Autoriteit
Consument & Markt

Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag
070 722 20 00
www.acm.nl

Openbaar

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
de Minister voor Klimaat en Energie
De heer drs. R.A.A. Jetten
Postbus 20401
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 31 mei 2022

Aantal bijlagen :
Ons kenmerk : ACM/UIT/577772
Contactpersoon : [redacted]
Onderwerp : ACM/21/050114 Actualisatie ontwikkelkader windenergie op zee

Geachte heer Jetten,

Afgelopen maart is de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) door uw ministerie op de hoogte gebracht van de aankomende actualisatie van het ontwikkelkader windenergie op zee (hierna: het ontwikkelkader). Met de actualisatie van het ontwikkelkader geeft u TenneT, de netbeheerder van het net op zee, de opdracht om de benodigde delen van het net op zee – ter ontsluiting van de nieuw aangewezen windenergiegebieden – aan te leggen.

Om deze aanleg zo snel mogelijk te realiseren, geeft u middels het ontwikkelkader aan TenneT de opdracht om aanbestedingen voor de bouw en fabricage van platforms, kabels, HVDC-apparatuur en converterstations te gunnen vóórdat de definitieve vergunningen voor de betreffende delen van het net op zee zijn verleend. In het Klimaatakkoord staat beschreven dat het vroegtijdig aanbesteden een van de condities van TenneT is om de door de politiek gewenste opschaling van het net op zee te kunnen realiseren. Deze inkoopstrategie brengt evenwel financiële risico's met zich mee, die in het meest ongunstige scenario, waarin de benodigde vergunningen niet worden verleend, aanzienlijk kunnen zijn. In de door TenneT opgestelde risicoanalyse wordt beschreven wat de financiële impact per 2 GW verbinding kan zijn in verschillende scenario's die variëren van lichte vertraging tot het geheel niet verkrijgen van een vergunning.

Een ander aspect met mogelijk grote financiële impact is het volgende. De aanlanding van de extra op zee te produceren elektriciteit beïnvloedt het functioneren van de energiemarkt in de toekomst. Wanneer er een mismatch is tussen (flexibele) vraag en aanbod rondom de aanlandingslocaties leidt dit tot knelpunten op het hoogspanningsnet en bijbehorend hoge kosten voor congestiemanagement.

In het licht van de energietransitie, de beoogde verduurzaming van de industrie en de wens om meer zelfvoorzienend te zijn op het gebied van energie kan de ACM de keuze voor de versnelde uitrol van het net op zee volgen. De ACM ziet ook de waarde van een tijdige besluitvorming om de risico's die gepaard gaan met vroegtijdig aanbesteden waar mogelijk te voorkomen. Ook de ACM wil de energietransitie bevorderen. Daarbij wil de ACM ook oog blijven houden voor het goed functioneren van de energiemarkt en betaalbaarheid, nu en in de toekomst. De beschikbare middelen die in kunnen worden gezet voor de energietransitie zijn immers schaars, waardoor het belangrijk is om partijen te blijven prikkelen om te kiezen voor de meest kostenefficiënte investeringen.

Met deze brief wil de ACM eventuele onduidelijkheden rondom de manier waarop de ACM met deze verplichting voor TenneT om zal gaan in de doelmatigheidsbeoordeling wegnemen. Gezien de verregaande financiële consequenties van de versnelde uitrol van het net op zee en de verplichting voor TenneT om vroegtijdig aanbestedingen te gunnen, vindt de ACM het van belang dat zij vanuit haar rol wijst op de mogelijke consequenties en risico's van deze keuze. De ACM heeft geen eigenstandig oordeel over de in het ontwikkelkader opgenomen keuzes en verplichtingen. Het versnellen van de uitrol van het net op zee is immers een politieke keuze. Gegeven het belang van de energietransitie wil de ACM niet in de weg staan aan deze keuzes.

De rol van de ACM

De ACM is exclusief bevoegd om de tarieven van TenneT en de methode waarmee de tarieven worden berekend vast te stellen. De door de ACM vast te stellen tarieven dienen op grond van artikel 18, eerste lid, van Verordening 2019/943 een afspiegeling te vormen van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder. Voor de investeringsuitgaven die TenneT maakt ter uitvoering van het ontwikkelkader, geeft de ACM invulling aan deze taak door projectspecifieke doelmatigheidsbeoordelingen uit te voeren. Kosten die niet door een efficiënte en structureel vergelijkbare netbeheerder zouden zijn gemaakt beoordeelt de ACM als ondoelmatig en verrekent de ACM niet in de tarieven en toegestane inkomsten van TenneT.

Uit artikel 18, eerste lid, van Verordening 2019/943 volgt dat het naleven van een wettelijk verplichting geen reden kan zijn om de daaruit voortvloeiende kosten als ondoelmatig aan te merken in de doelmatigheidsbeoordeling door de ACM. Ook een structureel vergelijkbare, efficiënte netbeheerder zou deze wettelijke verplichting immers moeten naleven. Op grond van artikel 16e, derde lid van de Elektriciteitswet 1998 is de netbeheerder van het net op zee namelijk verplicht zijn taken uit te voeren in overeenstemming met het ontwikkelkader. Dit betekent dat de ACM bij het bepalen van de efficiënte kosten uitgaat van de wettelijke verplichtingen die op TenneT rusten, en dat de doelmatigheidsbeoordeling achteraf geen betrekking zal hebben op het uitgangspunt dat er kosten worden gemaakt in verband met de verplichting van TenneT om aanbestedingen te gunnen voordat de definitieve vergunningen zijn verleend.

Wel kan de ACM beoordelen of TenneT – gegeven de verplichting om vroegtijdig aanbestedingen te gunnen – doelmatiger had kunnen handelen dan zij heeft gedaan. Kosten die bijvoorbeeld voortvloeien uit fouten in het aanbestedingsproces of kosten die TenneT redelijkerwijs kan vermijden door beheers- en mitigatiemaatregelen kunnen door de ACM nog steeds als ondoelmatig worden aangemerkt wanneer een structureel vergelijkbare, efficiënte netbeheerder deze kosten niet zou hebben gemaakt. De ACM wil erop wijzen dat daar waar TenneT gegeven de op haar rustende verplichtingen handelingsvrijheid heeft, de door TenneT gemaakte keuzes nog steeds ter discussie kunnen worden gesteld door de ACM in de doelmatigheidsbeoordeling.

De overwegingen van de ACM

Dat de ACM de verplichting voor TenneT om aanbestedingen te gunnen vóórdat de definitieve vergunningen zijn verleend achteraf niet zal toetsen in de doelmatigheidsbeoordeling, neemt niet weg dat de ACM een aantal overwegingen heeft en u wil wijzen op mogelijke consequenties van deze keuze.

Het specificeren van de verplichtingen

In het kader van de doelmatigheidsbeoordeling acht de ACM het wenselijk dat er bij het opleggen van eerdergenoemde verplichting duidelijk gespecificeerd is voor welke projecten deze verplichting exact geldt. Voorkomen moet worden dat er achteraf onduidelijkheid ontstaat over de reikwijdte van deze verplichting. Voor TenneT moet duidelijk zijn welke verplichtingen precies op haar rusten, en voor welke keuzes zij wel handelingsvrijheid en de daarmee gepaarde verantwoordelijkheid om doelmatig te handelen heeft. Voor de ACM is het eveneens van belang om een duidelijk inzicht en overzicht te hebben van de specifieke verplichtingen die als uitgangspunt van de doelmatigheidsbeoordeling moeten worden gehanteerd, en welke keuzes voorwerp van de doelmatigheidsbeoordeling kunnen zijn en welke niet.

Het belang van een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces

Deze duidelijkheid is niet alleen in het belang voor de latere doelmatigheidsbeoordeling door de ACM, maar komt ook ten goede aan een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces waarin een integrale belangenafweging kan worden gemaakt. Omdat de ACM de verplichting omtrent de inkoopstrategie achteraf niet kan toetsen op doelmatigheid is het in de ogen van de ACM van groot belang dat voorafgaand aan het opleggen van een concrete verplichting zowel duidelijk is welke specifieke risico's hieraan verbonden zijn, als ook wat de alternatieven voor deze manier van aanbesteden en de daarmee verbonden risico's zijn.

De ACM constateert dat er nog onzekerheden en onduidelijkheden zijn en dat de kwantitatieve uitwerking van de kosten en risico's die gepaard gaan met het vroegtijdig aanbesteden vooralsnog beperkt is. Zo heeft de risicoanalyse van TenneT alleen betrekking op deel 1 van de aanvulling op de routekaart.[1] De risico's van het vroegtijdig aanbesteden van de benodigde delen van het net op zee voor deel 2 van de aanvulling op de routekaart[2] – waarvoor het ontwikkelkader TenneT ook de opdracht geeft – zijn nu nog niet in kaart gebracht, terwijl TenneT wel benoemt dat deze risico's vanwege de technologische en ecologische complexiteit van de aanlanding bij Eemshaven en Geertruidenberg groter zijn. Ook worden mogelijke gevolgen van de versnelde uitrol wel besproken – zoals de mogelijke mismatch tussen vraag en aanbod bij de aanlandingslocatie – maar blijft een al dan niet indicatieve kwantificering van de gevolgen van dergelijke scenario's achterwege. Zoals u ook aangeeft in de Kamerbrief, zal het landelijk hoogspanningsnet naar verwachting niet voldoende capaciteit hebben om de op zee geproduceerde elektriciteit verder te transporteren vanaf de aanlandingslocaties. Bij een mismatch tussen vraag en aanbod is congestiemanagement dan noodzakelijk. Ook de ACM kan op basis van de beschikbare informatie op dit moment niet inschatten hoeveel kosten TenneT zal moeten maken voor congestiemanagement. Op basis van de meest recente cijfers over de kosten voor congestiemanagement van TenneT voor het gehele hoogspanningsnet in Nederland wil de ACM wel aangeven dat het niet ondenkbaar is dat de kosten voor congestiemanagement als gevolg van een mismatch tussen vraag en aanbod aanzienlijk kunnen zijn – ook in relatie tot de jaarlijkse kosten die voortvloeien uit de investeringen voor het net op zee.[3]

De ACM ziet dat er oog is voor maatregelen om congestieproblemen te voorkomen of te minimaliseren, maar de ACM constateert ook dat een concrete uitwerking en kwantificering van dit risico ontbreekt. De ACM acht het in het belang van het goed functioneren van de elektriciteitsmarkt dat ook deze gevolgen de komende tijd zo volledig en zorgvuldig mogelijk in kaart worden gebracht, zodat er, indien nodig, op tijd (bij)sturing kan worden gegeven aan de ontwikkeling van vraag en aanbod rondom de aanlandingslocaties.

Risicoverdeling en het profijtbeginsel
Door TenneT te verplichten om aanbestedingen te gunnen vóórdat de definitieve vergunningen zijn verleend zijn het – in geval er geen (toereikende) subsidie wordt verstrekt aan TenneT – de verbruikende afnemers van TenneT en van de regionale netbeheerders elektriciteit die het risico van deze inkoopstrategie dragen. ACM vraagt zich daarbij wel af wat in de situatie waarin er onverhoopt in het geheel geen vergunning wordt verleend voor een project, de meest geëigende manier is om dekking te geven aan de financiële consequenties daarvan. De ACM acht het niet vanzelfsprekend dat in dat geval de afnemers moeten betalen voor een investering waar uiteindelijk geen profijt tegenover staat.

[1] Kavels V en VI (samen 2 GW) in IJmuiden Ver (noord), Kavel I (2 GW) in Nederwiek (zuid) en Kavel II (2 GW) in Nederwiek (noord).
[2] Kavels I en II (samen 4 GW) in Doordewind, Kavel III (2 GW) in Nederwiek (noord) en Kavel VIII (0,7 GW) in het zuidel jk deel van windenergiegebied Hollandse Kust (west).
[3] Zie: TenneT (12 april 2022) *Annual Market Update 2021*. *Electricity market insights,* p. 48

Samenvattend ziet de ACM het vroegtijdig moeten aanbesteden van delen van het net op zee als wettelijke taak van TenneT indien de opdracht daartoe duidelijk wordt opgenomen in het ontwikkelkader windenergie op zee. Deze keuze wordt daarmee niet getoetst bij de doelmatigheidsbeoordeling door de ACM. Wel roept de ACM op zo spoedig mogelijk de risico's die gepaard gaan met een versnelling van de uitrol van het net op zee en bijbehorend de mogelijke mismatch tussen (flexibele) vraag en aanbod nader te expliciteren en te kwantificeren.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid