

Vergaderjaar 2024–2025

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 524

BRIEF VAN DE WETENSCHAPPELIJKE KLIMAATRAAD

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2024

De Tweede Kamer heeft de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) gevraagd een advies te geven over een afwegingskader voor prioritering van netaansluiting en transportcapaciteit. Daarom heeft de WKR geanalyseerd¹ (1) welke afwegingskaders al bestaan, (2) waarop daarnaast geprioriteerd kan worden en (3) welke rol de Tweede Kamer en regering daarin kunnen spelen. In deze brief licht de WKR bestaande kaders toe. Daarnaast beschrijft de WKR waarom de Tweede Kamer en de regering niet kunnen prioriteren op nettransportcapaciteit, en wat zij wel kunnen doen rond het prioriteren voor netverzwaring.

Samenvatting

In Nederland is sprake van transportschaarste op het elektriciteitsnet; dit heet netcongestie. Doordat de behoefte aan stroomtransport op dit moment groter is dan het net toelaat, zijn wachtrijen ontstaan voor transportcapaciteit. Met een prioriteringskader kan een bepaalde partij in de wachtrij voorrang krijgen bij vrijgekomen capaciteit, bijvoorbeeld omdat deze partij bijdraagt aan een maatschappelijk doel. Prioriteren is geen oplossing voor netcongestie. Aangezien de adviesvraag van de Tweede Kamer is gericht op prioriteren, beperkt de WKR zich tot een analyse op prioriteren in de context van netcongestie.

Op dit moment zijn er twee prioriteringskaders voor netcongestie in werking, die gezamenlijk een groot deel van de adviesvraag afdekken. Dit zijn een prioriteringskader voor aanvragen van transportcapaciteit van individuele gebruikers, en een kader voor het aanleggen van energie-infrastructuur die van belang is voor meerdere gebruikers.

¹ Op basis van gesprekken met o.a. TenneT, Enexis, NVDE, Energie Nederland, KGG MIEK, ACM, IPO, het raadplegen van literatuur en andere documentatie. De analyse is gedaan vanuit het voor de vraag relevante wetenschappelijk oogpunt, namelijk de juridische en bestuurlijke wetenschappen.

Het prioriteringskader voor aansluiting van individuele gebruikers komt van de Autoriteit Consument & Markt (ACM). De ACM is een onafhankelijke autoriteit die toeziet op eerlijke concurrentie tussen ondernemingen, het beschermen van consumentenbelangen en het waarborgen van efficiënte markten. De ACM heeft de bevoegdheid om een prioriteringskader op te stellen binnen de juridische kaders van de Europese regelgeving. Via het prioriteringskader van de ACM kunnen bepaalde verzoeken voor transportcapaciteit voorrang krijgen als ze vallen onder één van drie categorieën uit het kader: congestieverzachtters (initiatieven die bijdragen aan meer ruimte op het net voor andere partijen), veiligheidsdiensten en basisbehoeften. De ACM onderzoekt de mogelijkheid om een vierde categorie aan het kader toe te voegen, namelijk partijen die bijdragen aan klimaat en milieu. De WKR benadrukt het belang van deze laatste prioriteringscategorie om vertraging van de energietransitie en emissiereductie te beperken.

Het afwegingskader voor het aanleggen van energie-infrastructuur komt uit de nationale en provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur Energie en Klimaat (nMiek en pMIEK). In het MIEK worden keuzes voor energie-infrastructuurprojecten vastgelegd. Dit is inclusief netverzwaringenprojecten, die de transportcapaciteit vergroten. De regering stelt, in samenwerking met onder andere de netbeheerders, het MIEK op. MIEK-projecten worden met prioriteit opgenomen in de investeringsplannen van de netbeheerders. Om in aanmerking te komen voor het MIEK worden projecten getoetst aan een kader met een aantal selectiecriteria.²

Tot deze criteria behoort de bijdrage van het project aan maatschappelijke doelen, zoals klimaatwinst of mobiliteit. Ook wordt getoetst of het project past binnen de fysieke leefomgeving en het energiesysteem van de toekomst.

Uit deze beknopte analyse volgt een aantal bevindingen. Allereerst zijn de Tweede Kamer en de regering niet bevoegd om invloed uit te oefenen op het prioriteringskader van de ACM, vanwege de onafhankelijke positie van de ACM. Maar de Tweede Kamer en de regering hebben wél bevoegdheden om het afwegingskader van het MIEK te beïnvloeden en aan te passen. De Tweede Kamer kan aangeven welke doelen en andere criteria zij belangrijk vindt. Daarnaast kan zij de Minister vragen om nieuwe criteria, zoals klimaatbestendigheid, te ontwikkelen of om bestaande criteria aan te scherpen. Ten slotte kan de Tweede Kamer de Minister vragen het kader te evalueren op effectiviteit en doelmatigheid. Inzichten uit zo'n evaluatie zouden input kunnen vormen voor de uitbreiding van het prioriteringskader van de ACM.

Naast prioriteren kunnen de Tweede Kamer en de regering zich richten op oplossingen voor netcongestie, bijvoorbeeld zoals beschreven in het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN). Bij het realiseren van oplossingen, en zeker bij netverzwaring waar de realisatietijd lang is, is een langetermijnvisie die rekening houdt met klimaatneutraliteit en klimaatbestendigheid van belang.

² IPO, VNG, Netbeheer Nederland en Rijksoverheid. (2024). Handleiding provinciaal MIEK. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Prioriteren bij netcongestie

Een analyse van prioriteringskaders voor transportcapaciteit en netverzwaring

Wat is prioriteren bij netcongestie?



- ▶ In Nederland is sprake van transportschaarste op het elektriciteitsnet. Dit heet netcongestie. Hierdoor zijn wachtrijen ontstaan voor afnemers en producenten van elektriciteit.
- ▶ Met behulp van een prioriteringskader kan bepaald worden of partijen voorrang krijgen als ze aan bepaalde criteria voldoen. Prioriteren bij aanvragen voor transportcapaciteit vergroot de beschikbare transportcapaciteit niet. Oplossingen zoals netverzwaring en vraagsturing wel.
- ▶ De Tweede Kamer heeft de WKR om advies gevraagd over prioriteren bij netcongestie. De WKR heeft bestaande kaders geanalyseerd en het handelingsperspectief van de regering en de Tweede Kamer omschreven.

Hoe wordt er op dit moment geprioriteerd?



Prioriteren op verzoeken voor transportcapaciteit

- ▶ De ACM werkt met een afwegingskader waarmee bepaald kan worden of een verzoek prioriteit kan krijgen. Verzoeken worden beoordeeld op 3 criteria: bijdragen aan het verzachten van netcongestie, veiligheid en basisbehoeften. De ACM onderzoekt of bijdragen aan klimaat en milieu als vierde categorie kan worden toegevoegd.

Prioriteren op netverzwaringprojecten

- ▶ Via het afwegingskader van het MIEK kunnen bepaalde netverzwaringprojecten voorrang krijgen in de investeringsplannen van netbeheerders. Projecten worden onder andere getoetst op hun bijdrage aan maatschappelijke doelen (zoals klimaat, mobiliteit of verdienvermogen), urgentie en toekomstbestendigheid.

De Tweede Kamer en de regering kunnen prioriteren op netverzwaring

- ▶ De Tweede Kamer kan via de regering het prioriteringskader van het MIEK beïnvloeden. De Tweede Kamer kan:
 - Aangeven welke doelen en andere criteria zij belangrijk vindt.
 - De minister vragen nieuwe criteria, bijvoorbeeld klimaatbestendigheid, te ontwikkelen of bestaande criteria aan te scherpen.
 - De minister vragen de criteria op effectiviteit en doelmatigheid te monitoren.
- ▶ De Tweede Kamer en de regering kunnen geen invloed uitoefenen op het prioriteringskader van de ACM. De ACM is onafhankelijk, stelt regels en formuleert doelen die passen binnen het Europees en Nederlands energierecht.
- ▶ Naast prioriteren kunnen de Tweede Kamer en de regering zich richten op de implementatie van oplossingen voor netcongestie zoals beschreven in het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN).

Inhoudsopgave

	blz.
Aanleiding en context brief	4
Inleiding netcongestie	5
Netcongestie en het klimaat	5
Huidig beleid voor het oplossen van netcongestie	6
Prioriteren en netcongestie	7
Prioriteren op klantverzoeken voor transportcapaciteit	7
Bestaande en voorziene prioritering	7
Legitieme doelen bij prioriteren	9
Bevoegdheden	10
Prioriteren op netverzwaring	11
Bestaande en voorziene prioritering	11
Bevoegdheden	13
Hoofdbevindingen en handelingsperspectief	14

Aanleiding en context brief

De Tweede Kamer heeft de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) gevraagd een advies te geven over netcongestie.³ De adviesvraag luidt als volgt:

«De WKR wordt gevraagd een concreet en in de praktijk toepasbaar advies te geven over een afwegingskader voor prioritering van netaansluiting en transportcapaciteit. Hierbij gaat het verzoek om breder te kijken dan alleen de in het ontwerp-codebesluit van de ACM genoemde maatschappelijke doelen.

Aandachtspunten hierbij zijn:

1. de bijdrage aan het vergroten van de stabiliteit van het energiesysteem;
2. de bijdrage aan de verduurzaming van het elektriciteitssysteem (opwek, transport, opslag en gebruik) en de verduurzaming van de industrie, de mobiliteit en de gebouwde omgeving;
3. de brede impact van het verzoek op onder andere het vestigingsklimaat op zowel nationaal als regionaal niveau en op andere maatschappelijke uitdagingen en doelen.

Hierbij kan het (aanstaande) codebesluit van de ACM samen met het vooronderzoek en de zienswijzen op het ontwerp codebesluit als startpunt dienen. Het gaat er niet alleen om welke afwegingen gemaakt moeten worden, maar ook hoe en door wie die afwegingen gemaakt worden.»

In deze brief bespreken we welke mogelijkheden er zijn voor prioriteren en welk handelingsperspectief de Tweede Kamer en de regering hebben. Netcongestie kan leiden tot acute problemen en tot frustratie bij bijvoorbeeld gemeenten die woonwijken willen bouwen, bedrijven die willen uitbreiden of burgers die willen verduurzamen. Het kabinet heeft daarom aangegeven meer regie te willen nemen op netcongestie.⁴ De Tweede Kamer vraagt naar een afwegingskader voor transportcapaciteit en netaansluiting. De problemen van netcongestie ontstaan door een tekort aan transportcapaciteit op het stroomnet. Daarbij komt in de toekomst nog een toenemende vraag door elektrificatie. Als gevolg is er een wachtrij voor transportverzoeken. Het primaire probleem van netcongestie ligt bij onvoldoende transportcapaciteit en niet bij fysieke individuele aansluitingen. Bovendien stelt het nieuwe codebesluit voor aansluittermijnen van de ACM dat netbeheerders geen voorrang behoeven te geven aan aansluitingen in gebieden met netcongestie.⁵ Prioriteren op aansluitingen laten we daarom buiten beschouwing. Voor prioriteren op transportcapaciteit voor individuele aansluitingen ligt de bevoegdheid bij de ACM; de Tweede Kamer en regering hebben hier geen invloed op. Om extra transportcapaciteit te realiseren is investering in de elektriciteits- infrastructuur nodig.

In deze brief bespreken we waarom de Tweede Kamer en de regering niet kunnen prioriteren op individuele verzoeken voor transportcapaciteit. Daarnaast omschrijven we wat zij wel kunnen doen bij prioriteren voor netverzwaring, wat extra transportcapaciteit oplevert voor meerdere gebruikers.

³ Kamerstukken II 2023/24, 29 023, nr. 516.

⁴ Rijksoverheid. (2024). Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet. Den Haag: Rijksoverheid.

⁵ Codebesluit van de Autoriteit Consument & Markt van 28 maart 2024 (Stcrt. 2024, ACM/UIT/614796).

Inleiding netcongestie

Netcongestie en het klimaat

Netcongestie belemmert de elektrificatie die nodig is om in 2050 de klimaatdoelen⁶ te halen. Om het energiesysteem CO₂-neutraal te maken is grootschalige elektrificatie van bijvoorbeeld industriële processen, het verwarmen van gebouwen en van mobiliteit nodig. Hiervoor is steeds meer transportcapaciteit nodig op het elektriciteitsnet.⁷ De vraag naar transportcapaciteit zal de komende decennia sneller toenemen dan netverzwaring de capaciteit kan vergroten. Dit leidt tot netcongestie aan de vraagkant.⁸ Aan de aanbodkant speelt de opkomst van decentrale, variabele elektriciteitsopwekking, met name de snelle uitbreiding van zonne- en windenergie⁹, een rol in het ontstaan van netcongestie.¹⁰ Tijdens pieken in de variabele opwek kan de capaciteit van het net onvoldoende zijn voor de hoeveelheid elektriciteit die op een bepaalde plek wordt opgewekt. Naast de ontwikkelingen in vraag en aanbod van elektriciteit speelt de lange realisatietijd van energie-infrastructuurprojecten een rol. Voorbeelden hiervan zijn het proces om vergunningen of beschikbare grond te verkrijgen. Daarnaast kunnen netbeheerders pas investeren als er een aantoonbare transportvraag ligt. Mede doordat op bovengenoemde punten niet tijdig is ingespeeld, is netcongestie een dringend probleem geworden – overigens niet alleen in Nederland. Netcongestie draagt bij aan een vertraging van de energietransitie en brengt daarmee het behalen van de (internationale) klimaatdoelen in gevaar.¹¹

De schaarste van transportcapaciteit leidt tot wachtrijen voor nieuwe transportverzoeken bij de netbeheerders. Door de krapte op het elektriciteitsnet moeten partijen, bijvoorbeeld die van het gasnet af willen, wachten tot er transportcapaciteit beschikbaar is voor afname en levering van elektriciteit. In 2023 stonden er voor afname en levering van elektriciteit respectievelijk zo'n 9.400 (5,1 GW) en 7500 (3,6 GW) partijen in de wachtrij.¹² Dit raakt burgers en bedrijven die willen verduurzamen of uitbreiden, en zou het draagvlak voor de energietransitie negatief kunnen beïnvloeden. Daarnaast levert het de Nederlandse samenleving een forse economische kostenpost op.¹³

⁶ Artikel 2 Klimaatwet en artikel 2 Overeenkomst van Parijs.

⁷ TNO (2024). Toekomst van het Nederlandse energiesysteem. Den Haag: Nederlandse organisatie voor toegepast- natuurwetenschappelijk onderzoek.

⁸ Monforti-Ferrario & Blanco. (2021). The impact of power network congestion, its consequences and mitigation measures on air pollutants and greenhouse gases emissions. A case from Germany. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 150, 111501.

⁹ IEA. (2023, p. 44). *Electricity Grids and Secure Energy Transitions*. Parijs, Frankrijk: IEA Publication.

¹⁰ Hans Schermeyer et al. (2017). Understanding Distribution Grid Congestion Caused by Electricity Generation from Renewables. In: Derksen, C., Weber, C. (eds) *Smart Energy Research. At the Crossroads of Engineering, Economics, and Computer Science*. IFIP Advances in Information and Communication Technology, vol 495. Springer, Cham.

¹¹ IEA. (2023, p. 44). *Electricity Grids and Secure Energy Transitions*. Parijs, Frankrijk: IEA Publications.

¹² Partners in Energie. (2024). Nieuwe netcapaciteitskaart, wachtrij-informatie en uitvoeringsdashboard: nu snel door met bouwen. Geraadpleegd op 28 oktober 2024, van <https://www.partnersinenergie.nl/nieuws/nieuwe-netcapaciteitskaart-wachtrij-informatie-en-uitvoeringsdashboard-nu-snel-door-met-bouwen>

¹³ Ecorys. (2024). *Maatschappelijke kostprijs van netcongestie*. Rotterdam: Ecorys.

Er zijn inmiddels veel maatregelen geformuleerd om netcongestie op te lossen. Sommige daarvan kunnen nu of binnenkort worden genomen. Om netcongestie te verlichten wordt ingezet op verschillende strategieën uit het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN). Dit actieprogramma is opgesteld door publieke en private partijen, waaronder netbeheerders, ACM, overheden (ministeries, gemeenten, provincies), belangenverenigingen en marktpartijen. De acties in het plan liggen bij verschillende actoren, maar het LAN wordt gecoördineerd door het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG). Het LAN noemt drie actielijnen om netcongestie op te lossen: (1) sneller realiseren van netuitbreidingen (Sneller Bouwen), (2) sterker sturen op betere benutting van het net (Beter Benutten) en (3) vergroten van flexibele capaciteit (Slimmer Inzicht).¹⁴ Voor het beter benutten van de beschikbare transportcapaciteit wordt onder meer gewerkt aan congestiemanagement.¹⁵ Netverzwaring (bijvoorbeeld het aanleggen of aanpassen van hoogspanningsstations of kabels) is een belangrijke pijler in het LAN. Hierin wordt de komende jaren flink geïnvesteerd.

In het LAN worden maatregelen voorgesteld die de netbeheerders meer regie geven over de vraag en het aanbod naar elektriciteit. Hieronder vallen maatregelen als flexibele entijdsgebonden contracten, waarbij de energieproducenten bijvoorbeeld tijdens de piekuren geen stroom leveren. Ook noemt het LAN het herzien van de nettarievenstructuur; dit is een oplossingsrichting die de ACM op dit moment onderzoekt.¹⁶ Onlangs zijn de uitgangspunten voor zo'n herziening gepubliceerd.¹⁷ De bevoegdheid voor deze aanpassingen ligt bij de ACM. Het verbinden van vraag en aanbod op lokaal niveau, een oplossing genoemd in het LAN en in het Regeerprogramma, kan netcongestie verzachten en mogelijk CO₂-uitstoot verminderen.¹⁸ In gebieden met meer vraag dan aanbod kan het bijvoorbeeld helpen om met voorrang een zonneweide of windpark aan te leggen en aan te sluiten. Ook worden positieve prijsprikkels als optie gezien om netcongestie tegen te gaan en worden decentrale oplossingen bevorderd. Het kabinet geeft aan het LAN voort te willen zetten.

De Tweede Kamer en de regering spelen een rol in netverzwaring. Zo kan de Tweede Kamer de regering vragen opties in kaart te brengen voor een versnelde vergunningverlening bij de realisatie van energie-infrastructuurprojecten.¹⁹ Ook kan de regering via het MIEK het proces rondom realisatie van infrastructuurprojecten versnellen.

Het versnellen van procedures kan netcongestie helpen oplossen. Wel blijven goede participatieprocedures belangrijk voor een rechtvaardige energietransitie. In het Regeerprogramma is veel aandacht voor het versnellen van omgevingsprocedures. Zo wil het kabinet besluitvorming

¹⁴ Zie het Landelijke Actieprogramma Netcongestie en de Vo ortgangsrapportage Landelijk Actieprogramma Netcongestie.

¹⁵ Codebesluit van de Autoriteit Consument & Markt van 24 mei 2024 (Stcrt. 2024, ACM/UIT/577139).

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 29 023, nr. 385.

¹⁷ ACM. (2024). Uitgangspunten voor de tariefstructuur elektriciteit. Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.

¹⁸ Van der Holst, B., Verhoeven, G., Kazemi, M., Papadimitriou, C., Di Somma, M., & Kok, K. Integrated flexibility solutions for effective congestion management in Distribution Grids. Integrated Local Energy Communities: From Concepts and Enabling Conditions to Optimal Planning and Operation, 225–264; Royal HaskoningDHV (2024). De Families van EnergyHubs in Nederland. Amersfoort: Royal HaskoningDHV.

¹⁹ In het LAN wordt bijvoorbeeld de Aanpak stikstofvergunningen energie-infrastructuur genoemd.

versnellen door de projectprocedure van de Omgevingswet te gebruiken, en wordt gesproken over aanpassing van wet- en regelgeving om beroepsprocedures te versnellen.²⁰ Dit zou, net als versnelde wetgeving²¹, een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het realiseren van de energietransitie. Hoeveel versneld kan of zal worden hangt echter af van de uitwerking en toepassing in de praktijk. Tegelijkertijd is draagvlak van essentieel belang voor een goede, rechtvaardige energietransitie.²² Vooral in de voorbereiding van overheidsbesluiten zijn goede participatieprocedures onmisbaar om de procedurele rechtvaardigheid te waarborgen.

Prioriteren en netcongestie

Prioriteren op transportcapaciteit verandert de volgorde van de wachtrijen, maar maakt de totale wachtrij in termen van netcapaciteit niet korter. De wachtrijen voor transportcapaciteit zullen de komende jaren blijven bestaan, ondanks de voorgestelde oplossingen. Hoewel prioriteren de beschikbare transportcapaciteit niet vergroot, kan het voor sommige partijen wel een oplossing bieden. Voor niet-geprioriteerde partijen blijft de beperkte of ontbrekende toegang tot elektriciteit een probleem. Bovendien garandeert prioriteit geen aansluitings- of transportcapaciteit; als er geen capaciteit is kunnen geprioriteerde partijen hier ook geen aanspraak op maken.

Om te bepalen welke mogelijkheden er zijn voor extra prioritering, heeft de WKR geanalyseerd op welke manieren er nu wordt geprioriteerd. Ook is in kaart gebracht wie dit doet, welke maatschappelijke doelen daarbij centraal staan en welke rol de Tweede Kamer kan spelen. Hieronder omschrijft de WKR de twee relevante prioriteringskaders voor netcongestie: het kader voor transportcapaciteit (van de ACM) en het kader voor energie-infrastructuur (van het MIEK), waarmee transportcapaciteit vergroot wordt.

Prioriteren op klantverzoeken voor transportcapaciteit

Bestaande en voorziene prioritering

Het nieuwe prioriteringskader van de ACM vormt een uitzondering op het bestaande «first come first served»-principe. Als toezichthouder is de ACM verantwoordelijk voor het bevorderen van eerlijke concurrentie tussen ondernemingen, het beschermen van consumentenbelangen, en het waarborgen van efficiënte markten. Zij opereert onafhankelijk van het kabinet, het parlement, de ministeries en andere overheden, maar werkt binnen de kaders van de wet- en regelgeving die door hen zijn vastgesteld. Ze rapporteert aan het Ministerie van Klimaat en Groene Groei, dat het energiebeleid vormgeeft, en is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de taken die zijn vastgelegd in de Energiewet en Europese regelgeving. De ACM heeft in april 2024 een wijziging van de Netcode Elektriciteit gepubliceerd, bekend als het codebesluit «Prioriteringsruimte bij transportverzoeken».²³ Deze maatregel is onderdeel van een maatregelenpakket dat de ACM in april 2024 afkondigde in het kader van het

²⁰ In Duitsland is er al sinds 2011 een wet (de «Netzausbaubeschleunigungsgesetz») die dat beoogt, met wisselend succes.

²¹ Dieperink, M. (2022, p. 68–69). Zonder visie geen transitie: Het recht als accelerator van de klimaat- en energietransitie. Den Haag: Koninklijke Boom uitgevers.

²² WRR. (2023, p. 123). Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: over de verdeling van klimaatkosten. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

²³ Codebesluit van de Autoriteit Consument & Markt van 12 april 2024 (Stcrt. 2024, ACM/UIT/605893), hierna: Codewijzigingsbesluit prioriteringsruimte.

Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN).²⁴ Het besluit verplicht netbeheerders per 1 oktober 2024 om een prioriteringskader toe te passen in congestiegebieden. Dit kader richt zich specifiek op contractuele transportcapaciteit en niet op de netverzwaring of de fysieke aansluiting op het net. In dit prioriteringskader voor klantverzoeken voor transportcapaciteit krijgen partijen die bijdragen aan gespecificeerde maatschappelijke doelen voorrang op transportcapaciteit wanneer die beschikbaar komt.

De ACM heeft drie categorieën aangewezen voor partijen die prioriteit krijgen bij hun verzoek om transportcapaciteit. De ACM noemt als belangrijke maatschappelijke doelen «essentiële diensten» en «voorzienings- en leveringszekerheid». De drie categorieën in het prioriteringskader van de ACM, gerangschikt van hogere naar lagere prioriteit, zijn:

1. Netgebruikers die zelf de congestie op het net verminderen en zo de beschikbare transportcapaciteit voor andere netgebruikers vergroten – de zogenaamde congestieverzachtters.
2. Partijen in de categorie «veiligheid», waaronder politie, defensie, acute gezondheidszorg en (andere) hulpdiensten.
3. Partijen die maatschappelijke basisbehoeften leveren, zoals drinkwater, onderwijs, woningbouw en warmte.

Bij het opstellen van de categorieën voor het prioriteringskader mag de ACM zich uitsluitend baseren op bestaande regelgeving, met name de Europese elektriciteits- en gasrichtlijn.²⁵ Het prioriteringskader van de ACM komt voor een belangrijk deel tegemoet aan de adviesvraag van de Tweede Kamer. De eerste categorie helpt direct netcongestie te verminderen. Via opslag van elektriciteit kan deze categorie ook bijdragen aan de stabiliteit van het energiesysteem.²⁶ De andere twee categorieën dragen bij aan andere maatschappelijke doelen, zoals veiligheid en wonen. De effecten van het kader zullen na twee jaar worden geëvalueerd. Dan zal blijken in hoeverre partijen die bijdragen aan deze doelen effectief prioriteit hebben gekregen.²⁷

De ACM heeft geen categorie voor verduurzaming opgenomen, hoewel zij dat eerder wel van plan was. In het conceptbesluit van dit prioriteringskader was ook een categorie opgenomen voor partijen die positief bijdragen aan klimaat en milieu.²⁸ Deze categorie, die bestond uit zowel

²⁴ ACM. (2024). ACM presenteert pakket aan maatregelen tegen netcongestie. Geraadpleegd op 28-10-2024 van <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-presenteert-pakket-aan-maatregelen-tegen-netcongestie>.

²⁵ De ACM heeft in het prioriteringskader categorieën van groot algemeen belang opgenomen. Dat belang wordt in wet- of regelgeving niet eenduidig gedefinieerd, waardoor het zich moet beroepen op verschillende richtlijnen (Codewijzigingsbesluit prioriteringsruimte, punt 143, voetnoot 36). Het algemeen belang wordt ingevuld met de doelen uit Europese energiewetgeving, specifiek de Elektriciteits- en Gasrichtlijn (Codewijzigingsbesluit prioriteringsruimte, par. 6.3).

²⁶ Del Rosso, A. D., & Eckroad, S. W. (2013). Energy Storage for Relief of Transmission Congestion. *IEEE Transactions on Smart Grid*, 5(2), 1138–1146.

²⁷ Codewijzigingsbesluit prioriteringsruimte, par. 6.4.

²⁸ Voordat de ACM de Netcode wijzigt publiceert het een conceptcodebesluit. Op dit concept kunnen stakeholders, zoals netbeheerders, marktpartijen en andere belanghebbenden met een zienswijze reageren. Hierdoor kan de ACM diverse belangen meewegen en de praktische uitwerking beter duiden. Het concept-codewijzigingsbesluit prioriteringsruimte is in oktober 2023 ter inzage gelegd. Na deze consultatie en eventuele aanpassingen op basis van de ontvangen reacties, stelt de ACM het besluit officieel vast.

producenten als afnemers van duurzame elektriciteit,²⁹ kwam uiteindelijk niet in het definitieve besluit. In zienswijzen werd kritiek geuit op deze categorie. Kernbegrippen als «grootschalig», «bovenwettelijk» en «verduurzaming» waren volgens de zienswijzen onvoldoende duidelijk en te breed gedefinieerd. Hierdoor dreigden te veel verzoeken onder de definitie te vallen, waardoor het prioriteren niet meer effectief zou zijn.³⁰

Het is van belang om een prioriteringscategorie op te nemen op basis van bijdrage aan klimaat en milieu. De WKR ziet dat netcongestie een reële barrière is voor verduurzaming van het energiesysteem, voor zowel producenten als gebruikers. De ACM heeft inmiddels aangekondigd te gaan onderzoeken hoe de netbeheerder binnen de juridische kaders kan prioriteren op bijdrage aan milieu en klimaat. Daarbij moet worden bepaald hoe die bijdrage precies zal worden gedefinieerd. De ACM heeft aangegeven dit traject in 2026 af te willen ronden. De WKR onderschrijft dat het introduceren van een categorie voor bijdrage aan klimaat en milieu helpt om vertraging van reductie van broeikasgassen te voorkomen.³¹ In de literatuur komt bovendien naar voren dat prioriteit geven aan projecten die bijdragen aan verduurzaming juridisch haalbaar is.³²

Legitieme doelen bij prioriteren

Er zijn voorwaarden verbonden aan het afwijken van het «first come-first served»-principe. Op grond van Europese en Nederlandse wetgeving³³ mogen netbeheerders niet discrimineren bij transportcapaciteit. Ze mogen alleen afwijken van het «first come-first served»-principe als aan drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet het verschil in behandeling in lijn zijn met een legitiem doel. Ten tweede moet het verschil berusten op een objectief en redelijk criterium. Ten derde moet het verschil evenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde, legitieme doel.³⁴

Prioriteren mag alleen als hiermee bepaalde legitieme doelen worden nagestreefd. De specifieke legitieme doelen staan verspreid over verschillende artikelen van richtlijnen en verordeningen. Artikel 1 van de Elektriciteitsrichtlijn benoemt bijvoorbeeld voorzieningszekerheid. Daarnaast worden doelen als legitiem aangemerkt als ze volgen uit gerechtelijke uitspraken, zoals bij klimaatwinst.³⁵ Specifiek heeft de Tweede Kamer gevraagd naar de mogelijkheden om te prioriteren op basis van de stabiliteit van het energiesysteem, de verduurzaming van de industrie en het elektriciteitssysteem, en andere maatschappelijke doelen

²⁹ Uit Ontwerp codebesluit prioriteringsruimte transportverzoeken: categorie 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.

³⁰ Codewijzigingsbesluit prioriteringsruimte, par. 4.1.3.

³¹ De ACM concludeert eenzelfde toegevoegde waarde. Codewijzigingsbesluit prioriteringsruimte, punt 158.

³² De Wit, M. & Dieperink, M. (2023, p.14). Va n non-discriminatie tot gelijke kansen: spelregels voor de verdeling van transportcapaciteit in tijden van schaarste. *Nederlands tijdschrift voor Energierecht*, 2023(1).

³³ Artikel 6 lid 1 Elektriciteitsrichtlijn en artikel 24 lid 3 Elektriciteitswet 1998.

³⁴ Hierbij is het goed om op te merken dat met name de Europese wet- en regelgeving relevant is. Deze heeft voorrang op nationaal recht, waardoor de richtlijnen, verordeningen en jurisprudentie op EU-niveau bepalend zijn voor wat als legitiem doel mag gelden. De ACM gebruikt nationale wetgeving wel om de legitieme doelen in te vullen. Zo wordt ten aanzien van het prioriteren op gezondheidszorg de Nederlandse Grondwet aangehaald, (Codewijzigingsbesluit punt 163).

³⁵ HvJ EU 29 september 2016, ECLI:EU:C:2016:732, punt 84.

zoals het vestigingsklimaat. De stabiliteit van het energiesysteem is een legitiem doel, dat onder andere genoemd wordt in artikel 1 van de Elektriciteitsrichtlijn. De bijdrage aan verduurzaming van de industrie en het elektriciteitssysteem zijn ook legitieme doelen; de ACM onderzoekt hoe dit doel is toe te voegen aan haar prioriteringskader. Prioriteren op andere maatschappelijke, maar niet legitieme doelen, zoals het vestigingsklimaat dat de Tweede Kamer in de adviesvraag noemt, is dus niet mogelijk. Dit geldt voor alle doelen die niet passen binnen de doelstellingen die vastgelegd zijn in het Europese energierecht.

Het juridische raamwerk rond prioritering op transportcapaciteit is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Gedwongen door de urgentie van de congestieproblematiek is Nederland het eerste land in Europa dat prioritering voor transportcapaciteit toepast. Hierdoor zijn de exacte interpretatie en juridische ruimte voor prioritering nog niet volledig duidelijk. Het is daarom denkbaar dat het kader van de ACM nog wordt aangepast. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren opbasis van een gerechtelijke uitspraak³⁶, of als de evaluatie laat zien dat het kader niet voldoet aan de criteria van objectieve afbakening hetzij in de praktijk niet werkbaar is.

