



Ministerie van Klimaat en
Groene Groei

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Autoriteit Consument & Markt
T.a.v. mevrouw [REDACTED]
Muzenstraat 41
2511 WB DEN HAAG

Datum 4 september 2025
Betreft Advies over een hardheidsclausule in het prioriteringskader van de
ACM

Geachte mevrouw [REDACTED],

Op 11 juli jl. heeft u mij per brief om advies gevraagd ten aanzien van het opnemen van een zogeheten hardheidsclausule in het op 26 juni jl. ter consultatie gepubliceerde ontwerp codebesluit prioriteringsruimte transportverzoeken (hierna: het (concept) prioriteringskader). Uw adviesvraag sluit aan bij een van de consultatievragen bij die publicatie.

Samengevat vraagt u mij om advies over de wenselijkheid voor zo'n hardheidsclausule en indien dit het geval is hoe een dergelijke clausule kan worden vormgegeven. Een hardheidsclausule zou kunnen gelden binnen de categorie veiligheid, binnen de categorie basisbehoefte en voor gevallen die nog helemaal niet zijn opgenomen in het prioriteringskader. U geeft in uw adviesvraag ook aan dat, net als bij het verlenen van voorrang via het prioriteringskader, bij het toepassen van een hardheidsclausule willekeur moet worden voorkomen, de clausule transparant en non-discriminatoir moet zijn.

Om te beginnen wil ik benadrukken dat ik begrijp dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) onderzoekt of in het prioriteringskader een mogelijkheid kan worden opgenomen waarmee in uitzonderlijke gevallen voorrang kan worden verleend aan partijen die geen prioriteit krijgen in de wachtrij of die ondanks de gekregen prioriteit niet voldoende ver vooraan staan in het de wachtrij. Een dergelijke clausule kan mogelijk de flexibiliteit en impact van het prioriteringskader vergroten. Hieronder geef ik echter enkele bedenkingen mee ter overweging over het opnemen van een dergelijke clausule in de netcode. Deze zijn met name van juridische aard.

Allereerst moet worden opgemerkt dat uit de beschrijving van het instrument "hardheidsclausule" duidelijk wordt dat het hier niet gaat om een hardheidsclausule in de zin van de Aanwijzingen voor de regelgeving¹, maar om een andersoortige discretionaire afwijkingsbevoegdheid. Het doel van een dergelijke bevoegdheid is immers niet te voorkomen dat in onvoorziene gevallen individuele partijen onevenredig of onrechtvaardig hard worden geraakt door regelgeving. Het doel is om te voorkomen dat toepassing van de neergelegde voorrangsregels in een individueel geval leidt tot een uitkomst die strijdig is met de adequate bescherming van publieke (maatschappelijke) belangen die met het

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**

Directie Energiemarkt

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000003952069570000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/kgg

Ons kenmerk

DGKE-DE / 100830384

Uw kenmerk

ACM/UIT/652051

¹ [Aanwijzing 5.25](#)

prioriteringskader wordt beoogd. Ik merk hierbij ook op dat in geval van afwijking in een individueel geval een afweging met betrekking tot de in het geding zijnde belangen zou moeten worden gemaakt. De afwijking in een individueel geval leidt immers tot benadeling van andere partijen die bij toepassing van de (reguliere) voorrangsregels prioriteit zouden genieten. Ook het feit dat andere partijen benadeeld kunnen worden maakt het een andersoortige discretionaire afwijkingsbevoegdheid, een met een bestuursrechtelijk karakter en waartegen rechtsbescherming open behoort te staan.

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Energiemarkt

Ons kenmerk
DGKE-DE / 100830384

Een bestuursrechtelijke discretionaire afwijkingsbevoegdheid past niet bij het prioriteringskader. Het prioriteringskader behoort immers tot de voorwaarden die van toepassing zijn op de (contractuele) relatie tussen enerzijds netbeheerders en anderzijds aangeslotenen, netgebruikers, marktdeelnemers of balanceringsverantwoordelijken. Deze voorwaarden komen op een door de wet voorgeschreven publiekrechtelijke wijze tot stand, waarbij de ACM als nationale regulerende instantie een essentiële rol vervult. De voorwaarden zijn voorts uit hoofde van de wet bindend voor de netbeheerders, die deze voorwaarden hanteren in hun privaatrechtelijke relatie met genoemde derden². Een algemene discretionaire afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in de voorwaarden die netbeheerders moeten hanteren, is niet verenigbaar met dit wettelijk stelsel. Noch voor netbeheerders, omdat de voorwaarden uit hoofde van de wet voor hen bindend zijn en afwijking hiervan dus niet is toegestaan, noch voor de ACM, omdat de voorwaarden van toepassing zijn in de privaatrechtelijke relatie tussen de netbeheerder en genoemde derden waarop de ACM niet kan ingrijpen. Gelet op het bovenstaande verhoudt een dergelijke discretionaire afwijkingsbevoegdheid zich mijns inziens niet tot het wettelijke kader.

Een alternatief zou kunnen zijn om het kader verder te verfijnen om ongewenste uitkomsten van het uitgangspunt "wie-het-eerst-komt, die-het-eerst-maakt" binnen een prioritaire categorie te voorkomen. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan het aanbrengen van een interne rangorde binnen de categorieën congestieverzachters, veiligheid en basisbehoefte aan de hand van tevoren vast te stellen duidelijke en objectieve criteria. Daarbij zou nog per aanvraag kunnen worden beoordeeld wat het specifieke belang van die aanvraag is voor de betreffende functie van de aanvrager. Voor congestieverzachters kan eventueel gekeken worden naar de te realiseren verzachting ten opzichte van andere partijen als objectief criteria. Voor de categorieën veiligheid en basisbehoefte in het kader zijn dergelijke objectieve criteria moeilijker vooraf vast te leggen omdat vooraf niet is te zeggen welke gevallen zich voor kunnen doen en of de vastgelegde criteria voldoende toepasbaar zullen zijn. Voor criteria met betrekking op nationale veiligheid zou eventueel nog gebruik gemaakt kunnen worden van de impactcriteria die door het Analistennetwerk Nationale veiligheid zijn uitgewerkt in de Leidraad risicobeoordeling Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid³. Daarnaast zal ook inzicht nodig zijn in wat er nog meer in de wacht rij staat en moet het effect van voorrang voor de ene partij worden afgewogen tegen het naar achter schuiven van de rest.

Voorts wijs ik op artikel 3.124 van de Energiewet dat de netbeheerder de mogelijkheid biedt om van de toepassing van methoden of voorwaarden ontheffing te vragen aan de ACM, indien onverkorte toepassing zou leiden tot ongewenste gevolgen en de vereisten en belangen die bij de vaststelling in acht

² Memorie van toelichting bij de Energiewet, paragraaf 5.6 van het algemeen deel, p. 98 ev., Kamerstukken II 2022–2023, 36 378, nr. 3.

³ Leidraad risicobeoordeling Rijksbrede Risicoanalyse Nationale Veiligheid 2022

moeten worden genomen zich daar niet tegen verzetten. Hierbij zou de ACM kunnen overwegen om de netbeheerders richting te geven in welke gevallen zij een verzoek om ontheffing van onverkorte toepassing van het prioriteringskader zouden kunnen indienen.

**Directoraat-generaal Klimaat
en Energie**
Directie Energiemarkt

In het geval dat een partij acuut van elektriciteit moet worden voorzien biedt een "hardheidsclausule" overigens niet per se uitkomst. Het krijgen van voorrang betekent immers niet altijd dat een netbeheerder direct kan voorzien in de elektriciteitsbehoefte van een partij, maar slechts dat de partij vooraan staat mocht er transportcapaciteit vrij komen. In de praktijk zal daarom logischerwijs in zeer dringende gevallen eerder worden gegrepen naar een noodmaatregel zoals het bijplaatsen van een generator. In geval van crisis kan crisiswetgeving voorts een uitkomst bieden.

Ons kenmerk
DGKE-DE / 100830384

Ik adviseer de ACM dan ook, naast de juridische overwegingen, om af te wegen of de complexiteit van een uitzonderingsmogelijkheid en de toepasbaarheid en uitvoerbaarheid ervan opwegen tegen de verwachte voordelen van een uitzonderingsmogelijkheid.

Daarnaast merk ik op dat ik een wetsvoorstel in procedure heb gebracht waarmee in bijzondere situaties waarbij de nationale (economische) veiligheid in het geding is, in de vorm van een ministeriële aanwijzing een openbare dienstverplichting kan worden opgelegd aan onder meer netbeheerders. Daarbij kan ook worden afgeweken van bepaalde bepalingen die bij of krachtens de Energiewet gelden, waaronder die voor toegang tot het net en daarmee ook het prioriteringskader. Dit betreft dus een brede bevoegdheid van de Minister die echter alleen kan worden ingezet als dat noodzakelijk is uit het oogpunt van de bescherming van nationale veiligheid, waaronder economische veiligheid. Deze bevoegdheid heeft daarmee een aanvullende werking op het prioriteringskader dat door de ACM wordt vastgesteld.

Tot slot vroeg u naast advies over de "hardheidsclausule" ook of het kader voldoende flexibel is. Door cyclisch en voldoende frequent te evalueren of het kader moet worden aangepast en eventueel sectoren of functies dienen te worden toegevoegd of verwijderd, wordt mijns inziens voldoende flexibiliteit geboden. De beschreven methode in het concept prioriteringskader, waarbij functies en sectoren worden beoordeeld op basis van vastgestelde criteria, biedt hier een goede werkwijze voor. De eerdere aanvulling van de functie 'waterbeheer' in het prioriteringskader is het bewijs dat een wijzing van het kader snel kan worden doorgevoerd⁴.

Indien gewenst ben ik graag bereid om over mijn advies met u in gesprek te gaan

⁴ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/codebesluit-aanvulling-functie-waterbeheer-prioriteringskader>