



Ontwerpbesluit

Prioriteringsruimte transportverzoeken

Ons kenmerk : ACM/UIT/593612
Zaaknummer : ACM/23/182341
Datum : 13 juli 2023

Dit document bevat het ontwerpbesluit over de prioriteringsruimte bij transportverzoeken. De ACM consulteert dit ontwerpbesluit van 13 juli 2023 tot en met 5 oktober 2023. Reageren staat open voor een ieder. U heeft twaalf weken de tijd om uw zienswijze op het ontwerpbesluit en reacties op de consultatievragen schriftelijk (via de post of de mail) of mondeling in te dienen.

Stuur uw schriftelijke zienswijze naar: Autoriteit Consument en Markt, Directie Energie, Postbus 16326, 2500 BH Den Haag of naar ACM-post@acm.nl. Vergeet daarbij niet het bovengenoemde zaaknummer ACM/23/182341 te vermelden. Uw zienswijze wordt door de ACM betrokken bij het opstellen van het definitieve codebesluit. Uw zienswijze zal worden gepubliceerd op de website van de ACM. In beginsel kan er dus geen vertrouwelijke informatie worden overgelegd. Indien u bepaalde informatie uit uw zienswijze vertrouwelijk wenst te houden, dient u een openbare en een vertrouwelijke versie moeten te overleggen. Geeft u bij de vertrouwelijke versie aan welke onderdelen daarvan vertrouwelijk zijn en motiveer dat op grond van de Wet open overheid. De ACM zal zich dan buigen over uw verzoek en daar op grond van de Algemene wet bestuursrecht een besluit over nemen. Dit kan inhouden dat uw verzoek niet wordt gehonoreerd. In dat geval krijgt u de gelegenheid om de zienswijze geheel of gedeeltelijk in te trekken.

U kunt een zienswijze indienen over het gehele ontwerpbesluit. Daarnaast heeft de ACM drie specifieke consultatievragen. De ACM is benieuwd naar uw reactie.

Consultatievraag 1

De ACM heeft in het ontwerpbesluit een prioriteringskader opgenomen dat tot stand is gekomen na overleg met het Ministerie van Economisch Zaken en Klimaat, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Netbeheer Nederland. Met de invulling van het prioriteringskader is zo goed mogelijk invulling gegeven aan het voornemen uit het Landelijk Actieprogramma Netcongestie om functies van groot algemeen belang voorrang te kunnen geven bij de behandeling van transportverzoeken.

- a. De functies die zijn opgenomen in het prioriteringskader zijn voor zover mogelijk gekoppeld aan SBI-codes, de wettelijke taakuitoefening van partijen die om voorrang verzoeken en concrete afspraken en/of overeenkomsten met overheden. Indien u van mening bent dat de categorisering en functies in het prioriteringskader verbeterd kunnen worden, verneemt de ACM dit graag.
- b. De ACM merkt op dat er voor functies die voorzien in woningbehoefte in het prioriteringskader in beperkte mate ruimte is voor combinaties van woningbouwprojecten en commerciële functies. Dit

is gedaan omdat uit overleg met overheden is gebleken dat bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten vaak een koppeling wordt gemaakt met een commerciële activiteit, zoals bijvoorbeeld het realiseren van appartementencomplexen met daarbij een commerciële ruimte voor verhuur. De ACM ontvangt graag een reactie op de vraag of het gangbaar en nodig is dat een dergelijke koppeling bestaat en of de ontwikkeling van woningbouwprojecten beperkt wordt als deze koppeling wordt losgelaten.

- c. In het prioriteringskader in het ontwerpbesluit is bij 'woningbehoefte' in categorie 3 aangesloten bij SBI-codes 41.10 (projectontwikkeling) en 41.20 (algemene burgerlijke en utiliteitsbouw). Deze algemene SBI-codes zijn in het prioriteringskader gekoppeld aan specifieke woningbouwplannen van de overheid, zoals opgenomen in bijvoorbeeld structuurvisies van provincies en bestemmingsplannen van gemeenten. Naast de hiervoor genoemde algemene SBI-codes bestaan er specifieke SBI-codes die betrekking hebben op andere vormen van woningbehoefte, zoals verpleeghuizen (87.10), verzorghuizen (87.30.1) vormen van begeleid wonen (87.20, 87.31), jeugdzorg (87.90.1) en maatschappelijke opvang voor daklozen en asielzoekers (87.90.2). Om te borgen dat deze vormen van woningbehoefte ook voorrang kunnen krijgen onder het prioriteringskader (aangezien woningbehoefte een primaire levensbehoefte is, zie ook randnummer 76 van het besluit) verneemt de ACM graag of dergelijke projecten ook worden ontwikkeld onder de SBI-codes 41.10 en 41.20.

De ACM verzoekt u om uw reactie op bovenstaande punten zo concreet mogelijk toe te lichten en te motiveren.

Consultatievraag 2

Het vertrekpunt in het ontwerpbesluit is dat een partij die voorrang wil voor zijn transportverzoek op basis van het prioriteringskader dient aan te tonen dat hij binnen het prioriteringskader valt. Ook dient hij te onderbouwen waarom de voorrang evenredig en noodzakelijk is (zie randnummers 86 tot en met 104 van het besluit en het voorgestelde Bijlage 20, vierde lid, van de Netcode). De bewijslast ligt dus bij de verzoeker. De netbeheerder dient te beoordelen of verzoeker alle relevante stukken heeft overgelegd.

Indien u meent dat er een andere, betere manier is, om dit proces in te richten, verneemt de ACM dit graag. De ACM verzoekt u om uw reactie te motiveren en zo concreet mogelijk toe te lichten hoe dit proces eruit zou moeten zien.

Consultatievraag 3

Het ontwerpbesluit voorziet in een mogelijkheid voor de netbeheerder om transportverzoeken te prioriteren. Het ontwerpbesluit voorziet niet in een expliciete prioriteringsmogelijkheid voor de behandeling van aansluitverzoeken. Dit betekent dat partijen die voorrang krijgen bij transport, mogelijk alsnog (lang) moeten wachten op een aansluiting.

De ACM merkt op dat voor aansluitverzoeken op dit moment niet wettelijk is vastgelegd dat deze in behandeling moeten worden genomen op basis van het *first come, first served* beginsel. Bij transportverzoeken is dit wel vastgelegd in de Netcode Elektriciteit (en onderhavig ontwerpbesluit voorziet in een afwijkingmogelijkheid daarvan). Voor de aansluitaak is in artikel 23, derde lid, van de E-wet vastgelegd dat de netbeheerder non-discriminatoir dient te handelen. De ACM kan zich voorstellen dat het non-discriminatie beginsel bij de aansluitaak kan worden uitgelegd langs de lijn van het non-discriminatie beginsel bij de transporttaak, zoals bedoeld in dit ontwerpbesluit. Dat betekent dat netbeheerders aansluitverzoeken van partijen die zijn opgenomen in het prioriteringskader voorrang geven. Daarbij moet dan wel ruimte blijven voor netbeheerders om rekening te houden met eventuele synergievoordelen, bijvoorbeeld door de realisatie van aansluitingen binnen een bepaald werkgebied te clusteren.

De ACM verneemt graag of en in hoeverre voorrang bij transportverzoeken ook voorrang bij aansluitverzoeken zou moeten betekenen en of dat op de bovenstaande manier kan worden geregeld. De ACM verzoekt u om uw reactie te voorzien van een concrete toelichting en motivering.

Voor de volledigheid merkt de ACM op dat er parallel aan dit ontwerpbesluit, in een ander traject door de daarbij betrokken partijen, ook wordt gesproken over de invulling van de aansluittermijnen voor grootverbruik aansluitingen (zie ook randnummer 11 van het besluit). De ACM heeft in dat traject bij partijen reeds aandacht gevraagd voor de relatie tussen het prioriteringskader bij transportverzoeken en de aansluittermijnen.

Ontwerpbesluit van de Autoriteit Consument en Markt van [datum ondertekening], kenmerk ACM/UIT/593612 tot wijziging van de voorwaarden als bedoeld in artikel 31, eerste lid, onder a, juncto artikel 32, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998 betreffende de prioriteringsruimte bij transportverzoeken

De Autoriteit Consument en Markt,

Gelet op artikel 36 van de Elektriciteitswet 1998;

Besluit

Artikel I

De Netcode elektriciteit wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 2.25, eerste lid, wordt 'artikel 7.2' vervangen door 'artikel 7.3'.

B

In artikel 6.33, tweede lid, wordt 'artikel 7.3, derde lid, onderdeel c' vervangen door 'artikel 7.4, derde lid, onderdeel c'.

C

In artikel 6.38, tweede lid, wordt 'artikel 7.3, derde lid, onderdeel c' vervangen door 'artikel 7.4, derde lid, onderdeel c'.

D

In artikel 7.5, tweede lid, wordt 'artikel 7.3, zesde lid, hoger is dan het in artikel 7.3, tweede en derde lid' vervangen door 'artikel 7.4, zesde lid, hoger is dan het in artikel 7.4, tweede en derde lid'.

E

Artikel 7.6 wordt gewijzigd als volgt:

- In het eerste lid wordt 'artikel 7.5, tweede lid' vervangen door 'artikel 7.6, tweede lid'.
- In het tweede lid wordt 'artikel 7.5, tweede lid' vervangen door 'artikel 7.6, tweede lid'.
- In het derde lid wordt 'artikel 7.5, tweede lid' vervangen door 'artikel 7.6, tweede lid'.
- In het vierde lid wordt 'artikel 7.5, tweede lid' vervangen door 'artikel 7.6, tweede lid'.
- In het vijfde lid wordt 'artikel 7.5, tweede lid' vervangen door 'artikel 7.6, tweede lid'.
- In het vijfde lid wordt 'artikel 7.3, tweede lid, onderdeel e, en derde lid, onderdeel f' vervangen door 'artikel 7.4, tweede lid, onderdeel e, en derde lid, onderdeel f'.

F

Artikel 7.10 wordt gewijzigd als volgt:

- In het eerste lid wordt 'artikel 7.8, eerste lid' vervangen door 'artikel 7.9, eerste lid'.
- In het tweede lid, in de aanhef wordt 'artikel 7.8, tweede lid' vervangen door 'artikel 7.9, tweede lid'.
- In het derde lid wordt 'artikel 7.8' vervangen door 'artikel 7.9'.

G

Artikel 7.11 wordt gewijzigd als volgt:

- In het eerste lid wordt 'artikelen 7.8, 7.9 en 7.10' vervangen door 'artikelen 7.9, 7.10 en 7.11'.

- In het tweede lid wordt 'artikelen 7.8, 7.9 en 7.10' vervangen door 'artikelen 7.9, 7.10 en 7.11'.

H

Artikel 7.12 wordt gewijzigd als volgt:

- In het eerste lid wordt 'artikelen 7.8, 7.9 en 7.10' vervangen door 'artikelen 7.9, 7.10 en 7.11'.
- In het derde lid wordt 'artikel 7.11, tweede lid' vervangen door 'artikel 7.12, tweede lid'.

I

Onder vernummering van artikelen 7.1 tot en met 7.12 tot en met 7.13 wordt in paragraaf 7.1 een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.1

1. De netbeheerder neemt verzoeken om het doen van een aanbod voor het uitvoeren van transport, als bedoeld in artikel 24, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998, in behandeling op volgorde van binnenkomst.
2. Indien een verzoeker op basis van artikel 9.6, derde lid, zijn verzoek om het doen van een aanbod voor het uitvoeren van transport wijzigt, blijft zijn initiële plaats bij de volgorde van behandeling behouden.
3. In afwijking van het eerste lid kan de netbeheerder besluiten om verzoeken om het doen van een aanbod voor het uitvoeren van transport te behandelen op basis van Bijlage 20.
4. Als de netbeheerder verzoeken om het doen van een aanbod voor het uitvoeren van transport behandelt op basis van het derde lid, maakt hij dit op geschikte wijze bekend.
5. Als de netbeheerder verzoeken behandelt op basis van het derde lid, rapporteert de netbeheerder jaarlijks uiterlijk op [datum] over het afgelopen kalenderjaar aan de Autoriteit Consument en Markt over het aantal verzoeken dat hij heeft behandeld op basis van Bijlage 20 en in welke categorie van Bijlage 20, eerste lid, Tabel 1, deze verzoeken vallen.

J

In artikel 8.1, derde lid, wordt twee maal 'artikel 7.4, derde lid' vervangen door 'artikel 7.5, derde lid'.

K

In artikel 9.1, eerste lid, wordt 'artikel 7.1' vervangen door 'artikel 7.2'.

L

In artikel 9.2, vierde lid, wordt 'artikel 7.1, tweede lid' vervangen door 'artikel 7.2, tweede lid'.

M

Artikel 9.6, vijfde lid, komt te vervallen.

N

In artikel 9.12, vierde lid, onderdeel b, wordt 'artikel 7.10, vierde lid' vervangen door 'artikel 7.11, vierde lid'.

O

In artikel 12.20, derde lid, wordt 'artikel 7.3' vervangen door 'artikel 7.4'.

P

Na bijlage 19, wordt bijlage 20 toegevoegd, luidend:

Bijlage 20. bij artikel 7.1, derde lid:

1. Wanneer de netbeheerder een verzoek om het doen van een aanbod voor het uitvoeren van transport als bedoeld in artikel 24, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 in behandeling neemt op basis van de afwijking in artikel 7.1, derde lid, hanteert de netbeheerder de volgorde

- van behandeling als bedoeld in Tabel 1.
2. Indien er meerdere verzoeken per categorie zijn als bedoeld in het eerste lid, in Tabel 1, in categorie 1 tot en met 3 en categorie 4b, neemt de netbeheerder verzoeken binnen deze categorieën in behandeling op volgorde van binnenkomst.
 3. Indien er meerdere verzoeken zijn in categorie 4a, zoals bedoeld in het eerste lid, in Tabel 1, neemt de netbeheerder verzoeken binnen deze categorie in behandeling op de volgende volgorde:
 - a. Verzoeken van partijen die op grond van artikel 1, zevende lid, van de Elektriciteitswet 1998 zijn of willen worden aangesloten op dezelfde aansluiting;
 - b. Verzoeken van partijen die duurzame elektriciteit produceren met windparken;
 - c. Verzoeken van partijen die duurzame elektriciteit produceren met zonneparken; en
 - d. Overige verzoeken van partijen die duurzame elektriciteit produceren.
 4. De netbeheerder kan een verzoek alleen aanmerken als een verzoek als bedoeld in het eerste lid, Tabel 1, indien de verzoeker aan de netbeheerder heeft aangetoond dat zijn verzoek als zodanig kwalificeert. De netbeheerder informeert verzoekers over de stukken waarmee zij dit kunnen aantonen. Deze stukken bevatten in ieder geval:
 - a. Een afschrift van een registratiebewijs van de SBI-code van verzoeker;
 - b. Indien van toepassing, een bewijs van de uitvoering van de wettelijke taken als bedoeld in Tabel 1 door verzoeker;
 - c. Indien van toepassing, een afschrift van de benodigde vergunningen en toestemmingen van overheden voor verzoeker;
 - d. Indien van toepassing, de relevante woningbouwplannen van de overheid zoals bedoeld in Tabel 1 en het bewijs dat verzoeker daarin voorziet;
 - e. Indien van toepassingen de concrete verduurzamingsafspraken als bedoeld in Tabel 1;
 - f. Indien van toepassing, een bevestiging van het daartoe best geplaatste overheidsorgaan dat een transportverzoek van een partij voorziet in een groot algemeen belang zoals opgenomen in Tabel 1; en
 - g. Een motivering dat het toekennen van aanvullende transportcapaciteit redelijkerwijs noodzakelijk is voor de realisatie van een groot algemeen belang zoals opgenomen in Tabel 1.
 5. De netbeheerder neemt verzoeken die niet in het eerste lid, in Tabel 1, vallen in behandeling op volgorde van binnenkomst, nadat hij de verzoeken uit Tabel 1 in behandeling heeft genomen.

Tabel 1

Nr.	Categorie	Omschrijving categorie	
1.	Congestieverzachter	Een congestieverzachter is een partij waarvan de netbeheerder, op basis van een tussen de netbeheerder en desbetreffende partij gesloten bindend contract, vaststelt dat het toekennen van transportcapaciteit aan deze partij ertoe leidt dat er transportruimte op het net beschikbaar komt.	
2.	Veiligheid	Noodhulp	SBI 86.92.5 (ambulancediensten en centrale posten) en alleen voor zover dat nodig is vanuit artikel 5 van de Wet ambulancezorgvoorzieningen ; SBI 84.25 (brandweer) en alleen voor zover dat nodig is vanuit artikel 25 van de Wet veiligheidsregio's .
		Politie en defensie	SBI 84.24 (politie) en SBI 84.22 (defensie) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening zoals bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de Politiewet
		Penitentiaire inrichtingen	SBI 84.23.2 (Ministerie van Justitie en gevangeniswezen) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening van huizen van bewaring, gevangnissen en inrichtingen voor stelselmatige daders zoals bedoeld in Hoofdstuk I, artikel 3 en in de bepalingen van Hoofdstuk III, artikelen 8 tot en met 14 van de Penitentiaire beginselenwet .

		Waterveiligheid	Gemalen en sluzen die vallen onder ondersteunende kunstwerken zoals bedoeld in artikel 1.1 van de Waterwet en waarmee is beoogd om overstromingen en/of wateroverlast te voorkomen/beperken zoals bedoeld in artikel 2.1 van de Waterwet .
		Gelijkstelling	Als een partij een activiteit verricht die niet in de categorie veiligheid valt verhuist om op de locatie die de partij verlaat een veiligheidsactiviteit mogelijk te maken, krijgt de verhuizende partij op de nieuwe locatie de prioriteit veiligheid.
3.	Basisbehoeften	Gezondheidszorg	SBI 86.10.1 (universitair medische centra); SBI 86.10.2 (algemene ziekenhuizen) en SBI 86.10.3 (categorale ziekenhuizen) en alleen voor zover dat nodig is vanuit zorgverleningsperspectief.
		Woningbehoefte	SBI 41.1 (projectontwikkeling) en SBI 41.2 (algemene burgerlijke en utiliteitsbouw) inclusief aanverwante voorzieningen, zoals liften, verlichting en nutsvoorzieningen, en alleen voor zover dat gekoppeld is aan concrete woningbouwplannen van relevante overheden en het primair en in belangrijke mate gaat om de realisatie van kleinverbruikersaansluitingen die afnemen voor eigen huishoudelijk gebruik en niet voor commerciële of professionele activiteiten.
		Waterbeheer	SBI 36.00 (winning en distributie van water) en alleen voor zover dat gekoppeld is aan de taakuitoefening uit artikel 7 van de Drinkwaterwet ; SBI 37.00, (afvalwaterinzameling en -behandeling) en SBI 42.21 (leggen van rioleringen, buizen en pijpleidingen; aanleg van bronbemaling) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening uit artikel 3.4 van de Waterwet .
		Afvalbeheer	SBI 38.11 (inzameling van onschadelijk afval), SBI 38.12 (inzameling van schadelijk afval), SBI 38.21 (behandeling van onschadelijk afval) en SBI 38.22 (behandeling van schadelijk afval) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening uit Titel 10.4 van de Wet milieubeheer .
		Onderwijs	SBI 85.20.1 (basisonderwijs voor leerplichtigen), SBI 85.20.2 (speciaal basisonderwijs) en SBI 85.20.3 (speciaal onderwijs in expertisecentra) en alleen voor zover dat gekoppeld is aan de taakuitoefening uit Hoofdstuk I, Titel II van de Wet op het primair onderwijs ; SBI 85.31.1 (Havo en vwo), SBI 85.31.2 (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs), SBI 85.31.3 (praktijkonderwijs) en SBI 85.31.4 (brede scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening uit Hoofdstuk 2 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 .
		Openbaar vervoer	SBI 49.31 (openbaar vervoer binnen steden) en SBI 49.39.2 (streekvervoer per bus, tram en metro) en alleen voor zover dat gekoppeld is aan de taakuitoefening op basis van de verleende of te verlenen concessie zoals bedoeld in de artikelen 20, tweede en derde lid, en 44 van de Wet personenvervoer 2000 .
		Gelijkstelling	Als een partij een activiteit verricht die niet in de categorie basisbehoeften valt verhuist om op de locatie die de partij verlaat een basisbehoefte activiteit mogelijk te maken, krijgt de verhuizende partij op de nieuwe locatie de prioriteit basisbehoefte.
4.	Verduurzaming	a. Een producent van duurzame elektriciteit krijgt voorrang op een producent van niet-duurzame elektriciteit.	

		b. Afnemers van elektriciteit die grootschalig en bovenwettelijk verduurzamen kunnen voorrang krijgen indien zij hiertoe concrete, expliciete en bindende afspraken hebben gemaakt met de overheid.
--	--	---

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

[Datum]

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

drs. M.R. Leijten
Bestuurslid

Als u rechtstreeks belanghebbende bent, kunt u tegen dit besluit beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA Den Haag. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt zijn ontvangen. Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Toelichting

1 Samenvatting

1. De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) wijzigt met dit ambtshalve besluit de Netcode elektriciteit (hierna: Netcode). Dit besluit maakt het voor de landelijke en regionale netbeheerders elektriciteit (hierna: netbeheerders) mogelijk om op basis van objectieve en transparante criteria af te wijken van het 'first come, first served' beginsel (hierna: FCFS) bij de behandeling van transportverzoeken en voorrang te geven aan transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen.
2. Op veel plaatsen in Nederland is op dit moment sprake van transportschaarste. Omdat binnen FCFS geen onderscheid wordt gemaakt tussen partijen die een transportverzoek hebben ingediend, kan de toepassing van FCFS ervoor zorgen dat grote algemene publieke en/of maatschappelijke belangen minder snel worden gerealiseerd bij transportschaarste. Partijen die een groot algemeen belang dienen kunnen op dit moment namelijk geen voorrang krijgen. Hierdoor kunnen grote algemene publieke en/of maatschappelijke belangen niet of minder snel worden gerealiseerd. Het is onwenselijk dat transportschaarste hieraan in de weg staat. Dit is ook geconstateerd in het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (hierna: het LAN) en diverse maatschappelijke debatten. Dit besluit geeft netbeheerders de mogelijkheid om bij het toekennen van transportcapaciteit voorrang te geven aan transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen. Hiermee geeft de ACM uitvoering aan de "sterke wens" van de bij het LAN betrokken partijen "om in congestiegebieden voorrang te kunnen verlenen aan transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen."¹
3. Partijen die een groot algemeen belang dienen zijn opgenomen in het prioriteringskader in dit besluit. Dit prioriteringskader is opgesteld na overleg met (de)centrale overheden en de netbeheerders. De toepassing van dit prioriteringskader borgt dat de netbeheerders op een objectieve, transparante en non-discriminatoire wijze voorrang kunnen geven aan transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen en daarom zijn opgenomen in het prioriteringskader.
4. In hoofdstuk 2 licht ACM de aanleiding van dit besluit toe. In hoofdstuk 3 beschrijft de ACM de gevolgde procedure van de codewijziging. Hoofdstuk 4 beschrijft het wettelijk kader. In hoofdstuk 5 gaat de ACM in op de inhoudelijke wijzigingen van dit besluit. Vervolgens gaat de ACM in hoofdstuk 6 in op het prioriteringskader. In hoofdstuk 7 toetst de ACM dit besluit aan de belangen zoals bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet). Tot slot reageert de ACM in hoofdstuk 8 op de ingediende zienswijzen [PM].
5. Bijlage 1 bij dit besluit bevat het relevante wettelijk kader waar in hoofdstuk 4 naar wordt verwezen.

2 Aanleiding

6. Dit besluit biedt de netbeheerders de mogelijkheid om bij de behandeling van transportverzoeken, zoals bedoeld in artikel 24, eerste lid, van de E-wet af te wijken van FCFS. Het prioriteringskader dat met dit besluit wordt geïntroduceerd vult deze afwijkingsmogelijkheid in.
7. In Nederland is er op dit moment op veel plaatsen sprake van transportschaarste. Als gevolg van de energietransitie is er in toenemende mate behoefte aan transport van elektriciteit. Ondanks de toepassing van congestiemanagement en andere maatregelen om de netten efficiënter te benutten, is er onvoldoende transportcapaciteit beschikbaar om aan de transportbehoefte van partijen te voldoen.

¹ Zie [Landelijk Actieprogramma Netcongestie \(LAN\)](#) van 21 december 2022, p. 18.

8. De Netcode schrijft voor dat netbeheerders transportverzoeken in behandeling nemen op basis van de volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze (FCFS) is een uitwerking van de non-discriminatieverplichting uit artikel 24, derde lid, van de E-wet. Hoewel FCFS in veel gevallen goed werkt, kan het bij transportschaarste tot gevolg hebben dat partijen die een belangrijke bijdrage leveren aan grote algemene publieke en/of maatschappelijke belangen niet of onnodig laat toegang krijgen tot het net. Dit is onwenselijk omdat transportschaarste op deze wijze ook in de weg staat aan de realisatie van deze grote algemene publieke en/of maatschappelijke belangen. Om dit te voorkomen biedt het onderhavige besluit netbeheerders ruimte om transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen voorrang te geven. Het verlenen van voorrang gebeurt op basis van het prioriteringskader dat onderdeel is van het onderhavige besluit. Het prioriteringskader bevat de partijen die een groot algemeen belang dienen. Het kader is opgesteld na overleg met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK), het interprovinciaal overleg (hierna: IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en Netbeheer Nederland (hierna: NBNL).
9. Met dit besluit geeft de ACM tevens opvolging aan een van de acties genoemd onder 2.4 van het LAN, waarin de “sterke wens” van de bij het LAN betrokken partijen is opgenomen “om in congestiegebieden voorrang te kunnen verlenen aan transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen”.² In het maatschappelijk debat is deze wens ook regelmatig uitgesproken, onder meer door provincies, gemeenten en Kamerleden en netbeheerders.³
10. De mogelijkheid die dit besluit biedt beperkt zich tot het prioriteren van transportverzoeken. Het prioriteren van transportverzoeken zal met name relevant zijn in dreigende congestiegebieden en gebieden waar de netbeheerder een vooraankondiging van congestie doet, zoals bedoeld in artikel 9.9, eerste lid, van de Netcode. De ACM kan echter niet uitsluiten dat ook in andere situaties wachtrijen voor transport ontstaan. Derhalve geeft dit besluit netbeheerders de ruimte om zowel binnen als buiten congestiegebieden af te wijken van FCFS bij het toekennen van transportcapaciteit. Op deze wijze is de reikwijdte en het effect van de inzet van het prioriteringskader het grootst.
11. Voor de volledigheid wijst de ACM erop dat dit besluit niet voorziet in een afwijking op de aansluittermijnen voor partijen van wie de transportverzoeken (al) zijn geprioriteerd. Zo nodig kan dit aspect worden meegenomen in het traject over het (voorzien) code(wijzigings)besluit over aansluittermijnen voor grootverbruikers.⁴

3 Procedure

12. Dit besluit betreft een ambtshalve wijziging van de Netcode op grond van de artikelen 31, eerste lid, onder a, en 32, tweede lid, van de E-wet.

² Zie [Landelijk Actieprogramma Netcongestie \(LAN\)](#) van 21 december 2022, p. 18. Voor de volledigheid merkt de ACM op dat in het LAN is opgenomen dat NBNL en het IPO, in overleg met netgebruikers, de ACM zouden verzoeken om het geven van een zienswijze over voorrang voor transportverzoeken van partijen met functies van dwingende redenen van groot openbaar belang, waarmee wordt bedoeld op de partijen als bedoeld in artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode. Dit verzoek is niet bij de ACM ingediend. Daarnaast is bij de totstandkoming van onderhavig besluit geconstateerd dat artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode een ander vertrekpunt heeft dan onderhavig besluit. Onderhavig besluit heeft betrekking op nog niet toegekende verzoeken om transportcapaciteit, terwijl artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode betrekking heeft op partijen die reeds toegang tot het elektriciteitsnet hebben en worden uitgezonderd van deelname aan congestiemanagement als bedoeld in paragraaf 9.11 van de Netcode. De in artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode genoemde partijen zijn daarom niet één op één overgenomen in het prioriteringskader in onderhavig besluit. Zie hierover uitgebreid paragraaf 6.2 en 6.3 van het onderhavige besluit.

³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 419; [Netbeheer Nederland - Inbreng Schriftelijke Overleg informele Energieraad 27/28 feb 2023](#); Energieia, [‘Brabant wil noodwet voor oplossen transportschaarste’](#) van 16 juni 2022; [Coalitieakkoord provincie Noord-Holland 2023-2027](#), p. 25.; en de [reactie van IPO](#) op de ACM consultatie over alternatieve transportrechten en use it or lose it, p. 2.

⁴ Zie de nieuwsberichten van de ACM van 14 juli 2022, [‘Ontwerp codebesluit aansluittermijnen elektriciteit | ACM.nl’](#); van 20 oktober 2022, [‘Zienswijzen op consultatie code aansluittermijnen | ACM.nl’](#); en van 9 juni 2023, [ACM: huishoudens binnen 18 weken aansluiten, mits er voldoende netcapaciteit beschikbaar is | ACM.nl](#).

13. Op 3 maart 2022 heeft de ACM aangekondigd onderzoek te gaan doen naar prioriteringsmogelijkheden bij het toekennen van transportcapaciteit voor partijen die een positieve bijdrage leveren aan de energietransitie.⁵
14. Op 21 december 2022 is het LAN gepubliceerd. Het LAN is opgesteld in opdracht van de Minister voor Klimaat en Energie. Het LAN is opgesteld in samenwerking met en wordt onderschreven door veel partijen: het Rijk, het IPO, de provincies Limburg en Noord-Brabant, de VNG, NBNL, de Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Energie Nederland, de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie, Nationaal Programma Energie Strategie, VNO-NCW, CES - cluster Rotterdam Moerdijk, CES - cluster Chemelot, CES - cluster 6 en de ACM. Het LAN heeft breed maatschappelijk draagvlak.
15. In het LAN zijn verschillende acties opgenomen om de huidige netcongestieproblemen te verzachten. Uit een van die acties volgt de *“sterke wens om in congestiegebieden om voorrang te kunnen verlenen aan klanten die een groot algemeen belang dienen”*.⁶ Voor het uitwerken van deze actie is dus breed maatschappelijk draagvlak.
16. Op 2 maart 2023 heeft de ACM aangekondigd dat zij maatschappelijk prioriteren door netbeheerders mogelijk gaat maken en dat zij daartoe ambtshalve een codewijziging zal starten.⁷ Die codewijziging komt tot stand met dit besluit.
17. De ACM heeft in aanloop naar de totstandkoming van dit besluit verschillende gesprekken gevoerd met Enexis Netbeheer B.V. (hierna: Enexis), Liander N.V. (hierna: Liander), Stedin Netbeheer B.V. (hierna: Stedin) en NBNL, het IPO, de VNG, EZK en verschillende decentrale overheden over de invulling en juridische haalbaarheid van een maatschappelijk prioriteringskader.
18. De ACM heeft op 13 april 2023 informatieverzoeken gestuurd naar de netbeheerders over (1) het effect van prioriteren op de door congestiemanagement vrijgekomen ruimte; (2) de noodzaak om capaciteit te reserveren voor potentiële maatschappelijk belangrijke aanvragen; en (3) het effect van prioriteren op de aansluittermijnen.
19. Coteq Netbeheer B.V. (hierna Coteq), Stedin, TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT) en Westland Infra Netbeheer B.V. (hierna: Westland) hebben dit informatieverzoek op 3 mei 2023 beantwoord. Enexis, Liander en N.V. Rendo hebben dit informatieverzoek op 4 mei 2023 beantwoord.
20. Uit de beantwoording van de informatieverzoeken blijkt dat er, volgens netbeheerders, door de toepassing van congestiemanagement waarschijnlijk een beperkte hoeveelheid transportcapaciteit vrijkomt. Concreet betekent dit dat het mogelijk is om transportverzoeken die in de wachtrij staan te prioriteren door de ruimte die vrijkomt met congestiemanagement, maar dat deze prioritering waarschijnlijk slechts voor een beperkt aantal transportverzoeken mogelijk is. Als wordt aangesloten bij het moment dat een congestiegebied wordt afgeroepen en netbeheerders congestiemanagement inzetten, is het effect van het prioriteringskader beperkt. Verder stellen netbeheerders dat zij geen capaciteit reserveren voor categorieën afnemers, maar blijkt tegelijkertijd dat zij wel rekening houden met de geschatte elektriciteitsvraag van toekomstige kleinverbruikers, waaronder woningbouw, op basis van onder meer prognoses van (lokale) overheden. Tot slot blijkt dat netbeheerders de behandeling van aansluit- en transportverzoeken als gescheiden trajecten zien en een expliciete prioritering van aansluitverzoeken niet noodzakelijk is om te (kunnen) prioriteren bij transportverzoeken. Netbeheerders verschillen van mening over de vraag of voorrang bij transport ook voorrang bij aansluitingen zou moeten betekenen.
21. Op 30 maart 2023, 11 april 2023, 26 april 2023, 11 mei 2023 en 30 mei 2023 heeft de ACM gesprekken gevoerd met EZK, het IPO, de VNG en NBNL over de ontwikkeling en vaststelling van een prioriteringskader met partijen die een groot algemeen belang dienen. De provincies Noord-Holland, Noord-Brabant en de gemeente Amsterdam zijn eveneens betrokken bij deze gesprekken vanuit het IPO en de VNG. De betrokkenheid van deze partijen hangt daarnaast samen met hun rol

⁵ Zie ACM nieuwsbericht van 3 maart 2022, '[ACM onderzoekt ruimte om duurzame projecten voorrang te geven](#)'.

⁶ Zie [Landelijk Actieprogramma Netcongestie \(LAN\)](#) van 21 december 2022, p. 18.

⁷ Zie ACM nieuwsbericht van 2 maart 2023, '[ACM maakt maatschappelijk prioriteren door netbeheerders mogelijk](#)'.

bij het LAN en onderliggende regionale taakgroepen transportschaarste. De ACM heeft de voornoemde overheden actief betrokken bij het opstellen van het prioriteringskader, onder meer om invulling te geven aan het criterium van een groot algemeen belang zoals genoemd in het LAN. De ACM licht in paragraaf 6.1 de rol van voornoemde overheden bij het prioriteringskader verder toe.

22. Op basis van de hiervoor genoemde gesprekken zijn twee concept prioriteringskaders opgesteld. Een 'eerste' prioriteringskader waarbinnen een beperkt aantal categorieën en activiteiten onder strikte voorwaarden voorrang kunnen krijgen bij transportverzoeken en waarbij vooraf een weging is aangebracht tussen de verschillende categorieën. Daarnaast is een 'tweede' kader opgesteld waarin sprake is van meer categorieën. Bij dit kader kunnen nog steeds een relatief beperkt aantal categorieën en activiteiten voorrang krijgen en is er veel ruimte voor lokale overheden om invloed uit te oefenen op de prioritering en weging van functies bij de prioritering binnen categorieën.
23. Op 16 juni 2023 heeft NBNL op verzoek van de ACM een botsproef georganiseerd. In de botsproef is de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van beide prioriteringskaders onderzocht op basis van meerdere praktijkcasussen. EZK, het IPO, de provincies Noord-Brabant, Noord-Holland en Flevoland, de VNG, de gemeenten Amsterdam en Rotterdam, NBNL, TenneT, Stedin, Liander, Enexis en de ACM hebben deelgenomen aan deze botsproef. De resultaten van de botsproef, inclusief aanpassingen van het prioriteringskader naar aanleiding van die resultaten, zijn op 20 en 23 juni 2023 besproken met het IPO, de VNG, NBNL, EZK, de provincies Noord-Brabant en Noord-Holland, de gemeenten Amsterdam en Rotterdam en de ACM.
24. Tijdens de botsproef is het 'eerste' prioriteringskader praktisch beter werkbaar en uitvoerbaar gebleken dan het 'tweede' prioriteringskader, omdat het 'eerste' prioriteringskader strakker afbakt welke partijen een groot algemeen belang dienen. Daarnaast is bij het tweede prioriteringskader ruimte voor een lokale belangenafweging om rekening te houden met (verschillende) lokale wensen. Wanneer meerdere gemeenten en/of provincies betrokken zijn bij een gebied waar transportschaarste is en die betreffende overheden verschillende lokale belangen of wensen hebben, blijkt het voor overheden complex om tot een gezamenlijke afweging te komen over welk transportverzoek prioriteit zou moeten krijgen. Dit is volgens de ACM onwenselijk, gezien vanuit objectiviteit, transparantie en de toepasbaarheid van het kader. Daarnaast kan het 'tweede' kader verschillende uitkomsten hebben, afhankelijk van door welke gemeente dan wel provincie het wordt toegepast. Dit zorgt in de praktijk voor onduidelijkheid over welk transportverzoek voorrang krijgt en waarom. Het 'eerste' prioriteringskader kent deze onduidelijkheid en complexiteit niet, omdat precies hetzelfde kader geldt voor alle (de)centrale overheden en op voorhand is vastgelegd hoe de verschillende categorieën en hun prioriteit in verhouding tot elkaar staan. Hierdoor is er geen discussieruimte en is voor partijen die een transportverzoek hebben ingediend op voorhand duidelijk of, en op welke positie, hun functie in het prioriteringskader staat.
25. Ondanks het feit dat het 'eerste' prioriteringskader praktisch beter werkbaar en uitvoerbaar is dan het 'tweede' kader, volgde uit de botsproef dat er ook voor het 'eerste' kader nog een aantal zaken nader uitgewerkt moest worden. Dit betrof de manier waarop SBI-codes worden gebruikt en de reikwijdte van de woningbouw.⁸ Naar aanleiding van de botsproef zijn tijdens de in randnummer 23 genoemde besprekingen op 20 en 23 juni deze aandachtspunten verder besproken en uitgewerkt. De ACM heeft deze punten vervolgens verwerkt in het prioriteringskader in dit besluit (zie hoofdstuk 6).
26. Op basis van de uitkomsten van de botsproef en met het oog op objectiviteit, transparantie en (praktische) uitvoerbaarheid en toepasbaarheid, is gekozen voor het 'eerste' prioriteringskader als invulling van de afwijkingmogelijkheid van FCFS die met dit besluit wordt gecreëerd. Het 'eerste' prioriteringskader wordt hierna in dit besluit 'het prioriteringskader' genoemd. Het prioriteringskader

⁸ Ten eerste was enkel de koppeling van een activiteit van een verzoeker om transport aan een SBI-code onvoldoende om te beoordelen of die partij zich daadwerkelijk bezighoudt met de activiteit volgens de SBI-code. Ten tweede was voor de partij die om transport verzoekt onvoldoende duidelijk welk proces hij moet doorlopen als hij in aanmerking wil komen voor voorrang voor zijn transportverzoek. Ten derde bleek het onduidelijk te zijn of een gemeente of provincie een besluit kan nemen over de vraag of het evenredig en noodzakelijk is dat een partij voorrang krijgt. Daarnaast leidde de botsproef tot de vraag hoeveel werk het nemen van een besluit of advies oplevert voor een (de)centrale overheid. Tot slot leidde het tot de vraag of het 'eerste' prioriteringskader een te beperkt aantal categorieën omvatte.

wordt opgenomen in Bijlage 20 van de Netcode. De ACM verwijst voor een nadere toelichting over dit prioriteringskader naar hoofdstuk 6 van dit besluit.

27. Als onderdeel van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure heeft de ACM het besluit en de bijbehorende stukken ter inzage gelegd en gepubliceerd op haar website. De terinzagelegging is gemeld in de Staatscourant van [datum]. De ACM heeft partijen in de gelegenheid gesteld binnen twaalf weken hun zienswijzen kenbaar te maken [PM].
28. De ACM is van mening dat het voorstel geen technische voorschriften bevat als bedoeld in Richtlijn (EU) 2015/1535 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. Om die reden zijn de voorwaarden in dit besluit niet in ontwerp ter notificatie aangeboden.

4 Wettelijk kader

29. De ACM is op basis van artikel 59, zevende lid, onderdeel a, van Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU (hierna: Elektriciteitsrichtlijn) bevoegd om regels goed te keuren of vast te stellen over de toegang tot de netten. De ACM stelt op grond van artikel 36 van de E-wet regelgeving vast voor de elektriciteitsmarkt. Dit besluit betreft een ambtshalve wijziging van de Netcode op grond van de artikelen 31, eerste lid, onder a, en 32, tweede lid, van de E-wet.
30. Het recht op transport, als bedoeld in artikel 24 van de E-wet, vormt de Nederlandse uitwerking van het Europese recht op nettoegang. De ACM is bevoegd de voorwaarden over het recht op transport vast te stellen. Daarmee is de ACM ook bevoegd de voorwaarden voor de volgorde van het verdelen van het recht op transport vast te stellen.
31. Bij de vaststelling van deze voorwaarden dient de ACM de belangen in artikel 36, eerste en tweede lid, van de E-wet in acht te nemen. Dit betreft de belangen van netbeheerders en afnemers en de concrete weging van deze belangen in het kader van het onderhavige besluit. Voor dit besluit is met name het non-discriminatie beginsel van belang.
32. Het non-discriminatie beginsel is een belangrijk uitgangspunt binnen het Europese recht op toegang zoals opgenomen in artikel 6, eerste lid, van de Elektriciteitsrichtlijn⁹ en het Nederlandse transportrecht, zoals opgenomen in artikel 24, derde lid, van de E-wet (zie hierover uitgebreid paragraaf 1.1 van bijlage 1 bij dit besluit). Over het recht op non-discriminatoire toegang tot netten oordeelde het Europese Hof in de zaak *Fondul*:

70 Artikel 32, lid 1, van richtlijn 2009/72, dat verlangt dat de staat bij de organisatie van de toegang tot het net op niet-discriminerende wijze te werk gaat, vormt een bijzondere uitdrukking van het algemene gelijkheidsbeginsel (zie naar analogie arrest van 29 september 2016, *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 Volgens vaste rechtspraak vereist het discriminatieverbod dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij een dergelijk verschil objectief gerechtvaardigd is (arrest van 29 september 2016, *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, namelijk wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (arrest van 29 september 2016, *Essent Belgium*, C-492/14, EU:C:2016:732, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).¹⁰

33. Het non-discriminatie beginsel vereist dus dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, tenzij een verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd is. Verschillen in behandeling zijn gerechtvaardigd als die zijn gebaseerd op een objectief en redelijk criterium, dat is gekoppeld aan de doelen die de

⁹ In de voorganger van de huidige Elektriciteitsrichtlijn, namelijk Richtlijn 2009/72/EG, is het recht op toegang neergelegd in artikel 32.

¹⁰ HvJ EU 27 januari 2022, ECLI:EU:C:2022:58, punten 70-72.

Europese elektriciteitswetgeving nastreeft. Daarnaast is van belang dat het verschil in behandeling in verhouding staat tot het doel dat met het verschil in behandeling wordt beoogd. Dit wordt ook wel het evenredigheidsbeginsel genoemd. Op basis van dit beginsel dient te worden getoetst of het verschil in behandeling “*geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is* [...]”¹¹

34. Het Europese recht op non-discriminatoire toegang tot netten is in Nederland geïmplementeerd via een non-discriminatoire aansluit- en transportrecht in de artikelen 23 en 24 van de E-wet. Voor dit besluit is vooral het transportrecht uit artikel 24 van de E-wet van belang. Uit jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBB) volgt dat dit artikel ten aanzien van de toegang tot netten moet borgen dat sprake is van “*een systeem van non-discriminatoire toewijzing en – in geval van schaarste – verdeling van transportcapaciteit*”.¹² De Europese uitleg van het non-discriminatie beginsel is daarom eveneens relevant binnen artikel 24 van de E-wet.

5 Wijzigingen Netcode

35. De ACM licht in dit hoofdstuk toe op welke onderdelen zij de Netcode wijzigt.
36. Onder vernummering van de artikelen 7.1 tot en met 7.12 van de Netcode wordt met dit besluit een nieuw artikel 7.1 ingevoegd. Daarnaast wordt Bijlage 20 toegevoegd aan de Netcode. Met het nieuw ingevoegde artikel 7.1 zijn de bepalingen uit de Netcode die betrekking hebben op de volgorde van behandeling van transportverzoeken geclusterd onder één artikel.
37. Met artikel 7.1, eerste lid, van de Netcode (voorheen artikel 9.6, vijfde lid) wordt duidelijk(er) geregeld dat netbeheerders transportverzoeken als bedoeld in artikel 24 van de E-wet in beginsel in behandeling nemen op volgorde van binnenkomst (FCFS). Deze werkwijze is eerder op verzoek van de netbeheerders in de Netcode opgenomen.¹³ De toepassing van FCFS is bij de behandeling van transportverzoeken een non-discriminatoire en gangbare werkwijze.¹⁴ Aangezien de toepassing van FCFS geldt voor de behandeling van alle transportverzoeken, vindt de ACM het logisch om deze bepalingen op te nemen in de algemene transportvoorwaarden in hoofdstuk 7 van de Netcode en niet in de regels die gaan over de bedrijfsvoeringsvoorwaarden in hoofdstuk 9 van de Netcode.
38. Het nieuwe artikel 7.1, eerste lid, verduidelijkt dat de netbeheerder een transportverzoek niet eerst volledig hoeft af te handelen, voordat hij een volgend transportverzoek in behandeling neemt.¹⁵ Hiermee beoogt de ACM te voorkomen dat een partij die na ontvangst van het aanbod van transport door de netbeheerder de offerte daarvoor nog niet heeft geaccepteerd, de hele wachtrij bevriest. Dit betekent dat de netbeheerder na het doen van een transportaanbod, in principe door kan naar het volgende transportverzoek.¹⁶ Indien het afhandelen van een transportverzoek lange tijd in beslag neemt, weerhoudt de aangepaste Netcode een netbeheerder er dus niet van om een volgend transportverzoek in behandeling te nemen.
39. Met het nieuwe artikel 7.1, tweede lid, blijft gegarandeerd dat verzoekers om transportcapaciteit die hun transportbehoefte aanpassen in verband met artikel 9.6, derde lid, van de Netcode hun plaats in de wachtrij behouden. Hun aangepaste transportverzoek wordt dus niet als een nieuw verzoek beschouwd en komt dus niet achterin de wachtrij te staan. Dit uitgangspunt was reeds in artikel 9.6, vijfde lid, van de Netcode opgenomen en betreft geen inhoudelijke wijziging.
40. Met de invoeging van artikel 7.1, eerste en tweede lid, komt artikel 9.6, vijfde lid, van de Netcode te vervallen.

¹¹ HvJ EU 27 januari 2022, ECLI:EU:C:2022:58, punt 78 en HvJ EU 29 september 2016, ECLI:EU:C:2016:732, punt 100.

¹² CBB, 17 mei 2013, ECLI:NL:CBB:2013:CA1172, punt 2.

¹³ Strct. 2022, 14201, besluit met kenmerk ACM/UIT/577139, mrs. 73-74.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld Strct. 2022, 14201, besluit met kenmerk ACM/UIT/577139, mrs. 75-79 en Gerechtshof 's-Hertogenbosch, 28 juli 2020, ECLI:NL:GHSHE:2020:2411, punt 5.33.

¹⁵ De tekst in de Netcode wordt aangepast van ‘afhandelen’ naar ‘in behandeling nemen’.

¹⁶ De netbeheerder dient wel een redelijke reactietermijn te hanteren voor de partij aan wie een aanbod is gedaan.

41. Op basis van het nieuwe artikel 7.1, derde lid, van de Netcode wordt het voor netbeheerders mogelijk om bij de behandeling van transportverzoeken af te wijken van FCFS. Afwijken van FCFS is een keuze van de netbeheerder (zie paragraaf 6.4 van dit besluit). In de nieuw toegevoegde Bijlage 20 van de Netcode is het prioriteringskader opgenomen waaruit volgt hoe de netbeheerder uitvoering geeft aan de mogelijkheid uit artikel 7.1, derde lid, van de Netcode.
42. In het nieuwe artikel 7.1, vierde lid, van de Netcode, is voor de netbeheerder de verplichting opgenomen om het op geschikte wijze bekend te maken als hij transportverzoeken afhandelt op basis van artikel 7.1, derde lid, en Bijlage 20 van de Netcode. Dit kan bijvoorbeeld bekend worden gemaakt via de website van de netbeheerder of via het aanvraagformulier voor transportcapaciteit.
43. Verder monitort de ACM met het nieuw ingevoegde artikel 7.1, vijfde lid, van de Netcode de toepassing en werking van het prioriteringskader. De netbeheerder levert hiertoe de noodzakelijke gegevens aan. De ACM betreft deze informatie bij haar evaluatie (zie paragraaf 6.5 van dit besluit).
44. De toevoeging van artikel 7.1, derde lid, en Bijlage 20 aan de Netcode betreft inhoudelijk de belangrijkste wijziging in onderhavig besluit. De ACM wijzigt de Netcode op dit punt om de volgende redenen.
45. Wanneer een netbeheerder verwacht dat hij onvoldoende transportcapaciteit heeft om aan alle vraag naar transport te voldoen, komen nieuwe transportverzoeken en transportverzoeken om aanvullende transportcapaciteit in een wachtrij.¹⁷ Hiervan is sprake wanneer een netbeheerder een congestiegebied afroept zoals bedoeld in artikel 9.9 van de Netcode en onderzoek doet naar de mogelijkheden tot toepassing van congestiemanagement. Er kan echter ook al een vorm van transportschaarste zijn voordat de netbeheerder formeel een congestiegebied heeft aangekondigd.
46. Congestiemanagement levert een belangrijke bijdrage aan het verzachten van het congestieprobleem, maar gelet op de omvang van de congestieproblematiek kan het voorkomen dat de netbeheerder – ook na de toepassing van congestiemanagement – nog steeds onvoldoende transportcapaciteit ter beschikking heeft. De netbeheerder zal de verzoeken van partijen om transportcapaciteit die nog in de wachtrij staan op dat moment weigeren.
47. Afhankelijk van het moment waarop een transportverzoek is ingediend, kan de toepassing van FCFS er toe leiden dat de netbeheerder transport weigert aan partijen die een groot algemeen belang dienen. Deze partijen behartigen grote algemene publieke en/of maatschappelijke belangen, zoals opgenomen in het prioriteringskader. Strikte toepassing van FCFS bij transportschaarste kan dus tot gevolg hebben dat dergelijke belangen niet of beperkter worden gerealiseerd.
48. Het is onwenselijk dat de realisatie van grote algemene publieke en/of maatschappelijke belangen worden geremd door transportschaarste. Eveneens is het onwenselijk dat partijen die kunnen helpen om congestie te beperken of te voorkomen, moeten wachten op nettoegang. Juist in gevallen waarin sprake is van transportschaarste, dient de schaarse capaciteit zo efficiënt mogelijk te worden verdeeld op een manier die voor de maatschappij als geheel het meest wenselijk is.¹⁸ Om dit te bereiken is het nodig om bij het toekennen van transportcapaciteit voorrang te geven aan transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen, zoals uitgewerkt in het prioriteringskader.
49. Om een dergelijke voorrangsregel mogelijk te maken bieden het nieuwe artikel 7.1, derde lid en Bijlage 20 van de Netcode ruimte aan de netbeheerders om, op basis van het prioriteringskader af te wijken van FCFS. Hiermee kan aan partijen die een groot algemeen belang dienen, eerder transportcapaciteit worden toegekend dan het geval zou zijn geweest op basis van FCFS.
50. De ACM licht de totstandkoming, wijziging en werking van artikel 7.1, derde lid en vierde lid, en Bijlage 20 van de Netcode verder toe in het volgende hoofdstuk.

¹⁷ Met de wachtrij bedoelt de ACM de wachtrij voor transportverzoeken van afnemers aan wie de netbeheerder nog geen offerte voor transportcapaciteit heeft aangeboden.

¹⁸ Zie vergelijkbaar [Landelijk Actieprogramma Netcongestie \(LAN\)](#) van 21 december 2022, p. 18, actiepunten onder 2.4.1.

6 Toelichting bij prioriteringskader

51. Dit hoofdstuk bevat de toelichting bij het nieuwe artikel 7.1, derde tot en met vijfde lid, en Bijlage 20 van de Netcode. Artikel 7.1, derde lid, van de Netcode biedt de mogelijkheid voor netbeheerders om af te wijken van FCFS. Het afwijken van FCFS dient in lijn te gebeuren met Bijlage 20 van de Netcode.
52. De ACM gaat in paragraaf 6.1 in op de bevoegdheid en het totstandkomingsproces van het prioriteringskader. In paragraaf 6.2 beschrijft de ACM het prioriteringskader en de werking en toepassing ervan. Vervolgens legt de ACM in paragraaf 6.3 het prioriteringskader langs het wettelijk kader, waaronder het non-discriminatiebeginsel. In paragraaf 6.4 licht de ACM het moment van inzet van het prioriteringskader toe. Tot slot eindigt de ACM dit hoofdstuk in paragraaf 6.5 met een toelichting over de evaluatie die zij een jaar na inwerkingtreding van onderhavig besluit voorziet.

6.1 Totstandkoming prioriteringskader

53. Dit besluit biedt de netbeheerders de juridische basis om bij de behandeling van transportverzoeken af te wijken van FCFS. Dat dient te gebeuren op basis van het prioriteringskader dat onderdeel is van het onderhavige besluit. Met het prioriteringskader in dit besluit geeft de ACM invulling aan de LAN-actie om transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen voorrang te geven.¹⁹
54. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 4 is de ACM exclusief bevoegd om voorwaarden goed te keuren of vast te stellen voor nettoegang. Regels en voorwaarden op basis waarvan transportcapaciteit non-discriminatoir wordt toegekend en verdeeld, vallen onder nettoegang. De ACM is derhalve bevoegd om het onderhavige besluit vast te stellen.
55. Het prioriteringskader in het onderhavige besluit geeft voorrang aan transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen. Zoals toegelicht in hoofdstuk 4 staat het non-discriminatie beginsel er niet aan in de weg om objectief gerechtvaardigd onderscheid te maken tussen partijen. Het prioriteringskader in dit besluit is vormgegeven langs de lijnen van rechtmatig onderscheid tussen (groepen) afnemers dat reeds is gemaakt binnen de Europese en nationale energiewetgeving en -rechtspraak. De ACM gaat hier nader op in paragraaf 6.3.
56. De categorisering in het prioriteringskader, zoals volgt uit Bijlage 20 bij de Netcode en toegelicht in paragraaf 6.2 van dit besluit, is tot stand gekomen na overleg met EZK, het IPO, de VNG en NBNL. IPO, VNG en EZK zijn actief betrokken geweest met het oog op het identificeren en categoriseren van partijen die een groot algemeen belang dienen. Op deze wijze heeft de ACM de motie Kröger/Thijssen van 18 april 2023²⁰ betrokken in haar besluitvorming, aangezien daarin wordt opgeroepen om medeoverheden een belangrijke rol te geven bij het prioriteringskader. In de motie wordt daarnaast gevraagd om de Tweede Kamer een rol te geven bij het formuleren van de kaders. De ACM begrijpt deze oproep, maar wijst erop dat een verdergaande rol dan (de)centrale overheden nu hebben gehad bij het opstellen van het prioriteringskader in strijd zou kunnen zijn met de Europese onafhankelijkheidseisen voor toezichthouders, zoals uitgelegd in de Europese zaken *Europese Commissie/België* en *Europese Commissie/Duitsland*.²¹ De Minister van Klimaat en Energie heeft specifiek ten aanzien van dit besluit een vergelijkbaar standpunt ingenomen.²² Deze interpretatie over de onafhankelijkheid van toezichthouders volgt ook uit een recente uitspraak van 20 juni 2023 van het CBB.²³
57. De ACM neemt het prioriteringskader op in de Netcode. Aangezien de Netcode een algemeen verbindend voorschrift is, betekent dit dat het prioriteringskader daarmee ook algemeen verbindend

¹⁹ Zie ook randnummers 14 en 15 van dit besluit.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29023, nr. 419.

²¹ HvJ EU 3 december 2020, ECLI:EU:C:2020:984 en HvJ EU 2 september 2021, zaak ECLI:EU:C:2021:662.

²² Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 31239, nr. 372, p. 22 en 28.

²³ CBB, 20 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:297, punten 4.4-4.6.

is. Indien een netbeheerder besluit om af te wijken van FCFS dient hij het prioriteringskader te volgen en krijgen transportverzoeken van partijen die staan genoemd in het kader de daarin opgenomen prioriteit. Het onderhavige besluit zorgt voor duidelijkheid en transparantie over de wijze waarop schaarse transportcapaciteit op een non-discriminatoire wijze wordt verdeeld en welke transportverzoeken onder welke voorwaarden voorrang kunnen krijgen.

6.2 Prioriteringskader

58. De ACM voegt met dit besluit Bijlage 20 toe aan de Netcode. Bijlage 20 bevat het prioriteringskader voor transportverzoeken. In dit prioriteringskader zijn partijen opgenomen die een groot algemeen belang dienen, zoals bedoeld in het LAN. Er bestaat voor zover de ACM heeft kunnen vaststellen geen eenduidige algemene definitie of duidelijke afbakening van diensten die als een groot algemeen belang moeten worden beschouwd.²⁴ EZK, het IPO, de VNG, NBNL en de ACM hebben daarom gezamenlijk voor het doel van dit besluit en het daarin opgenomen prioriteringskader vastgesteld welke partijen een groot algemeen belang dienen op basis waarvan afwijking van FCFS gerechtvaardigd kan worden.
59. De partijen die een groot algemeen belang dienen zijn opgenomen in vier verschillende categorieën. Het aantal partijen in het prioriteringskader is ingekaderd en geselecteerd op basis van de vraag of een partij een functie van een groot algemeen belang dient. Voor de afbakening hiervan is aangesloten bij bestaand en rechtmatig onderscheid dat binnen het Europese en nationale energierecht wordt gemaakt (zie paragraaf 6.3). Verder is het aantal activiteiten dat wordt aangemerkt als van groot algemeen belang naar haar aard beperkt, omdat het gaat om essentiële publieke of maatschappelijke functies. Het aantal partijen binnen het prioriteringskader is daarmee eveneens beperkt.
60. Wanneer de netbeheerder besluit om af te wijken van FCFS, zoals bedoeld in het nieuwe artikel 7.1, derde lid, van de Netcode, dient hij dit te doen op basis van Bijlage 20. Bijlage 20, eerste lid, van de Netcode bevat de categorieën verzoeken waaraan de netbeheerder voorrang zal verlenen bij de behandeling van transportverzoeken. Onderstaande tabel wordt opgenomen in Bijlage 20, eerste lid, van de Netcode.

Nr.	Categorie	Omschrijving categorie	
1.	Congestieverzachter	Een congestieverzachter is een partij waarvan de netbeheerder, op basis van een tussen de netbeheerder en desbetreffende partij gesloten bindend contract, vaststelt dat het toekennen van transportcapaciteit aan deze partij ertoe leidt dat er transportruimte op het net beschikbaar komt.	
2.	Veiligheid	Noodhulp	SBI 86.92.5 (ambulancediensten en centrale posten) en alleen voor zover dat nodig is vanuit artikel 5 van de Wet ambulancezorgvoorzieningen ; SBI 84.25 (brandweer) en alleen voor zover dat nodig is vanuit artikel 25 van de Wet veiligheidsregio's .
		Politie en defensie	SBI 84.24 (politie) en SBI 84.22 (defensie) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening zoals bedoeld in de artikelen 3 en 4 van de Politiewet
		Penitentiare	SBI 84.23.2 (Ministerie van Justitie en gevangeniswezen)

²⁴ In het [Landelijk Actieprogramma Netcongestie \(LAN\)](#) van 21 december 2022 (p. 18) wordt ook verwezen naar voorrang voor functies met dwingende redenen van groot openbaar belang. Het begrip dwingende redenen van groot openbaar belang komt onder meer uit de Europese Habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG) en de Wet natuurbescherming (Wnb). Via dwingende redenen van groot openbaar belang kunnen in dit verband uitzonderingen worden gemaakt op wettelijke eisen. Wat een dwingende redenen van groot openbaar belang is, is casuïstisch van aard. Het gaat daarbij onder meer om het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten. Woningbouw en woningbehoefte vallen ook expliciet onder projecten met een groot openbaar belang. De categorieën en partijen binnen het prioriteringskader zouden volgens de ACM kunnen kwalificeren als partijen die een groot openbaar belang dienen. Binnen het energierecht bestaan uitzonderingen op basis van dwingende redenen van groot belang echter niet.

		inrichtingen	en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening van huizen van bewaring, gevangenissen en inrichtingen voor stelselmatige daders zoals bedoeld in Hoofdstuk I, artikel 3 en in de bepalingen van Hoofdstuk III, artikelen 8 tot en met 14 van de Penitentiaire beginselenwet .
		Waterveiligheid	Gemalen en sluizen die vallen onder ondersteunende kunstwerken zoals bedoeld in artikel 1.1 van de Waterwet en waarmee is beoogd om overstromingen en/of wateroverlast te voorkomen/beperken zoals bedoeld in artikel 2.1 van de Waterwet .
		Gelijkstelling	Als een partij een activiteit verricht die niet in de categorie veiligheid valt verhuist om op de locatie die de partij verlaat een veiligheidsactiviteit mogelijk te maken, krijgt de verhuizende partij op de nieuwe locatie de prioriteit veiligheid.
3.	Basisbehoeften	Gezondheidszorg	SBI 86.10.1 (universitair medische centra); SBI 86.10.2 (algemene ziekenhuizen) en SBI 86.10.3 (categorale ziekenhuizen) en alleen voor zover dat nodig is vanuit zorgverleningsperspectief.
		Woningbehoefte	SBI 41.1 (projectontwikkeling) en SBI 41.2 (algemene burgerlijke en utiliteitsbouw) inclusief aanverwante voorzieningen, zoals liften, verlichting en nutsvoorzieningen, en alleen voor zover dat gekoppeld is aan concrete woningbouwplannen van relevante overheden en het primair en in belangrijke mate gaat om de realisatie van kleinverbruikersaansluitingen die afnemen voor eigen huishoudelijk gebruik en niet voor commerciële of professionele activiteiten.
		Waterbeheer	SBI 36.00 (winning en distributie van water) en alleen voor zover dat gekoppeld is aan de taakuitoefening uit artikel 7 van de Drinkwaterwet ; SBI 37.00.(afvalwaterinzameling en -behandeling) en SBI 42.21 (leggen van rioleringen, buizen en pijpleidingen; aanleg van bronbemaling) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening uit artikel 3.4 van de Waterwet .
		Afvalbeheer	SBI 38.11 (inzameling van onschadelijk afval), SBI 38.12 (inzameling van schadelijk afval), SBI 38.21 (behandeling van onschadelijk afval) en SBI 38.22 (behandeling van schadelijk afval) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening uit Titel 10.4 van de Wet milieubeheer .
		Onderwijs	SBI 85.20.1 (basisonderwijs voor leerplichtigen), SBI 85.20.2 (speciaal basisonderwijs) en SBI 85.20.3 (speciaal onderwijs in expertisecentra) en alleen voor zover dat gekoppeld is aan de taakuitoefening uit Hoofdstuk I, Titel II van de Wet op het primair onderwijs ; SBI 85.31.1 (Havo en vwo), SBI 85.31.2 (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs), SBI 85.31.3 (praktijkonderwijs) en SBI 85.31.4 (brede scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs) en alleen voor zover dat nodig is voor de taakuitoefening uit Hoofdstuk 2 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 .
		Openbaar vervoer	SBI 49.31 (openbaar vervoer binnen steden) en SBI 49.39.2 (streekvervoer per bus, tram en metro) en alleen voor zover dat gekoppeld is aan de taakuitoefening op basis van de verleende of te verlenen concessie zoals bedoeld in de artikelen 20, tweede en derde lid, en 44 van de Wet personenvervoer 2000 .
		Gelijkstelling	Als een partij een activiteit verricht die niet in de categorie basisbehoeften valt verhuist om op de locatie die de partij verlaat een basisbehoefte activiteit mogelijk te maken, krijgt de verhuizende partij op de nieuwe locatie de

			prioriteit basisbehoefte.
4.	Verduurzaming	a. Een producent van duurzame elektriciteit krijgt voorrang op een producent van niet-duurzame elektriciteit.	
		b. Afnemers van elektriciteit die grootschalig en bovenwettelijk verduurzamen kunnen voorrang krijgen indien zij hiertoe concrete, expliciete en bindende afspraken hebben gemaakt met de overheid.	

Tabel 1

61. Indien de netbeheerder overgaat tot toepassing van artikel 7.1, derde lid, van de Netcode en dus gebruikmaakt van het prioriteringskader in Bijlage 20 van de Netcode, dan kan het voorkomen dat de netbeheerder transportverzoeken heeft ontvangen van partijen uit verschillende categorieën. De netbeheerder neemt die transportverzoeken dan op de volgende volgorde in behandeling. Nadat een netbeheerder voorrang heeft gegeven aan verzoeken in categorie 1, kan de netbeheerder respectievelijk voorrang geven aan verzoeken die in de categorieën 2, 3, of 4 vallen. Daarbij geldt dat categorie 2 voorgaat op 3 en 4 en categorie 3 voorgaat op categorie 4.
62. Binnen de categorieën wordt, met uitzondering van categorie 4a (verduurzaming invoeders), geen nader onderscheid gemaakt en wordt gewerkt op basis van FCFS. Binnen de categorie van duurzame invoeders (4a) krijgen partijen die gebruik maken van vormen van cablepooling en hun transport- en aansluitcapaciteit dus efficiënter benutten voorrang ten opzichte van andere duurzame invoeders. Om dezelfde reden krijgen windparken voorrang ten opzichte van zonneparken.
63. De werkwijze als omschreven in randnummers 61 en 62 is ook neergelegd in Bijlage 20, tweede en derde lid, van de Netcode.
64. Verder volgt uit Bijlage 20, vijfde lid, van de Netcode dat de netbeheerders alle overige transportverzoeken die niet vallen in categorie 1 tot en met 4 in Tabel 1, pas in behandeling nemen nadat de verzoeken van de partijen in Tabel 1 in behandeling zijn genomen. Daarbij hanteert de netbeheerder FCFS.

Toelichting categorieën

Congestie-verzachters

65. In de eerste plaats zijn congestie-verzachters opgenomen in het prioriteringskader (Bijlage 20, eerste lid, categorie 1, van de Netcode). Een congestie-verzachter is een partij die de congestie helpt te verminderen of volledig oplost. Dit kan onder bepaalde voorwaarden bijvoorbeeld een opslagpartij zijn. Andere wachtenden in de rij voor transportverzoeken moeten voordeel ondervinden van de voorrang voor een congestie-verzachter. Een congestie-verzachter vergroot de voorzienings- en leveringszekerheid, wat een doel is van de Europese en nationale elektriciteitswetgeving (zie ook paragraaf 6.3 van dit besluit). Een net-neutrale partij, dat wil zeggen een partij die de congestie niet verergert maar ook niet vermindert, valt hier uitdrukkelijk niet onder. Net-neutrale partijen vergroten de voorzieningszekerheid en het aantal afnemers dat gebruik kan maken van het elektriciteitsnet namelijk niet.
66. De netbeheerder bepaalt op basis van de flexibiliteit die een partij te bieden heeft en de daaruit gemaakte contractuele afspraken of een partij daadwerkelijk kwalificeert als een congestie-verzachter. Van belang is met name dat de netbeheerder en congestie-verzachter contractueel vastleggen dat de congestie-verzachter zich gedraagt op een manier waardoor de congestie wordt verminderd en meer partijen nettoegang kunnen krijgen. Indien hier sprake van is, is voorrang zoals hiervoor opgemerkt evenredig, omdat wachtende partijen voordeel hebben van het verlenen van

voorrang. Indien het congestie-verzachtende gedrag niet of onvoldoende kan worden geborgd via contractuele afspraken is voorrang onevenredig, omdat niet kan worden vastgesteld dat andere partijen, en daarmee de maatschappij, voordeel hebben bij het geven van voorrang.

Veiligheid

67. De tweede categorie die is opgenomen in het prioriteringskader (Bijlage 20, eerste lid, categorie 2, van de Netcode) betreft activiteiten in het kader van de (nationale) veiligheid. Het gaat hierbij om noodhulpdiensten van ambulance en brandweer, de kerntaken van politie en defensie, penitentiaire inrichtingen om de politie te ondersteunen in het handhaven van de publieke veiligheid, en gemalen en sluizen in het kader van de waterveiligheid. Deze diensten zijn noodzakelijk voor de nationale veiligheid. Een deel van deze diensten is aangemerkt als een essentiële sociale dienst in artikel 2 van de Verordening (EU) 2017/1938 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 betreffende maatregelen tot veiligstelling van de gasleveringszekerheid en houdende intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 (hierna: Verordening gasleveringszekerheid) en/of wordt vanwege hun functioneren ook uitgezonderd van de toepassing van niet-marktgebaseerd congestiemanagement (artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode). De genoemde veiligheidsdiensten vallen ook onder artikel 22, derde lid, onderdeel a, van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit.
68. Voor de categorie veiligheid sluit het prioriteringskader aan bij specifieke wettelijke kaders die gelden voor de activiteiten binnen die categorie. Op deze manier is geborgd dat alleen activiteiten die direct gekoppeld zijn aan de taakuitoefening van desbetreffende partijen en dus daadwerkelijk relevant zijn voor de (nationale) veiligheid voorrang kunnen krijgen.
69. Indien voor de diensten uit categorie 2 transportcapaciteit wordt aangevraagd, het toekennen van deze capaciteit noodzakelijk is voor het goed functioneren van deze diensten, en het functioneren van de diensten niet op een andere wijze kan worden geborgd dan via het gevraagde transportvermogen, dan krijgen deze diensten hogere prioriteit bij het toekennen van transportcapaciteit dan de aanvragen in categorieën 3 en 4. Vereist is derhalve dat de desbetreffende partij onderbouwt dat het gevraagde transport nodig is vanuit het goed functioneren van zijn publieke en/of maatschappelijke functie en dat er op korte termijn redelijkerwijs geen alternatieve oplossingen zijn om dit te borgen. Indien partijen daartoe in staat zijn, dan meent de ACM dat het verlenen van voorrang aan de desbetreffende transportverzoeken evenredig is. Zouden deze partijen geen of veel later transportcapaciteit krijgen, dan kan er sprake zijn van een acute bedreiging voor de (nationale) veiligheid. De maatschappij als geheel is daarom gebaat bij het verlenen van voorrang. Daarom krijgen partijen uit categorie 2 die bij transportschaarste een transportverzoek indienen, de tweede prioriteit.
70. De ACM merkt op dat in categorie 2 ook voorrang mogelijk is voor transportverzoeken die vallen onder de noemer 'gelijkstelling'. Dit betreffen transportverzoeken van partijen die niet in functies van 'veiligheid' voorzien, maar die zijn verhuisd naar een nieuwe locatie om veiligheidsactiviteiten (die in categorie 2 van het prioriteringskader vallen) op de oude locatie mogelijk te maken. Na overleg met (de)centrale overheden is vastgesteld dat het wenselijk is om deze partijen op te nemen in het prioriteringskader.

Basisbehoeften

71. De derde categorie die is opgenomen in het prioriteringskader (Bijlage 20, eerste lid, categorie 3, van de Netcode) betreft basisbehoeften. De activiteiten onder basisbehoeften zijn van algemeen belang en primaire levensbehoeften. Uit artikel 22 van de Grondwet blijkt bijvoorbeeld dat de overheid zich dient in te spannen om de volksgezondheid en woongelegenheid te bevorderen. Hetzelfde geldt op basis van artikel 23 van de Grondwet voor het onderwijs. Door deze activiteiten op te nemen binnen de basisbehoeften wordt geborgd dat transportschaarste niet in de weg staat aan het bevorderen van de volksgezondheid, woongelegenheid en het onderwijs. Deze partijen zijn in artikel 2 van de Verordening gasleveringszekerheid aangemerkt als huishoudelijke afnemers en essentiële sociale diensten. Ziekenhuizen worden daarnaast uitgezonderd van de toepassing van niet-marktgebaseerd congestiemanagement (artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode). Een aantal

van de basisbehoeften valt eveneens onder artikel 22, derde lid, van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit.

72. Vergelijkbaar met de activiteiten in de categorie veiligheid, sluit de omschrijving van partijen in het prioriteringskader waar mogelijk aan bij specifieke wettelijke taken die desbetreffende partijen hebben en in het geval van het voorzien in woningbehoefte bij concrete woningbouwplannen van de overheid. Op deze wijze is geborgd dat het daadwerkelijk gaat om partijen die voorzien in een publieke basisvoorziening.
73. Binnen onderwijs in categorie 3 kunnen alleen partijen die functies dienen voor het basis- en voorgezet onderwijs voorrang krijgen. Middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs vallen niet binnen de categorie onderwijs. De keuze voor dit onderscheid hangt samen met de leer- en kwalificatieplicht uit de paragrafen 2 en 2a van de Leerplichtwet 1969.
74. Waterbeheer is opgenomen in categorie 3 om te borgen dat nieuwe en/of uitgebreide ziekenhuizen, woonwijken en scholen worden voorzien van schoon drinkwater en afvalwater wordt gezuiverd. Afvalbeheer is opgenomen in categorie 3 om te borgen dat afval van nieuwe en/of uitgebreide ziekenhuizen, woonwijken en scholen kan worden opgehaald en verwerkt. Ook voor water- en afvalbeheer geldt dat de gevraagde transportcapaciteit nodig moet zijn met het oog op de uitoefening van concrete wettelijke taken van de desbetreffende partijen. De drinkwatervoorziening is ook uitgezonderd van de toepassing van niet-marktgebaseerd congestiemanagement (artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode).
75. Voor gezondheidszorg door ziekenhuizen heeft de ACM een koppeling gemaakt met zorgverleningsperspectief. Hiermee bedoelt de ACM dat het gevraagde transport direct nodig moet zijn voor het verlenen van zorg aan patiënten. Een uitbreiding die wordt gevraagd voor bijvoorbeeld een restaurant of winkel binnen het ziekenhuis, voldoet hier niet aan, omdat dit niet nodig is voor het verlenen van zorg.
76. Woningbehoefte is opgenomen in het prioriteringskader, omdat het een primaire levensbehoefte is.²⁵ Voor woningbehoefte die ziet op de realisatie van kleinverbruikersaansluitingen voor huishoudelijke afnemers is er geen koppeling te maken met een specifieke wettelijke taak, dus is in het prioriteringskader een koppeling gemaakt met bestaande woningbouwplannen van de overheid. Deze plannen zijn over het algemeen neergelegd in structuurvisies van provincies en bestemmingsplannen van gemeenten. Vanaf 1 januari 2024 zal de structuurvisie op basis van de Omgevingswet worden vervangen in de (bredere) omgevingsvisie en het bestemmingsplan in het (bredere) omgevingsplan. Daarnaast is het mogelijk dat concrete afspraken bijvoorbeeld voortkomen vanuit de nationale woon- en bouwagenda of het programma woningbouw van de centrale overheid. In alle gevallen dient een expliciete koppeling gemaakt te worden tussen het transportverzoek en de woningbouwplannen van de overheid waaruit blijkt dat het gevraagde transport nodig is om te voorzien in een publieke woningbouwbehoefte.
77. Daarbij is van belang dat de woningbehoefte waarin de partij voorziet die om voorrang verzoekt, voor minstens 50% bestaat uit sociale huurwoningen, huurwoningen voor middeninkomens of betaalbare koopwoningen met een verkoopprijs tot en met de betaalbare koopprijs van €355.000,-. Hiermee wordt aangesloten bij de criteria die de Rijksdienst voor ondernemend Nederland stelt voor een gemeente om in aanmerking te komen voor een uitkering in het kader van de Woningbouwimpuls, een instrument om de woningbouw in Nederland te versnellen.²⁶ Verder is van belang dat in de huidige praktijk woningbouw vaak deels gekoppeld is aan bijvoorbeeld de bouw van commerciële bedrijfspanden. Dit gebeurt bijvoorbeeld om de ontwikkeling van het project rendabel te maken. Aangezien het prioriteringskader in dit besluit onder meer tot doel heeft om, ondanks de transportschaarste, zoveel mogelijk te voorzien in de publieke woningbehoefte is, mede na overleg met het IPO en de VNG, de koppeling tussen dit soort publieke en commerciële

²⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest, artikel 11 van het Internationaal Verdrag Inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

²⁶ Zie [Woningbouwimpuls | Home | Volkshuisvesting Nederland](#) en [Woningbouwimpuls \(WBI\) \(rvo.nl\)](#).

projecten in beperkte mate toegestaan. Het is aan partijen om aannemelijk te maken dat de koppeling in een concreet geval nodig is en dat niet op een andere manier voorzien kan worden in de woningbouwbehoefte van de overheid.

78. De ontwikkeling van verpleeghuizen, verzorgingshuizen, huizen voor verstandelijke en niet-verstandelijke gehandicapten, jeugdzorg met overnachting en maatschappelijke opvang met overnachting kunnen ook onder woningbehoefte in categorie 3 vallen.
79. Openbaar vervoer is opgenomen in het kader zodat mensen zich binnen hun woonplaats kunnen verplaatsen, ook richting (nieuw te bouwen) ziekenhuizen, woonwijken en scholen. Dit is een basisvoorziening waar de overheid zorg voor draagt. De categorie openbaar vervoer is beperkt tot stads- en regiovervoer, omdat de basisbehoeften uit categorie 3 in het prioriteringskader een lokaal en regionaal karakter hebben. Openbaar vervoer is ook uitgezonderd van de toepassing van niet-marktgebaseerd congestiemanagement om de functie te borgen (artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode).
80. Partijen in de categorie basisbehoeften dienen aan te tonen dat zij het gevraagde transport nodig hebben om te voorzien in een concrete behoefte zoals opgenomen in het prioriteringskader, bijvoorbeeld als dat nodig is voor de goede uitoefening van een specifieke wettelijke taak die een partij heeft of op basis van concrete afspraken met de (de)centrale overheid waaruit dit blijkt. Partijen dienen daarnaast aan te tonen dat er geen andere opties voor hen zijn dan het verkrijgen van transportcapaciteit. Hoewel geen sprake is van een acute bedreiging van de nationale veiligheid als transportverzoeken van deze partijen geen voorrang krijgen, zou het niet verlenen van voorrang alsnog een grote maatschappelijke impact hebben, omdat transportschaarste dan in de weg zou staan aan het verwezenlijken van grote algemene publieke en/of maatschappelijke belangen. Deze partijen krijgen om deze reden voorrang als derde categorie.
81. Verder is net als in categorie 2, ook in categorie 3 voorrang mogelijk voor transportverzoeken die vallen onder de noemer 'gelijkstelling'. Dit betreffen transportverzoeken van partijen die niet in basisbehoeften voorzien, maar die zijn verhuisd naar een nieuwe locatie om basisbehoeften (die in categorie 3 van het prioriteringskader vallen) op de oude locatie mogelijk te maken. Na overleg met (de)centrale overheden is vastgesteld dat het wenselijk is om deze partijen op te nemen in het prioriteringskader.

Verduurzaming

82. De vierde categorie uit het prioriteringskader en Bijlage 20, eerste lid, categorie 4, van de Netcode betreft grootschalige verduurzaming. Dit sluit aan bij de doelen van de Europese elektriciteitswetgeving. Hieronder vallen transportverzoeken van producenten van duurzame elektriciteit (categorie 4a) en afnemers die grootschalig verduurzamen (categorie 4b). Het gaat daarmee niet om kleinschalige verduurzaming, zoals de verduurzaming van woningen of bedrijfspanden al dan niet gecombineerd met bijvoorbeeld de installatie van zonnepanelen.
83. Producenten van duurzame elektriciteit (categorie 4a) krijgen voorrang ten opzichte van producenten van niet-duurzame elektriciteit, omdat zij bijdragen aan het klimaat en milieu. Daarbij krijgen transportverzoeken van duurzame elektriciteitsproducenten die op de efficiëntste manier voor het net bijdragen aan het klimaat en milieu de hoogste prioriteit. Dit betekent dat transportverzoeken die zijn ingediend door partijen die gebruikmaken van cable pooling voorrang krijgen ten opzichte van andere duurzame invoeders, en invoeders van elektriciteit die is opgewekt vanuit windparken voorrang krijgen boven invoeders van elektriciteit die is opgewekt met zonneparken. Het combineren van zonne- en windparken is vanuit invoedingsperspectief namelijk efficiënter, omdat er meer duurzame energie kan worden opgewekt en ingevoerd. Daarnaast is de opwek van individuele windparken in de regel efficiënter dan van zonneparken, omdat zonneparken een beperktere tijd hebben dat zij elektriciteit opwekken.
84. Transportverzoeken van afnemers die grootschalig en bovenwettelijk verduurzamen (categorie 4b) krijgen daarnaast ook prioriteit, zolang zij daartoe afdwingbare afspraken maken met de (de)centrale overheid en deze afspraken voldoende onderscheidend zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld

worden gedacht aan de maatwerkafspraken die vanuit EZK worden gemaakt met de top 20 meest vervuilende bedrijven in Nederland.²⁷ Die afspraken dienen concreet en afdwingbaar te zijn. De ACM sluit niet uit dat ook met andere bedrijven bindende afspraken worden gemaakt over duidelijk bovenwettelijke verduurzaming. Dergelijke afspraken kunnen, naast bovenwettelijke CO2 reductie, ook zien op bovenwettelijke stikstofreductie. Ook die gevallen kunnen in aanmerking komen voor prioritering op basis van het prioriteringskader in het onderhavige besluit. Partijen die enkel verduurzamen in verband met wettelijk geldende normen en/of die dit doen zonder bindende afspraken met de overheid vallen niet binnen het prioriteringskader. Wettelijk geldende normen gelden namelijk voor alle partijen voor wie die normen verplicht zijn, en daardoor onderscheiden zij zich onvoldoende van andere partijen.

85. Hoewel verduurzaming van groot maatschappelijk belang is, krijgen transportverzoeken uit de categorieën 1, 2 en 3 voorrang boven transportverzoeken uit categorie 4. Dat hangt samen met het feit dat het beperken van de congestieproblematiek, het borgen van de veiligheid en het voorzien in basisbehoeften vanuit het oogpunt van het verdelen van schaarse transportrechten maatschappelijk urgenter zijn.

Koppeling SBI-codes aan categorieën en nadere concretisering

86. Om aangemerkt te kunnen worden als een partij die activiteiten uitvoert als bedoeld in een van de categorieën 2 en 3 in het prioriteringskader, zijn twee voorwaarden verbonden aan deze activiteiten. Dit zijn 1) de koppeling van die activiteiten aan een specifieke SBI-code en 2) de koppeling met een concrete wettelijke taak of afspraken met de overheid.
87. De categorieën 2 en 3 in het prioriteringskader zijn gekoppeld aan de standaard bedrijfsindeling (SBI-codes) die onder meer de Kamer van Koophandel (hierna: KvK) en het Centraal Bureau voor de Statiek (hierna: CBS) gebruiken bij het indelen van economische activiteiten.²⁸ Ieder bedrijf dat zich inschrijft in het handelsregister van de KvK krijgt een of meerdere SBI-codes om zijn bedrijfsactiviteiten mee aan te duiden. Partijen zijn daarbij zelf verantwoordelijk voor het vermelden van de juiste bedrijfsomschrijving.²⁹
88. Deze SBI-codes worden door diverse bedrijven en de overheid voor verschillende doeleinden gebruikt. Bijvoorbeeld voor het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies, verzekeringspremies en statistieken. De koppeling met SBI-codes wordt ook gemaakt binnen het Bescherm- en Herstelplan gas.³⁰ Deze regeling betreft de Nederlandse uitvoering van de Verordening gasleveringszekerheid. De SBI-codes worden hier gebruikt om partijen die zijn aangemerkt als essentiële sociale diensten³¹ uit te zonderen van de toepassing van deze regelgeving.
89. SBI-codes zijn bruikbaar als eerste indicatie van de bedrijfsactiviteiten van een partij in de categorieën 2 en 3. Wel zijn SBI-codes relatief ruim geformuleerd en geven zij niet altijd een duidelijke en concrete omschrijving van welke bedrijfsactiviteiten precies onder een SBI-code vallen. Voor de meest precieze omschrijving verwijst de ACM naar de toelichting van het CBS over welke activiteiten binnen welke SBI-code valt.³² Deze omschrijving vormt het uitgangspunt voor de SBI-codes in het prioriteringskader uit onderhavig besluit.
90. Ook is het, zoals hierboven al genoemd, mogelijk dat een bedrijf dat zich inschrijft in het handelsregister meerdere SBI-codes krijgt. Bovendien kunnen bedrijven deze SBI-codes op eenvoudige wijze zelf wijzigen. Om onduidelijkheden en misbruik te voorkomen, worden hierna daarom enkele uitgangspunten omschreven waar partijen rekening mee dienen te houden bij het

²⁷ Zie over de opzet van deze afspraken en de top 20 grootste industriële uitstoters van CO2, de Kamerbrief van 27 februari 2023, [Kamerbrief over voortgang maatwerkafspraken | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

²⁸ Zie voor het meest actuele overzicht van SBI-codes: [Standaard Bedrijfsindeling 2008 - update 2022 \(versie december 2022\)](#) en [SBI 2008 - versie 2018 - Update 2022, januari 2022](#).

²⁹ Dit volgt uit artikel 19 van de Handelsregisterwet 2007 en artikel 11 van het Handelsregisterbesluit 2008.

³⁰ [Kamerbrief van 6 april 2023 over voortgang Bescherm- en Herstelplan Gas \(BH-G\) | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³¹ Zie [Bijlage 2 - Lijst SBI-codes essentiële sociale diensten | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) en (sub)sectoren [Bijlage 4 - Van stap 3 uitgezonderde \(sub\)sectoren | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#).

³² Zie [SBI 2008 - versie 2018 - Update 2022, januari 2022](#).

gebruik van een SBI-code in het geval zij in aanmerking willen komen voor prioritering van hun transportverzoek.

91. Indien een partij met meerdere SBI-codes geregistreerd staat in het handelsregister, wordt voor de toepassing van de categorieën 2 en 3 van het prioriteringskader uitgegaan van de in het handelsregister als eerste vermelde SBI-code. Aangezien het de praktijk van de KvK is om bij de inschrijving van een onderneming de belangrijkste activiteit als eerste SBI-code te vermelden, wordt voor dit besluit deze activiteit aangemerkt als de hoofdactiviteit.³³ Alleen indien de hoofdactiviteit van een partij overeenkomt met een SBI-code in het prioriteringskader, kan de partij die een transportverzoek heeft ingediend voorrang krijgen. De overige SBI-code(s) waar een partij naast de hoofdactiviteit mogelijk mee geregistreerd staat in het handelsregister, worden voor dit besluit aangemerkt als nevenactiviteit(en) en zijn in beginsel niet van belang om in aanmerking te komen voor prioritering.
92. In het geval dat een partij bestrijdt dat zijn eerst vermelde SBI-code (die wordt aangemerkt als hoofdactiviteit) onjuist is, kan daar niet zomaar aan voorbij worden gegaan. Deze partij krijgt de mogelijkheid om met verifieerbare bewijsstukken (zoals een accountantsverklaring of jaarrekeningen) aan te tonen dat (een belangrijk deel van) zijn bedrijfsactiviteiten wel degelijk overeenkomt met een van de SBI-codes uit de categorieën van het prioriteringskader. Als de betreffende partij dit genoegzaam aantoont, valt de partij binnen prioriteringskader.
93. De registratie van de SBI-code van de hoofdactiviteit op een vooraf vastgestelde peildatum is leidend. Voor bestaande partijen is dat uiterlijk 1 maart 2023. Dit is de dag voorafgaand aan de publicatie van het persbericht van de ACM waarin zij heeft meegedeeld dat bepaalde transportverzoeken voorrang kunnen krijgen.³⁴ Door aan te sluiten bij deze datum worden strategische wijzigingen van SBI-codes voorkomen. Voor nieuwe partijen die nog niet bestonden op 1 maart 2023, is de peildatum de dag waarop zij een aanvraag hebben ingediend bij de netbeheerder met het verzoek om in aanmerking te komen voor prioritering van hun transportverzoek.
94. Om misbruik van SBI-codes binnen de categorieën 2 en 3 van het prioriteringskader zoveel mogelijk te voorkomen wordt er een tweede voorwaarde verbonden om binnen het prioriteringskader te vallen. In aanvulling op de SBI-code moet de activiteit binnen het prioriteringskader ook aansluiten bij concrete wettelijke taken en/of doelstellingen, bepalingen uit bestaande bestemmings- of omgevingsplannen of andere concrete bindende afspraken met de (de)centrale overheid waaruit blijkt dat een transportverzoek van een partij concreet bijdraagt aan een van de in het prioriteringskader genoemde categorieën. Uit het prioriteringskader in Tabel 1 van deze toelichting en Bijlage 20, eerste lid, van de Netcode volgt om welke specifieke wetten, plannen of afspraken het dient te gaan.
95. Een partij kan dus aantonen dat hij in een categorie in het prioriteringskader valt aan de hand van (1) zijn SBI-code en (2) concrete wettelijke taken of in specifieke wetgeving opgenomen doelstellingen en/of (3) bindende afspraken met de overheid waaruit blijkt dat een transportverzoek binnen het prioriteringskader valt. Het aanleveren van de bewijsstukken is de verantwoordelijkheid van de partij die het transportverzoek indient. Dit volgt ook uit Bijlage 20, vierde lid, van de Netcode. Indien een partij niet voldoet aan deze bewijslast, valt het transportverzoek niet binnen het prioriteringskader en krijgt de partij die het transportverzoek heeft ingediend geen voorrang. Indien misbruik is gemaakt van SBI-codes waardoor ten onrechte voorrang is gegeven aan een bepaald transportverzoek, kan de netbeheerder de verleende transportcapaciteit intrekken.
96. Voor de volledigheid wijst de ACM erop dat het prioriteringskader voor congestie-verzachtters en verduurzaming geen gebruik maakt van SBI-codes. De netbeheerder stelt vast of een partij aangemerkt kan worden als een congestie-verzachter (zie randnummer 66). Bij verduurzaming blijkt op basis van het transportverzoek of sprake is van een duurzame producent, of sprake is van cable pooling in de zin van artikel 1, zevende lid, E-wet en of sprake is van een wind- of zonnepark. Indien

³³ CBb, 22 december 2020, ECLI:NL:CBB:2020:996.

³⁴ Zie ACM nieuwsbericht van 2 maart 2023, '[ACM maakt maatschappelijk prioriteren door netbeheerders mogelijk](#)'.

sprake is van partijen die grootschalig verduurzamen, dan blijkt dit uit concrete, expliciete en bindende afspraken die deze partijen hebben gemaakt met de overheid (zie randnummer 84).

97. De netbeheerder kan een verzoek alleen aanmerken als een verzoek als bedoeld in Bijlage 20, eerste lid, Tabel 1, van de Netcode als de verzoeker aan hem met bewijsstukken heeft aangetoond dat zijn verzoek als zodanig kwalificeert. De netbeheerder dient (toekomstige) verzoekers bij het aanvragen van transportcapaciteit te informeren over de benodigde stukken waarmee zij dit kunnen aantonen. Dit is neergelegd in Bijlage 20, vierde lid, van de Netcode.

Proces toepassing kader

98. Zodra een partij in binnen het prioriteringskader valt, kan zijn verzoek in aanmerking komen voor prioriteit. Het prioriteringskader is echter geen algemene voorrangsregeling. Dat wil zeggen dat een verzoek van een partij die binnen het prioriteringskader valt, niet per definitie voorrang krijgt. Indien een verzoek van een partij binnen het prioriteringskader valt, dient de desbetreffende partij aan te tonen dat voorrang noodzakelijk en evenredig is (zie hiervoor ook paragraaf 6.3 over de toets aan het non-discriminatiebeginsel).
99. Wanneer een partij een verzoek om transport indient bij de netbeheerder, dient de netbeheerder deze partij te informeren over de mogelijkheden die het prioriteringskader in dit besluit biedt. Het is aan de transportverzoeker om aan te tonen dat hij kwalificeert als een partij uit een categorie in het prioriteringskader.
100. De netbeheerder dient de verzoeker om transportcapaciteit in staat te stellen – bij ofwel het indienen van het verzoek ofwel op een later moment – een onderbouwing aan te leveren op basis waarvan de netbeheerder vervolgens kan bepalen of de verzoeker (1) kwalificeert als een partij in het prioriteringskader en (2) het verlenen van voorrang voor het verzoek van deze partij evenredig is om de grote algemene belangen uit het prioriteringskader te dienen. De bewijslast ligt hierbij bij de partij die het transportverzoek indient. De netbeheerder wordt hierdoor in staat gesteld om op basis van objectieve informatie al dan niet voorrang te verlenen aan het verzoek van een partij.
101. Concreet betekent het voorgaande dat de verzoeker ten eerste informatie aanlevert over zijn SBI-code en de wettelijke taken of koppeling met doelstellingen in specifieke wetgeving, woningbouwplannen of andere bindende afspraken met de overheid, als bedoeld in het prioriteringskader. Dit volgt uit het nieuw ingevoegde Bijlage 20, vierde lid, van de Netcode. De partij dient daarnaast ook te motiveren waarom het gevraagde transport direct nodig is en nodig is voor het realiseren van de activiteit uit het prioriteringskader. Dit komt erop neer dat de partij motiveert dat het verlenen van aanvullende transportcapaciteit nodig is voor het realiseren van de activiteit uit het prioriteringskader en dat er daarvoor redelijkerwijs geen alternatieve beschikbare opties zijn, zoals het gebruik van flexibele transportrechten of het beperken van transportvermogen op piekmomenten via een capaciteitsbeperkingscontract. Uit het overleggen van de hiervoor genoemde bewijsstukken blijkt dat het verzoek om voorrang voor een partij evenredig is.
102. Indien er onduidelijkheid is over of een partij valt binnen categorie 2 of 3 van het prioriteringskader, kan de partij die het transportverzoek indient contact opnemen met het daartoe best geplaatste overheidsorgaan (het Rijk, de provincie of de gemeente) voor een bevestiging dat de desbetreffende partij valt binnen het prioriteringskader en het verlenen van voorrang in een concreet geval evenredig is. Bij onduidelijkheid krijgt het transportverzoek van de desbetreffende partij zonder bevestiging geen voorrang op basis van het prioriteringskader.
103. Zodra een partij in binnen het prioriteringskader valt, kan zijn verzoek in aanmerking komen voor prioriteit. Het prioriteringskader is echter geen algemene voorrangsregeling. Dat wil zeggen dat een verzoek van een partij die binnen het prioriteringskader valt, niet per definitie voorrang krijgt. Indien een verzoek van een partij binnen het prioriteringskader valt, dient de desbetreffende partij aan te tonen dat voorrang noodzakelijk en evenredig is (zie ook paragraaf 6.3 over de toets aan het non-discriminatie beginsel). Concreet dient de partij te motiveren dat het verlenen van transportcapaciteit redelijkerwijs noodzakelijk is om het desbetreffende doel uit het prioriteringskader te bereiken en dit doel niet op een andere en minder vergaande manier bereikt kan worden.

104. De netbeheerder moet de verzoeker om transportcapaciteit duidelijk informeren dat de verzoeker deze benodigde bewijsstukken overlegt. Wanneer een verzoeker alle benodigde bewijsstukken aan de netbeheerder heeft overgelegd en daaruit blijkt dat 1) zijn verzoek in een van de categorieën uit Tabel 1 valt en 2) de voorrang voor deze partij evenredig is, geeft de netbeheerder voorrang aan dit verzoek bij het toekennen van transportcapaciteit.

Evaluatie

105. De ACM zal de werking en effecten van het prioriteringskader evalueren (zie ook paragraaf 6.5 van dit besluit).

6.3 Toets prioriteringskader aan het non-discriminatie beginsel

106. Het prioriteringskader uit paragraaf 6.2 van dit besluit en Bijlage 20, eerste lid, van de Netcode dient te passen binnen het Europese recht op non-discriminatoire nettoegang en het Nederlandse systeem van non-discriminatoire toewijzing en verdeling van transportcapaciteit.
107. Via het prioriteringskader kunnen transportverzoeken van partijen die zijn opgenomen in het kader, prioriteit krijgen boven transportverzoeken van andere partijen. Partijen in het prioriteringskader dienen een groot algemeen belang. De ACM meent dat het onderscheid tussen partijen die vallen binnen en buiten het prioriteringskader gerechtvaardigd is, omdat het onderscheid berust op een objectief en redelijk criterium dat is gekoppeld aan de doelen van Europese elektriciteitswetgeving. In Europese en nationale energiewetgeving wordt bovendien vergelijkbaar onderscheid gemaakt. Tot slot is het onderscheid nodig om ervoor te zorgen dat transportschaarste het bereiken van belangrijke publieke en/of maatschappelijke belangen niet onnodig beperkt. Het gemaakte onderscheid is daarnaast evenredig, want het is geschikt om het beoogde doel te bereiken en dit doel kan niet op een andere, minder vergaande, wijze bereikt worden.
108. De ACM licht het voorgaande hierna verder toe. Daarbij gaat de ACM eerst in op verschillende legitieme doelen die volgen uit Europese en nationale energiewetgeving en rechtspraak en op basis waarvan onderscheid gemaakt kan worden tussen (groepen) afnemers (zie paragraaf 6.3.1). Vervolgens gaat de ACM in op het evenredigheidsbeginsel (zie paragraaf 6.3.2).

6.3.1 Legitieme doelen

109. In de Europese en nationale wetgeving en jurisprudentie zijn verschillende publieke en maatschappelijke belangen aangemerkt als legitieme doelen op basis waarvan een verschil in behandeling tussen (groepen) afnemers gerechtvaardigd kan worden. Van belang daarbij is dat het onderscheid is gebaseerd op een objectief en redelijk criterium, dat wordt gekoppeld aan de doelen die de Europese elektriciteitswetgeving nastreeft.
110. De ACM wijst er op voorhand en in algemene zin op dat de Europese elektriciteitswetgeving uiteenlopende doelen nastreeft. In randnummer 2 van de preambule bij de Elektriciteitsverordening wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de *"energie-unie is erop gericht de eindafnemers - huishoudens en bedrijven - veilige, zekere, duurzame, concurrerende en betaalbare energie te verschaffen. [...] Met de interne markt voor elektriciteit [...] wordt beoogd alle consumenten in de Unie - zowel particulieren als bedrijven - echte keuzevrijheid te bieden, nieuwe kansen voor het bedrijfsleven te scheppen en grensoverschrijdende handel te bevorderen, teneinde efficiëntieverbeteringen, concurrerende prijzen en een betere dienstverlening te bewerkstelligen en de voorzieningszekerheid en duurzaamheid in de hand te werken."* In randnummer 3 van de preambule bij de Elektriciteitsverordening wordt opgemerkt: *"Het energiesysteem van de Unie maakt momenteel de grootste verandering in decennia door en de markt voor elektriciteit staat centraal in dat proces. Het gemeenschappelijk doel van de decarbonisatie van het energiesysteem zorgt voor nieuwe mogelijkheden en uitdagingen voor de marktdeelnemers."* Dergelijke doelen komen vergelijkbaar terug in de randnummers 2 en 3 van de Elektriciteitsrichtlijn.

111. Verder wordt in artikel 1, onderdeel a, van de Elektriciteitsverordening opgemerkt dat is beoogd om: *“a) de basis tot stand te brengen waarmee de doelstellingen van de Europese energie-unie, en met name het klimaat- en energiekader 2030, efficiënt kan worden verwezenlijkt door het mogelijk te maken dat de markt signalen afgeeft voor meer efficiëntie, een groter aandeel van hernieuwbare energiebronnen, voorzieningszekerheid, flexibiliteit, duurzaamheid, decarbonisatie en innovatie”*.
112. Ook wordt in artikel 1 van de Elektriciteitsrichtlijn opgemerkt dat de *“richtlijn erop gericht [is] de consument betaalbare, transparante energieprijzen en -kosten, een hoge mate van voorzieningszekerheid en een soepele overgang naar een duurzaam koolstofarm energiesysteem te bieden”* en dat de richtlijn manieren vaststelt voor samenwerking tussen verschillende partijen om *“de integratie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, de vrije mededinging en de voorzieningszekerheid”* te bevorderen.
113. Verder blijkt uit artikel 9, tweede lid, van de Elektriciteitsrichtlijn dat lidstaten openbare dienstverplichtingen kunnen opleggen *“die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, waaronder de voorzieningszekerheid, de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen zijn begrepen, alsmede op de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat.”* Deze lijst van mogelijke openbare dienstverplichtingen haakt aan bij de doelen van de Europese elektriciteitswetgeving.
114. Uit de bovenstaande punten blijkt dat de Europese elektriciteitswetgeving uiteenlopende doelen nastreeft. Deze doelen kunnen gebruikt worden bij de rechtvaardiging van eventuele verschillen in behandeling. In aanvulling op de bovenstaande punten gaat de ACM hierna expliciet in op een aantal doelen op basis waarvan binnen Europese rechtspraak en energiewetgeving in algemene zin onderscheid is gemaakt tussen verschillende (groepen) afnemers. Dit wordt vervolgens gekoppeld aan het onderscheid dat volgt uit het prioriteringskader in paragraaf 6.2 van dit besluit en Bijlage 20, eerste lid, van de Netcode.

Bijdragen aan voorzienings- en leveringszekerheid

115. In de zaak *Fondul* heeft het HvJ EU de voorzienings- en leveringszekerheid als legitiem doel aangemerkt om onderscheid te maken tussen afnemers. Deze zaak ging over een verschil in behandeling tussen elektriciteitsproducenten om de nationale voorzienings- en leveringszekerheid te borgen. Het HvJ EU oordeelde over dit doel: *“Het lijkt geen twijfel dat het doel van leverings- en voorzieningszekerheid legitiem is. Zoals volgt uit overweging 5 van richtlijn 2009/72 is de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening van vitaal belang voor de ontwikkeling van de Europese maatschappij, voor de uitvoering van een duurzaam beleid inzake klimaatverandering en voor de bevordering van het concurrentievermogen op de interne markt.”*³⁵ Zoals onder meer blijkt uit de randnummers 2 en 3 van de preambule bij de Elektriciteitsverordening en Elektriciteitsrichtlijn en uit de artikelen 1 en 9 van de Elektriciteitsrichtlijn, is het borgen en bevorderen van de voorzienings- en leveringszekerheid nog steeds een belangrijk doel van de Europese elektriciteitswetgeving.
116. Uit het voorgaande blijkt dus expliciet dat de voorzienings- en leveringszekerheid zonder twijfel doelen van de Europese elektriciteitswetgeving zijn en dat op basis van deze doelen een gerechtvaardigd onderscheid gemaakt kan worden tussen partijen die wel en partijen die niet bijdragen aan de voorzienings- en leveringszekerheid van elektriciteit.
117. Partijen die ervoor zorgen dat transportcapaciteit efficiënter wordt benut waardoor meer partijen gebruik kunnen maken van het net, dragen bij aan de voorzienings- en leveringszekerheid voor alle afnemers op het net. Voor deze partijen is op basis van deze bijdrage een verschil in behandeling mogelijk. In het prioriteringskader uit paragraaf 6.2 van dit besluit en Bijlage 20, eerste lid, van de Netcode krijgen transportverzoeken van partijen die ervoor zorgen dat congestieproblemen worden verminderd of opgelost altijd prioriteit boven transportverzoeken van andere partijen. Dit kan worden gerechtvaardigd, omdat dit ervoor zorgt dat de bestaande transportcapaciteit efficiënter wordt benut en er transportcapaciteit vrij komt op het net voor bestaande afnemers en nieuwe partijen. Daarmee wordt bijgedragen aan de voorzienings- en leveringszekerheid voor alle afnemers op het

³⁵ HvJ EU 27 januari 2022, ECLI:EU:C:2022:58, punt 75.

elektriciteitsnet en in algemene zin ook aan de efficiëntere benutting van het bestaande net (systeemefficiëntie). De ACM meent dat het prioriteren van transportverzoeken van deze partijen derhalve kan worden gerechtvaardigd, omdat dit gebaseerd is op een objectief en redelijk criterium dat is gekoppeld aan de doelen van Europese elektriciteitswetgeving.

Bijdragen aan milieu en klimaat

118. In de zaak *Essent-België* heeft het HvJ EU overwogen dat bijdragen aan milieu en klimaat legitieme redenen zijn om onderscheid te maken tussen afnemers. In deze zaak werd onderscheid gemaakt tussen duurzame en niet-duurzame elektriciteitsproducenten. Het HvJ EU oordeelde: *“Dat de in het hoofdgeding bedoelde regionale regelingen een legitiem doel nastreven, namelijk de bevordering van de productie van groene stroom, lijdt echter geen twijfel. Dienaangaande zij er met name aan herinnerd dat het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor de productie van elektriciteit de milieubescherming ten goede komt voor zover zij bijdraagt aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, die een van de belangrijkste oorzaken is van klimaatverandering, die de Unie en haar lidstaten hebben besloten tegen te gaan.”*³⁶
119. Zoals onder meer blijkt uit de randnummers 2 en 3 van de preambule bij de Elektriciteitsverordening en Elektriciteitsrichtlijn, artikel 1, onderdeel a, van de Elektriciteitsverordening en de artikelen 1 en 9 van de Elektriciteitsrichtlijn zijn het bevorderen van het milieu en klimaat nog steeds belangrijke doelen van de huidige Europese Elektriciteitswetgeving. Verder wordt in artikel 3 van Verordening 2022/2577 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen opgemerkt dat hernieuwbare energieprojecten vanuit milieuwetgevingsperspectief van hoog openbaar belang zijn. In aanvulling hierop wijst de ACM erop dat in de ingetrokken Richtlijn 2009/28/EG lidstaten de mogelijkheid werd gegeven om energie opgewekt uit hernieuwbare bronnen prioritaire of gewaarborgde toegang tot het net te verschaffen, onder meer vanwege de positieve bijdrage die hernieuwbare energie levert aan de milieu- en klimaatdoelstellingen.³⁷). Richtlijn 2009/28/EG bevatte derhalve een expliciet onderscheid op basis van het criterium of wordt bijgedragen aan de milieu en klimaat.
120. Uit het voorgaande blijkt dus expliciet dat het bevorderen van het milieu en klimaat doelen van de Europese elektriciteitswetgeving zijn en dat op basis van deze doelen een gerechtvaardigd onderscheid gemaakt kan worden tussen partijen die wel en partijen die niet bijdragen aan het milieu en klimaat.
121. In het prioriteringskader zoals opgenomen in paragraaf 6.2 van dit besluit en Bijlage 20, eerste lid, van de Netcode wordt prioriteit gegeven aan transportverzoeken van partijen die bijdragen aan verduurzaming en dus aan het milieu of klimaat. Er zijn twee typen afnemers die bij kunnen dragen aan het milieu en klimaat: duurzame elektriciteitsproducenten en afnemers.
122. Partijen die duurzame elektriciteit produceren en invoeden kunnen voorrang krijgen ten opzichte van andere, niet duurzame producenten. Dit onderscheid is alleen relevant indien er zowel duurzame als niet-duurzame invoeders in de transportwachtrij staan. Als alle invoeders in de wachtrij duurzame invoeders zijn, is duurzame invoeding op zichzelf geen onderscheidend criterium. Nader onderscheid binnen de categorie duurzame invoeders van elektriciteit is wel mogelijk.
123. Als bijvoorbeeld een windpark en zonnepark via *cable pooling* een aansluiting delen zoals bedoeld in artikel 1, zevende lid, van de E-wet, zorgt dat voor maximale en dus voor een zo efficiënt mogelijke benutting van de gecontracteerde transportcapaciteit. Daarnaast is duurzame elektriciteit die is opgewekt via wind efficiënter dan elektriciteit die is opgewekt via zon. Opwek via zon is namelijk afhankelijk van en beperkt tot momenten dat de zon schijnt, terwijl het 24 uur per dag kan waaien. Derhalve zullen bij het toekennen van transportcapaciteit in geval van duurzame elektriciteitsproducenten, eerst verzoeken moeten worden ingewilligd van producenten die bereid zijn tot vormen van *cable pooling*, vervolgens windparken, daarna zonneparken en daarna overige vormen van duurzame elektriciteitsproductie.

³⁶ HvJ EU 29 september 2016, ECLI:EU:C:2016:732, punt 84.

³⁷ Zie randnummer 60 van de preambule en artikel 16, onderdeel c, Richtlijn 2009/28/EG.

124. Voor wat betreft het onderscheid op basis van bijdragen aan het klimaat en milieu voor afnemers van elektriciteit is een onderscheid mogelijk tussen partijen die hun transportverzoek indienen vanwege grootschalige verduurzaming (en dus bijdragen aan het milieu en klimaat) en partijen die dat niet doen. De ACM wijst erop dat verduurzaming een belangrijke reden is voor de (aanvullende) transportbehoefte van een groot aantal afnemers. Verduurzaming is op zichzelf daarmee niet onderscheidend genoeg om voorrang te rechtvaardigen. De ACM meent dat voorrang voor transportverzoeken alleen kan worden gerechtvaardigd indien aantoonbaar sprake is van grootschalige verduurzaming, die ten minste gekoppeld is aan een aantoonbare en afdwingbare bovenwettelijke CO₂-reductie. Indien afnemers kunnen bewijzen dat zij op een afdwingbare wijze grootschalig en bovenwettelijk verduurzamen en hun transportverzoek daarmee samenhangt, kunnen dit soort transportverzoeken in aanmerking komen voor een bepaalde mate van prioriteit. Dergelijke transportverzoeken dragen namelijk bij aan het bevorderen van het klimaat en milieu. Een vergelijkbare redenering kan opgaan voor transportverzoeken die op een afdwingbare wijze zorgen voor een grootschalige en bovenwettelijke stikstofreductie.

Borgen van voorzienings- en leveringszekerheid voor kwetsbare partijen en/of partijen met een relevante publieke functie

125. Als laatste wijst de ACM erop dat binnen verschillende Europese en nationale energierechtelijke kaders vanuit publieke en/of maatschappelijke overwegingen onderscheid wordt gemaakt tussen (groepen) afnemers om hun voorzienings- en leveringszekerheid te borgen.
126. Zo worden bijvoorbeeld huishoudens, afnemers die essentiële sociale diensten verlenen (zoals gezondheidszorg) en stadverwarmingsinstallaties via de Verordening Gasleveringszekerheid extra beschermd vanwege hun kwetsbare positie bij een eventuele verstoring van de gaslevering. Een essentiële sociale dienst is een dienst in verband met gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp, veiligheid, onderwijs- of openbaar bestuur.³⁸ Dit onderscheid tussen verschillende groepen afnemers is door de Europese wetgever niet gemaakt op grond van technische redenen, maar op maatschappelijke gronden en gekoppeld aan hun maatschappelijke functie en/of de kwetsbare positie van bepaalde (groepen) afnemers. In Nederland is de Verordening Gasleveringszekerheid uitgewerkt in het Bescherm- en Herstelplan gas van 6 april 2023.³⁹
127. Daarnaast verplicht artikel 27, eerste lid, van de Elektriciteitsrichtlijn lidstaten om voor huishoudens te waarborgen dat zij aanspraak kunnen maken op universele dienstverlening. Dit betekent dat zij recht hebben op de levering van elektriciteit, waarmee de leveringszekerheid wordt geborgd. Deze aanvullende bescherming komt voort uit de kwetsbare positie van deze afnemers.
128. Op nationaal niveau wordt eveneens onderscheid gemaakt tussen (groepen) afnemers op maatschappelijke gronden. Uit artikel 22 van de Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit blijkt dat bij afschakel- en herstelplannen een prioriteitsvolgorde wordt gehanteerd op basis van maatschappelijke criteria waarmee afnemers worden afgeschakeld en weer toegelaten tot het net.⁴⁰ Ook hier wordt dus op basis van maatschappelijke argumenten die samenhangen met de publieke of maatschappelijke functie of de kwetsbaarheid van een partij onderscheid gemaakt tussen (groepen) afnemers. Tot slot worden in de Netcode bepaalde afnemers uitgezonderd van congestiemanagementverplichtingen, om hun publieke en maatschappelijke functie te borgen.⁴¹ Een vergelijkbaar onderscheid is opgenomen in het codewijzigingsvoorstel over het terugnemen van onnodig gecontracteerde transportcapaciteit.⁴²
129. Uit het voorgaande blijkt derhalve duidelijk dat onderscheid gemaakt kan worden tussen (groepen) afnemers op basis van hun maatschappelijke functie of kwetsbare positie, gekoppeld aan de leverings- en voorzieningszekerheid. Zoals hiervoor opgemerkt is het borgen en bevorderen van de leverings- en voorzieningszekerheid een belangrijk doel van Europese elektriciteitswetgeving.

³⁸ Zie artikel 2, vierde lid, van de Verordening Gasleveringszekerheid (EU) 2017/1938.

³⁹ Zie uitgebreid de [Kamerbrief van 6 april 2023 over voortgang Bescherm- en Herstelplan Gas \(BH-G\)](#).

⁴⁰ Zie artikel 22, derde lid, van de [Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit](#).

⁴¹ Zie artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode Elektriciteit.

⁴² Zie artikel 7.18, zevende lid, van het [Voorstel codewijziging niet gebruikte transportrechten \(GOTORK\)](#).

130. In het prioriteringskader in paragraaf 6.2 van dit besluit en Bijlage 20, eerste lid, van de Netcode wordt prioriteit gegeven aan transportverzoeken van een beperkt aantal partijen die een groot algemeen belang dienen. De argumentatie om de transportverzoeken van deze partijen voorrang te geven loopt grotendeels langs de hiervoor geschetste lijnen. Partijen met een publieke of maatschappelijke functie en waarvan de leverings- en voorzieningszekerheid aanvullend wordt beschermd, zijn van bijzonder belang voor de maatschappij. Voor een deel van deze partijen geldt eveneens dat zij prioriteit zouden moeten krijgen bij het krijgen van transportcapaciteit, omdat zij een groot algemeen belang dienen en daarmee van duidelijke meerwaarde zijn voor de maatschappij. Dit is ook de reden waarom zij aanvullende bescherming krijgen of eerder worden toegelaten tot het net op basis van de hierboven genoemde wet- en regelgeving.
131. Het prioriteringskader in het onderhavige besluit sluit (zoveel mogelijk) aan bij de bestaande prioriteringsregels die zijn vastgesteld door de Europese en nationale wetgever. De ACM wijst er daarbij echter op dat de bestaande prioriteringsregels vooral zijn bedoeld om bepaalde publieke of maatschappelijke functies te borgen bij storingen en uitval of door elektriciteitstransport en levering te borgen ondanks dat sprake is van congestie. Dat betekent niet automatisch dat deze partijen ook prioriteit dienen te krijgen bij het verlenen van transportcapaciteit bij vormen van schaarste. Dat is alleen het geval indien aangetoond kan worden dat bepaalde belangrijke publieke of maatschappelijke functies niet of onvoldoende zouden functioneren zonder aanvullende transportcapaciteit. In deze situatie kan voorrang gerechtvaardigd zijn.
132. Verder is van belang dat slechts aan een beperkt aantal partijen voorrang wordt gegeven op basis van een publieke of maatschappelijke functie. Alleen deze partijen dienen een groot algemeen belang. Het gaat primair om het goed functioneren van veiligheidsvoorzieningen en secundair om een beperkt aantal publieke of maatschappelijke basisbehoeften. Voor veiligheidsvoorzieningen geldt daarbij de hoogste prioriteit. Daarbij wijst de ACM erop dat het prioriteringskader en de partijen daarbinnen zijn vastgesteld na overleg met EZK, het IPO, de VNG en NBNL. Dat er slechts een beperkt aantal publieke en maatschappelijke belangen voorrang kunnen krijgen, hangt samen met de aard van prioriteren. Hoe beperkter het aantal belangen, hoe effectiever wordt geprioriteerd, waarbij ook van belang is dat hiermee wordt voorkomen dat andere partijen niet onevenredig last hebben van het prioriteringskader. Verder blijkt dit ook uit het feit dat op basis van het LAN alleen partijen die een groot algemeen belang dienen voorrang kunnen krijgen. Het aantal partijen dat een groot openbaar belang dient is, zoals eerder opgemerkt, naar zijn aard beperkt.

Conclusie

133. Vanuit Europese energiewetgeving en rechtspraak is het mogelijk om specifieke transportverzoeken te prioriteren, zolang voorrang objectief geschikt en evenredig is om de beoogde doelen te bereiken. In het licht van het bovenstaande stelt de ACM dat het in dit besluit opgenomen prioriteringskader verschillende legitieme doelen nastreeft.

6.3.2 Evenredigheidsbeginsel

134. Naast dat een verschil in behandeling een legitiem doel moet dienen, dient het verschil in behandeling objectief geschikt en evenredig te zijn om een bepaald doel te bereiken. De ACM licht dit hierna toe in relatie tot het prioriteringskader in dit besluit.

Objectief geschikt

135. Uit de Europese rechtspraak volgt ten eerste dat een verschil in behandeling objectief geschikt moet zijn om een bepaald nagestreefd doel (of doelen) te bereiken.
136. Het prioriteringskader in het onderhavige besluit geeft bij transportschaarste voorrang aan transportverzoeken van een beperkt aantal partijen die een groot algemeen belang dienen. Op deze wijze wordt geborgd dat transportverzoeken van partijen met een duidelijke publieke of maatschappelijke functie als eerste aan de beurt zijn bij het toekennen van transportcapaciteit. Zonder vorm van prioriteit zouden de transportverzoeken van deze partijen in een reguliere wachtrij belanden en op basis van FCFS worden toegekend. Bij transportschaarste is daarbij de kans groot

dat een transportverzoek pas kan worden ingewilligd na toepassing van congestiemanagement of na netverzwaring, afhankelijk van de positie in de wachtrij en de hoeveelheid nog beschikbare transportcapaciteit. Door voorrang te geven zorgt het prioriteringskader ervoor dat de schaarse transportcapaciteit voor de maatschappij als geheel op de meest wenselijke wijze wordt verdeeld. Het geven van voorrang is in algemene zin objectief geschikt om dit doel te bereiken.

137. Verder wijst de ACM erop dat het prioriteringskader vereist dat in een concreet geval wordt aangetoond dat een transportverzoek van bepaalde partijen daadwerkelijk bijdraagt aan een doel zoals opgenomen in het prioriteringskader. Dit kan niet worden aangenomen, maar moet worden aangetoond. Dit wordt geregeld via Bijlage 20, vierde lid, van de Netcode (zie ook paragraaf 6.2).
138. Partijen die een transportverzoek indienen bij de netbeheerder kunnen dit aantonen aan de hand van toegekende wettelijke taken en/of doelstellingen in specifieke wetten, bepalingen uit bestemmings- of omgevingsplannen of andere concrete bindende afspraken met de (de)centrale overheid. Hierbij dient steeds expliciet de koppeling te worden gemaakt met de categorisering en activiteiten binnen het in dit besluit opgenomen prioriteringskader. Daarnaast dienen partijen aan te kunnen tonen dat zij op korte termijn kunnen starten met hun project. Dit kunnen zijn bijvoorbeeld bewijzen door de benodigde vergunningen of eventueel vergunningsindicaties over te leggen bij hun transportverzoek. Indien een partij niet op korte termijn kan starten met een project dat onder het prioriteringskader valt, meent de ACM dat niet of onvoldoende kan worden vastgesteld dat het verlenen van voorrang concreet bijdraagt aan het door het prioriteringskader nagestreefde doel. Op basis van het prioriteringskader kan in deze gevallen geen voorrang worden gegeven. Vervolgens dient te worden getoetst of het verlenen van voorrang evenredig is.

Evenredig

139. Uit de Europese rechtspraak volgt verder dat het non-discriminatiebeginsel vereist dat het verschil in behandeling evenredig moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Dit houdt in dat het verschil niet verder mag gaan dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken.⁴³ De vraag daarbij is of het nagestreefde doel ook op een minder vergaande wijze bereikt kan worden dan via toepassing van het prioriteringskader.
140. Het prioriteringskader in dit besluit zorgt ervoor dat transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen bij transportschaarste prioriteit krijgen. Zoals hiervoor opgemerkt is het doel van het prioriteringskader om schaarse transportcapaciteit te verdelen op een manier die voor de maatschappij als geheel het meest wenselijk is. Het evenredigheidsbeginsel brengt de vraag met zich of dit doel ook op een andere, minder verstrekkend manier zou kunnen worden bereikt dan met het verlenen van voorrang.
141. Voorrang is evenredig als het inwilligen van het transportverzoek door de netbeheerder er aan bijdraagt dat een groot algemeen belang zoals opgenomen in het prioriteringskader tijdig kan worden gerealiseerd. De partij die een transportverzoek heeft ingediend, dient hiervoor bewijsstukken aan de netbeheerder over te leggen. Dit is opgenomen in Bijlage 20, vierde lid, van de Netcode en toegelicht in randnummers 95 tot en met 104. Daarnaast dient de partij die het transportverzoek heeft ingediend aan te tonen dat het publieke belang of maatschappelijke doel dat de partij dient, alleen kan worden verwezenlijkt door het verlenen van aanvullend transportvermogen. Concreet betekent dit dat de desbetreffende partij dient aan te tonen dat er geen ruimte is om bijvoorbeeld bedrijfsprocessen te schuiven naar dalmomenten waarop nog wel transportcapaciteit beschikbaar is of onderbouwt waarom zijn bedrijfsprocessen niet of onvoldoende flexibel zijn qua elektriciteitsbehoefte. Het is aan de indiener van het transportverzoek om deze punten te onderbouwen en te bewijzen. Het verlenen van voorrang zou niet evenredig zijn als de in het prioriteringskader opgenomen grote algemene belangen niet op korte termijn worden gediend of de indiener van het transportverzoek ook op een andere manier kan voorzien in zijn transportbehoefte. Het verlenen van voorrang schaadt in dat geval andere partijen, zonder dat kan worden vastgesteld dat het publieke of maatschappelijke belang daarmee is gediend.

⁴³ HvJ EU 29 september 2016, ECLI:EU:C:2016:732, punt 100.

142. In het licht van het voorgaande, acht de ACM de toepassing van het prioriteringskader in lijn met het evenredigheidsbeginsel.
143. De ACM merkt tot slot op dat als laatste dient te worden bepaald of voorrang op basis van het prioriteringskader ook evenredig is vanuit de omstandigheden van een concreet geval. Hoewel deze toets niet vooraf uit te voeren is, meent de ACM dat voorrang op basis van het prioriteringskader in beginsel evenredig is, omdat het prioriteringskader zorgvuldig tot stand is gekomen en het aantal partijen daarbinnen bewust beperkt is gehouden. Op deze wijze is verzekerd dat alleen partijen die daadwerkelijk een groot algemeen belang dienen voorrang kunnen krijgen.

Conclusie

144. In het licht van het voorgaande meent de ACM dat het verlenen van voorrang op basis van het prioriteringskader kan voldoen aan het evenredigheidsbeginsel, zolang kan worden vastgesteld dat voorrang geschikt en evenredig is om het door het prioriteringskader nagestreefde doel te bereiken. Hiervan is volgens de ACM sprake indien vastgesteld kan worden dat het inwilligen van een transportverzoek op korte termijn bijdraagt aan de realisatie van een groot algemeen belang zoals opgenomen in het prioriteringskader en aangetoond kan worden dat het toekennen van transportcapaciteit daartoe nodig is. In dit geval is het verlenen van voorrang aan een concreet transportverzoek van een partij die is opgenomen binnen het prioriteringskader in het onderhavige besluit, geschikt en in beginsel evenredig om het met het prioriteringskader nagestreefde doel te bereiken.

6.4 Moment van inzet van artikel 7.1, derde lid, van de Netcode

145. Het nieuw ingevoegde artikel 7.1, derde lid, van de Netcode is een *kan*-bepaling. Hiermee geeft de ACM de netbeheerders ruimte om af te kunnen wijken van FCFS. Dit is echter geen verplichting. De netbeheerder bepaalt of hij binnen het verzorgingsgebied waar sprake is van transportschaarste op basis van het prioriteringskader wenst af te wijken van FCFS. Hiervan zal naar verwachting sprake zijn wanneer sprake is van een wachtrij voor transportverzoeken. Zonder wachtrij is er immers geen noodzaak om af te wijken van FCFS.
146. De wachtrij voor transportverzoeken zal zich met name voordoen wanneer sprake is van een vorm van transportschaarste, bijvoorbeeld omdat een congestiegebied is aangekondigd. Een congestiegebied, als bedoeld in artikel 9.9, eerste lid, van de Netcode, is een geografisch afgebakend gebied waarvan de netbeheerder verwacht dat hij onvoldoende transportcapaciteit heeft om aan alle vraag naar transport te voldoen. Vanaf het moment dat de netbeheerder een vooraankondiging doet wordt een wachtrij voor transportverzoeken opgebouwd. De netbeheerder kan dan dus afwijken van FCFS op basis van het prioriteringskader, overeenkomstig artikel 7.1, derde lid, en Bijlage 20 van de Netcode. De aankondiging van een congestiegebied is echter geen vereiste om af te wijken van FCFS.
147. Zoals opgemerkt in randnummer 20 van dit besluit heeft een aantal netbeheerders in hun beantwoording op het informatieverzoek van de ACM aangegeven dat de verwachte ruimte voor prioritering relatief beperkt zal zijn binnen congestiegebieden. Een aantal netbeheerders heeft echter ook aangegeven dat na het afroepen van een congestiegebied niet effectief geprioriteerd kan worden. Ook hebben verschillende netbeheerders erop gewezen dat zij niet goed kunnen inschatten hoeveel capaciteit er vrijkomt met de toepassing van congestiemanagement. Daarom heeft de ACM besloten om de toepassing van artikel 7.1, derde lid, van de Netcode niet te koppelen aan het bestaan van een congestiegebied. De netbeheerder *kan* de mogelijkheid om af te wijken van FCFS benutten zodra er sprake is van een congestiegebied, maar dit is geen vereiste. Artikel 7.1, derde lid, van de Netcode kan worden ingezet in alle gevallen waarin er sprake is van een vorm van transportschaarste waardoor de netbeheerder een wachtrij voor transportverzoeken opbouwt.
148. De ACM beoogt hiermee een zo effectief mogelijke regeling met een zo groot mogelijke impact op de grote algemene belangen te creëren, zoals die zijn vastgesteld in het prioriteringskader.

Zolang er geen wachtrij is voor transportverzoeken heeft prioritering geen effect, omdat ieder verzoek om transport dat de netbeheerder ontvangt direct in behandeling kan worden genomen. Dit is echter niet het geval wanneer er sprake is van een vorm van transportschaarste waardoor er zich een wachtrij voor transportverzoeken opbouwt. Met onderhavig besluit wordt het dus mogelijk dat het prioriteringskader kan worden toegepast op reeds bestaande transportwachtrijen en toekomstige wachtrijen, los van de precieze oorzaak van de wachtrij. Op deze wijze heeft het prioriteringskader een zo groot mogelijk effect.

149. De ACM merkt tot slot op dat wanneer de netbeheerder overgaat op de situatie als bedoeld in artikel 7.1, derde lid, hij dat binnen het volledige verzorgingsgebied waar sprake is van transportschaarste consequent dient te doen. Indien de netbeheerder geen gebruik maakt van de mogelijkheid in artikel 7.1, derde lid van de Netcode, en dus niet afwijkt FCFS, dan dient dit voor partijen duidelijk te zijn. In artikel 7.1, vierde lid, van de Netcode is neergelegd dat de netbeheerder partijen die een transportverzoek indienen dient te informeren over of de netbeheerder gebruik maakt van de mogelijkheid in artikel 7.1, derde lid, van de Netcode.

6.5 Evaluatie

150. Aangezien het prioriteringskader uit dit besluit nieuw is en gevolgen heeft voor zowel (toekomstige) afnemers als netbeheerders, is de ACM voornemens om de praktische werkbaarheid en het effect van dit besluit te evalueren. De ACM zal in ieder geval een jaar na inwerkingtreding van dit besluit overgaan tot een evaluatie en de effecten van dit besluit vervolgens jaarlijks monitoren. Op deze wijze kan het effect van het prioriteringskader worden beoordeeld en kan worden vastgesteld of aanpassing van het kader nodig is. Hierdoor kan ook rekening worden gehouden met eventuele (onvoorziene) gevallen die niet zijn opgenomen in het prioriteringskader. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft, zal de ACM overgaan tot een wijziging van de Netcode.
151. De ACM neemt het voornemen tot evaluatie niet op in de nieuwe codetekst, omdat de Netcode zich richt tot de door netbeheerders jegens afnemers te hanteren voorwaarden. Met het nieuw ingevoegde artikel 7.1, vijfde lid, van de Netcode wordt wel de verplichting opgenomen voor netbeheerders om jaarlijks aan de ACM te rapporteren over de toepassing van Bijlage 20 van de Netcode. Hiermee kan de ACM het effect en de praktische werking van dit besluit monitoren. Voor het verzorgingsgebied waar de netbeheerder het prioriteringskader heeft ingezet dient hij in ieder geval de volgende informatie te verschaffen:
- 1) Hoeveel transportverzoeken in de wachtrij staan;
 - 2) Of, en zo ja, aan hoeveel partijen uit de wachtrij voorrang is verleend door de toepassing van het prioriteringskader en in welke categorieën die partijen vielen; en
 - 3) Wat het effect is van de toepassing van het prioriteringskader op de (positie en wachttijd van de) transportverzoeken in de wachtrij die niet binnen het prioriteringskader vallen.
152. De jaarlijkse rapportage betreft de periode van één kalenderjaar en dient jaarlijks uiterlijk op [PM – datum bekend bij vaststelling definitief besluit] aan de ACM te worden toegezonden.

7 Toets aan artikel 36, eerste lid, E-wet

153. Zoals toegelicht in het wettelijk kader in hoofdstuk 4 en paragraaf 2.1 van bijlage 1 bij dit besluit dient de ACM bij een besluit tot wijziging de belangen van de netbeheerders en afnemers als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de E-wet, in acht te nemen. Daarbij merkt de ACM op dat het nieuw ingevoegde artikel 7.1, eerste en tweede lid, van de Netcode reeds afgewogen zijn in een eerder besluit en slechts een verplaatsing van deze bepalingen in de Netcode zijn.⁴⁴ De ACM toetst

⁴⁴ Zie ook Strcrt. 2022, [14201](#), besluit met kenmerk ACM/UIT/577139.

in dit hoofdstuk daarom alleen het nieuw ingevoegde artikel 7.1, derde tot en met vijfde lid, en Bijlage 20 van de Netcode aan de belangen als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de E-wet.

154. Voor de netbeheerders komen deze belangen er op neer dat zij in staat moeten worden gesteld om hun wettelijke taken, zoals neergelegd in artikel 16 van de E-wet, op een doelmatige wijze uit te voeren, terwijl de veiligheid van de netten geborgd blijft. De ACM stelt dat deze belangen worden geborgd met de wijzigingen van de Netcode in dit besluit. Het nieuw ingevoegde artikel 7.1, derde lid tot en met vijfde lid, en Bijlage 20 van de Netcode gaan over de wijze waarop de netbeheerder zijn transporttaak uitvoert. Deze nieuwe bepalingen bieden de netbeheerder de mogelijkheid om transportverzoeken op een andere volgorde dan FCFS in behandeling te nemen. Dit betekent dus dat de (schaarse) transportcapaciteit op een andere manier wordt verdeeld over afnemers dan het geval zou zijn bij FCFS. Met een andere volgorde van behandeling van partijen in de wachtrij, komen de transporttaak, veiligheid van het net en het doelmatig handelen van netbeheerders niet in het geding. De ACM meent daarom dat dit besluit in lijn is met de belangen van de netbeheerders als bedoeld in artikel 36, eerste lid, van de E-wet.
155. Wat betreft de belangen van de afnemers vereist artikel 36, eerste lid, van de E-wet, dat de ACM bij een besluit tot wijziging van de Netcode rekening houdt met het doelmatig handelen van afnemers. Wanneer er sprake is van transportschaarste zijn er per definitie partijen die geen of pas in een latere fase transportcapaciteit toegekend krijgen door de netbeheerder. De wijzigingen uit dit besluit leiden er niet toe dat partijen minder transportcapaciteit toegekend krijgen, maar het gevolg zal zijn dat de bestaande transportcapaciteit prioritair wordt toegewezen aan partijen die een groot algemeen belang dienen. Door congestie-verzachtters altijd voorrang te verlenen kan het zelfs voorkomen dat uiteindelijk meer partijen toegang kunnen krijgen tot het net. Zoals in randnummer 65 is opgemerkt, geldt voor congestie-verzachtters namelijk dat andere partijen baat hebben bij een eventuele voorrang voor deze partijen. Prioritering van congestie-verzachtters zal ervoor zorgen dat het net efficiënter wordt benut, waardoor meer energie getransporteerd kan worden, dan wanneer deze prioritering niet aanwezig zou zijn. Dit draagt bij aan het belang van het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening als bedoeld in artikel 36, eerste lid, onderdeel b, E-wet, en aan het belang van de bevordering van het doelmatig handelen van afnemers als bedoeld in artikel 36, eerste lid, onderdeel d, E-wet.
156. Tot slot wordt met dit besluit geregeld dat transportverzoeken van partijen die een groot algemeen belang dienen, zoals die zijn vastgesteld in het prioriteringskader, voorrang krijgen ten opzichte van partijen die dat niet doen. De voorwaarden waaronder deze partijen in dit besluit voorrang krijgen zijn objectief, evenredig en non-discriminatoir, als bedoeld in artikel 36, tweede lid, E-wet. De ACM heeft dit in paragraaf 6.3 van dit besluit nader toegelicht.

8 Reactie op ontvangen zienswijzen

157. [PM]

's-Gravenhage,
Datum:

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze,

Drs. M.R. Leijten
Bestuurslid

Bijlage 1 – Wettelijk kader

In deze bijlage zijn de Europese en nationaalrechtelijke bepalingen opgenomen waar in het besluit naar wordt verwezen.

1. Europees wettelijk kader

1.1 Richtlijnen

1.1.1 Elektriciteitsrichtlijn

Artikel 1 (Onderwerp)

Bij deze richtlijn worden, met het oog op het scheppen van echt geïntegreerde, concurrerende, consumentgerichte en flexibele, eerlijke en transparante elektriciteitsmarkten in de Unie, gemeenschappelijke regels vastgesteld voor de productie, de transmissie, de distributie, de energieopslag en de levering van elektriciteit, alsook regels voor de bescherming van de consumenten.

Steunend op de voordelen van een geïntegreerde markt, is deze richtlijn erop gericht de consument betaalbare, transparante energieprijzen en -kosten, een hoge mate van voorzieningszekerheid en een soepele overgang naar een duurzaam koolstofarm energiesysteem te bieden. De richtlijn stelt belangrijke regels vast met betrekking tot de organisatie en de werking van de elektriciteitssector van de Unie, met name regels betreffende empowerment en bescherming van consumenten, betreffende de open toegang tot de geïntegreerde markt, betreffende de toegang van derde partijen tot de transmissie- en distributie-infrastructuur, ontvlechtigingsvoorschriften, en regels betreffende de onafhankelijkheid van regulerende instanties in de lidstaten.

In deze richtlijn worden de manieren vastgesteld voor samenwerking tussen de lidstaten, regulerende instanties en transmissiesysteembeheerders om een volledig onderling verbonden interne markt voor elektriciteit tot stand te brengen waarmee de integratie van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen, de vrije mededinging en de voorzieningszekerheid worden bevorderd.

Artikel 6, eerste en tweede lid (Toegang van derden)

1. De lidstaten dragen zorg voor de invoering van een systeem voor toegang van derden tot de transmissie- en distributiesystemen, gebaseerd op bekendgemaakte tarieven die voor alle afnemers gelden en die objectief worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen systeemgebruikers. De lidstaten zorgen ervoor dat deze tarieven of de aan de berekening daarvan ten grondslag liggende methoden voorafgaand aan hun toepassing worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 59 en dat deze tarieven en, wanneer alleen de methoden zijn goedgekeurd, de methoden worden bekendgemaakt voordat zij in werking treden.
2. De beheerder van een transmissie- of distributiesysteem kan de toegang weigeren wanneer hij niet over de nodige capaciteit beschikt. De weigering wordt naar behoren met redenen omkleed, waarbij met name het bepaalde in artikel 9 in acht wordt genomen op basis van objectieve, technisch en economisch onderbouwde criteria. De lidstaten of, indien de lidstaten hierin voorzien, de regulerende instanties van die lidstaten zorgen ervoor dat deze criteria op coherente wijze worden toegepast en dat de systeemgebruiker aan wie toegang is geweigerd, gebruik kan maken van een geschillenbeslechtsprocedure. De regulerende instantie zorgt er tevens voor dat, waar van toepassing en wanneer de toegang wordt geweigerd, de transmissie- of distributiesysteembeheerder relevante informatie verstrekt over de voor de versterking van het net vereiste maatregelen. Die informatie wordt verstrekt in alle gevallen waarin toegang tot oplaadpunten werd geweigerd. Aan degene die om dergelijke informatie verzoekt, kan een redelijke vergoeding in rekening worden gebracht die de aan de verstrekking van die informatie verbonden kosten weerspiegelt.

[...]

Artikel 9, tweede lid (Openbardienstverplichtingen)

[...]

2. Met volledige inachtneming van de toepasselijke bepalingen van het VWEU, en met name artikel 106, mogen de lidstaten in het algemeen economisch belang aan elektriciteitsbedrijven openbardienstverplichtingen opleggen, die betrekking kunnen hebben op de zekerheid, waaronder de voorzieningszekerheid, de regelmaat, de kwaliteit en de prijs van de leveringen zijn begrepen, alsmede op de bescherming van het milieu, met inbegrip van energie-efficiëntie, energie uit hernieuwbare bronnen en bescherming van het klimaat. Deze verplichtingen zijn duidelijk gedefinieerd, transparant, niet-discriminerend en controleerbaar en waarborgen de gelijke toegang voor elektriciteitsbedrijven van de Unie tot nationale consumenten waarborgen. Openbardienstverplichtingen die verband houden met de prijsstelling voor de levering van elektriciteit voldoen aan de vereisten van artikel 5 van deze richtlijn.

Artikel 27 (Universele dienstverlening)

1. De lidstaten waarborgen dat alle huishoudelijke afnemers en, indien zij dat dienstig achten, kleine ondernemingen, aanspraak kunnen maken op universele dienstverlening, dat wil zeggen het recht op levering van elektriciteit van een bepaalde kwaliteit tegen concurrerende, eenvoudig en duidelijk vergelijkbare, doorzichtige en niet-discriminerende prijzen op hun grondgebied. Om de universele dienstverlening te waarborgen, kunnen de lidstaten een noodleverancier aanwijzen. De lidstaten verplichten distributiesysteembeheerders om afnemers op hun net aan te sluiten overeenkomstig de voorwaarden en tarieven die zijn vastgesteld volgens de procedure van artikel 59, lid 7. Deze richtlijn weerhoudt de lidstaten er niet van om de marktpositie van de huishoudelijke afnemers en kleine en middelgrote niet-huishoudelijke afnemers te versterken door de mogelijkheden voor de vrijwillige gezamenlijke vertegenwoordiging voor die groep afnemers te bevorderen.

2. Aan lid 1 wordt uitvoering gegeven op transparante en niet-discriminerende wijze en zonder een belemmering te vormen voor de in artikel 4 voorgeschreven vrije keuze van leverancier.

Artikel 31, tweede lid (Taken van distributiesysteembeheerders)

[...]

2. De distributiesysteembeheerder mag in geen geval tussen gebruikers of categorieën systeemgebruikers discrimineren, met name niet ten gunste van verwante bedrijven.

[...]

Artikel 40, aanhef eerste lid, onderdeel f (Taken van transmissiesysteembeheerders)

1. Elke transmissiesysteembeheerder heeft de volgende verantwoordelijkheden:

[...]

f) zich onthouden van discriminatie tussen systeemgebruikers of categorieën systeemgebruikers, met name van die ten gunste van verwante bedrijven;

[...]

Artikel 59, zevende lid, onderdeel a (Taken en bevoegdheden van de regulerende instanties)

[...]

7. Behalve in gevallen waarin ACER bevoegd is om de voorwaarden of methoden voor de tenuitvoerlegging van de netcodes en richtsnoeren uit hoofde van hoofdstuk VII van Verordening (EU) 2019/943 op grond van artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) 2019/942 vanwege hun gecoördineerde karakter vast te stellen of goed te keuren, zijn de regulerende instanties bevoegd voor de vaststelling of de voldoende ruim aan de inwerkingtreding voorafgaande goedkeuring van ten minste de nationale methoden voor het berekenen of vastleggen van de voorwaarden inzake: a) de aansluiting op en toegang tot nationale netten, inclusief de transmissie- en distributietarieven of de methoden daarvoor; die tarieven of methoden maken het mogelijk dat de noodzakelijke investeringen in de netten op een zodanige wijze worden uitgevoerd dat deze investeringen de levensvatbaarheid van de netten kunnen waarborgen;

[...]

1.1.3 Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en Richtlijn 2003/30/EG

Considerans, punt 60

[...]

(60) Voorrang inzake toegang en gewaarborgde toegang voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen is van belang om hernieuwbare energiebronnen in de interne markt voor elektriciteit te integreren, en is in overeenstemming met artikel 11, lid 2, en een verdere uitwerking van artikel 11, lid 3, van Richtlijn 2003/54/EG. De voorschriften inzake de instandhouding van de betrouwbaarheid en veiligheid van het net en de dispatching kunnen naargelang de kenmerken van het nationale net en de veilige werking daarvan verschillen. Voorrang inzake nettoegang biedt de producenten van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen de verzekering dat zij te allen tijde wanneer de bron beschikbaar is de elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen overeenkomstig de connectieregels zullen kunnen verkopen en transporteren. Wanneer elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen geïntegreerd worden in de „spotmarkt”, zorgt gegarandeerde toegang ervoor dat alle verkochte en gesteunde elektriciteit toegang krijgt tot het net en dat een maximale hoeveelheid elektriciteit uit hernieuwbare bronnen van de op het net aangesloten installaties wordt gebruikt. Dit houdt geenszins de verplichting in dat lidstaten aankoopverplichtingen voor energie uit hernieuwbare bronnen moeten steunen of invoeren. In andere systemen wordt voor elektriciteit uit hernieuwbare bronnen gewoonlijk een vaste prijs vastgesteld, gewoonlijk in combinatie met een aankoopverplichting voor de systeembeheerder. In dit geval is reeds voorrang inzake toegang gegeven.

[...]

Artikel 16, tweede lid, aanhef en onderdeel c (Toegang tot en beheer van de netwerken)

[...]

2. Met inachtneming van de voorschriften inzake de instandhouding van de betrouwbaarheid en veiligheid van het net, die gebaseerd zijn op transparante, niet-discriminerende door de bevoegde nationale autoriteiten vastgestelde criteria:

[...]

c) zorgen de lidstaten ervoor dat transmissiesysteembeheerders bij de dispatching van elektriciteitsopwekkingsinstallaties voorrang geven aan opwekkingsinstallaties die gebruikmaken van hernieuwbare energiebronnen, voor zover het veilige beheer van het nationale elektriciteitssysteem dit toelaat en dit gebeurt op basis van transparante en niet-discriminerende criteria. De lidstaten zorgen ervoor dat passende netwerk- en marktgerelateerde beheersmaatregelen worden getroffen om de belemmeringen voor uit hernieuwbare energiebronnen geproduceerde elektriciteit tot een minimum te beperken. Indien er ten aanzien van hernieuwbare energiebronnen substantiële beperkende maatregelen worden genomen om de veiligheid van het nationale elektriciteitssysteem en de energievoorzieningszekerheid te garanderen, zorgen de lidstaten ervoor dat de verantwoordelijke systeembeheerders deze maatregelen rapporteren aan de bevoegde regelgevende autoriteit en dat zij aangeven welke corrigerende voorzieningen zij denken te treffen om ongewenste beperkingen te voorkomen.

1.2 Verordeningen

1.2.1 Elektriciteitsverordening

Considerans, punt 2 en 3

[...]

(2) De energie-unie is erop gericht de eindafnemers — huishoudens en bedrijven — veilige, zekere, duurzame, concurrerende en betaalbare energie te verschaffen. Historisch gezien werd het elektriciteitssysteem gedomineerd door verticaal geïntegreerde monopolies die vaak in overheidsbezit waren en die over grote, kerncentrales of met fossiele brandstoffen gestookte centrales beschikten. Met

de interne markt voor elektriciteit, die sinds 1999 geleidelijk tot stand is gebracht, wordt beoogd alle consumenten in de Unie — zowel particulieren als bedrijven — echte keuzevrijheid te bieden, nieuwe kansen voor het bedrijfsleven te scheppen en grensoverschrijdende handel te bevorderen, teneinde efficiëntieverbeteringen, concurrerende prijzen en een betere dienstverlening te bewerkstelligen en de voorzieningszekerheid en duurzaamheid in de hand te werken. De interne markt voor elektriciteit heeft voor scherpere concurrentie gezorgd, met name op groothandelsniveau, en voor een toename van de zoneoverschrijdende handel. Deze interne markt blijft de basis voor een efficiënte energiemarkt.

(3) Het energiesysteem van de Unie maakt momenteel de grootste verandering in decennia door en de markt voor elektriciteit staat centraal in dat proces. Het gemeenschappelijk doel van de decarbonisatie van het energiesysteem zorgt voor nieuwe mogelijkheden en uitdagingen voor de marktdeelnemers. Tegelijkertijd maken technologische ontwikkelingen nieuwe vormen van afnemersparticipatie en grensoverschrijdende samenwerking mogelijk.

[...]

Artikel 1, aanhef en onderdeel a (Onderwerp en werkingssfeer)

Deze verordening beoogt:

a) de basis tot stand te brengen waarmee de doelstellingen van de Europese energie-unie, en met name het klimaat- en energiekader 2030, efficiënt worden verwezenlijkt door het mogelijk te maken dat de markt signalen afgeeft voor meer efficiëntie, een groter aandeel van hernieuwbare energiebronnen, voorzieningszekerheid, flexibiliteit, duurzaamheid, decarbonisatie en innovatie;

[...]

1.2.2 Verordening Gasleveringszekerheid

Considerans, punt 23, 24 en 38

[...]

(23) Bepaalde afnemers, waaronder huishoudens en afnemers die essentiële sociale diensten verlenen, zijn bijzonder kwetsbaar en moeten mogelijk worden beschermd tegen de negatieve effecten van verstoringen van de gaslevering. Een definitie van dergelijke beschermde afnemers mag niet in strijd zijn met de solidariteitsmechanismen van de Unie.

(24) Het is wenselijk de definitie van door het solidariteitsmechanisme beschermde afnemers te beperken. Dit omdat de lidstaten ertoe gehouden zijn solidariteit te verstrekken in uitzonderlijke omstandigheden en om in essentiële behoeften te voorzien. De definitie van door solidariteit beschermde afnemers mag dan ook alleen betrekking hebben op huishoudens, en onder bepaalde voorwaarden ook op bepaalde essentiële sociale diensten en stadsverwarmingsinstallaties. Daarom kunnen lidstaten gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp en diensten inzake veiligheid overeenkomstig dat kader als door solidariteit beschermde afnemers behandelen, ook indien het om overheidsdiensten gaat.

[...]

(38) Zoals aangetoond in het kader van de stresstesttoefening van oktober 2014, is solidariteit noodzakelijk om de gasleveringszekerheid in de Unie te waarborgen. Solidariteit zorgt ervoor dat de effecten gelijkjer worden verspreid en beperkt de algemene gevolgen van een ernstige verstoring. Het solidariteitsmechanisme is bedoeld om extreme situaties op te vangen waarbij de levering aan door solidariteit beschermde afnemers, die geldt als een essentiële behoefte en een noodzakelijke prioriteit, in het gedrang is in een lidstaat. Solidariteit waarborgt samenwerking met meer kwetsbare lidstaten. Tegelijkertijd is solidariteit een uiterste middel dat alleen aan de orde is in een noodsituatie en onder restrictieve voorwaarden. Indien in een bepaalde lidstaat een noodsituatie wordt afgekondigd, moet daarom een gefaseerde en evenredige aanpak worden gevolgd om de gasleveringszekerheid te waarborgen. Eerst dient de lidstaat die de noodsituatie heeft afgekondigd, alle noodmaatregelen uit zijn noodplan te nemen om de gaslevering aan zijn door solidariteit beschermde afnemers veilig te stellen. Tegelijkertijd moeten, indien de lidstaat die de noodsituatie heeft afgekondigd verklaart dat grensoverschrijdende maatregelen nodig zijn, alle lidstaten die een verhoogde leveringsnorm hebben opgelegd deze tijdelijk verlagen tot de normale leveringsnorm om meer liquiditeit in de gasmarkt te brengen. Indien genoemde twee reeksen maatregelen niet voor de nodige toevoer zorgen, moeten

rechtstreeks met elkaar verbonden lidstaten solidariteitsmaatregelen treffen om door solidariteit beschermde afnemers in de lidstaat die de noodsituatie doormaakt op verzoek van die lidstaat van gas te voorzien. Dergelijke solidariteitsmaatregelen moeten erin bestaan dat de gaslevering aan afnemers die niet door solidariteit beschermd zijn op het grondgebied van de solidariteit verstrekkende lidstaat beperkt wordt of stopgezet wordt om gasvolumes vrij te maken voor zover dat nodig is en zolang de gaslevering aan door solidariteit beschermde afnemers in de om solidariteit verzoekende lidstaat niet is verzekerd. Niets in deze verordening mag in die zin worden begrepen dat een lidstaat ertoe verplicht of gemachtigd zou worden in een andere lidstaat openbaar gezag uit te oefenen.

[...]

Artikel 2, aanhef en vierde, vijfde en zesde lid (Definities)

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

4. „essentiële sociale dienst”: een dienst in verband met gezondheidszorg, essentiële sociale zorg, noodhulp, veiligheid, onderwijs- of openbaar bestuur;
5. „beschermde afnemer”: een huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemer en daarnaast, indien de betrokken lidstaat daartoe beslist, eventueel ook, voor zover de onder a) en b) bedoelde ondernemingen of diensten samen niet meer dan 20 % van het totale jaarlijkse eindgebruik van gas in die lidstaat vertegenwoordigen:
 - a) kleine en middelgrote ondernemingen, op voorwaarde dat zij op een gasdistributienet zijn aangesloten;
 - b) essentiële sociale diensten, op voorwaarde dat zij op een gasdistributie- of -transmissienet zijn aangesloten;
 - c) stadsverwarmingsinstallaties, voor zover zij verwarming leveren aan huishoudelijke afnemers, kleine en middelgrote ondernemingen of essentiële sociale diensten, op voorwaarde dat deze installaties niet kunnen omschakelen op andere brandstoffen dan gas;
6. „door solidariteit beschermde afnemer”: een huishoudelijke, op een gasdistributienet aangesloten afnemer; het kan ook een of beide van de volgende inhouden:
 - a) stadsverwarmingsinstallaties, voor zover zij in de betrokken lidstaat beschermde afnemers zijn en uitsluitend voor zover zij huishoudelijke afnemers of essentiële sociale diensten van verwarming voorzien, met uitzondering van onderwijs- en overheidsdiensten, en/of
 - b) essentiële sociale diensten, voor zover zij in de betrokken lidstaat beschermde afnemers zijn, met uitzondering van onderwijs- en overheidsdiensten;

[...]

1.2.3 Verordening (EU) 2022/2577 van de Raad van 22 december 2022 tot vaststelling van een kader om de inzet van hernieuwbare energie te versnellen

Artikel 3 (Hoger openbaar belang)

1. De planning, bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen, de aansluiting ervan op het net, het bijbehorende net zelf of opslagactiva worden geacht van hoger openbaar belang te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen, wanneer rechtmatige belangen in het afzonderlijke geval worden afgewogen voor de toepassing van artikel 6, lid 4, en artikel 16, lid 1, punt c), van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad (5), artikel 4, lid 7, van Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad (6) en artikel 9, lid 1, punt a), van Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad (7). De lidstaten kunnen de toepassing van die bepalingen beperken tot bepaalde delen van hun grondgebied, tot bepaalde soorten technologieën of tot projecten met bepaalde technische kenmerken, overeenkomstig de prioriteiten die zijn vastgelegd in hun geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat bij de plannings- en vergunningsprocedure voorrang wordt gegeven aan de bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen en de daarmee verband houdende ontwikkeling van netwerkinfrastructuur wanneer in individuele gevallen rechtmatige belangen worden afgewogen, in ieder geval voor projecten die van hoger openbaar belang worden geacht. Ter zake van beschermde soorten geldt de vorige zin alleen indien en voor zover

passende instandhoudingsmaatregelen voor soorten worden getroffen die bijdragen tot het behouden of herstellen van de populaties in een gunstige staat van instandhouding, en voor dat doel voldoende financiële middelen en gebieden ter beschikking worden gesteld.

2. Nationaal wettelijk kader

2.1 Elektriciteitswet 1998

Artikel 16, eerste en tweede lid

1. De netbeheerder heeft in het kader van het beheer van de netten in het voor hem krachtens artikel 36 of 37 vastgestelde gebied tot taak:

[...]

- d) op de grondslag van artikel 23 derden te voorzien van een aansluiting op de netten;
- f) op de grondslag van artikel 24 ten behoeve van derden transport van elektriciteit uit te voeren;

[...]

Artikel 23

1. De netbeheerder is verplicht degene die daarom verzoekt te voorzien van een aansluiting op het door hem beheerde net tegen een tarief en tegen andere voorwaarden die in overeenstemming zijn met de paragrafen 5 en 6 van dit hoofdstuk. De netbeheerder verstrekt degene die om een aansluiting op het net verzoekt een gedetailleerde en volledige opgave van de uit te voeren werkzaamheden en de te berekenen kosten van de handelingen, onderscheiden in artikel 28, eerste lid.

2. [...]

3. De netbeheerder onthoudt zich van iedere vorm van discriminatie tussen degenen jegens wie de verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt.

4. [...].

Artikel 24

1. De netbeheerder is verplicht aan degene die daarom verzoekt een aanbod te doen om met gebruikmaking van het door hem beheerde net ten behoeve van de verzoeker transport van elektriciteit uit te voeren tegen een tarief en tegen andere voorwaarden die in overeenstemming zijn met de paragrafen 5 en 6 van dit hoofdstuk.

2. De verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt niet voor zover de netbeheerder voor het gevraagde transport redelijkerwijs geen capaciteit ter beschikking heeft. Een weigering transport uit te voeren als bedoeld in de vorige volzin is met redenen omkleed. De netbeheerder verschaft degene aan wie transport is geweigerd desgevraagd en ten hoogste tegen kostprijs de relevante gegevens over de maatregelen die nodig zijn om het net te versterken. Indien ten aanzien van duurzame elektriciteit een weigering transport uit te voeren als bedoeld in de eerste volzin plaatsvindt, meldt de netbeheerder dit aan de Autoriteit Consument en Markt, waarbij de netbeheerder aangeeft welke maatregelen worden genomen om toekomstige weigeringen te voorkomen.

3. De netbeheerder onthoudt zich van iedere vorm van discriminatie tussen degenen jegens wie de verplichting, bedoeld in het eerste lid, geldt.

Artikel 31, eerste lid, aanhef en onderdeel a

1. Met inachtneming van de in artikel 26b bedoelde regels en hetgeen is gesteld bij of krachtens verordening 2019/943 zenden de gezamenlijke netbeheerders aan de Autoriteit Consument en Markt een voorstel voor de door hen jegens afnemers te hanteren voorwaarden met betrekking tot:

- a) de wijze waarop netbeheerders en afnemers alsmede netbeheerders zich jegens elkaar gedragen ten aanzien van het in werking hebben van de netten, het voorzien van een aansluiting op het net en het uitvoeren van transport van elektriciteit over het net,

[...]

Artikel 32, tweede lid

[...]

2. Indien naar haar oordeel wijziging van de tariefstructuren of de voorwaarden, bedoeld in de artikelen 27 en 31, noodzakelijk is, zendt de Autoriteit Consument en Markt een ontwerp van een besluit tot wijziging van de tariefstructuren of de voorwaarden aan de gezamenlijke netbeheerders en de representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt.

[...]

Artikel 36, eerste en tweede lid

1. De Autoriteit Consument en Markt stelt de tariefstructuren en voorwaarden vast met inachtneming van:

- a) het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders als bedoeld in artikel 27, 31 of 32 en de resultaten van het overleg, bedoeld in artikel 33, eerste lid,
- b) het belang van het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening,
- c) het belang van de bevordering van de ontwikkeling van het handelsverkeer op de elektriciteitsmarkt,
- d) het belang van de bevordering van het doelmatig handelen van afnemers
- e) het belang van een goede kwaliteit van de dienstverlening van netbeheerders,
- f) het belang van een objectieve, transparante en niet discriminatoire handhaving van de energiebalans op een wijze die de kosten weerspiegelt,
- g) de in artikel 26b bedoelde regels,
- h) hetgeen is gesteld bij of krachtens verordening 2019/943 en de richtlijn en
- i) artikel 15 van richtlijn 2012/27/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende energie-efficiëntie, tot wijziging van Richtlijnen 2009/125/EG en 2010/30/EU en houdende intrekking van de Richtlijnen 2004/8/EG en 2006/32/EG (PbEU 2012, L 315).

2. De Autoriteit Consument en Markt stelt de voorwaarden niet vast dan nadat zij zich met inachtneming van artikel 5 van de richtlijn ervan vergewist heeft dat de voorwaarden de interoperabiliteit van de netten garanderen en objectief, evenredig en niet-discriminatoire zijn, alsmede voor zover dat op grond van de notificatierichtlijn noodzakelijk is, aan de Europese Commissie in ontwerp zijn meegedeeld en de van toepassing zijnde termijnen, bedoeld in artikel 6 van de notificatierichtlijn, zijn verstreken.

[...]

2.2 Lagere regelgeving

2.2.1 Regeling inzake tariefstructuren en voorwaarden elektriciteit

Artikel 22

1. De voorwaarden, bedoeld in artikel 31, eerste lid, onderdelen a, g en i, van de wet, bepalen dat de netbeheerders, met uitzondering van de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet, afschakel- en herstelplannen opstellen met het oog op storingen of dreigende storingen in de elektriciteitsvoorziening.

2. De voorwaarden bepalen dat de afschakel- en herstelplannen gericht zijn op het instandhouden van de elektriciteitsvoorziening, het voorkomen van ernstige schade aan het net of de elektrotechnische infrastructuur en het voorkomen van uitbreiding van een stroomstoring.

3. De voorwaarden bepalen dat in de afschakel- en herstelplannen de volgende prioriteitsvolgorde is opgenomen:

- a. openbare orde en veiligheid, volksgezondheid;
- b. kritische processen industrie, nuts- en basisvoorzieningen;
- c. overige industrie, openbare gebouwen, bedrijven en consumenten;
- d. De voorwaarden bepalen dat deze volgorde in geval van storingen of dreigende storingen wordt gehanteerd voor zover dat technisch mogelijk is.

4. De voorwaarden bepalen dat de afschakel- en herstelplannen zijn toegespitst op regionale omstandigheden.

5. De voorwaarden bepalen dat de afnemers in staat worden gesteld kennis te nemen van de afschakel- en herstelplannen.

In de toelichting bij artikel 22 (Stcrt. 2005, nr. 9, p. 10-11) wordt opgemerkt:

“Het eerste lid van dit artikel verplicht de regionale netbeheerders tot het opstellen van afschakel- en herstelplannen voor het geval de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet belasting moet afschakelen voor het handhaven van de balans of voor het geval van plotselinge stroomstoringen. Deze plannen kunnen zowel technische als maatschappelijke criteria bevatten. Zoals gemeld in de genoemde brief aan de Tweede Kamer van 16 juni 2004, is het gewenst dat de maatschappelijke criteria die de regionale netbeheerders toepassen in deze afschakel- en herstelplannen meer worden geharmoniseerd. Het tweede en derde lid voorzien daarin. Het toepassen van maatschappelijke criteria is mogelijk in de voorprogrammering van geautomatiseerde afschakeling of bij een langzaam oplopend capaciteitstekort, bijvoorbeeld als gevolg van een gebrek aan koelwater. Ook bij het herstellen van de stroomvoorziening is het toepassen van maatschappelijke criteria in principe mogelijk. In alle gevallen geldt echter dat de technische randvoorwaarden leidend zijn om grootschalige stroomuitval en schade aan energie-installaties en -infrastructuur te voorkomen (zie slotzin derde lid). De hoogste prioriteit wordt in het derde lid gegeven aan openbare orde, veiligheid en volksgezondheid. Dit betekent dat deze categorie in beginsel als laatste wordt afgeschakeld en bij het herstel als eerste weer wordt voorzien van elektriciteit. Hierbij valt te denken aan ziekenhuizen, zorginstellingen, politiebureaus en gevangenis. De tweede categorie betreft kritische processen in de industrie. Het gaat hier bijvoorbeeld om processen waarbij een stroomonderbreking grote risico's met zich meebrengt ten aanzien van het milieu of mogelijk (andere) onherstelbare schade veroorzaakt. Ook vallen nuts- en basisvoorzieningen hieronder, zoals drinkwater, waterhuishouding, riolering, communicatie en openbaar vervoer. Onder de derde categorie vallen de overige afnemers, zoals kleinverbruikers, openbare gebouwen en bedrijven. Binnen de categorieën wordt eventuele prioritering overgelaten aan de netbeheerders zelf. Gezien de technische factoren die van invloed zijn en de sterk verschillende lokale en regionale situatie, zijn de maatschappelijke criteria in het derde lid algemeen geformuleerd. Het is de verantwoordelijkheid van de netbeheerders om deze criteria in samenwerking met de decentrale overheden, primair de Commissarissen van de Koningin, nader in te vullen en toe te spitsen op de regionale omstandigheden en vast te leggen in de afschakel- en herstelplannen (zie het vierde lid).”

2.2.2 Netcode Elektriciteit

Artikel 9.9

1. De netbeheerder meldt op grond van artikel 9.6, eerste lid of artikel 9.7, eerste lid door middel van een vooraankondiging op de in artikel 9.8 bedoelde website dat er voor een afgebakend en duidelijk gedefinieerd gebied dat geen kritiek netwerkelement omvat overeenkomstig artikel 2(69) van de Verordening (EU) 2019/943, sprake kan zijn van een tekort aan beschikbare transportcapaciteit.
[...]

Artikel 9.43

1. Deze paragraaf bevat de uitvoeringsregels voor congestiemanagement met inzet van capaciteitsbeperking en niet-marktgebaseerde redispatch.
[...]

4. Congestiemanagement volgens deze paragraaf is niet van toepassing op aansluitingen in het desbetreffende congestiegebied:

- a. van vitale processen zoals gepubliceerd door de Nationale Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid met uitzondering van elektriciteitsproductie-installaties; en
- b. van installaties van de Dienst Justitiële Inrichtingen, ziekenhuizen en openbaar vervoersbedrijven waarbij het substantieel en ongepland wijzigen van het beschikbare transportvermogen direct van invloed is op het functioneren van maatschappelijke voorzieningen.

5. Ten behoeve van een juiste uitvoering van het vierde lid brengen aangeslotenen die menen te beschikken over een aansluiting in het congestiegebied waarop het vierde lid, onderdeel a of b, van toepassing is, de netbeheerder daarvan op de hoogte.
[...]

