

Ministerie van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

> Retouradres Postbus 20101 2500 EC Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA Den Haag

**Directoraat-generaal voor
Energie, Telecom en
Mededinging**
Directie Energiemarkt

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag

Postadres
Postbus 20101
2500 EC Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatiernr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/eleni

Ons kenmerk
ETM/EM / 11180002

Uw kenmerk
2011Z13397/ 2011D35455

Bijlage(n)
3

Datum 19 DEC 2011

Betreft Voortgangsbericht "Congestiemanager en Voorrang voor duurzaam"

Geachte voorzitter,

Met deze brief wil ik uw kamer informeren over enkele ontwikkelingen op het gebied van congestiemanager en voorrang voor duurzaam. In vervolg op mijn brief van 15 juni 2011, met de beantwoording van uw vragen inzake het ontwerpbesluit congestiemanager elektriciteit, stel ik u op de hoogte van de reactie van de Europese Commissie op mijn schrijven aan de Europese Commissie over de Nederlandse systematiek van congestiemanager. Tevens geef ik gehoor aan uw verzoek (kenmerk: 2011Z13397/ 2011D35455) inzake een brief die de VEMW u had toegestuurd voorafgaand aan het Algemeen Overleg op 22 juni 2011.

De Commissie heeft per brief een antwoord gegeven, dat u hierbij aantreft. Allereerst concludeert de Commissie dat het Nederlandse biedingsysteem voor congestiemanager past binnen de relevante Europese regelgeving. Wel dient er op te worden toegezien dat de netbeheerder waar mogelijk voldoende transportcapaciteit realiseert om congestie op te heffen. Ook wordt aangegeven dat een voorrangsbehandeling van duurzaam geproduceerde elektriciteit alleen mogelijk is op basis van een expliciete openbare dienstverplichting van de netbeheerder. Tenslotte stelt de Commissie dat de kosten van het systeem niet vallen onder Verordening 838/2010.

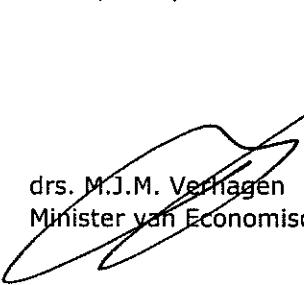
In de paragraaf "differential treatment of renewables" geeft de Commissie meer specifiek aan dat de beoogde wijze van voorrang voor duurzaam en mogelijke kostentoerekening aan grijze producenten in het congestiegebied alleen mogelijk is indien dit objectief gerechtvaardigd wordt. Hoe dit moet worden ingevuld is momenteel (opnieuw) onderdeel van besprekingen tussen het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de Commissie. Ik verwacht u daar begin 2012 nader over te kunnen berichten.

Het bovengenoemde ontwerpbesluit congestiemanager elektriciteit ligt momenteel bij de Raad van State. Een advies kan verwacht worden begin 2012, waarna het besluit gepubliceerd kan worden en gelijktijdig met de samenhangende artikelen van de Elektriciteitswet 1998 in werking zal treden. Vanaf dat moment zal het voorrang voor duurzaam-principe bij congestiemanager worden toegepast.

**Directoraat-generaal voor
Energie, Telecom en
Mededinging**
Directie Energiemarkt

Ons kenmerk
ETM/EM / 11180002

De netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet heeft in november 2011 congestiemangement toegepast in de regio Maasvlakte. TenneT heeft aangegeven dat de kosten per saldo hoger uitvallen dan voorzien. Momenteel bekijken we samen met Tennet, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en betrokken marktpartijen welke verbeteringen in de uitvoering direct mogelijk zijn. Een nadere analyse is in februari 2012 gereed. Mocht blijken dat de kosten hoog blijven, dan zal TenneT maatregelen nemen om partijen beter in het systeem te laten participeren. De NMa kan hier dan ook op toezien dat dit gebeurt.


drs. M.J.M. Verhagen
Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie



EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL FOR ENERGY

Director-General

Brussels, 3.10.2011
ENER B2/ToB/ad/s1072744

J A Vijlbrief

Ministry for Economic Affairs,
Agriculture and Innovation
Energy Market Directorate
PO Box 20101
2500 EC Den Haag
The Netherlands

Dear Mr Vijlbrief

Congestion management in Netherlands electricity transmission system

I am writing in response to your letter of 24 May 2011 and the attached note regarding the proposed introduction of a congestion management regime in the Netherlands. This email followed an earlier meeting between DG Energy and the Netherlands Ministry of Economy to discuss the proposed scheme and cost allocation regime for congestion management within the Netherlands including its application to generators using renewable sources of electricity. You specifically raise two questions, namely:

- Can the Services of the Commission confirm that the proposed implementation in the Netherlands of article 16.2 of Directive 2009/28/EC on renewable energy and specifically the proposal to pass the remaining costs of congestion management through to generators participating in the bidding system within the congested area, is not in conflict with the European legal framework?
- Annex B of the new Regulation 838/2010 introduces a tariff ceiling for the costs a transmission operator can charge to generators connected to the grid for transmission services. In that respect you seek advice as to the legal status of the financial contribution by generators in the cost of congestion management. Must this contribution be regarded as a tariff as mentioned in Article. 31(1) jo. 37(6)(a) of Electricity Directive 2009/72/EC?

Description of proposed congestion regime

The Netherlands proposes to introduce mechanisms for its electricity market whereby new generators are connected to the grid even if there is currently not enough capacity in the part of the system where they wish to connect. The transmission system operator

(hereinafter "TSO") will then be obliged to manage the resulting congestion by redispatching, i.e. paying generators in congested area to reduce production and paying generators in uncongested areas to increase production to keep the system in balance.

To a greater or lesser extent, such balancing actions¹ are a standard part of a TSO's activities. The effect of the NL decision to introduce what constitutes a "connect and manage" approach is to increase, at least temporarily, the costs of operating the transmission system.

The Netherlands proposes to oblige all generators except renewables, to participate in the balancing market. This will mean that all non renewables generators will be obliged to submit offers to the transmission system operator indicating the price which they require to increase or decrease their production. The Netherlands has not indicated that they intend to control the offers of generators in this regard.

Renewable generators are excluded from this obligation on the basis that priority access (provided for in both the Renewables Directive and the Electricity Directive) should "ensure[] that all renewable electricity sold and supported in the market obtains access to the grid". Providing this balancing service will increase the cost of operating the transmission system. This cost must be borne by system users. NL foresees passing the cost onto those generators who participate in the balancing market, thus excluding all renewable generators for those costs².

Compliance with EU Legislation

The role of the TSO is, inter alia, to ensure transmission capacity to meet reasonable demands for the transmission of electricity (Electricity Directive, Article 12(a)). They must also manage electricity flows on the system (Electricity Directive Article 12(d)). These costs are paid for by system users through regulatory approved tariffs which are applied objectively and without discrimination between system users (Electricity Directive Article 32)

Article 14(1) of the Electricity Regulation requires that these charges be transparent, take into account the need for network security and reflect actual costs insofar as they correspond to an efficient network operator. Article 14(2) goes on to state that, where appropriate the tariffs applied shall provide locational signals at EU level, and take into account the network losses and congestion caused.

It follows that generators may face tariffs which reflect the congestion caused. These may be locational³, that is the charge faced by system users may depend of their geographical

¹ It is important to distinguish between balancing actions which are designed to keep individual market participants in balance, and balancing actions which are designed to keep the system in balance.

² If, in a congested area, the TSO calculates that the quantity of non-renewable generation which could be constrained off is less than the total amount by generation must be reduced, then renewable generators in that area will be constrained off.

³ While Article 14(2) of the Regulation mentions only EU wide locational charges, there is no reason to consider that this rules out national level locational charges, particularly as congestion is a result of the location of generation/load. Charges for access to the network should reflect actual costs incurred, and it is clear that these may depend on location. For example it is reasonable to assume that it costs more to construct a transmission network to the islands of Scotland or the north of Norway.

location. They should reflect actual costs incurred provided they correspond to the costs of an efficient operator and should be applied in a non-discriminatory way. To ensure that the network charges are efficient, it will be important, that the TSO is provided with a sufficient incentive to construct the necessary infrastructure to relieve the congestion , for example if the TSO does not realise the identified investments within a reasonable period of time, he should cease to be able to recover the congestion management costs. Congestion costs which are a result of previous underinvestment by the TSO should not be included. These are matters for the Regulator to decide when approving tariffs.

Therefore, setting aside the question of the non-participation of renewable generators in the congestion management framework, the Netherlands proposals as described appear to be in line with relevant EU legislation, provided the national regulatory authority has the power to exclude the congestion costs in the tariff where they result from underinvestment by the TSO.

Differential treatment of renewables

It could be possible for the Netherlands to require the removal of some elements of tariffs, in the nature of a public service obligation for the TSO, justified on the grounds of promoting renewable generation. This would have to be treated like any other aspect of subsidy or support implemented through connection or transmission charging regimes, and notified to the Commission in accordance with Article 3(9) of the Electricity Directive, and potentially for state aid approval.

However, absent such an explicit public service obligation, once priority access has been achieved, the renewable generator should be treated in a non-discriminatory manner. Therefore, it would be normal to expect renewable generators to pay charges for access to the network on the same basis as conventional generators, unless there is a difference in their use of, or impact on, the transmission system. There are no reasons to consider that the electricity generated from renewables is qualitatively different from that generated from conventional sources⁴.

Participating in a market to provide balancing services, is not equivalent to access to the grid. Conventional generators who participate in this market by offering the TSO the possibility to constrain their production off in return for a financial consideration, continue to have access to the grid. The exclusion of renewable generators from compulsory participation in this market, while placing such an obligation to participate on other generators, constitutes discrimination unless it can be objectively justified. As the costs of balancing the system are passed on only to those who participate in the market, this would constitute further discrimination, again unless an objective justification is provided.

Priority access and the source of congestion

If priority access is interpreted as meaning that renewable energy does not cause congestion, not passing on the balancing costs incurred could be argued to be cost reflective. However, locational balancing charges such as those proposed by the Netherlands have a similar effect to creating price zones – in effect there are different

⁴ The benefits of renewables which led the legislator to grant priority access to the grid are not related to the management of the transmission system.

market prices in different locations. Priority access does not extend to granting renewable generators preferential access to interconnection capacity compared to conventional generators. The Commission is of the view that the rules applying at borders between price zones within Member States should be in line with the general rules set out in Regulation 714/2009.

Legal status of contribution by generators to cost of congestion management

The limit on average transmission charges for producers of electricity established in Commission Regulation 838/2010 should not affect the operation of this balancing market. This is because, Point 1.2 of Part B of the Annex to this Commission Regulation specifically excludes charges paid by producers related to ancillary services. Balancing the system to ensure its efficient operation is such an ancillary service.

Conclusions

Based on the above analysis, it is the view of the services of DG Energy that:

- (1) The proposed mechanism as described in your note of 14 March in the Netherlands is in line with European internal market legislation provided that:
 - The national regulatory authority ensures that there are appropriate incentives on the transmission system operator to ensure that the transmission capacity is realised to relieve the congestion where this can be economically achieved; and
 - The special treatment of renewables can be justified as a public service obligation in accordance with Article 3 of Directive 2009/72/EC. This requires notification to the Commission in accordance with Article 3(9) of the Electricity Directive;
- (2) The balancing costs faced by generators as a result of the proposed mechanism as described in your note of 14 March do not count towards the ceiling set out in Commission Regulation 838/2010.

Please note that this letter is not legally binding. Giving binding interpretation of Union law is ultimately the role of the European Court of Justice. This letter does not create any new legislative rules. It merely sheds light on the current understanding of the services of DG Energy on how certain provisions of European internal energy market legislation are to be interpreted.

Yours sincerely



Philip Lowe



Commissie ELI

Aan de minister van Economische Zaken,
Landbouw en Innovatie

Plaats en datum: Den Haag, 1 juli 2011
Betreft: Reactie n.a.v. antwoorden van de minister op vragen van vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie over conceptbesluit congestiemanagement elektriciteit (32774) d.d. 15 juni 2011
Ons kenmerk: 2011Z13397/2011D35455

De vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft een brief ontvangen van VEMW te Woerden d.d. 20 juni 2011 over antwoorden van de minister op vragen van vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie inzake het conceptbesluit congestiemanagement elektriciteit (32774) d.d. 15 juni 2011.

De commissie ontvangt graag uw reactie op deze brief.

Hoogachtend,

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

M.C.T.M. Franke

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

T. 070-3182211
E. cie.elii@tweedekamer.nl



De Vaste Commissie voor Economische Zaken van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Woerden : 20 juni 2011

onze ref. : 11201b12/HG-FvdV
doorkiesnr. : 0348 48 43 66
e-mail : hg@vemw.nl

onderwerp : Antwoorden kamervragen ontwerpbesluit congestiemanagement (32774)

Geachte leden van de Vaste Commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,

VEMW, de belangenbehartiger van de zakelijke energie- en watergebruikers in Nederland, heeft met belangstelling kennis genomen van de antwoorden van de minister op de kamervragen die uw commissie heeft gesteld aan de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De antwoorden die de minister op 15 juni jl. naar de kamer heeft gezonden geven een duidelijk antwoord op en aantal vragen maar laten een aantal vragen onbeantwoord. Daarnaast introduceert de minister een nieuw element en roept een aantal antwoorden nieuwe vragen op.

Kosten Congestiemanagement

Naar de wens van uw kamer is in 2009 via de motie Spies (28 982, nr. 76) opgenomen dat de kosten voor congestiemanagement neergelegd zouden worden bij de producenten van elektriciteit.

Door deze motie, die de steun kreeg van de gehele Tweede Kamer, besloot Minister Van der Hoeven de kosten van congestiemanagement bij die partijen neer te leggen die als enigen in staat zijn om die kosten te beïnvloeden; de producenten van elektriciteit in een congestiegebied. Niet alleen plezierig voor Nederlandse huishoudelijke en zakelijke consumenten dat zij niet rechtstreeks de kosten betalen voor (versneld) aansluiten van kolencentrales voor de Duitse markt, maar vooral ook essentieel om te voorkomen dat bedrijven in de gelegenheid worden gesteld de hoogte van deze kosten in hun eigen voordeel te beïnvloeden.

De minister heeft aan de Eerste en Tweede Kamer aangegeven de twee onderwerpen ten aanzien van de kostenallocatie nog niet in werking te laten treden. Dit omdat de Raad van State geadviseerd heeft om de Europese Commissie te vragen om toetsing van conformiteit met Europese richtlijnen. Na 8 maanden is er nog steeds geen antwoord en lijkt het erop dat de Europese Commissie de Minister hierover nooit antwoord gaat geven.

Wij verzoeken u de minister te vragen op welke termijn de minister een antwoord verwacht van de Europese Commissie inzake de conformiteit met Europese richtlijnen. Ook vragen wij u om er bij de minister op aan te dringen duidelijk te maken welke acties hij zal ondernemen wanneer er geen antwoord komt van de Commissie om ervoor te zorgen dat consumenten niet opdraaien voor de kosten van congestiemanagement.

Hét kenniscentrum en dé belangenbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers

Houttuinalaan 8
3447 GM WOERDEN

Telefoon 0348 48 43 50
Telefax 0348 48 43 90
E-mail desk@vemw.nl
Internet www.vemw.nl

Postbank 49 24 24
ABN-AMRO Bank 55 14 08 340
KvK Utrecht 30 14 70 22

De minister geeft in zijn brief aan dat de netto kosten om congestiemanagement te kunnen toepassen voor de eindverbruiker sterk kunnen toenemen wanneer er sprake is van structurele en voorspelbare congestie. VEMW is van mening dat Nederland de komende jaren (in ieder geval tot 2017) te maken zal krijgen met structurele en voorspelbare congestie met name op de Maasvlakte en in het gebied rond de Eemshaven. VEMW is van mening dat de minister duidelijk moet maken welke kosten zijn verbonden aan structurele en voorspelbare congestie zeker wanneer de consument, geconfronteerd met niet structurele en voorspelbare congestie, al 30-47 miljoen euro per jaar betaalt.

Wij verzoeken u er bij de minister op aan te dringen inzichtelijk te maken welke kosten er zijn verbonden aan structurele en voorspelbare congestie en aan te geven welke alternatieve maatregelen de minister wil toepassen om deze kosten te beperken.

In een van de antwoorden over de kostentoedeling van congestiemanagement schrijft de minister dat de verordening 838/2010 van september 2010 betreffende het vergoedingsmechanisme voor elektriciteitsstromen tussen transmissienetbeheerders wellicht impact kan hebben op de voorgestelde methode van kostenallocatie. VEMW is van mening dat de desbetreffende verordening juist alle ruimte biedt voor het in rekening brengen van de kosten voor congestiemanagement, omdat onder de transmissietarieven voor producenten niet de kosten voor ondersteunende diensten wordt verstaan. Het in evenwicht houden van het elektriciteitsnet door congestiemanagement is volgens VEMW duidelijk een 'ondersteunende dienst'. Immers, door het toepassen van congestiemanagement wordt producenten het mogelijk gemaakt om ondanks infrastructurele problemen alsnog hun stroom af te kunnen zetten op de markt.

Wij verzoeken u er bij de minister op aan te dringen deze verordening buiten beschouwing te laten. Congestiemanagement is overduidelijk een ondersteunende dienst in plaats van een transportdienst.

Participatie eindverbruikers congestiemanagement

De minister schrijft in zijn brief dat grootzakelijke afnemers op vrijwillige basis deel kunnen nemen aan het systeem door meer of minder energie te verbruiken in een congestiegebied. Volgens de minister laat voorgestelde regelgeving voldoende ruimte hiervoor. VEMW is het niet eens met de analyse van de minister en vraagt zich af waarom de minister in het hele besluit afwijkt van de gehanteerde terminologie in de netcode. Daar wordt gesproken over 'aangeslotenen' in plaats van 'producenten'. Door het hanteren van verschillende termen schept de minister onduidelijkheid en wordt een wankele juridische basis gecreëerd voor de participatie van afnemers aan het systeem van congestiemanagement.

Wij verzoeken u er bij de minister op aan te dringen om in het besluit aansluiting te zoeken bij de terminologie die gehanteerd wordt in de netcode. Op die manier wordt de positie en participatie van grootzakelijke afnemers eenduidig vastgelegd.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en hopen hiermee een bijdrage te leveren aan het Algemeen overleg op 22 juni aanstaande. Tot een mondelinge toelichting op dit schrijven zijn wij gaarne bereid.

Hoogachtend,



dr. H. Grünfeld, Algemeen Directeur VEMW