteraard graag bereid tot nader overleg over deze brief en de bijlage daarbij. U kunt hierover contact laten opnemen met [[Vertrouwelijk], [Vertrouwelijk] [Vertrouwelijk]@acm.nl) of [[Vertrouwelijk], ([Vertrouwelijk],[Vertrouwelijk]@acm.nl).

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:
w.g.

drs. M.R. Leijten
Bestuurslid

Bijlage

Artikel 4.a.1.

Ten aanzien van onderdeel b, subonderdeel 2 adviseert de ACM toe te voegen waar de productie zich bevindt, die mag worden afgeschakeld.

Artikel 4.a.2

Ten aanzien van onderdeel b, subonderdeel 1, adviseert de ACM om de grens van 1000 MW voor verbruik te verlagen tot 500 MW en de volgende tekst te hanteren: *“500 MW⁸ gedurende ten hoogste twee uur en daarna maximaal 100 MW gedurende vier uur, ...”*

Zoals eerder uiteengezet is deze aanpassing mogelijk te maken met een beperkte investering. Het effect van deze aanpassing is dat de zogenaamde jaarlijkse uitvalduur als een belangrijke graadmeter voor betrouwbaarheid voor circa 50% beperkt zou worden ten opzichte van de in het besluit opgenomen bepaling.

Ten aanzien van onderdeel b, subonderdeel 2.b.2 adviseert de ACM toe te voegen waar de productie zich bevindt, die mag worden afgeschakeld.

Artikel 4.a.3

Ten aanzien van onderdelen a, subonderdeel 2, b, subonderdeel 2 en c, subonderdeel 2 adviseert de ACM toe te voegen waar de productie zich bevindt, die mag worden afgeschakeld.

Ten aanzien van onderdeel c, subonderdeel 1, adviseert de ACM om de grens van 500 MW voor verbruik te hanteren alleen voor koppelstations op HS-netten. In Nederland zijn circa 300 (E)HS-stations waarvan circa 10% koppelstations HS-netten. Dit criterium van 500 MW speelt alleen een rol bij koppelstations HS-netten en de ACM vindt het logisch om hier de grens van 500 MW te hanteren. Echter, bij de overige HS-stations ligt de omvang van transport van elektriciteit beduidend lager. Voor de overige stations is de grens van 200 MW dan ook ruim voldoende mede omdat de huidige wet geen enkele uitval van een railsysteem accepteert. Daarom stelt de ACM voor om hier een onderscheid te maken tussen bepalingen voor koppelstations HS-netten en overige stations HS-netten.

Ten aanzien van onderdeel c, subonderdeel 2 adviseert de ACM om de grens van 1500 MW voor productie terug te brengen tot 750 MW. De omvang van het transport van elektriciteit van 1500 MW is theoretisch en praktisch niet realiseerbaar op HS netten en het transport zal daarom ook niet kunnen uitvallen. Daarom stelt de ACM voor om hier een haalbaar getal op te nemen, te weten 750 MW.⁹

⁸ De grens van 500 MW is afgestemd op de capaciteit van de grootste transformator die TenneT beheert.

⁹ De waarde van 750 MW is technisch uitvoerbaar en eerder in het vooroverleg met TenneT, VEMW, de ACM en uw Ministerie afgestemd.

Artikel 4.a.4

Ten aanzien van onderdeel 1, subonderdeel a.2, onderdeel 1, subonderdeel b.2, onderdeel 1, subonderdeel c.2, onderdeel 2, subonderdeel a2, en onderdeel 2, subonderdeel b.2, adviseert de ACM toe te voegen waar de productie zich bevindt, die mag worden afgeschakeld.

Ten aanzien van onderdeel c, subonderdeel 1 adviseert de ACM om de grens van 1000 MW voor verbruik terug te brengen tot 500 MW en deze te hanteren alleen voor koppelstations op HS-netten. De argumentatie voor deze aanpassing is gelijk aan die voor artikel 4.a.3 zoals hierboven uiteengezet.

Ten aanzien van onderdeel c, subonderdeel 2 adviseert de ACM om de grens van 1500 MW voor productie terug te brengen tot 750 MW. De argumentatie voor deze aanpassing is gelijk aan die voor artikel 4.a.3 zoals hierboven uiteengezet.

Artikel 4.a.5

Onderdeel b van dit artikel creëert de vrijstelling voor uitvalsituaties voor netten met een spanningsniveau van 110 kV en hoger met betrekking tot een railsysteem tijdens schakelsequenties. Zoals in Nota van Toelichting vermeld is dit geheel in de lijn met de bepaling van de EU-verordening 2017/1485 van de Commissie tot vaststelling van richtsnoeren betreffende het beheer van elektriciteitstransmissiesystemen (hierna: de SO-verordening). De ACM wijst op het vijfde lid van artikel 35 van de SO-verordening, dat bepaalt *“Tenzij een lidstaat anderszins besluit, hoeft een TSB niet aan het N-1-criterium te voldoen zolang er uitsluitend sprake is van plaatselijke gevolgen binnen de regelzone van die TSB.”*

Het Ministerie heeft de ruimte die de SO-verordening biedt om strengere eisen in nationale wetgeving op te nemen niet gebruikt. Het is echter de vraag of een uitvalsituatie met betrekking tot een railsysteem tijdens de schakelsequenties slechts tot plaatselijke gevolgen gaat leiden. Naar het oordeel van de ACM kunnen tijdens de schakelsequenties uitvalsituaties ontstaan die een grote uitval van het transport van elektriciteit kunnen veroorzaken: de gevolgen kunnen niet alleen groot zijn voor Nederland maar dit kan ook effecten hebben voor de operationele veiligheid van het Europese transmissiesysteem. Daarom adviseert de ACM om in onderdeel b van dit artikel een limiet op te nemen waarbij uitval van het transport van elektriciteit gelimiteerd wordt tot 1000 MW¹⁰ voor zover dit het transport ten behoeve van verbruik betreft en 1500 MW voor zover dit het transport ten behoeve van productie betreft. De uitvalduur dient te worden beperkt tot maximaal één uur.

¹⁰ Het limiteren van de maximale omvang van de uitval in normaal bedrijf is in gezamenlijk overleg met TenneT, VEMW, de ACM en uw Ministerie afgestemd op waarde van 1000 MW.