

Vergaderjaar 2018–2019

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 669

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2019

De afgelopen jaren heeft er een snelle groei van projecten voor duurzame elektriciteitsproductie plaatsgevonden, een positieve ontwikkeling voor het reduceren van CO₂ en voor de energietransitie. De keerzijde van dit succes is dat de afgelopen tijd is gebleken dat op een aantal plekken in Nederland schaarste in het elektriciteitsnet verhindert dat duurzaam opgewekte elektriciteit getransporteerd kan worden. Dit speelt onder meer in de provincies Drenthe en Groningen.

Naar aanleiding van de motie Agnes Mulder c.s. (Kamerstuk 32 813, nr. 295) en mijn toezegging hierover tijdens het Algemeen Overleg van 13 februari jongstleden, stuur ik u deze brief, waarin ik in ga op de maatregelen die een bijdrage kunnen leveren voor het vergroten van transportcapaciteit.

Omvang van het probleem

Netbeheerders bereiden grootschalige verzwaringen voor van de netten om aan de groeiende vraag te voldoen. De vraag naar transportcapaciteit groeit echter harder dan netbeheerders het net kunnen verzwaren. Hierdoor ontstaat er tijdelijk schaarste op de netten. Drenthe en Groningen zijn niet de enige gebieden waar deze schaarste zich voordoet. Netbeheerders voorzien dat dit, naast voor Drenthe en Groningen ook gaat gelden voor Overijssel, Brabant, Limburg, Friesland, Flevoland, Zeeland, de kop van Noord-Holland, delen van Gelderland en op de Zuid Hollandse eilanden. Het gaat daarbij vooral om dunbevolkte gebieden met van oudsher weinig vraag naar elektriciteit, waar dus de dunste elektriciteitsnetten zijn neergelegd.

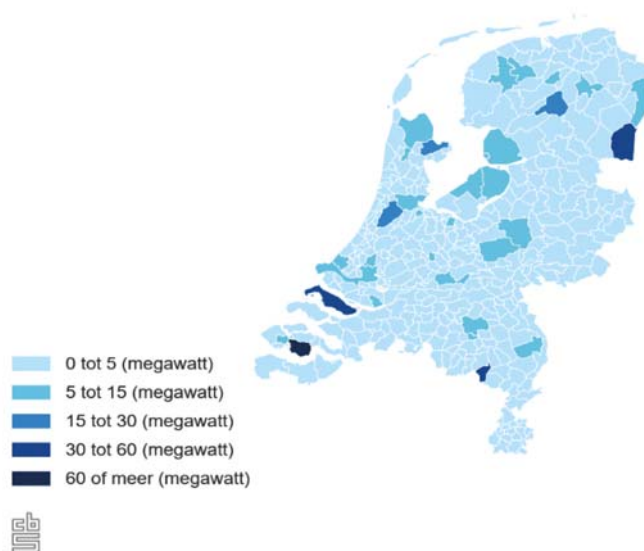
Het verzwaren en/of uitbreiden van het net kost tijd en geld. Een regionale netbeheerder kan in enkele jaren zijn net verzwaren. Een regionale netbeheerder kan een nieuwe transformator bijplaatsen in een bestaand onderstation. Hiervoor zijn weinig of geen ruimtelijke procedures nodig.

Een voorbeeld van dergelijke verzwaringen is de Noordoostpolder. Om de knelpunten in het net van de Noordoostpolder en Urk aan te pakken, verzwart Liander momenteel het net in onder meer Ens, Urk, Emmeloord en Espel.

Een geheel nieuw onderstation (waar hoogspanning en middenspanning worden gekoppeld) kost echter vijf tot acht jaar om te laten realiseren. Voor de tracés van de verbindingen naar het nieuwe onderstation die onder de Rijkscoördinatieregeling vallen, is gelet op alle procedures acht jaar tot tien jaar nodig. Door de Aanpassing van de Crisis- en Herstelwet is deze tijd al zoveel mogelijk verkort door bijvoorbeeld direct beroep bij de rechter toe te staan. Grote netverzwaringen kennen zorgvuldige ruimtelijke besluitvormingsprocedures. Daarbij is het belangrijk om te investeren in inspraak, participatie en onderzoek naar de milieueffecten. De netverzwaringen hebben immers impact op de leefomgeving van mensen, op natuur en landschap. Dergelijke besluitvormingsprocedures kennen daarom een lange doorlooptijd.

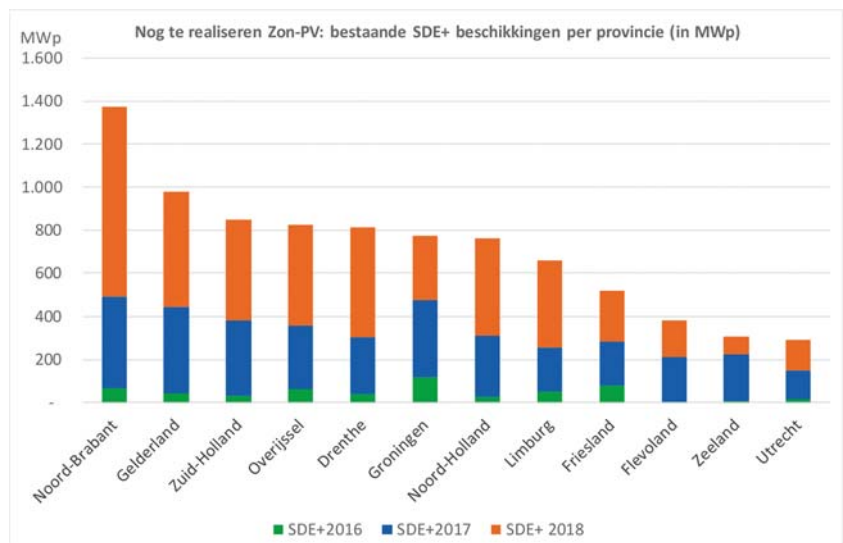
Netbeheerders stellen iedere twee jaar vast welke verzwaringen nodig zijn om schaarste in het net te voorkomen in het investeringsplan. De netbeheerders hebben bij hun investeringsbesluiten de afgelopen jaren rekening gehouden met verschillende scenario's ten aanzien van de groei van duurzame opwek van elektriciteit. Voor wind was dit vanwege de structuurvisie Wind op land tijdig en goed in beeld en daardoor is deze toename meegenomen in de investeringen van de netbeheerders en hebben zij dit grotendeels tijdig kunnen opvangen. Voor de opwek van zonne-energie bestaat een dergelijke structuurvisie niet, omdat de ruimtelijke besluitvorming over zonneparken vooral een gemeentelijke aangelegenheid is. Provincies en gemeenten hebben wel ruimtelijk beleid voor de inpassing van zonneparken, dit is echter vrij recent ontwikkeld. Door de korte aanlooptijd van zonneparken heeft dit ruimtelijk beleid niet overal geresulteerd in tijdige investeringen door netbeheerders.

Verandering opgesteld vermogen zonnepanelen bedrijven 2018 t.o.v. 2017



Bovenstaande kaart¹ geeft aan dat in bepaalde regio's in Nederland de toename van zonvermogen ertoe heeft geleid dat de capaciteit van het net binnen 2 jaar tijd een toename zou moeten hebben gekend die volgens netbeheerders anders over een termijn van 30 jaar zou zijn gerealiseerd. Een stijging in verband met investeringen in zonne-energie kon worden voorzien, echter een stijging van een dergelijke omvang binnen zo'n korte tijd en in deze specifieke regio's was en kon in 2016 niet worden voorzien. In de NEV 2016 werd bijvoorbeeld uitgegaan dat er ongeveer 600 MW per jaar zonvermogen gerealiseerd zou worden. Daar komt bij dat netbeheerders enigszins terughoudend zijn met het doen van dergelijke grote investeringen, om de kosten van het net zo laag mogelijk te houden. Investeren zonder dat daartoe een noodzaak is, is immers niet efficiënt.

