

Kenmerk	W18.20.0214/IV
Datum aanhangig	30 juni 2020
Datum vastgesteld	30 september 2020
Datum advies	30 september 2020
Datum publicatie	14 december 2020
Vindplaats	Staatscourant

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2020, no.2020001302, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit, tot wijziging van het Besluit investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas (uitvalsituaties hoogspanningsnet), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in vrijstellingen van de zogenoemde enkelvoudige storingsreserve of N-1 norm. Daarnaast voorziet het in een bevoegdheid ontheffing te verlenen van deze norm. Deze vrijstellingen zijn bedoeld om bepaalde ruimte in het elektriciteitsnet - de zogenoemde spitsstrook - vrij te geven voor (duurzaam) opgewekte elektriciteit of om onevenredig hoge investeringen te voorkomen.

De Afdeling Advisering van de Raad van State maakt een opmerking over het in de toelichting ontbreken van inzicht in de gevolgen van de vrijstellingen voor de betrouwbaarheid van het elektriciteitsnetwerk en de wijze waarop de vrijstellingen zijn getoetst aan de blijkens de toelichting daarvoor gehanteerde criteria. Tevens mist de Afdeling in het ontwerpbesluit de criteria die ACM voor de verlening, wijziging en intrekking van de ontheffing hanteert. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit en de toelichting.

1. Inleiding

Om de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening te waarborgen is in de Elektriciteitswet 1998 de norm opgenomen dat een net met een spanningsniveau van 110 kV en hoger zodanig is ontworpen dat het transport van elektriciteit ook verzekerd is indien zich een uitvalsituatie voordoet (enkelvoudige storingsreserve of N-1 norm). (zie noot 1), (zie noot 2)

De N-1 norm is praktisch uitgewerkt in de Ministeriële regeling Tariefstructuren en Voorwaarden Elektriciteit en in de door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) vastgestelde Netcode. Die regelingen laten meer uitzonderingen toe op de N-1 norm dan de Elektriciteitswet 1998. (zie noot 3) Feitelijk wordt daarom ook in de huidige situatie al niet

meer overal voldaan aan de N-1 norm. Desondanks kent het Nederlandse elektriciteitsnet een hoge mate van betrouwbaarheid. Zo bedroeg in 2018 de gemiddelde jaarlijkse uitvalduur 27,3 minuten per aansluiting. Dat betekent dat 99,9948% van de tijd het net beschikbaar was voor levering van elektriciteit. (zie noot 4)

Het rapport "Kwaliteitsnorm enkelvoudige storingsreserve in het Nederlandse hoogspanningsnet" uit 2013 (hierna: rapport Kwaliteitsnorm) is het startpunt geweest voor de vrijstellingen in dit besluit. (zie noot 5) Volgens dit rapport moet de hiervoor beschreven discrepantie worden opgeheven om de praktijk, zoals die ook is neergelegd in voornoemde ministeriële regeling en Netcode en de Elektriciteitswet 1998, met elkaar in overeenstemming te brengen.

Dit heeft geleid tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, waarin de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur vrijstelling en, op aanvraag van de netbeheerder, ontheffing van de N-1 norm te verlenen is neergelegd. (zie noot 6) De bevoegdheid van de ACM om via de netcode uitzonderingen toe te staan blijft bestaan. Het ontwerpbesluit is een uitwerking van die wetswijziging.

In het ontwerpbesluit wordt voor het eerst voorzien in vrijstellingen van de N-1 norm bij algemene maatregel van bestuur. Uit de toelichting volgt dat die vrijstellingen twee doelen dienen. Allereerst wordt met de vrijstellingen beoogd om aanpassingen aan het net te voorkomen die niet doelmatig of in het algemeen belang zijn maar bij het onverkort vasthouden aan de N-1 norm zouden moeten worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om aanpassingen die hoge investeringen vergen, maar niet significant zullen bijdragen aan het verbeteren van de leveringszekerheid.

Ten tweede wordt met de vrijstellingen beoogd knelpunten in het netwerk die ontstaan door lokaal duurzaam opgewekte energie, op te lossen door bepaalde ruimte in het elektriciteitsnet - de zogenoemde spitsstrook - vrij te geven voor (duurzaam) opgewekte elektriciteit. (zie noot 7) Ten slotte bevat dit besluit de regels voor de verlening, wijziging en intrekking van een ontheffing voor een bepaald onderdeel van het net, die op aanvraag van de desbetreffende netbeheerder kan worden verleend door de ACM.

2. Vrijstellingen

De Afdeling onderschrijft de met het ontwerpbesluit beoogde doelstellingen om de transportcapaciteit ten behoeve van duurzame energie te vergroten en tegelijkertijd hoge investeringen te voorkomen waar die niet bijdragen aan een verbeterde leveringszekerheid. De Afdeling onderschrijft ook het uitgangspunt dat met de vrijstellingen dezelfde hoge mate van betrouwbaarheid van het elektriciteitsnetwerk blijft gewaarborgd. (zie noot 8)

In de toelichting wordt beschreven welke factoren een rol hebben gespeeld bij de afwegingen om te komen tot de vrijstellingen. Het gaat daarbij om een afweging tussen de maatschappelijke gevolgen van een onderbreking van de levering van elektriciteit, de kans dat de uitvalsituatie zich voordoet en de kosten van de maatregelen om deze kans te verkleinen of voorkomen. (zie noot 9) Tevens vermeldt de toelichting in welke gevallen een uitvalsituatie van een bepaald netelement voor vrijstelling in aanmerking kan komen, namelijk als:

- de kosten van de maatregel niet in verhouding staan tot het effect op de leveringszekerheid;
- de uitvalsituatie geen cascade-effect heeft met gevolgen voor de netten van EU-landen;
- met de uitvalsituatie overal op dezelfde wijze wordt omgegaan, en;
- het effect van de uitvalsituatie maatschappelijk aanvaardbaar is. (zie noot 10) (zie noot 11)

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting bij het ontwerpbesluit niet blijkt hoe de afweging van voormelde criteria voor de afzonderlijke vrijstellingen luidt. Uit de toelichting kan daarom niet worden opgemaakt of de voorgestelde vrijstellingen aan die criteria voldoen. Evenmin kan daaruit worden opgemaakt in welke mate die vrijstellingen gevolgen hebben voor de betrouwbaarheid van het elektriciteitsnetwerk. Gelet op het belang van die betrouwbaarheid en de daarvan afhankelijke leveringszekerheid moet daarin wel inzicht worden gegeven.

Dat klemt te meer nu ACM erop wijst dat de in het ontwerpbesluit opgenomen vrijstellingen van de N-1 norm zo ruim zijn dat die kunnen leiden tot een grote stap terug in de betrouwbaarheid van de elektriciteitsnetten, hetgeen afbreuk zou doen aan het uitgangspunt dat met de vrijstellingen dezelfde mate van betrouwbaarheid van het elektriciteitsnetwerk is gewaarborgd. Zij doet dan ook voorstellen voor aanpassing van het ontwerpbesluit om het huidige niveau van betrouwbaarheid te kunnen behouden. (zie noot 12)

In de toelichting wordt op die voorstellen van ACM niet concreet ingegaan, maar wordt opgemerkt dat het voornemen bestaat om in het voorstel voor de voorgenomen Energiewet een basis op te nemen voor een handhaafbare norm voor betrouwbaarheid en dat daar een betrouwbaarheidsprikkel aan verbonden kan worden via tariefregulering.

De Afdeling merkt op dat daarmee niet kan worden volstaan. Het ontwerpbesluit voorziet immers in de daarin opgenomen vrijstellingen en die vrijstellingen zullen gelden vanaf het moment van de inwerkingtreding van het besluit. Op dat moment moet de toetsing aan de voormelde criteria hebben plaatsgevonden en verzekerd zijn dat die vrijstellingen niet zullen leiden tot een verminderde betrouwbaarheid van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de voor de voorgestelde vrijstellingen gemaakte afwegingen aan de hand van de in de toelichting vermelde criteria per vrijstelling inzichtelijk te maken. Tevens dient aandacht gegeven te worden aan de gevolgen van de voorgestelde vrijstellingen voor de betrouwbaarheid van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening, waarbij in het bijzonder ingegaan dient te worden op de conclusie van ACM dat de in het ontwerpbesluit opgenomen vrijstellingen zo ruim zijn dat die kunnen leiden tot een grote stap terug in de betrouwbaarheid van de elektriciteitsnetten. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen en het besluit zo nodig aan te passen.

3. Spitsstrook

Voor zover de vrijstellingen van de N-1 norm dienen om knelpunten in het netwerk die ontstaan door lokaal duurzaam opgewekte energie op te lossen, merkt de Afdeling aanvullend op het vorenstaande het volgende op.

De Afdeling begrijpt uit de toelichting dat hiermee beoogd is om op korte termijn ruimte vrij te maken in gebieden in het net die op dit moment te kampen hebben met schaarste vanwege de snelle opkomst van duurzame opwekking. Deze vrijstellingen zullen ertoe leiden dat elektriciteit wordt getransporteerd over delen van het netwerk die nu dienen als reservecapaciteit. De Afdeling begrijpt dat, gelet op de termijn die nodig is voor de aanleg van nieuwe netwerkdelen, de vrijstellingen op korte termijn een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van de ontstane knelpunten.

De Afdeling mist in de toelichting echter een uiteenzetting over de gevolgen van deze vrijstellingen voor de bereidheid tot investeringen in het netwerk. Immers waar de reservecapaciteit van bestaande netwerken ingezet kan worden voor structureel transport van elektriciteit, bestaat minder impuls voor de aanleg van nieuwe netwerkdelen. Met het oog op de betrouwbaarheid van het netwerk en de toename van duurzame opwekking

lijkt voor een structurele oplossing uitbreiding van het netwerk echter meer aangewezen dan een intensiever gebruik van het bestaande netwerk. Voorkomen moet worden dat noodzakelijke investeringen in uitbreiding van het netwerk door deze vrijstellingen worden nagelaten. In dat licht bezien is bijvoorbeeld ook denkbaar dat de vrijstellingen die met dit doel in het ontwerpbesluit zijn opgenomen een tijdelijk karakter krijgen. De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

4. Ontheffingen

Het ontwerpbesluit geeft regels voor het op aanvraag verlenen van een ontheffing van de N-1 norm aan netbeheerders door ACM. (zie noot 13)

Betekenis van een ontheffing

Een ontheffing betekent dat een regel in een concreet geval buiten toepassing wordt gelaten omdat toepassing van de regel tot onevenredige of ongewenste effecten leidt. De belangenafweging die plaatsvindt bij het verlenen van een ontheffing is van een andere orde dan de afweging van belangen zoals deze plaatsvindt bij de totstandkoming van een wettelijke regeling. In de totstandkomingsfase van een regeling wordt een beslissing genomen over het belang of de belangen ter bescherming waarvan regels (zoals verboden of geboden) gesteld worden. Het resultaat daarvan wordt neergelegd bij of krachtens de wet.

Bij een ontheffing blijven de belangen die de regels waarvan ontheffing wordt verleend beogen te beschermen voorop staan. Binnen dat kader kan ontheffing verleend worden. Voorwaarden die eventueel aan een ontheffing worden verbonden, strekken dan ook tot bescherming van de belangen die met het buiten toepassing gelaten wettelijk voorschrift wordt gediend.

Uit de wetsgeschiedenis bij de Wet van 9 april 2018, tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie) volgt dat op onderdelen maatwerk nodig is om bepaalde onderdelen van een net of situaties uit te zonderen van de norm en dat daarom (naast de vrijstellingen) voor bepaalde onderdelen van het net een ontheffing kan worden verleend door ACM. Zo'n ontheffing maakt mogelijk dat ACM een afweging maakt voor een specifiek deel van het net. In de amvb moet worden uitgewerkt welke criteria ACM voor de verlening, wijziging en intrekking van de ontheffing hanteert. (zie noot 14)

De Afdeling mist in het ontwerpbesluit de criteria die ACM voor de verlening, wijziging en intrekking van de ontheffing hanteert. Het is onvoldoende om te volstaan met één weigeringsgrond, zoals die is neergelegd in artikel 4b.5 van het ontwerpbesluit. Daardoor is een op de belangen die de bepaling krachtens de wet beoogt te beschermen toegespitste beoordeling niet verzekerd.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen en de criteria voor de verlening, wijziging en intrekking van een ontheffing daarin op te nemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 27 november 2020

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 5 van de toelichting

aangepast. Hierin is nader ingegaan op de gevolgen van de vrijstellingen op de betrouwbaarheid van het hoogspanningsnet (110 kV tot 220 kV) en het extra hoogspanningsnet (220 kV en hoger). Zoals in deze nadere toelichting is aangegeven worden in de vrijstellingen verschillende begrenzings gehanteerd voor transport ten behoeve van verbruik en transport ten behoeve van productie. De begrenzings van de vrijstellingen voor productie zijn ruimer gesteld, zodat daarmee meer ruimte kan worden gecreëerd voor het aansluiten van (duurzaam) geproduceerde elektriciteit. Ook is in de toelichting aangegeven dat de maatschappelijke impact van een onderbreking van transport ten behoeve van verbruik groter is dan die van een onderbreking van productie. Voor een nadere onderbouwing hiervan wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van de toelichting. Voor de begrenzings van de vrijstellingen voor transport ten behoeve van verbruik is zoveel mogelijk aangesloten bij hoe het (E) HS-net in de praktijk is aangelegd, aangevuld met de aanbevelingen uit het rapport Kwaliteitsnorm enkelvoudige storingsreserve in het Nederlandse hoogspanningsnet uit 2013. Uitgangspunt van dit rapport is dat de betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening tenminste moet worden gehandhaafd. Bovendien zal door het overnemen van deze aanbevelingen de landelijk netbeheerder op sommige locaties moeten investeren om binnen de begrenzings van de vrijstellingen voor verbruik te blijven. De betrouwbaarheid van het elektriciteitsnet, en daarmee de leveringszekerheid voor verbruikers, gaat dus niet achteruit als gevolg van de vrijstellingen in het besluit.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is tevens nader ingegaan op het voorstel van de ACM om “essentiële stations” uit te zonderen van de vrijstellingen. Volledigheidshalve verwijs ik hiervoor naar de toelichting in paragraaf 5.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de artikelsgewijze toelichting aangevuld. Zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven op basis van welke afweging gekomen is tot de betreffende vrijstelling en welk criterium daarbij zwaar weegt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in de risicoanalyse 2013 op hoofdlijnen wordt aangegeven wat de geschatte omvang van investeringen is om aan de aanbevelingen te voldoen, maar dat dit niet voor alle netonderdelen is uitgesplitst. In aanvulling daarop is daarom ook gekeken naar faalkansen en hoe het huidige net in de praktijk is uitgelegd. Verder is nader ingegaan op de begrenzing van een specifieke vrijstelling ten behoeve van transport voor verbruik, namelijk HS rails in normaal bedrijf. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van de begrenzing, maar in de artikelsgewijze toelichting is wel nader uiteengezet waarom in dit specifieke geval de begrenzing ruimer is dan van voor de meeste HS-stations strikt noodzakelijk. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting voor HS-rail in normaal bedrijf.

3. Het is dus niet zo dat met de vrijstellingen waarmee een deel van de reservercapaciteit in het net wordt vrijgegeven voor transport ten behoeve van productie (de zogenoemde ‘spitstrook’) de noodzaak om te investeren komt te vervallen. Met de spitsstrook kan het net efficiënter worden ingezet voor het transport van (duurzaam opgewekte) elektriciteit. Dit biedt enige ruimte in gebieden die kampen met een tekort aan netcapaciteit, maar niet genoeg. Om aan de sterk toegenomen vraag naar transportcapaciteit te kunnen voldoen zijn tevens grootschalige investeringen nodig.

Het inzetten van deze vrijstellingen ten behoeve van transport van productie is blijvend nodig. Elektriciteitsnetten worden aangelegd voor 40 à 50 jaar. Als deze maatregel tijdelijk zou zijn, betekent dat op termijn alsnog grote investeringen gedaan moeten worden in het aanpassen en uitbreiden van HS-stations, terwijl deze investeringen niet opwegen tegen het verminderen van de (relatief) beperkte schade van onderbreking van transport ten behoeve van productie. Zie ook paragraaf 3.2 van de toelichting.

4. Naar aanleiding van deze opmerking zijn de aanvraagseisen in artikel 4b.1, de eisen aan de ontheffing in artikel 4b.4 en de gronden voor weigering, wijziging en intrekking in artikel 4b.5 van het ontwerpbesluit aangevuld en verduidelijkt.

In artikel 4b.1 is een extra criterium voor het verlenen van een ontheffing opgenomen. Omdat de ontheffingen bedoeld zijn voor huidige situaties, waarin niet aan de norm (of een vrijstelling) wordt voldaan en waarvoor komende tijd investeringen nodig zijn om aan de norm te gaan voldoen, is als vereiste opgenomen dat de afwijking van de norm moet zijn ontstaan voor 1 januari 2021. Een verruiming van vermogen en duur van de onderbreking ten opzichte van de situatie op 1 januari 2021 is niet toegestaan. Het vereiste dat de eventuele onderbreking blijft binnen Europeesrechtelijk gestelde grenzen was al als weigeringsgrond opgenomen en is nu ook opgenomen in artikel 4b.4.

In artikel 4b.5 zijn voornoemde vereisten ook als weigeringsgrond opgenomen. Voor de eerste aanvragen om een ontheffing, die betrekking zullen hebben op bestaande afwijkingen van de norm en vrijstellingen, zullen aldus, afgezien van een toets op conformiteit met Europees recht geen inhoudelijke criteria gelden. Dit past bij de bedoelde overbruggingsperiode. Het is vervolgens wel de bedoeling dat netbeheerders zich voldoende inspannen om de noodzakelijke investeringen binnen de ontheffingsperiode af te ronden. Indien de aanvrager zich naar het oordeel van de ACM onvoldoende heeft ingespannen kan de verlenging worden geweigerd. Tot slot is verduidelijkt dat de ACM een ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften kan wijzigen of aanvullen.

5. Overig

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de inwerkingtredingsdatum in het besluit zelf te regelen. Verder zijn enkele verwijzingen in het besluit, zoals naar de Elektriciteitswet 1998, verduidelijkt.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat

Voetnoten

(1) Artikel 31, twaalfde lid, van de Elektriciteitswet 1998.

(2) Een uitvalsituatie is een onvoorziene gebeurtenis waarbij een netelement uitvalt en mogelijk het transport van elektriciteit onderbroken raakt.

(3) De Elektriciteitswet 1998 laat in artikel 31, dertiende lid, uitsluitend een beperkte stroomonderbreking toe door optredende storingen tijdens onderhoud aan de 110/150 KV netten.

(4) Nota van toelichting, paragraaf 2.

(5) Kwaliteitsnorm enkelvoudige storingsreserve in het Nederlandse hoogspanningsnet, Kamerstukken II 2015/16, bijlage bij 34199, nr. 10.

(6) Wet van 9 april 2018, tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet (voortgang energietransitie), artikel 16, vierde lid, onderdeel a, en vijfde lid, Stb. 2018,109 (nog niet in werking getreden).

(7) Nota van toelichting, paragraaf 2.

(8) Memorie van toelichting, paragraaf 6.

(9) Nota van toelichting, paragraaf 2.1.

(10) Nota van toelichting, paragraaf 2.1.

(11) Of een vrijstelling maatschappelijk aanvaardbaar is, is volgens de toelichting bepaald aan de hand van de volgende factoren:

- de vrijstelling is nodig vanwege een ander algemeen belang dan betrouwbaarheid (zoals duurzaamheid en betaalbaarheid);
- de omvang van de onderbreking van het gewenste transport door aangeslotenen;
- de duur van de onderbreking van het transport en
- de kans dat de onderbreking van transport zich voordoet.

(12) Autoriteit Consument en Markt, Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, ACM/UIT/531291, 26 mei 2020.

(13) Artikel I, voorgestelde paragraaf 4b.

(14) Tweede nota van wijziging, Kamerstukken II 2017/18, 34627, nr. 22.

Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting