

Vergaderjaar 2023–2024

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 514

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2024

Met deze brief wil ik uw Kamer informeren over de Investeringsplannen (hierna: de IP's) van de netbeheerders en de uitkomsten van de toetsing van deze plannen door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en door het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK).

De Investeringsplannen staan de afgelopen jaren in toenemende mate in de belangstelling vanwege de grote verbouwing van het elektriciteits- en gasnet die als gevolg van de energietransitie nodig is. Op het elektriciteitsnet zorgt de transitie voor netcongestie: filevorming op het elektriciteitsnet. Dit komt doordat investeringen achterblijven op de sterk stijgende behoefte aan transportcapaciteit. Netcongestie heeft ingrijpende gevolgen voor de verduurzaming van huishoudens en bedrijven en voor de economische ontwikkeling van Nederland; het aanpakken daarvan heeft daarom de hoogste prioriteit. Ik heb uw Kamer op 18 oktober 2023 geïnformeerd over een aanvullend pakket van (onorthodoxe) maatregelen die ik, in samenwerking met alle betrokkenen uit het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN), neem om de congestieproblematiek aan te pakken (Kamerstuk 29 023, nr. 451). Daarnaast heb ik u op 25 april jongstleden geïnformeerd over de situatie en aanpak van netcongestie in de Flevopolder, Gelderland en Utrecht (Kamerstuk 29 023, nr. 510).

In deze brief ga ik in op de Investeringsplannen van netbeheerders. Deze spelen vanzelfsprekend een rol in met het tegengaan van netcongestie. Over de brede aanpak van netcongestie en de voortgang van het LAN informeer ik uw Kamer in een separate brief voor het zomerreces.

Om inzicht te geven in de benodigde en geplande investeringen stellen de netbeheerders voor elektriciteit en gas elke twee jaar een Investeringsplan op. De IP's worden openbaar geconsulteerd en vervolgens getoetst. Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomst van de toetsing van de IP's van de regionale en landelijke netbeheerders door de ACM en EZK.

Ik ga daarnaast in deze brief ook in op:

- het zogeheten «maakbaarheidsgat» en wat er gedaan wordt om dit de komende jaren zoveel mogelijk te dichten;
- de toepassing van het prioriteringskader voor uitbreidingsinvesteringen waarmee de aanlanding van wind op zee en projecten uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur Klimaat en Energie (MIEK) voorrang kunnen krijgen in de IP's;
- het prioriteringskader van de ACM waarmee individuele partijen van groot algemeen belang voorrang krijgen in de wachtrij voor transportcapaciteit;
- hoe ik beroepsprocedures voor de aanleg van elektriciteitsinfrastructuur wil versnellen.

De Investeringsplannen (IP's)

In de IP's geven de netbeheerders aan welke uitbreidings- en vervangingsinvesteringen zij de komende tien jaar van plan zijn te realiseren. Als gevolg van de energietransitie is het aantal investeringen in het elektriciteitsnet en de kosten die hiermee samenhangen sterk toegenomen. Vanaf 2025 verwachten de netbeheerders ongeveer 8 miljard euro per jaar te investeren in de netten. De IP's bieden inzicht in waar en wanneer zij deze investeringen gaan doen. Hiermee bieden de plannen inzicht voor belanghebbenden in wat zij kunnen verwachten van de netbeheerders. Het IP dient daarnaast als belangrijk document voor de ACM om toezicht te houden op de mate waarin de netbeheerders het juiste doen om te voldoen aan hun wettelijke transport-, ontwikkel- en beheertaken. Dit geldt zowel voor beheerders van het gasnetwerk als voor de beheerders van het elektriciteitsnetwerk. Als gevolg van de energietransitie is er een groot verschil in de (verwachte) ontwikkelingen in de elektriciteitsmarkt versus die in de gasmarkt. De IP's bieden zowel inzicht in de investeringen van netbeheerders als in het proces van totstandkoming van de IP's. Hiermee biedt het medeoverheden, marktpartijen en EZK de mogelijkheid richting te geven aan de investeringen van netbeheerders.