De opgave voor Zon-PV voor de komende jaren is groot. Projecten met een SDE+-beschikking uit 2016–2018 hebben nog ruim 8500 MWp te realiseren in Nederland.² Onderstaande grafiek geeft de spreiding per provincie weer. Noord-Brabant is hierbij koploper. In deze provincie zit nog 1374 MWp qua aangevraagd vermogen van SDE+ projecten in de pijplijn. In Drenthe gaat het om 37 MWp voor 2016, 266 MWp voor 2017 en 509 MWp voor projecten uit 2018. Deze groei is belangrijk, gelet op de doelstellingen voor hernieuwbare energie die het kabinet in 2020 wil bereiken.



Kern van de aanpak

Gegeven de bovenbeschreven problematiek en uit hoofde van hun wettelijke verplichting zetten netbeheerders uiteraard in op uitbreiden en verzwaren van het net zodat zo snel mogelijk de toestand is hersteld waarbij iedereen de gewenste hoeveelheid elektriciteit kan transporteren ongeacht of het gaat om verbruik van elektriciteit of om (duurzame) productie van elektriciteit. Gezien de tijd die voor uitbreiding van het landelijk hoogspanningsnet in combinatie met de regionale netten nodig is, moet echter thans noodgedwongen worden uitgegaan van de capaciteit van het bestaande net zolang netverzwaringen niet zijn

¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/17/vermogen-zonnepanelen-meer-dan-de-helft-toegenomen>

² Van deze projecten zal vermoedelijk nog een deel uitvallen of het vermogen dat gerealiseerd wordt minder zijn dan het vermogen waarvoor subsidie is aangevraagd.

gerealiseerd. Het is daarom van groot belang dat dit net zo efficiënt en flexibel mogelijk wordt gebruikt, met behoud van leveringszekerheid.

De problematiek van tekortschietende netcapaciteit zal een belangrijk aandachtspunt zijn in deze transitieperiode. Deze vraagt op korte en lange termijn om acties van de verschillende actoren, soms van bestuurlijke, dan weer van technische aard. Samenvattend gaat het om de volgende acties. In de bijlage geef ik nadere toelichting en uitleg bij deze acties³.

1. Oplossen knelpunten in Drenthe, Groningen en elders

Het verzwaren van het net zal uiteindelijk tot een (structurele) oplossing in Drenthe en Groningen leiden. Nieuwe hoogspanningsstations in het noorden van het land zijn in voorbereiding, maar deze zijn waarschijnlijk pas in 2028 in gebruik. TenneT onderzoekt mogelijke oplossingen voor uitbreiding van de 110 kV-netten in het noorden van het land. Deze investeringen kunnen binnen 3 jaar verlichting geven, maar de problematiek niet geheel oplossen. TenneT voorziet dat om een toekomstige netstructuur te maken die geschikt is om het toekomstig elektriciteits-transport te kunnen faciliteren, de komende tijd meer investeringsbeslissingen nodig zijn, ook voor andere delen van het land.

2. Inzetten van congestiemanagement door netbeheerders

Netbeheerders dienen op korte termijn meer gebruik te maken van de mogelijkheden die zij hebben om congestie te voorkomen en de maatregelen die zij hebben om indien er toch congestie is, deze te managen. Zo kunnen zij gebruik maken van inkoop van flexibiliteit om congestie te managen. Een eigenaar van een batterij is een voorbeeld van een aangeslotene die flexibiliteit kan leveren. Daarnaast zijn er ook andere aanbieders van flexibel verbruik of tijdelijk afregelbare productie. De regionale netbeheerders onderzoeken op dit moment de mogelijkheden die congestiemanagement biedt in gebieden met schaarste.

3. Aanpassing in wet- en regelgeving

Het huidige wettelijk kader is niet ontworpen voor perioden van transportschaarste zoals deze zich op dit moment voordoet en het is soms voor partijen onduidelijk hoe het wettelijk kader werkt. In het document «Vragen en Antwoorden Transportschaarste» geeft de ACM nadere toelichting op de rechten en verplichtingen van aangeslotenen, partijen die aangesloten willen worden en netbeheerders bij transportschaarste. Daarnaast is aanpassing van wet- en regelgeving nodig om op korte termijn de netbeheerders (al dan niet tijdelijk) meer ruimte te geven om te anticiperen op de toename aan duurzame opwek die gedurende deze transitieperiode nodig is. Hiervoor zullen de volgende aanpassingen in wet- en regelgeving worden gerealiseerd:

1. Energiewet

In de nieuwe Energiewet zal aan netbeheerders meer flexibiliteit worden geboden, zodat zij de toename van duurzame opwek in deze energietransitie kunnen faciliteren. Zij hebben instrumenten nodig om op opkomende congestie te reageren. Het gaat onder meer om maatregelen om zón en wind van verschillende projecten op één aansluiting/kabel aan te sluiten en het opnemen van een opknipverbod voor zonneparken. Ook zal worden opgenomen dat de netbeheerder

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

tegen zo laag mogelijk maatschappelijke⁴ kosten een aansluiting kan realiseren.

De verwachting is dat deze wet eind van dit jaar geconsulteerd kan worden. Vooruitlopend hierop worden enkele wijzigingen voor gebieden met schaarste al uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur onder de Crisis- en Herstelwet. Hierdoor kan het nieuwe wettelijke kader voor deze gebieden al begin volgend jaar inwerking treden.

2. *Redundantie van het net*

Met de inwerkingtreding van de wet van 9 april 2018 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (hierna: wet voortgang energietransitie)⁵ is de mogelijkheid in de wet opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur vrijstelling te geven van de eis dat het landelijke hoogspanningsnet redundant moet worden uitgevoerd. De algemene maatregel van bestuur die hiervoor nodig is, kan waarschijnlijk begin volgend jaar in werking treden.

3. *Meer experimenteeruimte*

De wet voortgang energietransitie biedt ook meer mogelijkheden om te experimenteren. Energiecoöperaties en/of verenigingen, zoals VVE's, krijgen bijvoorbeeld de gelegenheid om het energiebeheer zelf te organiseren door eigen opwek en verbruik te optimaliseren. Ook biedt het besluit netbeheerders mogelijkheden om hun netten en aansluitingen beter te benutten zonder meteen te verzwaren of uit te breiden. Hiermee mogen zij tot 10.000 aansluitingen experimenteren.

4. *Aanpassing van de codes door netbeheerders*

De netbeheerders werken aan codewijzigingsvoorstellen voor congestie-management, aanpassingen naar aanleiding van het besluit vrijstelling redundantie-eisen en curtailment, zodat deze beter zijn toegesneden op de nu ontstane situatie van transportschaarste zolang de netverzwaringen niet zijn gerealiseerd. De verwachting is dat deze codewijzigingsvoorstellen eind dit jaar bij de ACM kunnen worden ingediend.

5. *SDE+ aanpassen aan capaciteitsgebrek*

De realisatietermijn voor Zon-PV projecten varieert van 1,5 tot en met vier jaar. RVO kan daarop maximaal 1 jaar uitstel verlenen, mits de subsidie-aanvrager kan aantonen dat realisatie van het project binnen 1 extra jaar wel financieel en technisch haalbaar is. In gevallen waar de realisatietermijn is verstreken zal RVO de SDE+-beschikking intrekken. Voor het verkrijgen van de SDE+-subsidie zal door de aanvrager van nieuwe elektriciteitsprojecten vanaf de najaarsronde 2019 een document van de netbeheerder moeten worden overgelegd waaruit blijkt dat transportcapaciteit beschikbaar is op de locatie waar de productie-installatie is voorzien. Hiermee wordt voorkomen dat subsidiebeschikkingen worden afgegeven aan projecten op locaties waarvan op voorhand duidelijk is dat ze niet binnen de geldende subsidietermijnen kunnen worden gerealiseerd (oftewel waar de komende jaren geen transportcapaciteit beschikbaar zal zijn).

Het afgeven van een positieve indicatie door de netbeheerder kan echter niet gezien kan worden als een aanbod op transport conform artikel 24 van de Elektriciteitswet 1998. Daarvoor moet de aanvrager eerst formeel een aansluit- en transportovereenkomst bij de netbeheerder aanvragen. Ik acht het echter een stap te ver gaan om deze formele overeenkomst voorwaardelijk te maken aan de SDE- subsidie.

⁴ Maatschappelijke kosten zijn alle kosten die bij de realisatie van een aansluiting een rol kunnen spelen.

⁵ Stb. 2018, 109

6. Decentrale overheden en de regionale energiestrategieën

De regionale energiestrategieën die regio's in het kader van het Klimaatakkoord opstellen, zullen helpen om dit soort situaties in de toekomst te voorkomen. Provincies kunnen inmiddels ook meer hun rol pakken door bijvoorbeeld bij grote netuitbreidingen te kiezen voor provinciale coördinatie. De netbeheerders krijgen een adviserende rol bij het opstellen van de regionale energiestrategieën. Daar wordt door middel van locatiechecks ingezet op het zo slim mogelijk koppelen van decentrale productie en beschikbaarheid op het net. De RES dient vervolgens als het uitgangspunt waarop de netbeheerders hun investeringsplannen baseren.

Vervolg en afsluiting

Bovenstaande acties heb ik in een Bestuurlijk Overleg op 13 juni jl. besproken met netbeheerders en regionale overheden. We hebben afgesproken de acties vanaf nu in gang te zetten. Door gezamenlijke inspanning zullen een deel van de acties (zoals inzetten congestiemanagement, nieuwe wetgeving, wijziging van de codes, SDE+ en regionale energiestrategie) vanaf begin volgend jaar in gang worden gezet en stap voor stap effect kunnen gaan hebben. Het verzwaren van het net zal minder snel gaan, vanwege de ruimtelijke procedures die daarmee samenhangen. Alle betrokken partijen blijven met elkaar in gesprek over de te nemen acties en het effect ervan. De resultaten uit de regionale energiestrategieën zullen weer informatie geven voor eventueel te nemen maatregelen in het vervolgtraject. Ik zal u begin volgend jaar berichten over de voortgang van de ingezette acties.

Om de faciliterende edoch essentiële rol van het elektriciteitsnet ten volle vorm te blijven geven in de toekomst moeten we ook blijven nadenken over gebruik van en kostenverdeling wat betreft het net. We moeten gaan bezien of het model dat we nu hebben in de toekomst houdbaar blijft. In het ontwerpKlimaatakkoord is afgesproken om een Brede Rijksvisie Marktordening & Energietransitie op te stellen, waarin vanuit een systeemperspectief zal worden ingegaan op de ordening, regulering, bekostiging van nieuwe infrastructuur voor met name warmte, waterstof en CO₂, rekening houdend met de implicaties voor gas en elektriciteitsnetwerken. Deze brede Rijksvisie zal medio 2020 gereed zijn en antwoord moeten geven op de vraag of het huidige model houdbaar blijft. Indien blijkt dat er een wijziging nodig is, kan dit meegenomen worden in de vierde tranche van de wetgevingsagenda energietransitie. In deze tranche is voorzien in een aanpassing van de Energiewet (Energiewet 2.0).

Schaarste op het elektriciteitsnet wordt niet voor alle gevallen op korte termijn opgelost en kan zelfs de komende jaren in omvang toenemen. De inzet is om dit zo kort en beperkt als mogelijk te houden, zodat marktpartijen hernieuwbare elektriciteitsprojecten kunnen blijven realiseren.

Ik blijf dan ook in overleg met alle partijen om op alle mogelijk manieren samen te werken aan het zo snel mogelijk vergroten van de capaciteit in het elektriciteitsnet. Ik ben ervan overtuigd dat als we met alle betrokken partijen al onze creativiteit inzetten, de regelgeving wijzigen op de hierboven beschreven punten en de prikkels de goede kant op laten wijzen, we voor de energietransitie belangrijke stappen zetten.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes