

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
T.a.v. de Minister E.D. Wiebes
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Woerden : 22 januari 2020

onze ref. : E20b01/IT-tr
doorkiesnr. : 0348 48 43 53
e-mail : it@vemw.nl

onderwerp : Zienswijze VEMW Besluit vrijstellingen en ontheffingen enkelvoudige
storingsreserve

Geachte heer of mevrouw,

VEMW, de vertegenwoordiger van zakelijke elektriciteitsverbruikers, heeft kennis genomen van de internetconsultatie aangaande de enkelvoudige storingsreserve (n-1). In deze zienswijze geven wij onze reactie op het concept-besluit vrijstellingen en ontheffingen hoogspanningsnet en de bijbehorende nota van toelichting. VEMW is kritisch over verschillende bepalingen uit de vrijstellingen. Sommige bepalingen zijn namelijk niet verenigbaar met Europese wetgeving en daarmee lijkt deze AMvB juridisch onuitvoerbaar. Daarnaast ontbreken er waarborgen die ervoor moeten zorgen dat de nieuwe begrenzings niet tot grootschalige en langdurige uitval bij elektriciteitsverbruikers leidt. Tot slot missen wij een evenwichtige balans tussen enerzijds de investeringskosten voor netbeheerders en anderzijds de baten voor de maatschappij. In de onderstaande zienswijze lichten wij dit nader toe.

Inhoud van de consultatie

De huidige wetgeving¹ stelt dat het landelijke hoogspanningsnet zodanig ontworpen moet zijn dat transport van elektriciteit ook verzekerd is indien zich een uitvalsituatie voordoet, tenzij er een vrijstelling of een ontheffing van kracht is. Deze wettelijke norm wordt ook wel de enkelvoudige storingsreserve (hierna: n-1) genoemd. De Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) die ter consultatie wordt gesteld bevat vrijstellingen voor specifieke netonderdelen, regels voor het verlenen, wijzigen en intrekken van een ontheffing door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en maakt mogelijk dat er bepaalde ruimte in het net vrij mag worden gegeven voor duurzame opwek.

Betrokkenheid VEMW

Vanwege het grote maatschappelijk belang van de betrouwbaarheid van het landelijke elektriciteitsnet, geborgd door n-1, is VEMW de afgelopen twee jaar nauw betrokken geweest bij

¹ Elektriciteitswet, artikel 16, vierde lid, onderdeel a, en vijfde lid met inwerkingtreding van wet voortgang energietransitie (2018).

Hét kenniscentrum en dé belangenbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers

de totstandkoming van de AMvB. VEMW was deelnemer van de werkgroep die onder de leiding van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft verkend welke uitvalsituaties vrijgesteld kunnen worden en welke begrenzings daarbij passend zijn.

Onvolledig concept

Het ministerie stelt een maatregel die van cruciaal belang is voor de betrouwbaarheid van onze stroomvoorziening onvolledig en met grote haast open voor consultatie. De AMvB die ter consultatie wordt gesteld bevat verschillende vrijstellingen waarvoor nog geen nadere begrenzing bepaald is.² Het gaat om het vrijstellen van n-1 tijdens onderhoud van railsystemen met een spanningsniveau van 220 kV en hoger en railsystemen met een spanningsniveau tussen 110 en 220 kV. Zoals wordt vermeld in de nota van toelichting, moet er eerst een maatschappelijke kosten- en batenanalyse naar de voorgestelde begrenzings worden uitgevoerd. Deze zal pas eind januari 2020 worden afgerond.³ Daarnaast zal de ACM een uitvoerings- en handhavingstoets uitvoeren nadat de AMvB volledig is. De uitkomst van deze beide trajecten staat niet bij voorbaat vast en heeft gevolgen voor de AMvB. Partijen hebben in de voorbereiding van deze AMvB al vragen gesteld over de uitvoerbaarheid ervan.

Gevolgen van stroomstoringen voor zakelijke gebruikers

Het invoeren van onverstandige vrijstellingen van n-1 draagt ernstige risico's met zich mee. De ervaring leert namelijk dat uitval van (een onderdeel van) het landelijk hoogspanningsnet tot grootschalige stroomonderbrekingen kan leiden. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in maart 2015, toen een hoogspanningsstation in Diemen tot een grootschalige onderbreking van de elektriciteitsvoorziening in Noord-Holland en Flevoland leidde, met gevolgen voor heel Nederland. Zo was het treinverkeer ernstig ontregeld en konden vliegtuigen niet landen op Schiphol. Industriële bedrijven met een complex productieproces hebben dagenlang productieverlies geleden.⁴ In sectie 4 van de nota van toelichting (bedrijfseffecten) wordt ingegaan op de gevolgen van de wijzigingen uit de AMvB voor netbeheerders, producenten en burgers. Zakelijke afnemers, zoals energie-intensieve bedrijven uit verschillende sectoren, worden niet genoemd. Het maakt in termen van kosten een significant verschil of er alleen huishoudens geraakt worden door de onderbreking van transport, of ook energie-intensieve bedrijven. Dat laatste kan een grote economische impact hebben, zoals bleek in 2015. Deze mogelijke effecten moeten worden benoemd in de nota van toelichting. In de laatste alinea van onderdeel 3.2 staat dat uitval niet zal leiden tot schadecompensatie bij afnemers of producenten.⁵ Het is onduidelijk wat dit betekent voor een afnemer die schade leidt dankzij een uitvalsituatie die was voorkomen zonder deze wetswijziging. Vervolgens veronderstelt de nota van toelichting dat het beperkte nadeel van de storing binnen het maatschappelijke risico valt.⁶ 'Beperkt nadeel' wordt niet nader toegelicht. Ook is onduidelijk hoe de term 'maatschappelijke risico' zich verhoudt tot het risico voor de verschillende energie-intensieve bedrijven, bijvoorbeeld voor een chemische site of een ziekenhuis. Bedrijven hebben zich mogelijk in Nederland gevestigd in de wetenschap over een betrouwbare elektriciteitslevering te beschikken. Voor de transitie van vragende marktpartijen zal het belang van betrouwbare

² Concept AMvB vrijstellingen en ontheffingen uitvalsituaties, artikel ii en artikel iv

³ Concept nota van toelichting AMvB, p.1

⁴ Auditdienst Rijk, Evaluatie stroomstoring van 27 maart 2015

⁵ Concept nota van toelichting AMvB, p.4

⁶ Idem

elektriciteitslevering alleen maar toenemen, bijvoorbeeld door elektrificatie in de industrie en de transportsector, de productie van groene waterstof en de groei van de ICT-sector. Betrouwbare levering is nodig om het elektriciteitsnet transitiebestendig te maken en de risico's die de transitie met zich meebrengt weg te nemen.

Juiste prikkels om te investeren en uitval te voorkomen zijn nodig

Wij missen waarborgen die ervoor moeten zorgen dat de nieuwe begrenzings niet tot grootschalige en langdurige uitval bij verbruikers leidt. Voor verschillende onderdelen van de AMvB geldt dat de begrenzing van uitval van elektriciteitstransport voor productie zeer ruim wordt toegepast. Dit gaat om de artikelen i.b, ii.b.ii, iii.c.ii en iv.c.ii. In het onderdeel 'Hoofdpijnen van het besluit' van de concept nota van toelichting staat dat 'onverkort vasthouden aan n-1 met het oog op de energietransitie niet houdbaar is'.⁷ VEMW kan zich vinden in de mogelijkheid die deze AMvB biedt voor netbeheerders om het bestaande netwerk doelmatiger te beheren door bepaalde netonderdelen van n-1 vrij te stellen. Tegelijkertijd dienen netbeheerders de juiste prikkels te krijgen om stroomonderbrekingen zo snel mogelijk met de beschikbare middelen op te lossen. De AMvB is hierin onevenwichtig: het is ten eerste niet duidelijk hoe de voorgestelde wetswijziging doorwerkt op het investerings- en onderhoudsbeleid van de landelijke netbeheerder TenneT. Het kan als gevolg hebben dat investeringen minder snel gedaan worden. Ook ontbreekt een inschatting van de investeringen die de netbeheerders zullen moeten doen om aan de wettelijke norm te voldoen. In de nota van toelichting staat onder sectie 4 (bedrijfseffecten) een onvolledige zin aan het einde van de eerste alinea: 'de inschatting in het rapport'.⁸ Duidelijk moet worden hoe hoog de investeringskosten worden geschat en welke bronnen er gebruikt worden voor die schatting. Verder stelt de nota van toelichting dat uitval van railsystemen in netten met een spanning van 220kv (onderdeel van artikel i) die niet voldoen aan n-1 kan leiden tot een omvangrijke onderbreking van de transportvoorziening met mogelijke effecten voor verbruikers.⁹ Het is niet duidelijk of de grote toegestane maximale transportonderbreking van 1.500 MW voor productie helemaal geen effect heeft op de verbruikers in de onderliggende netten. Dit zou verduidelijkt moeten worden, al dan niet met hulp van de beheerder van het landelijke hoogspanningsnet, TenneT. Tot slot zouden netbeheerders op zijn minst in geval van een grootschalige onderbreking openheid van zaken moeten geven ten aanzien van oorzaak en maatregelen ter voorkoming dat dit in de toekomst weer kan gebeuren.