Ontwikkelingen in de elektriciteitsmarkt

Voor elektriciteit is er een sterk groeiende transportvraag door een toename van productie uit hernieuwbare bronnen en door de elektrificatie van afname, zowel van kleinverbruikers als grootverbruikers. De groei is zo sterk dat er een maakbaarheidsprobleem is ontstaan: de sterke groei van vraag naar capaciteit op het elektriciteitsnet overstijgt de mogelijkheden van netbeheerders om hier tijdig infrastructuur voor aan te leggen. Dit wordt ook wel het «maakbaarheidsgat» genoemd. Oorzaken hiervoor zijn onder andere schaarste aan personeel en materiaal of vertraging in vergunningverlening en door beroepsprocedures. Via de maatregelen uit het LAN werken alle betrokkenen hard aan het zoveel mogelijk dichten van dit gat.

Zowel bij de landelijke netbeheerder als bij de regionale netbeheerders voor elektriciteit is op dit moment sprake van transportschaarste, waardoor wachtrijen ontstaan om te kunnen worden aangesloten op het elektriciteitsnet. Dit heeft tot gevolg dat bedrijven en instellingen zich niet kunnen vestigen, niet kunnen uitbreiden of niet kunnen verduurzamen. De focus bij de investeringen in het elektriciteitsnet ligt op versnelling, maar ook op het doen van het juiste in tijden van schaarste. Dit vraagt netbeheerders om in hun IP's inzichtelijk te maken hoe effectieve keuzes voor investeringen in het elektriciteitsnet tot stand zijn gekomen. Maatschappelijk vraagt dit om een afweging hoe de capaciteit van het net het beste kan worden (her)verdeeld. Op de mogelijkheden om daar prioritering in aan te brengen, kom ik later in deze brief terug.

Ontwikkelingen in de gasmarkt

Voor gas is juist een sterke daling in de behoefte aan transportcapaciteit te zien. Deze ontwikkeling is sinds de publicatie van de vorige IP's begin 2022 versterkt door de oorlog in Oekraïne en de daaraan te relateren hoge gasprijs, maar ook door de versnelde uitfasering van het Groninger gasveld. Vanuit de markt komt een sterke roep of er niet te veel kosten worden gemaakt die via de nettarieven door steeds minder aangesloten op het gasnet moeten worden betaald en of de gasinfrastructuur ook kan worden ingezet voor toekomstig transport van waterstof.

Deze context zorgt ervoor dat netbeheerders steeds meer investeren in de uitbreiding van het elektriciteitsnet en dat er bij het gasnet veel meer nadruk ligt op instandhouding en toekomstbestendig maken van het bestaande netwerk.

Resultaat toets EZK op IP's landelijke netbeheerders

Volgens de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet toetst de Minister voor Klimaat en Energie of de landelijk netbeheerders voor elektriciteit en gas (TenneT en GTS) zich in hun IP's voldoende rekenschap hebben gegeven van de ontwikkelingen in de energiemarkt. Daarnaast wordt getoetst of TenneT in haar investeringsplan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van het actieplan dat EZK ingevolge van artikel 15 van verordening 2019/943 heeft vastgesteld. Dit actieplan ziet op de Europese doelstelling voor transmissiesysteembeheerders om 70% van hun interconnectiecapaciteit beschikbaar te stellen aan de markt uiterlijk eind 2025.

Naar aanleiding van de toets, waarvoor ik Ecorys opdracht heb gegeven, heb ik kunnen constateren dat de landelijke netbeheerders zich in hun IP's voldoende rekenschap hebben gegeven van de ontwikkelingen in de energiemarkt zoals hierboven benoemd. Dit blijkt niet alleen uit de aandacht die er is voor relevante ontwikkelingen, maar ook uit de scenario's die ten grondslag liggen aan de opgestelde IP's. Voor het opstellen van de scenario's is voorafgaand aan het eigenlijke IP een proces doorlopen waarbij stakeholders op verschillende momenten de gelegenheid is geboden om hun input en visie te geven. Daarnaast ben ik blij om te zien dat in het investeringsplan van TenneT de noodzakelijke maatregelen zijn opgenomen om de Europese doelstelling, om uiterlijk eind 2025 70% van hun interconnectiecapaciteit beschikbaar te stellen aan de markt, te bereiken. Het volledige rapport op basis waarvan ik mijn toets op de IP's heb gedaan is bijgevoegd als bijlage.

Resultaat toets ACM op IP's alle netbeheerders

De ACM heeft naast de IP's van de landelijke netbeheerders ook de IP's van de regionale netbeheerders getoetst. De toets van de ACM is erop gericht op de vraag of de netbeheerders in redelijkheid tot het investeringsplan hebben kunnen komen. Tevens toetst de ACM de noodzakelijkheid van investeringen en betreft zij in haar toets ook of het prioriteitskader voor uitbreidingsinvesteringen is toegepast. De uitkomsten van deze toets heeft de ACM met mij gedeeld en op 9 april 2024 gepubliceerd¹.

De ACM heeft bij de toets op de IP's de nadruk gelegd op transparantie. Zeker gezien de huidige congestieproblematiek en de onzekerheid die dat met zich meebrengt voor bedrijven en huishoudens, moeten de IP's inzicht geven in welke investeringen op welk moment worden uitgevoerd en waarom. De ACM heeft de netbeheerders laten weten dat zij de IP's

2024 mogen vaststellen, ondanks tekortkomingen, vanwege het belang van de noodzakelijke voortgang van de uitvoering van de plannen.

De ACM heeft op basis van haar toets van de IP's geen investeringen geïdentificeerd die niet noodzakelijk zijn, maar geeft wel aan dat onvolgdoende navolgbaar is welke keuzes Enexis, Liander, Stedin en TenneT maken bij het prioriteren van investeringen. De ACM kan dus niet goed nagaan welke investeringen als gevolg van het maakbaarheidsprobleem worden vertraagd.

De ACM heeft vanwege deze beperkte transparantie en navolgbaarheid bestuurlijke afspraken gemaakt met Enexis, Liander, Stedin en TenneT over een verbetertraject richting het IP van 2026. De netbeheerders hebben zich hier aan gecommitteerd. Zij werken ook vanuit het LAN al aan het verbeteren van hun transparantie richting gebruikers van het net, zodat deze meer inzicht krijgen in wat zij waar en wanneer aan uitbreidingen kunnen verwachten. In de voortgangsbrief over netcongestie van voor het zomerreces zal ik uw Kamer hierover nader informeren.

Melding van onderinvesteringen

Op basis van artikel 22 van de Elektriciteitswet 1998 heeft de ACM, gelijktijdig met het publiceren van de resultaten van haar toets, per brief een melding van onderinvesteringen aan mij gedaan. De reden hiervoor is dat de ACM op basis van haar toets op de IP's concludeert dat netcongestie ook de komende tien jaar blijft bestaan. De netbeheerders werken echter hard om de investeringen in lijn te brengen met de behoefte daaraan, maar gezien de gevolgen van de problematiek is het begrijpelijk dat de ACM deze melding opnieuw doet. Ik zal mij, net als alle betrokkenen bij het LAN, inzetten om netcongestie te verminderen.

Ook geeft de ACM aan op zoek te zijn naar mogelijkheden om meer effect te behalen met haar toets op de IP's. Onder andere daarom laat de ACM momenteel een extern onderzoek uitvoeren naar mogelijke verbeteringen in het totstandkomingproces en in haar toets op de IP's. Mijn ministerie is betrokken bij het onderzoek en zal de uitkomsten en mogelijke gevolgen voor wet- en regelgeving wegen om zo de doelmatigheid van de IP's en van het toetsingsproces te verbeteren. Bijgevoegd bij deze brief stuur ik u ook mijn reactie op de brief van de ACM.

Prioritering

Door de ontstane schaarste en het maakbaarheidsprobleem voor elektriciteitsinfrastructuur neemt de behoefte om te kunnen prioriteren toe. Ook de komende jaren, waarin een tekort aan transportcapaciteit wordt verwacht, zullen op maatschappelijke verantwoorde wijze keuzes moeten worden gemaakt om de capaciteit op het net te verdelen. Door middel van verschillende kaders wordt bepaald wat vanuit maatschappelijk belang de hoogste prioriteit heeft. Dit gebeurt via (1) het prioriteringskader voor uitbreidingsinvesteringen in de IP's van netbeheerders, (2) het prioriteringskader van de ACM voor het behandelen van aanvragen voor transportverzoeken en (3) het versnellen van ruimtelijke procedures door elektriciteits-infrastructuurprojecten aan te wijzen als projecten van zwaarwegend maatschappelijk belang.

1. Effect prioriteringskader uitbreidingsinvesteringen

Netbeheerders hebben dit jaar voor het eerst het prioriteringskader voor uitbreidingsinvesteringen moeten toepassen in hun IP's (Kamerstuk 29 826, nr. 174). Dit kader regelt dat netbeheerders voorrang kunnen

geven aan investeringen die verband houden met de aanlanding van Wind op Zee en met nationale en provinciale MIEK-projecten². De ACM heeft dit jaar in haar toetsing ook betrokken of het prioriteringskader voldoende, transparant en navolgbaar is toegepast. Naar het oordeel van de ACM moeten netbeheerders beter inzichtelijk maken hoe zij prioriteren en welke keuzes worden gemaakt. De navolgbaarheid hiervan is belangrijk omdat de ACM hiermee kan toetsen hoe de ingebruiknamedatum van een investering volgt uit het prioriteringskader. Navolgbaarheid betekent ook dat netgebruikers begrijpen welke factoren en keuzes tot een eventuele vertraging leiden. Tevens wordt duidelijk op welke factoren een netbeheerder actief invloed kan uitoefenen. Tot slot is inzicht in de gemaakte keuzes nodig om de relatieve voorrang van projecten van het MIEK te kunnen beoordelen.

Nationaal MIEK

Uit de huidige toepassing van het kader door TenneT blijkt dat er, ondanks hun prioritaire status, 10 nationale MIEK-projecten zijn vertraagd ten opzichte van het IP van 2022. TenneT geeft aan dat dit voornamelijk komt door externe factoren die tijdige uitbreiding in de weg staan, zoals vertraging in het vergunningentraject of omdat inpassing in het net technisch complexer blijkt dan voorheen verwacht. Van MIEK-projecten is de maatschappelijke impact per definitie heel groot. Daarmee heeft de vertraging van MIEK-projecten ook grote gevolgen, zoals bijvoorbeeld voor de verduurzaming van de industrie. Gezien de onwenselijkheid hiervan werk ik nauw samen met TenneT en medeoverheden om te kijken waar versnelling mogelijk is. Op dit moment wordt er gewerkt aan versnellingsateliers voor verschillende MIEK-projecten om met alle betrokken partijen te kijken waar versnelling mogelijk is. Daarnaast wordt doorlopend in samenwerking met de ACM en netbeheerders gekeken naar optimalisatie van het IP-proces en de vormgeving hiervan onder de Energiewet.

Provinciaal MIEK

Het toepassen van het prioriteringskader in de IP's van de regionale netbeheerders heeft in beperkte mate invloed gehad op de volgorde van uitvoering van uitbreidingsinvesteringen. Het voornaamste effect zit in het voorkomen van vertraging van de pMIEK-projecten. In de doorontwikkeling van pMIEK-projecten is de verwachting dat er meer zal worden gekeken naar andere modaliteiten dan elektriciteit (waterstof, warmte, groen gas) en naar projecten met een langere realisatietermijn. Er wordt momenteel gewerkt aan een pMIEK-handleiding om provincies, netbeheerders en betrokken gemeenten te ondersteunen in het proces en te zorgen voor meer uniformiteit tussen, en concreetheid van, de verschillende pMIEK's. Hierin wordt ook een toelichting opgenomen over de doorwerking hiervan in de IP's, om zo te zorgen voor meer transparantie in het proces nadat een pMIEK is vastgesteld. Hiermee kom ik ook tegemoet aan een toezegging aan de heer Grinwis tijdens het wetgevingsoverleg over de Energiewet van 15 april om provincies te ondersteunen bij hun rol in de IP's (TZ202404-096). De pMIEK's 2.0 worden uiterlijk 1 februari 2025 verwacht en worden na afstemming in de provinciale energy boards vastgesteld door gedeputeerde staten.

2. Prioriteringskader individuele transportverzoeken

Naast de bovenstaande prioritering vanuit het Rijk voor het faciliteren van bepaalde ontwikkelingen heeft de ACM op 18 april jl. een definitief besluit gepubliceerd over het prioriteringskader voor transportverzoeken (individuele gevallen)³. Het is de exclusieve bevoegdheid van de ACM om

regels op te stellen voor het verkrijgen van toegang tot het elektriciteitsnet. Voor de ontwikkeling van het concept codebesluit, dat vanaf juli 2023 12 weken ter consultatie heeft gelegen, heeft de ACM overleg gehad met onder andere Netbeheer Nederland, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en mijn ministerie.

Met het gepubliceerde kader maakt de ACM het mogelijk om voorrang te verlenen aan partijen van groot algemeen belang en kunnen netbeheerders in specifieke gevallen afzien van het «first-come first-served» principe. De ACM heeft het prioriteringskader opgesteld binnen de lijnen van bestaand en rechtmatig onderscheid dat tussen verschillende (groepen) afnemers kan worden gemaakt op basis van het Europese non-discriminatie beginsel bij nettoegang. Onder het kader vallen de volgende categorieën:

1. Congestieverzachters (partijen waarvan de netbeheerder vaststelt dat het toekennen van transportcapaciteit ertoe leidt dat de transportcapaciteit voor andere partijen toeneemt);
2. Veiligheidsfuncties (noodhulp, politie en defensie, veiligheidsdiensten, justitie en gevangeniswezen, waterbeheer en acute gezondheidszorg);
3. Basisbehoefte (openbare drinkwatervoorziening, onderwijs, woonbehoefte, warmtevoorziening en gasnetten).

Hiermee geeft de ACM ook prioriteit aan de partijen die in de motie van de heer Nijboer (PvdA) zijn genoemd en waarin hij verzoekt woningen en gebouwen van maatschappelijk nut te prioriteren (Kamerstuk 32 847, nr. 1091).

Voor het verkrijgen van voorrang is het aan de verzoekende partij om te bewijzen dat zij onder het kader vallen en daarmee recht hebben op voorrang. De netbeheerder keurt het verzoek goed als is voldaan aan de bewijslast om voorrang te krijgen. De betreffende netbeheerder maakt dan ook geen eigen afweging in het bepalen of een partij voorrang heeft of niet. Alleen voor de categorie «congestieverzachters» moet de netbeheerder bepalen of in de praktijk netcongestie daadwerkelijk wordt verzacht. Als een verzoekende partij het niet eens is met het oordeel van de netbeheerder, kan deze bezwaar indienen bij de ACM.

3. Zwaarwegend maatschappelijk belang

Elektriciteitsinfrastructuurprojecten moeten ingepast worden in de fysieke leefomgeving. Vaak is daarvoor een wijziging van het omgevingsplan nodig of moet met een omgevingsvergunning worden afgeweken van de regels die daarin staan. Dit zijn lange procedures. Met verschillende versnellingsmaatregelen worden vergunningprocedures al sneller doorlopen. In de brief die ik naar de Kamer heb gestuurd over de versnellingsaanpak van de energietransitie, beschrijf ik de analyse die gemaakt is van de problematiek en hoe ik de afgelopen jaren hierop heb ingezet (Kamerstuk 32 813, nr. 1193).

Vanwege de grote maatschappelijke urgentie van deze elektriciteitsprojecten die samenhangen met het transport en de distributie van elektriciteit, acht ik het noodzakelijk dat ze versneld worden uitgevoerd. Ik ben daarom voornemens om bepaalde besluiten aan te wijzen waarmee elektriciteitsprojecten vanaf 25kV mogelijk worden gemaakt, omdat sprake is van zwaarwegende maatschappelijke belangen (Kamerstuk 36 512). Hiervan is sprake omdat deze een categorie projecten betreffen die zowel landelijk als regionaal wezenlijk bijdragen aan gestelde doelen voor het klimaat en ter vermindering van netcongestie. Hiervoor gaan dan de volgende procedurele versnellingen uit de Omgevingswet gelden:

1. beroep in één instantie (dat wil zeggen beroep in één feitelijke instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van in twee feitelijke instanties, eerst bij rechtbank en daarna eventueel in hoger beroep bij de Afdeling);
2. geen pro forma beroepsmogelijkheid voor de beroepsgerechtigde (dus geen beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn van zes weken); en
3. uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen 6 maanden.

Deze versnellingen dragen bij aan de versnelde uitvoering van de urgente, en voor het elektriciteitsnet cruciale, projecten.

De internetconsultatie van deze algemene maatregel van bestuur wordt naar verwachting nog voor het reces opengesteld op www.internetconsultatie.nl. Ik nodig partijen uit om mee te denken via deze consultatie.

Met deze brief stuur ik u ook een onderzoek toe van de Rijksuniversiteit Groningen ter onderbouwing van bovengenoemd voorstel, waarbij gekeken is naar de hoeveelheid rechtszaken die hebben plaatsgevonden over elektriciteitsprojecten de afgelopen jaren. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat het aanwijzen van deze projecten niet voor een grotere werklast gaat zorgen. Op basis hiervan en met cijfers uit de Investeringsplannen zal er, als er veel meer beroepsprocedures plaatsvinden, een mogelijke geringe toename zijn van de werklast bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de nota van toelichting bij de concept algemene maatregel van bestuur wordt ingegaan op de onderzoeksresultaten en de gevolgen van de aanwijzing voor de Afdeling bestuursrechtspraak.

Tot slot

De uitbreiding en aanleg van onze energie-infrastructuur zal de komende jaren nog grote uitdagingen met zich meebrengen. Netcongestie zal de komende jaren een mogelijk belemmerende factor blijven voor bedrijven, instellingen en huishoudens die willen verduurzamen of uitbreiden. Dit vraagt in de eerste plaats om snelle en doelmatige uitbreiding van de netten en om maatschappelijk gewogen keuzes bij de (her)verdeling van schaarse transportcapaciteit. Dit vraagt eveneens om nauwe samenwerking en heldere kaders. Van de netbeheerders, de ACM en betrokken stakeholders wordt de komende tijd veel inzet gevraagd. Het wetsvoorstel Energiewet biedt ook voor de IP's de gewenste kaders, waarbij de lagere regelgeving in nauwe afstemming verder zal worden vormgegeven. Daarin wordt opnieuw het kader voor prioritering met betrekking tot uitbreidingsinvesteringen opgenomen. Ook ben ik voornemens de zichttermijn van de IP's te verlengen van 10 naar 15 jaar, zoals door enkele van uw leden is verzocht in het wetgevingsoverleg Energiewet van 15 april jl. Hiermee kom ik tegemoet aan de behoefte aan meer duidelijkheid voor de lange termijn rondom de investeringen in energie-infrastructuur.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten