



Autoriteit Consument en Markt  
 Directie Toezicht Energie  
 Postbus 16326  
 2500 BH Den Haag  
 Zaaknummer ACM/25/194782

Datum : 23 juli 2025  
 Onderwerp : Reactie Vewin Ontwerpbesluit  
 Prioriteringsruimte transportverzoeker  
 Ons kenmerk : 96469/LD  
 Voor informatie : [REDACTED] & [REDACTED]  
 [REDACTED] & [REDACTED]  
 Bijlage(n) : -  
 CC : -

Geachte heer, mevrouw,

De Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin) wil graag gebruik maken van de door u geboden mogelijkheid om (tot uiterlijk 7 augustus 2025) een zienswijze te geven op het (nieuwe) ontwerpbesluit prioriteringsruimte transportverzoeken, dat door u ter inzage is gelegd. Die zienswijze treft u aan in deze brief.

In deze brief reageert Vewin eveneens op de door u gestelde consultatievragen, uiteraard voor zover die voor (de leden van) Vewin relevant zijn.

## I. Onvolledigheid beoordelingscriteria

1. Vewin constateert dat de openbare drinkwatervoorziening in het nieuwe ontwerpbesluit is opgenomen in categorie 2 ('veiligheid'), met als nadere omschrijving:

*"Het drinkwaterbedrijf als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Drinkwaterwet en voor zover dat nodig is om te voldoen aan de wettelijke taak uitoefening als bedoeld in artikel 7 van de Drinkwaterwet."*

De nadere motivering voor deze categorisering is te vinden in par. 5.5 van de toelichting.

Deze indeling en de onderliggende motivering acht Vewin binnen het door de ACM gehanteerde beoordelingskader (voldoende) overtuigend.

2. Vewin is evenwel van oordeel dat dit kader aanpassing behoeft, omdat het onvolledig is. Vewin meent namelijk dat tussen de documenten die (volgens par. 4.4 van de toelichting) de inspiratie hebben gevormd voor de (in randnr. 42 van de toelichting opgenomen) beoordelingscriteria ten onrechte ontbreken documenten waarin internationaalrechtelijke verplichtingen van de Staat zijn vastgelegd, en dan in het bijzonder verplichtingen van mensenrechtelijke aard, zoals het EVRM, het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het



Ons kenmerk: 96469/LD

Kinderrechtenverdrag. Daarmee is aan deze fundamentele rechten voor burgers (en daarmee corresponderende verplichtingen voor de Staat) in het nu voorgestelde beoordelingskader ten onrechte geen betekenis toegekend.

3. Naar het oordeel van Vewin zou de omstandigheid dat een functie voorziet in (het voldoen) aan een (mensen)recht (zoals bijvoorbeeld geborgd in een van de voormelde verdragen) aan een dergelijke functie een groter belang (moeten) doen toekomen dan een functie die dit kenmerk ontbeert. Dit aspect zou dan ook een rol kunnen – en moeten – spelen in de beoordelingscriteria, hetgeen nu (dus) niet het geval is. Het betreft immers een relevant en gerechtvaardigd onderscheid: als sprake is van twee functies die beide voldoen aan de criteria voor opname in categorie 2, en (slechts) een van die twee geeft uitvoering aan een mensenrechtelijke verplichting, dan lijkt alleszins gerechtvaardigd – zelfs geboden – om die functie als ‘van groter belang’ te kwalificeren dan de andere functie.
4. Voor de openbare drinkwatervoorziening geldt dat deze voorziet in het (mensen)recht op voldoende en schoon drinkwater.

N.B.: Vewin wijst ter onderbouwing onder meer op:

- artikelen 11 en 12 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten;
- Sustainable Development Goals 6, waaraan Nederland heeft zich, als lid van de Verenigde Naties, heeft gecommitteerd;
- Staatscourant 2018, 26271 (9 mei 2018) p. 10-11: “Het recht op toegang tot water wordt door het kabinet erkend als belangrijk mensenrecht.”
- Kamerstukken II 2007-2008, 31 25, nr. 15 en Kamerstukken II 2007-2008, 31 250, nr. 33, waarin onder meer is vermeld dat Nederland tijdens de zevende zitting van de VN Mensenrechtenraad (3-28 maart 2008) het recht op water en sanitatie als mensenrecht heeft erkend.
- Hof Den Haag 19 maart 2024, ECLI:NL:GDHA:2024:363, waar is geoordeeld dat het bewust openlaten van de mogelijkheid dat kinderen te weinig toegang tot water krijgen en het nalaten om al het redelijkerwijs mogelijke te doen om dat te voorkomen, strijdig is met de maatschappelijke zorgvuldigheidnorm van art. 6:162 BW en met artikel 3 lid 1 van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind;
- EHRM 29 mei 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:0529JUD000108909 (*Pocasovschi and Mihaila/De Moldavische Republiek en de Russische Federatie*), waar toegang tot drinkwater als een door het EVRM beschermd mensenrecht is erkend.

Voor diverse andere functies die thans zijn opgenomen in categorie 2 is dat duidelijk niet het geval.

5. Vewin pleit dan ook voor aanpassing van het ontwerpbesluit in die zin dat:



Ons kenmerk: 96469/LD

- (a) de vraag of een functie voorziet in een mensenrecht onderdeel moet worden gemaakt van de beoordelingscriteria en
- (b) de functies in categorie 2 die (naast de overige criteria ook) aan dit criterium voldoen van groter belang moeten worden beschouwd dan - en dus prioriteit moeten krijgen op - de functies die dat niet doen.

Dat laatste zou bijvoorbeeld kunnen door binnen categorie 2 onderscheid te maken in een a-groep en een b-groep (waarbij de a-groep dan voorrang heeft boven de b-groep, en enkel binnen zo'n groep het FCFS-beginsel wordt gehanteerd). Het moge duidelijk dat Vewin meent dat de openbare drinkwatervoorziening in zo'n a-groep thuishoort, althans dat op enigerlei wijze de openbare drinkwatervoorziening binnen het prioriteringskader van groter belang wordt geoordeeld dan partijen/functies die de voormelde 'mensenrechtelijke dimensie' ontberen (en voor het overige wél vergelijkbaar zijn met de functie van openbare drinkwatervoorziening).

## II. Nooddrinkwatervoorziening

6. Vewin wil erop wijzen dat op drinkwaterbedrijven de wettelijke verplichting rust (zie art. 35 lid 3 Drinkwaterwet jo. art. 48 lid 2 Drinkwaterbesluit) om in geval sprake is van een verstoring in de zin van de Drinkwaterwet nooddrinkwater (in de zin van art. 1 lid 1 sub b Drinkwaterwet) te kunnen leveren. Een dergelijke situatie is bijvoorbeeld aan de orde wanneer calamiteiten hebben plaatsgevonden die een gevaar vormen voor de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.
7. Hoewel volgens Vewin wel vaststaat dat ook de verplichting tot levering van nooddrinkwater valt onder de wettelijke taak van de drinkwaterbedrijven tot het – kort gezegd – verzorgen van de openbare drinkwatervoorziening zou Vewin niettemin graag zien dat in elk geval in de toelichting op het prioriteringsbesluit door de ACM wordt bevestigd (en aldus buiten twijfel gesteld) dat ook deze nooddrinkwaterlevering wordt gedekt door de omschrijving in het prioriteringskader (zie randnr. 1 hiervoor).

## III. Consultatievragen

### III.1 Algemeen

8. De ACM heeft zelf een drietal 'consultatievragen' geformuleerd. De vragen 2 en 3 zien op de posities van congestieverzachtters en de niet ten dienste van de veiligheid staande telecom (en openbare netwerken). Deze vragen raken de positie van de drinkwaterbedrijven niet en zullen om die reden door Vewin onbeantwoord blijven.
9. Consultatievraag 1 – die uiteenvalt in enkele deelvragen - is voor de drinkwaterbedrijven wel relevant, omdat daarin de wenselijkheid en mogelijkheid worden verkend van verdere prioritering – via een hardheidsclausule of uitzonderingsmogelijkheid – die ook de positie van een drinkwaterbedrijf zou kunnen raken.



Ons kenmerk: 96469/LD

### III.2 Hardheidsclausule binnen prioriteringskader

10. In de eerste plaats betreft dit de mogelijkheid om op een later moment (op enigerlei wijze) een partij of functie (hogere) prioriteit – in de zin van: een positie in een (hogere) prioriteringscategorie – toe te kennen. Deze mogelijkheid is onderwerp van de consultatievragen 1.e en 1.f.
11. Vewin stel bij de beantwoording van deze vragen voorop dat zij enige moeite heeft met de navolgende formulering op p. 2 van het ontwerpbesluit:

*“Daarnaast zou de situatie kunnen ontstaan dat een functie of partij die in het geheel geen prioriteit krijgt op grond van dit kader, voorrang zou moeten krijgen op een functie of partij die is opgenomen in categorie 2 ‘basisbehoeften’ of in categorie 2 ‘veiligheid’. Ook hier zou een hardheidsclausule een uitkomst kunnen bieden.”*

Kennelijk wordt hier bedoeld (zo leidt Vewin althans af uit het vervolg van de tekst van het ontwerpbesluit) op de mogelijkheid tot *structurele* aanpassing van de prioritering (en wordt niet een *incidentele* aanpassing beoogd).

12. Kennelijk is de hier overwogen mogelijkheid een reactie van de ACM op hetgeen het CBb overweegt in rov. 6.12 van de uitspraak van 11 maart 2025, namelijk dat het CBb de ACM in overweging geeft om een voorziening in de Netcode op te nemen, die het voor de ACM mogelijk maakt om in bijzondere gevallen een functie of een partij toe te voegen die (nog) niet in het prioriteringskader is opgenomen.
13. Vewin constateert dat de ACM in het ontwerpbesluit (in randnrs. 33-35 van de toelichting) aandacht besteedt aan de situatie dat bepaalde partijen niet in het prioriteringskader zijn opgenomen, terwijl zij daar wellicht wel in thuis horen.
14. Op dit moment kunnen dergelijke partijen zich uiteraard in het kader van de onderhavige consultatie melden. Als zij voldoen aan de door de ACM geformuleerde (en gehanteerde) criteria zal de ACM hen alsnog (kunnen) toevoegen aan het kader.
15. Na het nemen van prioriteringsbesluit – en inwerkingtreding van het prioriteringskader – kan er voor de ACM aanleiding ontstaan om een activiteit alsnog te toetsen aan de beoordelingscriteria die zij heeft gehanteerd bij dit besluit. De ACM is kennelijk in beginsel voornemens om dat te doen op een vast moment, namelijk bij haar jaarlijkse evaluatie. Bij een positief oordeel kan de ACM een activiteit dan alsnog toevoegen aan het kader via een ambtshalve codewijzigingsprocedure.
16. Vewin acht de kennelijk door de ACM voorgestane benadering om in beginsel het kader periodiek (jaarlijks) te herijken aan de hand van de in het definitief besluit vastgestelde



Ons kenmerk: 96469/LD

criteria (welke herijking dan uiteraard kan leiden tot aanpassing van het prioriteringskader) een alleszins aanvaardbare aanpak. Het is een wijze van opereren die transparant is, en die voor de belanghebbende partijen ook voldoende rechtsbescherming biedt.

N.B.: Vewin merkt wel op dat voor haar niet geheel duidelijk is de opmerking van de navolgende opmerking van de ACM in randnr. 34 van de toelichting op het ontwerpbesluit:

*“Netbeheerders kunnen met een ontwerpbesluit alvast vooruitlopen op een definitief besluit als snelle(re) invoering nodig is.”*

Die passage wordt verder ook niet door de ACM uitgewerkt of toegelicht. In een definitief besluit ziet Vewin die passage daarom graag verduidelijkt.

17. Gelet op het vorenstaande kan Vewin consultatievraag 1.e bevestigend beantwoorden, waarmee vervolgens consultatievraag 1.f onbeantwoord kan blijven.

### III.3 Hardheidsclausule binnen categorie 2 (en 3)

18. De tweede aanpassingsmogelijkheid waarin de ACM (mogelijk) wil voorzien, gaat een stap verder dan de suggestie van het CBB en beoogt *binnen* een categorie (meer concreet: de categorieën 2 en 3) af te wijken van het FCFS-beginsel. De ACM acht dit voorstelbaar als een partij ‘in het concrete geval’ vanuit lokaal, regionaal dan wel nationaal oogpunt van groter belang is voor de samenleving (dan andere partijen binnen die categorie). Hierop zien de vragen 1.a t/m 1.d.
19. Hoewel de ACM hier nadrukkelijk spreekt over het ‘belang’ van een ‘partij’ zou Vewin menen dat de ACM het oog zal hebben op een (concreet) project – een voorgenomen ‘werk’- van een bepaalde partij. Enkel ten aanzien van een concreet werk is immers voorstelbaar dat tot het oordeel wordt gekomen dat dit van zodanig groot belang is dat het voorrang dient te krijgen boven andere verzoeken die hoger op de wachtlijst staan. Vewin kan weliswaar begrip opbrengen voor de wens van de ACM om deze ‘paardensprong’ via een hardheidsclausule mogelijk te maken, maar ziet daarbij dermate veel beren op de weg dat zij die stap uiteindelijk toch als onwenselijk beoordeelt. Vewin licht dat toe.
20. In zijn algemeenheid merkt Vewin op dat aan het opnemen van hardheidsclausules in wet- of regelgeving praktische bezwaren kleven. Die opvatting klinkt ook duidelijk door in de zogenoemde ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’ (aanwijzing 5.25, Hardheidsclausule):

*“Niet zelden blijken dergelijke clausules conflictopwekkend te zijn. In de praktijk kan het opnemen van een hardheidsclausule leiden tot grote aantallen aanvragen om toepassing van de hardheidsclausule, terwijl inwilliging daarvan slechts in zeer beperkte mate aangewezen is. Daarbij dient te worden bedacht dat tegen de afwijzing van de aanvraag om toepassing van een hardheidsclausule beroep*



Ons kenmerk: 96469/LD

*openstaat bij de bestuursrechter. Mede gelet op aanwijzing 2.8 leiden deze factoren tot de noodzaak terughoudendheid te betrachten met het opnemen van hardheidsclausules. Indien een hardheidsclausule wordt opgenomen, dient hiervoor in de toelichting een toereikende motivering opgenomen te worden.”*

Deze Aanwijzingen hebben betrekking op (onder meer) regelingen die onder ministeriële verantwoordelijkheid tot stand komen. In die Aanwijzingen staan met name de wetgevingstechniek en de wetgevingskwaliteit centraal. Het moge uit het vorenstaande citaat duidelijk dat vanuit het perspectief van ‘goede regelgeving’ hardheidsclausules of uitzonderingsbepalingen dus niet de voorkeur verdienen.

21. In specifiek het onderhavige geval lijkt Vewin ook haast onmogelijk om een clausule met de (kennelijk) door de ACM beoogde strekking op voldoende werkbare wijze te operationaliseren.
22. In de eerste plaats is het volgens Vewin bepaald een uitdaging om ook voor deze beoordeling een verantwoord kader te formuleren. Als een helder en verantwoord kader echter ontbreekt, dan beperkt dit de transparantie van de oordeels- en besluitvorming, werkt dit willekeur in de hand en ontstaat aldus een vruchtbare voedingsbodem voor procedures.
23. Als het al zou lukken om (toch) tot een passend kader voor toepassing van de hardheidsclausule te komen, dan dient zich het praktische probleem aan dat het best kan zijn dat een project (op basis van objectieve criteria) op zichzelf ‘voorrang-waardig’ is, maar de vraag of vervolgens daadwerkelijk een hogere plek op de wachtlijst is geïndiceerd, pas adequaat kan worden vastgesteld in relatie tot andere projecten op die wachtlijst. Als bijvoorbeeld een bepaald project als ‘van groot maatschappelijk belang’ wordt geoordeeld, dan kan een ‘voordringen’ op de wachtlijst eigenlijk pas zijn gerechtvaardigd als dat project daarmee niet een project van hetzelfde - of zelfs: groter - algemeen belang - naar achteren verdringt. Tegen die achtergrond lijkt onvermijdelijk dat elke beoogde toepassing van de gesuggereerde hardheidsclausule tot een tamelijk ingewikkelde en tijdrovende (her)schikking van projecten op de wachtlijst zal (moeten) leiden.
24. In het licht van het vorenstaande moet Vewin consultatievraag 1.a (en 1.c) dan ook ontkennend beantwoorden, waarmee vervolgens consultatievraag 1.b (en 1.d) onbeantwoord kan blijven.

N.B.: In geval niettegenstaande de voormelde bezwaren door de ACM toch voor een hardheidsclausule van de hier bedoelde soort wordt gekozen, zou Vewin menen dat de besluitvorming ter zake bij voorkeur bij de ACM behoort te berusten. Vewin ziet namelijk slechts twee potentiële partijen die tot de hier beoogde ‘voorrang’ zouden kunnen besluiten, te weten de ACM en de netbeheerder. Het lijkt Vewin meer passend bij de rol van de ACM dan bij die van de netbeheerder om de in dit verband te maken beoordeling te verrichten. Dat klemt te meer nu een



Ons kenmerk: 96469/LD

beoordeling door de ACM deze afweging ook in één (centrale) hand houdt en dus consistentie bevordert. Bovendien voorkomt besluitvorming door de ACM – een (a-)bestuursorgaan – dat discussie kan ontstaan over de vraag of een netbeheerder voor dit type beslissingen moet worden aangemerkt als b-orgaan (vgl: Rb. Zeeland-West-Brabant 10 januari 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:195) en tot procedures kan worden gedwongen die niet tot de kerntaak van een netbeheerder behoren.

#### **IV. Verzoek om besluit prioriteringsruimte aansluitverzoeken**

25. Vewin signaleert dat de ACM (aldus randnr. 11 van de toelichting) bewust ervoor kiest om niet ook een prioriteringskader vast te leggen voor aansluitverzoeken. Het nadrukkelijke verzoek van Vewin is om dat wel te doen, om ook op het punt van de aansluiting te komen tot een transparant kader waarbinnen – kort gezegd – meer belangrijke functies/partijen voorrang krijgen boven minder belangrijke functies/partijen.
26. De wenselijkheid van een dergelijk kader voor ook aansluitverzoeken klemt naar het oordeel van Vewin te meer in het licht van de – overigens in de toelichting op het ontwerpbesluit niet herhaalde - constatering van de ACM in de toelichting op het vernietigde besluit dat netbeheerders “van mening verschillen over de vraag of voorrang bij transport ook voorrang bij aansluitingen zou moeten betekenen”. Dat meningsverschil zou de ACM dan via besluitvorming over de prioritering bij aansluitverzoeken (definitief) kunnen beslechten.

#### **V. Afronding**

27. In geval u nog vragen mocht hebben over of meer informatie behoeft naar aanleiding van deze zienswijzen kunt u zich wenden tot de heer Dres en/of mevrouw Van Dellen, wier contactgegevens (rechts)bovenaan deze brief worden vermeld.
28. Vewin dankt u alvast voor de aan deze zienswijzen te besteden aandacht en vertrouwt erop dat die zienswijzen op adequate wijze zullen worden verwerkt in uw (definitieve) besluit.

Met vriendelijke groet,

[Redacted signature block]

[Redacted contact information]