Discriminatieverbod tussen verbruik en productie

Het ontbreken van een juridische basis voor het loslaten van discriminatieverbod maakt uitvoering van deze AMvB uiterst risicovol en mogelijk ook kostbaar. In het onderdeel 'uitkomsten consultatie' (nota van toelichting), staat dat de werkgroep die de vrijstellingen heeft voorbereid het niet eens is geworden over alle vrijstellingen. Daarbij wordt niet genoemd dat ook over de wettelijke bepaling om specifieke netonderdelen vrij te stellen van n-1 voor duurzame opwek er geen overeenstemming is bereikt binnen de werkgroep. In de voorbereiding van deze AMvB heeft VEMW EZK meerdere malen gewezen op de strijdigheid met het discriminatieverbod. In verschillende vrijstellingen wordt onderscheid gemaakt tussen uitval van

⁷ Concept nota van toelichting AMvB, p.2.

⁸ Concept nota van toelichting AMvB, p.4

⁹ Concept nota van toelichting AMvB, p.6

transport ten behoeve van productie en uitval van transport ten behoeve van verbruik.¹⁰ Hoewel VEMW begrip heeft voor de urgentie om netcapaciteit beschikbaar te stellen voor duurzame productie, ontbreekt het begrip voor de gekozen oplossing. Deze is evident in strijd met Europese wet- en regelgeving, die de netbeheerder expliciet verbiedt om te discrimineren tussen categorieën gebruikers waarbij het gaat om nettoegang. De Europese Richtlijn Elektriciteitsmarkt beschrijft namelijk dat netbeheerders zich dienen te onthouden van discriminatie tussen systeemgebruikers of categorieën systeemgebruikers, met name van die ten gunste van verwante bedrijven.¹¹ Daarnaast stelt Europese Richtlijn ter bevordering van gebruik van hernieuwbare energie lidstaten verplicht om bij de dispatching van elektriciteitsopwekkingsinstallaties voorrang te garanderen aan opwekkingsinstallaties die gebruik maken van hernieuwbare energiebronnen en om ervoor te zorgen dat netwerkgerelateerde belemmeringen voor hernieuwbare energieopwekking tot een minimum beperkt worden.¹²

Zorgen over toepassing van intertripping

Met deze AMvB wordt een nieuwe technische handeling toegestaan waarvan de gevolgen voor elektriciteitsverbruikers niet goed onderzocht is. Een deel van de reservecapaciteit in het elektriciteitsnet - de zogenoemde 'spitsstrook'- kan volgens de AMvB worden vrijgegeven voor het transport van elektriciteit uit (duurzame) opwek. Ten aanzien van artikel i vermeldt de nota van toelichting dat er bij uitval of onderhoud van een transformator productie wordt afgeschakeld, zodat de resterende transformator kan worden ingezet voor transport van elektriciteit ten behoeve van verbruik. Dit wordt ook wel 'intertripping genoemd'. VEMW heeft meerdere keren vragen gesteld bij de toepassing van intertripping. De vraag is of deze toepassing uitvoerbaar is wanneer er niet mag worden gediscrimineerd tussen verbruik en productie waarbij het gaat om nettoegang. Bovendien is intertripping een nieuwe technische handeling. Het is daarom de vraag of het verstandig is dit vast te leggen in de wet zonder dat er een experimenteer- of testfase heeft plaatsgevonden.

Conclusie

Wij vertrouwen erop dat u onze opmerkingen over de concept AMvB meeneemt bij het vaststellen van een definitieve versie. Vanzelfsprekend zijn wij desgewenst beschikbaar voor het verschaffen van een nadere (mondelijke) toelichting

Hoogachtend,

w.g.

dr. H. Grünfeld
Algemeen directeur

¹⁰ Concept AMvB vrijstellingen en ontheffingen uitvalsituaties, artikelen i, ii, iii, iv.

¹¹ Europese Richtlijn betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit, Artikel 40 (Taken van transmissiesysteembeheerders).

¹² Europese Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen, artikel 20 (Toegang tot en beheer van de netwerken).