Autoriteit Consument en Markt
Directie Energie
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

Utrecht, 04-10-2023

Betreft: Zienswijze op Ontwerpbesluit codewijziging voor de prioriteringsruimte bij transportverzoeken, zaaknummer ACM/23/182341

Geachte lezer,

Op 13 juli 2023 heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) het *Ontwerp Codebesluit Prioriteringsruimte Transportverzoeken* (zaaknummer ACM/23/182341) ter consultatie voorgelegd, waarmee het mogelijk wordt om af te wijken van First Come First Served (FCFS). De gemeenten Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Amsterdam (G4) zijn blij met deze stap en danken de ACM voor het mogelijk maken van, en richting geven aan, het maatschappelijk prioriteren van transportcapaciteit op het elektriciteitsnet, om hiermee het probleem van een vol stroomnetwerk (netcongestie) te beperken. Al zijn we ons er ook van bewust dat elk prioriteringskader kansen, maar ook nadelen heeft.

## Context

In de G4 hebben we – voor sommige meer recent en urgenter dan voor andere – netcongestie op verschillende manieren voorbij zien komen. In het Rotterdamse Havengebied en de dorpen Rozenburg, Hoogvliet, Pernis en Hoek van Holland is netcongestie, als gevolg van het elektrificeren van de energievraag in de industrie, afgekondigd. In Amsterdam is momenteel op zeven onderstations netcongestie afgekondigd en staan vele ontwikkelingen in de wachtrij. In november 2022 heeft TenneT voor de hele provincie Utrecht congestie op afname voor grootverbruik afgekondigd. In juni 2023 waarschuwden de netbeheerders TenneT en Stedin daarnaast dat de fysieke grenzen van het Utrechtse elektriciteitsnet in zicht komen. Dit heeft tot mogelijk gevolg dat ook (nieuwe) kleinverbruikersaansluitingen geraakt kunnen worden door de congestie. Den Haag kan in de nabije toekomst ook te maken krijgen met netcongestie.

Op nationaal en lokaal niveau wordt het steeds duidelijker dat in de komende jaren stroom voor alle verbruikers, dus voor bedrijven, instanties én burgers, minder vanzelfsprekend zal zijn dan dit tot nu toe is geweest.

## Indeling Zienswijze G4

Als G4 hebben we het *Ontwerp Codebesluit* met belangstelling gelezen. Het is een waardevol instrument om de maatschappelijke impact van netcongestie te beperken. Wij zijn dan ook overwegend positief over de inhoud van het *Ontwerp Codebesluit* en zien we het als een grote stap in de goede richting. Echter, we zien ook dat het ontwerp sommige belangrijke uitsluit en dat er In

tijden van netcongestie meer nodig is om leefbare steden te kunnen realiseren. Daarnaast stellen we een aantal vraagtekens bij het proces en de uitvoering van het kader.

De G4 maakt daarom graag gebruik van de consultatieperiode om op het *Ontwerp codebesluit* te reageren. In deze reactie bundelen wij onze gezamenlijke punten van aandacht, additionele vragen en beoogde aanpassingen voor het *Ontwerp Codebesluit Prioriteringsruimte Transportverzoeken*, op basis van de volgende indeling:

1. Consultatievraag 1 - SBI codes en woningbouw
2. Consultatievraag 2 - Proces
    a. Verantwoordelijkheid netbeheerder
    b. Kan-bepaling
    c. Prioriteringskader inzetten om laatst beschikbare vermogen te verdelen
    d. Uitvoeringslasten
    e. Controle
    f. Lokaal maatwerk
3. Consultatievraag 3 - Aansluitingen
4. Additionele input op publicatie
    a. Stimulering flexibel netgebruik
    b. Verduurzamen
    c. Reserveren

## Consultatievraag 1 – SBI-codes en woningbouw

**Keuze voor SBI-codes (vraag 1a)**
We begrijpen de keuze om het prioriteringskader op basis van SBI-codes in te delen. We wijzen er echter ook op dat hieraan haken en ogen zitten, waarvoor aandacht nodig is in de geplande evaluatie.

