

Autoriteit Consument en Markt
T.a.v. mevrouw M.R. Leijten
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
26 juni 2025	ACM/UIT/645099	12044/2025	6 augustus 2025
onderwerp			
IPO-zienswijze op het Ontwerpbesluit prioriteringsruimte Transportverzoeken			

Geachte mevrouw Leijten,

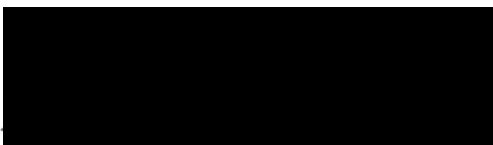
Op 26 juni 2025 heeft u een ontwerpbesluit tot wijziging van de Netcode elektriciteit gepubliceerd, betreffende de *prioriteringsruimte bij transportverzoeken* (zaaknummer ACM/25/194782). Hierbij maken wij gebruik van de geboden mogelijkheid om een zienswijze in te dienen naar aanleiding van dit ontwerpbesluit.

Deze zienswijze is ingediend door het Interprovinciaal Overleg (IPO) namens de twaalf provincies. Wij hopen om met deze zienswijze een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het door ACM vast te stellen prioriteringskader.

Onze zienswijze is als volgt opgebouwd:

1. Opmerkingen in algemene zin
2. Aandachtspunten
3. Antwoorden consultatievragen

Met vriendelijke groet,
Het Interprovinciaal Overleg.



Redacted name
Redacted IPO

Inlichtingen bij : [Redacted]
Email : [Redacted]@iponl
Bijlagen : 1

1. Opmerkingen in algemene zin

Algemene tevredenheid en waardering voor het ontwerpbesluit

De provincies zijn in de basis positief over de ontwikkeling die het voor netbeheerders mogelijk maakt om op het stroomnet voorrang te geven aan maatschappelijk essentiële functies. De systematiek van 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt' wordt door provincies als onwenselijk ervaren wanneer sprake is van netcongestie.

Wij willen de ACM complimenteren met het geleverde werk. De provincies erkennen dat de ACM beperkt de tijd had om het ontwerpbesluit uit te werken na de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB). Desondanks is het ontwerpbesluit grondig en gedetailleerd, en kunnen de provincies zich vinden in de grote lijnen van het ontwerpbesluit.

Specifiek zien wij de toevoeging aan het prioriteringskader van een aantal belangrijke maatschappelijke functies, zoals bijvoorbeeld OV-bedrijven, als een positieve ontwikkeling. Daarnaast waarderen wij de mogelijkheid voor gemeenten en provincies om voor basis- en voortgezet onderwijs en voor woonbehoeften vroegtijdig capaciteit aan te vragen, om de ontwikkeling van deze activiteiten te bevorderen.

Aandacht voor de onbedoelde negatieve gevolgen van het prioriteringskader

In gebieden met weinig tot geen beschikbare capaciteit kan het voorgestelde prioriteringskader grote negatieve gevolgen hebben voor de samenleving. Een voorbeeld hiervan is het Flevoland-Gelderland-Utrecht-gebied (FGU). Hier bestaat een reële kans dat, bij inwerkingtreding van het voorgestelde prioriteringskader, vrijwel alle beschikbare capaciteit wordt toegekend aan activiteiten uit categorieën 1 en 2. Het gevolg zou zijn dat activiteiten uit categorie 3 of activiteiten die buiten het kader vallen moeten wachten op netuitbreiding. Hierdoor zou de ontwikkeling van bijvoorbeeld woningbouw of onderwijs jarenlang praktisch tot stilstand kunnen komen. In het bijzonder voor wat betreft woningbouw leeft onder provincies de zorg dat deze vrijwel volledig tot stilstand zal komen als gevolg van het voorgestelde prioriteringskader. De provincies vragen de ACM om hier bij het definitieve besluit rekening mee te houden. Deze wens wordt in het volgende hoofdstuk nader toegelicht.

2. Aandachtspunten

Naast de waardering voor het werk van de ACM, hebben de provincies een aantal aandachtspunten ten aanzien van het ontwerpbesluit.

A. Maak voorrang voor netbewuste ontwikkelingen mogelijk

De provincies missen in het voorgestelde prioriteringskader eisen die netbewust handelen en/of bouwen stimuleren. Hierdoor zouden meer partijen kunnen worden aangesloten binnen de zeer beperkt beschikbare netcapaciteit. Dat geldt niet alleen voor woningen en voorzieningen, maar ook voor andere functies in categorie 2 en 3. Wat ons betreft is dit een belangrijk item in het tegengaan van netcongestie en bij het verdelen van schaarse netcapaciteit.

Momenteel lopen er verschillende initiatieven om netbewust handelen juridisch te borgen. Door de FGU-provincies wordt gewerkt aan een voorstel voor een Energietoets om netbewuste eisen via de omgevingsverordeningen mogelijk te maken. Ook loopt het initiatief om netbewustzijn in de NEN-normen voor warmtepompen op te nemen. Deze normen richten zich op gebieden, gebouwen of installaties.

Daarnaast denken provincies dat in het prioriteringskader een maximale aansluitwaarde per functie een oplossing kan bieden. Denk bijvoorbeeld aan maximaal 3x25A voor huishoudens (zowel uitbreiding van bestaande aansluitingen als nieuwe aansluitingen) en max 3x80A voor (basis)scholen. Het voorliggende kader biedt kansen om (te starten) met de invoering van specifiekere/maximale aansluitwaarden per functie. Door deze maximale aansluitwaarde te verlagen worden partijen gestimuleerd om slimmer gebruik te maken van hun toegewezen capaciteit, waardoor dezelfde activiteiten met een lagere aansluiting kunnen worden gerealiseerd.

B. Biedt de mogelijkheid tot reservering van capaciteit per categorie

Indien de implementatie van het prioriteringskader tot onacceptabele vertraging leidt, willen de provincies dat **netbeheerders de mogelijkheid hebben om per categorie capaciteit te reserveren**. Dit betreft dus een afwijking van het voorgestelde kader. De argumentatie hiervoor is dezelfde als het in paragraaf 1 genoemde punt. Op deze manier kan een totale stilstand van ontwikkelingen bij specifieke functies of sectoren worden voorkomen.

Met name bij gebiedsontwikkeling bestaat bij provincies de zorg dat het prioriteringskader voor jaren vertraging kan zorgen. Momenteel wordt een deel van het beschikbare vermogen door netbeheerders gereserveerd voor kleingebruikers, wat groeiperspectief biedt voor gebiedsontwikkeling (woonbehoefte, autonome groei, etc.). Deze gang van zaken is niet juridisch vastgelegd, maar wordt gedoogd. Ondanks dat de reserveringssystematiek niet expliciet wordt genoemd in het voorstel van de ACM, kan het nieuwe prioriteringskader wel gevolgen hebben voor de reserveringssystematiek in de praktijk. Het opnemen van wonen in categorie 3 maakt het voor netbeheerders risicovoller om met de reserveringen voor woningbouw (of andere behoeften) door te blijven gaan.

Dit risico komt niet alleen voort uit de mogelijkheid dat de ACM hierop zou handhaven, maar ook uit de mogelijkheid dat andere belanghebbenden (bijvoorbeeld bedrijven die wachten op een grootverbruikersaansluiting) het reserveren door netbeheerders kunnen aanvechten bij de rechter. Wanneer het codebesluit van de ACM onvoldoende duidelijkheid schept over de status van de reserveringssystematiek, bestaat het risico dat de netbeheerders hiermee zullen stoppen. De invoering van het nieuwe prioriteringskader kan belanghebbenden hiertoe een aanleiding geven.

De provincies willen graag dat de ACM:

1) **de netbeheerders expliciet in staat stelt om een deel van de beschikbare capaciteit te reserveren voor woonbehoeften, in afwijking van het voorgestelde kader.**

Of, wanneer dit niet mogelijk is:

2) **duidelijkheid schept over het reserveren van capaciteit.**

C. Onderzoek potentiële negatieve impact van nieuw prioriteringskader

In de context van bovenstaande willen de provincies de mogelijkheid open houden om in hun gebied, samen met netbeheerders en gemeenten, de situatie te verkennen voorafgaand aan de invoering van het kader. Graag vragen we ACM niet te strikt te zijn over wanneer de netbeheerder

het nieuwe kader dient te implementeren, om zo voldoende ruimte te bieden voor een goede impactanalyse en om te voorkomen dat de woningbouw in delen van Nederland op slot gaat.

D. Opnemen van warmtebronnen in het prioriteringskader

Provincies pleiten ervoor om warmtebronnen expliciet op te nemen in categorie 3 van het prioriteringskader. Warmte speelt een belangrijke rol in de toekomstbeelden van het energiesysteem in de provincies. Uitbreiding van warmtenetten draagt bij aan zowel de verduurzaming van provincies als aan het verzachten van netcongestie. Warmtebronnen zijn hierbij een essentiële schakel in de keten. In Noord-Holland zullen collectieve warmtebronnen bijvoorbeeld naar verwachting tot wel 96% van de warmtevraag voorzien.

De ACM heeft ervoor gekozen om de volledige warmteketen mee te nemen in het prioriteringskader, met uitzondering van warmtebronnen. De provincies willen dat warmtebronnen, en expliciet geothermie, ook worden meegenomen in het prioriteringskader. Hierbij verwijzen wij naar de drie beoordelingscriteria van de ACM:

1. Bij gebrek aan warmtebron kan een warmtenet geen warmte leveren, wat de samenleving (voor wat betreft de afnemers van het warmtenet) ernstig kan worden verstoord; bijvoorbeeld bij zeer koude temperaturen;
2. Warmtebronnen moeten over het algemeen in Nederland staan om Nederlandse warmtenetten van warmte te voorzien en daarmee het Nederlandse belang te dienen;
3. Warmtebronnen zijn per definitie lokaal, waardoor er elders in de EU geen alternatief kan worden gevonden voor Nederlandse warmtebronnen.

E. Verduidelijking definitie congestieverzachter

Onder het huidige voorstel is het nog onvoldoende duidelijk wanneer een installatie kwalificeert als een congestieverzachter. In het huidige ontwerpbesluit staat beschreven dat dit door de netbeheerder wordt bepaald, zonder hierbij verdere sturing te geven aan hoe een netbeheerder dit moet doen. Deze losse invulling van het begrip 'congestieverzachter' creëert onzekerheid voor alle betrokken partijen.

Neem bijvoorbeeld (grootschalige) batterij-installaties. Het is onduidelijk wanneer deze als 'congestieverzachter' wordt gezien. Het enige voorbeeld wat wordt genoemd in het ontwerpbesluit is een "opslagpartij die een capaciteitsbeperkingscontract, redispatchcontract en/of een overeenkomst met alternatieve transportrechten afsluit". Een batterij is echter pas een congestieverzachter als deze een capaciteitssturend contract heeft. Bij een capaciteitsbeperkend contract is een batterij hooguit congestie-neutraal.

Hierbij zien wij ook graag dat er expliciet wordt benoemd dat 'congestieverzachters' zowel van toepassing kunnen zijn bij *afnamecongestie* als bij *terugleveringscongestie*. In combinatie met de juiste contractvorm kan bijvoorbeeld ook een windmolen congestieverzachtend zijn.

De provincies vragen het ACM om, in samenwerking met de netbeheerders, de kaders van de categorie 'congestieverzachters' verder uit te werken en mee te nemen in het codebesluit, zodat partijen zelf aan de hand van het codebesluit kunnen toetsen wanneer een aansluiting congestieverzachtend is. Dit voorkomt onzekerheden en bevordert de ontwikkeling van congestieverzachtende projecten.

F. Waarborging van de voorwaarden voor datacentrumdiensten in het prioriteringskader

In regel 82 van het ontwerpbesluit staat geschreven een datacentrum(dienst) in aanmerking kan komen voor prioritering binnen het prioriteringskader wanneer deze kan bewijzen dat de datacentrumdienst uitsluitend zal worden gebruikt voor het beheer van de data van een partij in het prioriteringskader. De provincies maken zich zorgen over hoe deze voorwaarde in praktijk kan worden gewaarborgd. Het is bijvoorbeeld mogelijk voor een datacentrum om in eerste instantie inderdaad enkel één partij te bedienen die binnen het prioriteringskader valt, maar waarbij op een later moment ook andere partijen gebruik zullen maken van de datacentrumdiensten, welke geen recht hebben op voorrang. In het ontwerpbesluit van de ACM wordt niet toegelicht hoe een dergelijk meelift-effect wordt voorkomen. De provincies willen dat in het codebesluit deze waarborging wordt toegelicht, of anders dat de inhoud van regel 82 uit het codebesluit wordt verwijderd.

G. Enkele specifieke opmerkingen

Vroege planfase

Voor een aantal functies vragen wij de ACM om gemeentelijke producten uit de vroege planfase op te nemen als benodigde bewijsstukken, zodat projecten tijdig in beeld zijn bij de netbeheerder en op basis daarvan geprioriteerd kunnen worden:

- Voor wonen en onderwijs wordt een verklaring van de verantwoordelijk wethouder genoemd als bewijsstuk. Volgens de Gemeentewet is alleen het college bevoegd om besluiten te nemen.
- Voor woningbouw wordt gevraagd om 'een koppeling met het omgevingsplan waaruit het woningbouwproject volgt' (p. 62, 238). In vroege projectfasen ligt er nog geen omgevingsplan. Wij vragen de ACM dit te vervangen door 'een koppeling met een stedenbouwkundig plan of anterieure overeenkomst'.

Duidelijkheid beschrijving functies en definities

We vragen aandacht voor duidelijkheid van beschrijving van de verschillende functies en de gehanteerde definities. Zo wordt in de functie woonbehoefte gesproken over kleinschalig en onlosmakelijk. Wanneer zijn deze begrippen van toepassing? We verzoeken de ACM dit in het kader aan te scherpen.

Verduidelijking netvlakken

Graag zouden wij expliciet gemaakt zien dat het prioriteringskader geldt voor alle netvlakken, zowel LS-, MS- en HS-netniveaus.

3. Antwoorden op de consultatievragen

U heeft een drietal consultatievragen gesteld. Wij gaan hierbij uitgebreid in op de eerste twee consultatievragen.

Consultatievraag 1: Hardheidsclausule

De provincies achten het wenselijk dat er een hardheidsclausule wordt opgenomen in het prioriteringskader, betreffende zowel categorie 2 en 3. Onze voorkeur heeft het om deze optie te richten op zeer uitzonderlijke situaties. Dit zijn concrete gevallen die niet voorzienbaar waren bij het opstellen van het prioriteringskader zelf, ten opzichte waarvan het – gelet op de doelstellingen van het prioriteringskader – niet redelijk en billijk is het prioriteringskader onverkort toe te passen

en die bij een onverkorte toepassing van het prioriteringskader leiden tot onvoorziene en ongewilde consequenties.

Wat betreft welke partij bevoegd is om te beslissen over het toepassen van de hardheidsclausule, stellen wij het volgende voor:

1. Wanneer een project binnen een voedingsgebied valt welke binnen één gemeente ligt, en waarbij dit project geen significante vermindering van beschikbare transportcapaciteit bij andere gemeente(n) tot gevolg heeft, volstaat het om het respectievelijke college B&W de beslissing te laten nemen. Het college B&W dient hierbij om advies te vragen bij de netbeheerders.
2. Wanneer een project binnen een voedingsgebied valt met meerdere gemeenten, of wanneer dit project een significante vermindering van beschikbare transportcapaciteit bij andere gemeente(n) tot gevolg heeft, dan ligt de beslissingsbevoegdheid bij het college van Gedeputeerde Staten (GS). Het college GS dient hierbij om advies te vragen bij de netbeheerders.

Huib opmerking 3

3. Wanneer de hardheidsclausule wordt toegepast bij 'categorie 2'-casussen (veiligheid) zijn wij van mening dat de relevante veiligheidsregio geconsulteerd dient te worden.

Deze verdeling van bevoegdheid bij de hardheidsclausule waarborgt de mogelijkheid om toegewezen transportcapaciteit te coördineren met ruimtelijke planvorming. De ervaring van de provincies leert dat een vroege afstemming tussen ruimtelijke planvorming en het toekennen van transportcapaciteit bijdraagt aan netbewuste ruimtelijke ontwikkelingen, doordat vraag en aanbod van (energie)-infrastructuur tijdig en realistisch met elkaar in verbinding kunnen worden gebracht. Het resultaat is een positief effect op de ruimtelijk-economische ontwikkelingen van de betreffende omgeving. Dit biedt wat de provincies betreft voldoende onderbouwing om binnen een categorie af te wijken van *First Come, First Served* (FCFS) en in plaats daarvan ruimtelijke planvorming mee te laten wegen in de toekenning van transportcapaciteit.

Om willekeur te voorkomen en te voldoen aan de vereisten van transparantie en non-discriminatie, dient de hardheidsclausule zélf de criteria te bevatten waaraan het college B&W/GS in een uitzonderlijke situatie toetst ter beoordeling van de vraag of deze clausule wordt toegepast. Zo is voorafgaand aan het toepassen van de hardheidsclausule door het college B&W/GS aan alle betrokken partijen kenbaar gemaakt hoe het college B&W/GS hier invulling aan geeft. Het te nemen besluit inzake toepassing van de hardheidsclausule kan dan aan de hand van deze criteria worden onderbouwd en zorgvuldig worden gemotiveerd.

Wij suggereren hieronder enkele (hoofd- en deel)criteria die onderdeel uit zouden kunnen maken van een hardheidsclausule en die bij de toepassing daarvan tegen elkaar afgewogen zouden kunnen worden:

Hoofdcriteria:

- a. Concreet geval;
- b. Niet voorzienbaar bij opstellen prioriteringskader zelf;
- c. Onverkorte toepassing van het kader is niet redelijk en billijk gelet op de doelstellingen van het prioriteringskader zelf en heeft onvoorziene en ongewilde consequenties.

Deelcriteria ter onderlinge afweging binnen hoofdcriteria b en c:

1. De individuele belangen die spelen bij de betreffende partij op de wachtlijst waaraan voorrang wordt toegekend;
2. De noodzaak c.q. urgentie voor het verlenen van voorrang aan die partij, gelet op het te dienen grotere belang voor de samenleving op lokaal, regionaal of nationaal niveau;
3. De wijze waarop en in hoeverre de overige partijen op de wachtlijst in hun individuele belangen worden geschaad door een langere wachttijd.

Voor wat betreft uw vraag over het toevoegen van nieuwe functies in het prioriteringskader kunnen wij ons vinden in uw voorstel om via beoordelingscriteria te toetsen of een sector of functie in aanmerking komt en wanneer de uitkomst positief is dat via een codewijzigingsprocedure het prioriteringskader te wijzigen. Wat ons betreft is een jaarlijks moment passend.

Lettende op aandachtspunt A van deze zienswijze, stellen de provincies voor om bij het toepassen van de hardheidsclausule niet alleen het algemeen publiek belang van een casus te beoordelen, maar ook de mate van congestieverzachting ten opzichte van andere casus in dezelfde categorie. Dit om netbewust handelen en netbewust bouwen te stimuleren.

Consultatievraag 2: Afwijken van FCFS bij congestieverzachtters

Sturing op toewijzing van congestieverzachtters anders dan 'wie het eerst komt wie het eerst maalt' is wenselijk omdat we erbij gebaat zijn dat de verzachtters worden geplaatst op locaties waar (1) de bijdrage aan prioritaire ontwikkelingen het grootst kan zijn, (2) de bijdrage aan verlichting op het net het meest noodzakelijk is en (3) de schadelijke effecten van uitstoot en geluid en de impact op natuur en landschap het kleinst zijn. Ook zien wij hierbij een koppeling met categorieën 2 en 3. Congestieverzachtters kunnen maar beperkt worden toegelaten op het net vanwege de beschikbare capaciteit in onderstations en het kortsluitvermogen. Congestieverzachtters die functies uit categorie 2 of 3 mogelijk maken zouden in lijn met voorliggend prioriteringskader voorrang moeten krijgen.

Beoordeling van deze aspecten vraagt nauwe samenwerking tussen regionale overheden, netbeheerder en marktpartij(en). Wat ons betreft vraagt dit naast de meer technische analyse door de netbeheerder om een ruimtelijk en maatschappelijk afwegingskader waarlangs de prioritering voor deze congestieverzachtters kan worden afgewogen. In de Energy Board Utrecht is door Rijk, provincie, gemeenten en netbeheerders afgesproken een dergelijk kader op te stellen. De bedoeling is om beter grip te krijgen op de (ruimtelijke) ontwikkeling van de congestieverzachtters in de regio en de vrijkomende en resterende capaciteit zo zinvol mogelijk inzetten. De provincies verzoeken ACM deze ontwikkeling in Utrecht goed in de gaten te houden en mee te nemen bij het definitieve besluit.

Consultatievraag 3: De mogelijke toevoeging van 'Telecom' in het prioriteringskader

De provincies kunnen zich vinden in het voorstel en de toelichting van de ACM. Wij kiezen ervoor om in deze zienswijze hier niet verder op in te gaan, gezien de beperkte kennisbasis bij provincies voor wat betreft telecom-activiteiten