Zo wordt bijvoorbeeld voor bestaande aanvragers uitgegaan van de SBI-code die de aanvrager had vóór maart 2023. Echter voor nieuw opgerichte aanvragers kan dat niet en aanvragers kunnen ook legitiem van SBI-code wisselen. Hoe wordt getoetst of de hoofdfunctie van de aanvrager inderdaad overeenkomt met de opgegeven SBI-code? Ziet de ACM hier een rol voor zichzelf?

**Specifieke toevoegingen SBI-codes vanuit de G4 (vraag 1a)**

*Belangrijke verkeersinfrastructuur*
Verkeerscentrales, bruggen, tunnels en voorzieningen ten behoeve van de (verkeers-) veiligheid zoals verkeersregelinstallaties en verkeersveiligheidssystemen (stoplichten, camera's, matrixborden, openbare verlichting, etc.) moeten worden meegenomen in de categorie veiligheid. Het is belangrijk dat de verkeerssystemen kunnen blijven draaien. In Amsterdam is bijvoorbeeld recent stroom aangevraagd voor de uitbreiding van de verkeerscentrale, een renovatie van de IJtunnel en reservecapaciteit voor de Michiel de Ruitertunnel.

*Onderwijs*
Omdat netcongestie in grote delen van het land speelt en hele provincies hiervan last hebben, is het belangrijk om al het onderwijs prioriteit te geven via het prioriteringskader. Ook al is hoger onderwijs niet buurtgebonden en kunnen studenten verder reizen dan voor een basisschool of middelbare school, het is voor MBO's, HBO's en universiteiten over het algemeen niet realistisch om uitbreiding buiten een netcongestiegebied te plaatsen.

*Kinderopvang*
Ook kinderopvang is een belangrijke sociale/onderwijsvoorziening die lokaal georganiseerd wordt en waar momenteel een tekort aan is. Kinderopvang (SBI 88.91) is belangrijk zodat ouders naar hun werk kunnen en de krapte op de arbeidsmarkt niet verslechtert.

*De zorg*
De zorg die nu in het prioriteringskader staat is zeer beperkt, terwijl het hele zorgsysteem essentieel is. Daarom willen wij heel SBI-code 86 in het prioriteringskader opnemen. Mocht het nodig zijn om een bepaalde zorgvoorziening uit te breiden (zoals een gezondheidscentrum, 86.92.1), bijvoorbeeld door groei van inwoners of omdat er al een tekort was, dan mag netcongestie dat niet in de weg staan. Een extra pleidooi voor SBO 86.21 huisartsen: er is een groot tekort aan huisartsen, dus wanneer een nieuwe of uitgebreide huisartsenpost gerealiseerd wordt, moet dat prioriteit krijgen. Ook Apotheken (SBI-code 47.73) maken deel uit van het zorgsysteem.

**Input op functie Woningbouw (vraag 1a)**

In Hoofdstuk 6, randnummer 77, stelt de ACM dat het *"van belang [is] 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 koopgrens van €355.000,- (gelinkt aan Woningbouwimpuls).*

Wij zijn het eens met de keuze om de woningbouw te koppelen aan de woningbouwimpuls. In Amsterdam wordt zelfs 80% betaalbare woningen gebouwd (40% sociale huur, 40% middel-dure huur en koop). Dit geldt echter op gebiedsniveau. Een individueel project, bijvoorbeeld een woontoren, kan 100% dure woningen bevatten, mits daar een andere woontoren met 100% sociale huur tegenover staat. Het is dus belangrijk dat de netbeheerder het uitgangspunt van '50% betaalbaar' op gebiedsniveau meeneemt in haar beoordeling.

**Koppeling woningbouw en commerciële functies (vraag 1b)**

In grote steden, waar verdichting van de stad plaatsvindt, moet compact gebouwd worden. Dat betekent bijvoorbeeld dat een deel van een nieuwe woontoren ook een maatschappelijke of commerciële functie heeft. Deze maatschappelijke of commerciële functies zijn ook wenselijk vanuit maatschappelijk oogpunt en dragen bij aan een leefbare stad. Commerciële functies hebben bovendien een positieve invloed op de *business case* van een gebiedsontwikkelingsproject. Wanneer een deel van een gebouw na oplevering leeg blijft staan, heeft dit een negatieve invloed op de *business case* van het gebouw. Ontwikkelaars kunnen vervolgens de hele ontwikkeling stopzetten. Ook ontstaat met deze regeling een opening om grote aansluitingen voor bijvoorbeeld WKO-systemen voor gemengde ontwikkelingen te prioriteren.

Commerciële en maatschappelijke functies dragen bij aan de sociale veiligheid en leefbaarheid van een wijk. Wij kaarten het belang van leefbare wijken aan en vragen de ACM specifiek hierop te letten in de evaluatie van het prioriteringskader.

**Andere vormen van woningbehoefte (vraag 1c)**

We voorzien dat mogelijke oplossingen voor deze functies niet binnen deze SBI-codes vallen. Bijvoorbeeld de cruiseschepen die in Rotterdam en Amsterdam ingezet worden als tijdelijke opvang voor vluchtelingen en walstroom nodig hebben. We vragen de ACM ervoor te zorgen dat deze en andere toekomstige creatieve oplossingen, binnen het kader vallen.

## Consultatievraag 2 - Proces

In het *Ontwerp Codebesluit* stelt de ACM dat een partij die voorrang wil verkrijgen voor zijn transportverzoek dient aan te tonen dat hij binnen het prioriteringskader valt. Daarnaast dient de aanvrager te motiveren waarom voorrang “evenredig en noodzakelijk" is, waarna vervolgens de netbeheerder beoordeelt of een aanvrager inderdaad prioriteit moet krijgen.

**Verantwoordelijkheid netbeheerder**
Wij denken allereerst dat de ACM een goede keuze heeft gemaakt door de bewijslast bij de aanvrager neer te leggen. Dit fungeert hopelijk als een prikkel voor partijen om kritisch te kijken naar hun eigen aanvraag. Daarnaast denken wij ook dat het beheer van de wachtrij beter belegd is bij de netbeheerder dan bij decentrale overheden, omdat netbeheerders gemeente of provinciegrensoverschrijdend opereren. Het beleggen bij netbeheerders, die nauwe afstemming kunnen vinden binnen Netbeheer Nederland verband, zorgt ervoor dat het proces rechtlijniger verloopt.

**Kan-bepaling**
Wij zijn het oneens met randnummer 41 in het *Ontwerp Codebesluit*, waarin wordt beschreven dat de netbeheerder bepaalt of afgeweken mag worden van het ‘*First Come First Served’*- principe (een kan-bepaling, het is dus niet verplicht). Echter, dit is een keuze die door de overheid gemaakt dient te worden. Het lijkt ons onwenselijk om maatschappelijk prioriteren af te laten hangen van een partij die zelf geen direct belang heeft bij maatschappelijk prioriteren, en wel een belangrijke uitvoerende taak heeft. Als blijkt dat de impact van het kader op de netbeheerder te groot is, dan moet daar samen een oplossing voor gevonden worden. Dat mag niet in de weg gaan staan van de belangrijke maatschappelijke impact van het kader.

**Prioriteringskader inzetten om laatst beschikbare vermogen te verdelen**
De praktijk leert dat er nauwelijks vermogen te verdelen is als wachtrijen pas ontstaan bij een vooraankondiging structurele congestie, ofwel ‘congestiecode oranje’, waar netcapaciteit alléén vrijkomt als partijen flexibel vermogen beschikbaar hebben. De effectiviteit van het kader is op dat moment beperkt, aangezien er dan geen vermogen meer te verdelen valt. Daarom stellen we voor dat de netbeheerders het prioriteringskader al eerder mogen gebruiken, namelijk wanneer er nog wel vermogen te verdelen valt. Hoe dat precies ingericht kan worden, moet met alle betrokken partijen worden afgestemd.

Wij stellen voor om de code oranje al eerder af te kondigen, namelijk wanneer er nog veel ruimte te verdelen is. Daarbij kan worden besloten om aanvragen van de laatste (nader te specificeren) aantal weken vóór congestiecode oranje via het kader te prioriteren of om het laatste beetje vermogen wat nog resteert middels het kader te verdelen. In overleg met netbeheerders, ACM en decentrale overheden kan worden afgesproken hoe dit maatschappelijk wenselijk vormgegeven kan worden.

Praktisch betekent dit dat de uitgifte van vermogen tijdelijk stopt om initieel congestiemanagement-onderzoek te doen, het proces om het prioriteringskader start en decentrale overheden de kans hebben een decentraal kader vast te stellen. In overleg kan een termijn vastgesteld worden voor deze periode. Wanneer na deze periode meer vermogen in de wachtrij staat dan beschikbaar is, kan dit via het prioriteringskader vergeven worden. Hierdoor is de kans groter dat het prioriteringskader van toepassing is wanneer er nog vermogen te vergeven is.

**Uitvoeringslasten**
Ook constateren we dat met de komst van het prioriteringskader en de daarbij behorende taken voor de netbeheerder, veel werk op de netbeheerders afkomt. Netbeheerders moeten additionele mensen en middelen beschikbaar stellen om het proces hiervoor in te richten en uit te voeren.

Huidige regulering van de netbeheerders vereist dat de kosten voor wettelijke taken van de netbeheerder evenredig verdeeld worden over alle aansluitingen. Wij vragen de ACM of zij een toelichting kan geven op de vergoeding van additionele uitvoeringslasten van het behandelen en beoordelen van prioriteringsverzoeken.

**Controle en evaluatie**
Wij kunnen ons voorstellen dat, als de werklast erg hoog wordt, de netbeheerder weinig tijd heeft voor de beoordeling van de aanvragen. Zo moeten netbeheerders het *Ontwerp codebesluit* beoordelen op het uitvoeren van wettelijke taken en/of doelstellingen, alternatieve transportmogelijkheden en verduurzamingsinzet. Wij vragen de ACM om vanuit haar rol als toezichthouder te controleren in hoeverre de aanvragers, die prioriteit hebben gekregen, daar daadwerkelijk recht op hadden.

**Lokaal maatwerk**
Wij begrijpen de keuze van de ACM om een landelijk prioriteringskader op te stellen. Er zijn echter grote verschillen tussen gebieden in Nederland. De grootstedelijk omgeving waarin de G4 opereert is heel anders dan de landelijke gebieden en vraagt om andere beslissingen. Ook zullen krimpregio's andere functies prioriteren dan groeiregio's. Rekening houdend met deze verschillen vragen we de ACM in het definitieve *Codebesluit* een clausule op te nemen die het mogelijk maakt om, op basis van strikte voorwaarden, een decentraal afwegingskader te hanteren.

Het landelijk kader is het uitgangspunt voor het decentrale kader. Voor het decentrale kader kunnen de decentrale overheden de verschillende ontwikkelingen binnen de categorie 'veiligheid en basisbehoeften' prioriteren, in plaats van de FCFS die binnen die categorieën geldt in het landelijk kader. Er wordt dus een sub-prioritering aangebracht binnen die twee categorieën (veiligheid en basisbehoeften). Deze categorieën kunnen dan samengevoegd worden tot één categorie. Het kan voorkomen dat een gemeente (of meerdere gemeenten) een ontwikkeling uit de categorie 'basisbehoeften' (zoals woningbouw) belangrijker vindt dan een ontwikkeling uit de categorie 'veiligheid' (zoals politie), afhankelijk van de lokale context. Ontwikkelingen die vanuit landelijke perspectief prioriteit moeten krijgen zullen wel vooraf vastgesteld moeten worden, zodat decentrale overheden deze altijd bovenaan plaatsen.

*Proces tot decentraal kader*
Het leidende principe voor het instellen van een decentraal kader is: alleen *indien alle betrokken decentrale overheden* ***unaniem*** *in het desbetreffende congestiegebied instemmen* om af te wijken van het landelijke kader is het mogelijk een decentraal kader op te stellen. Wanneer het één gemeente betreft kan het decentrale kader vastgesteld worden door de lokale gemeenteraad. Betreft het meerdere gemeenten, dan is het noodzakelijk te leren van samenwerkingsstructuren zoals de RES of pMIEK en op een soortgelijke manier tot een decentraal kader te komen. Net als in de RES kan de provincie een rol spelen in het samenbrengen en begeleiden van de betrokken gemeenten. Wanneer de gemeenten er gezamenlijk niet uitkomen of geen behoefte hebben aan een decentraal kader, dan kunnen zij altijd terugvallen op het landelijk kader. Dit leidt in principe niet tot extra uitvoeringslasten bij de netbeheerders omdat de afstemming over een lokaal afwegingskader door de desbetreffende overheden georganiseerd wordt.

Wij zien het proces als volgt:




## Consultatievraag 3 - Aansluitingen

Wij vinden het niet wenselijk dat aanvragers met prioriteit voor hun transportverzoek nog lang moeten wachten op hun aansluiting. Dat doet het effect van prioriteren op transportverzoeken teniet en moet dus op elkaar afgestemd zijn. Hoe dat het beste kan, laten we graag over aan de netbeheerders.

## Additionele input op de publicatie

**Stimulering flexibel netgebruik**

Gepubliceerde onderzoeksrapporten van netbeheerders, zoals II3050, wijzen uit dat we ook in het toekomstige energiesysteem, met verregaande elektrificatie en momenten met grote overschotten duurzame energie van variabele bronnen zoals wind en zon, structureel slimmer om moeten gaan met infrastructuur en lokale opwek. Energiebesparing, flexibilisering van de vraag, opslag en conversie tussen de verschillende energiedragers zijn nodig om de capaciteit van het netwerk zo slim en efficiënt mogelijk te benutten.

Wij waarderen dat de ACM het belang van flexibiliteit benadrukt door voor de categorieën 2, 3 en 4b op te nemen ‘dat de indienende partij voor het prioriteringsverzoek onder andere moet motiveren

dat er voor de aangevraagde aanvullende transportcapaciteit “geen alternatieve beschikbare opties zijn, zoals het gebruik van flexibele transportrechten of het beperken van transportvermogen op piekmomenten via een capaciteitsbeperkingscontract”. De beoordeling hiervan ligt bij de netbeheerders. Wij vragen ons af in hoeverre netbeheerders voldoende capaciteit hebben om te verifiëren, controleren en hand te haven of partijen daadwerkelijk geen flexibel vermogen hebben. Wij zien dit graag in de evaluatie terug.

Daarnaast valt het ons op dat in “Categorie 4a. Duurzame Opwek” expliciet prioriteit wordt gegeven aan opwekinstallaties die het net efficiënter benutten. Een dergelijke splitsing lijkt niet te bestaan voor Categorie 4b. Om het zo efficiënt mogelijk benutten van het elektriciteitsnet te stimuleren, zien wij een kans om voor aanvragen in Categorie 4b een verdere prioritering aan te brengen door oplossingen die zo efficiënt mogelijk gebruik maken van de beschikbare netcapaciteit hoger op de wachtrij te plaatsen. Een dergelijke expliciete prikkel kan ervoor zorgen dat er méér capaciteit beschikbaar komt voor het hele systeem.

**Verduurzaming**

In 2050 dient het Nederlandse energiesysteem klimaatneutraal te zijn; het elektriciteitssysteem al in 2035. Instanties, bedrijven en burgers die gebruik maken van het Nederlandse energiesysteem moeten aan de slag met het verduurzamen van hun energievoorziening. Netbeheerders en overheden moeten hiervoor de juiste randvoorwaarden scheppen.

Met de publicatie van het *Nationaal Plan Energiesysteem* benadrukt het Rijk nogmaals dat klimaatbeleid in de aankomende jaren goed op elkaar afgestemd moet worden opdat de verschillende instrumenten elkaar ondersteunen en versterken. Wij onderschrijven deze visie en achten het dan ook belangrijk dat nieuw ontwikkelde beleidsinstrumenten en nieuwe wetgeving, nationale en lokale verduurzamingsambities als randvoorwaarde meenemen.

Wij zien een kans voor het *Codebesluit Prioriteringsruimte Transportverzoeken o*m verduurzaming te stimuleren door bredere verduurzamingsdoelstellingen mee te nemen en nadrukkelijk prioriteit te verlenen aan instanties en bedrijven die transportcapaciteit duurzaam benutten.

Een belangrijk punt van aandacht ten aanzien van verduurzaming is de eis aan Categorie 4b, betreffende het grootschalig en bovenwettelijk verduurzamen.

- Allereerst is het in de huidige vorm van het *Ontwerp Codebesluit* niet duidelijk welk type afspraak naast de maatwerkafspraken hiertoe zouden kunnen behoren. Wij vinden het noodzakelijk dat de ACM hiervoor een lijst met criteria opstelt om dit voor alle partijen aan de voorkant duidelijk te maken.
- Ten tweede willen we ervoor pleiten om wettelijke verduurzamingen volgens nationaal en lokaal beleid, zoals bijvoorbeeld zero-emissie zones en aardgasvrije wijken, prioriteit te geven. Het is onwenselijk dat partijen die aan verduurzaming van hun activiteiten werken, uiteindelijk alsnog buiten de boot vallen omdat deze verduurzamingsinzet niet erkend wordt door de definitie van de ACM. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van warmtenetten als onderdeel van lokale Transitie Visies Warmte die het elektriciteitsnet grotendeels ontlasten maar toch een (relatief) kleine elektriciteitsvraag hebben voor de pompsystemen. Deze moeten meegenomen worden in Categorie 4b.
- Ten derde vragen we de ACM te specificeren hoe er onderscheid gemaakt wordt tussen partijen die transportcapaciteit gebruiken voor verduurzaming versus partijen die dit niet doen en hoe er gecontroleerd wordt op het daadwerkelijk uitvoeren van deze verduurzaming en eventuele handhaving indien hier niet aan wordt voldaan.
- Ook constateren wij dat de ACM in het *Ontwerp Codebesluit* verduurzaming definieert in termen van CO2-reductie en stikstofreductie. Lokale verduurzamingsdoelstellingen betreffen

vaak ook het reduceren van fijnstofuitstoot ten behoeve van luchtkwaliteit. Wij zien bijvoorbeeld ontwikkelingen als walstroom, die niet alleen een effect hebben op de bovengenoemde verduurzamingseisen maar ook op luchtkwaliteit in de binnensteden. Als de definitie van verduurzaming verbreed wordt, betekent dit dat Categorie 4 bijdraagt aan bredere verduurzaming. We verzoeken de ACM om luchtkwaliteit toe te voegen aan de definitie van verduurzaming, naast CO2- en stikstof-reductie.

**Reserveren van transportvermogen voor toekomstige maatschappelijk relevante projecten**

De schaarste op het elektriciteitsnetwerk gaat nog enige tijd duren en heeft daarmee invloed op de maatschappij van nu tot circa 2030, of zelfs langer. Met het huidige prioriteringskader wordt al het vermogen meteen vergeven. We voorzien dat belangrijke ontwikkelingen in de toekomst in de knel komen te zitten. Op dit moment uitzonderingen maken voor partijen die nu prioriteit hebben, zal over enkele jaren niet het gewenste effect hebben. Om ervoor te zorgen dat niet alle vrijgekomen capaciteit meteen wordt vergeven, moet vermogen vrijgehouden worden t.b.v. toekomstige maatschappelijk relevante projecten. Hiermee wordt geborgd dat deze projecten ook daadwerkelijk worden voorzien van stroom.

De ACM heeft al toegezegd dat zij de wenselijkheid en haalbaarheid van het reserveren van transportcapaciteit verder gaat onderzoeken. Wij vragen de ACM hier concrete stappen en deadlines aan te verbinden en dit zo snel mogelijk op te starten. De netcongestieproblematiek breidt zich snel uit en hoe langer we wachten hoe minder effectief ook het vrijhouden van vermogen is. Wij werken graag met de ACM samen om tot een oplossing te komen.

## Conclusie

We hopen dat de ACM mogelijkheid ziet om de voorgestelde toevoegingen en aanpassingen mee te nemen in het definitieve codebesluit. Vanzelfsprekend zijn wij, indien nodig, beschikbaar voor verdere (mondelinge) toelichting en om mee te denken over mogelijke oplossingsrichtingen.

Met vriendelijke groet, namens de G4 steden en Amersfoort,

Paul van Dijk
Programmadirecteur Energietransitie bij de Gemeente Utrecht