Bevoegdheden

De ACM is volgens huidige wet- en regelgeving³⁷ als enige bevoegd om regels op te stellen over de toegang tot elektriciteitsnetten. De Tweede Kamer heeft dus geen bevoegdheden om deze regels op te stellen. De Europese wetgever verplicht alle lidstaten om een onafhankelijke autoriteit op te richten die belast is met het toezicht op de energiemarkt.³⁸ Deze scheiding met de politiek moet voorkomen dat kortetermijnbelangen of specifieke belangen van lidstaten de marktwerking en consumentenbescherming schaden. Dit heeft als doel om binnen de EU een eerlijke, concurrerende energiemarkt te waarborgen voor zowel bedrijven als consumenten. Zowel op Europees als op nationaal niveau benadrukt de jurisprudentie dat de onafhankelijkheid van regulerende organen, zoals de ACM, gewaarborgd moet blijven ten opzichte van politieke organen, inclusief de uitvoerende en de wetgevende macht.³⁹ De regering heeft deze positie ook bevestigd.⁴⁰ Rechterlijke toetsing en parlementair toezicht op de (wijze van) uitvoering van de taken van de ACM zijn wel mogelijk.⁴¹

Samenvattend betekent dit dat de Tweede Kamer en de regering geen invloed kunnen uitoefenen op prioritering voor transportcapaciteit. Om dit wel mogelijk te maken zou een aanpassing van Europese regelgeving nodig zijn. Daarvoor is veel tijd nodig, terwijl prioriteren op nettoegang gericht is op de korte termijn. Daarnaast is het gehele raamwerk van EU-wetgeving rondom energie gestoeld op uitgangspunten van een open markt, eerlijke concurrentie en consumentenbescherming, omdat deze factoren de betrouwbaarheid en betaalbaarheid van de elektriciteitslevering helpen garanderen. Prioriteren op doelen die op gespannen voet staan met bovengenoemde punten, zoals het verbeteren van het vestigingsklimaat, zullen waarschijnlijk niet standhouden bij de rechter.

³⁶ Op dit moment lopen er een aantal beroepen tegen het kader bij de College van Beroep voor het bedrijfsleven.

³⁷ Art. 59 lid 7, onderdeel a Elektriciteitsrichtlijn.

³⁸ Art. 58 Elektriciteitsrichtlijn (EU) 2019/944 en art. 39 Gasrichtlijn (EU) 2009/73.

³⁹ HvJ EU 3 december 2020, ECLI:EU:C:2020:984, HvJ EU 2 september 2021, ECLI:EU:C:2021:662 en CBb, 20 juni 2023, ECLI:NL:CBB:2023:297, punten 4.4–4.6.

⁴⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31 239, nr. 372, p. 22 en 28.

⁴¹ Overweging 80 Elektriciteitsrichtlijn.

Prioriteren op netverzwaring

Bestaande en voorziene prioritering

Naast het prioriteringskader van de ACM voor transportcapaciteit is er een afwegingskader voor energie- en grondstoffeninfrastructuurprojecten van het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK). Het MIEK zet in op het versnellen en integreren van energie- en grondstoffeninfrastructuurprojecten die nodig zijn voor de verduurzaming van het energiesysteem. Met behulp van het afwegingskader wordt besloten welke projecten in het MIEK worden opgenomen. MIEK-projecten kunnen prioriteit krijgen in de investeringsplannen van de netbeheerders. Daarnaast zet het MIEK in op het wegnemen van knelpunten bij de realisatie van infrastructuurprojecten, bijvoorbeeld door experts in te zetten die helpen bij de vergunningverlening. Naast een nationaal MIEK (nMIEK) dat wordt uitgevoerd door het Ministerie van KGG bestaan er provinciale programma's (pMIEK). Waar het nMIEK zich richt op grootschalige energie-infrastructuurprojecten op nationaal niveau, richten de pMIEK'en zich op regionale energie-infrastructuur en de bijbehorende ruimtelijke afwegingen.

Het MIEK bevat ook netverzwaringenprojecten die de transportcapaciteit op het elektriciteitsnet vergroten. Deze projecten kunnen op dit moment via drie routes in het MIEK terecht komen. Allereerst via de Cluster Energiestrategieën (CES), de door zes industrieclusters opgestelde plannen om te verduurzamen. In de CES'en staat ook wat de clusters hiervoor nodig hebben aan energie-infrastructuur; deze plannen dienen als input voor het nMIEK. De tweede route loopt via het pMIEK. pMIEK-projecten die effect hebben op bovenregionale schaal kunnen worden opgenomen in het nMIEK. In het pMIEK kunnen provincies projecten opnemen uit alle sectoren, waaronder wonen, mobiliteit en industrie.⁴² Ten derde kunnen systeemprojecten worden opgenomen. Dit zijn energie-infrastructuurprojecten die nodig zijn voor een duurzaam, betrouwbaar en veilig energiesysteem, zonder dat hiervoor een expliciete vraag ligt vanuit een sector. Een voorbeeld is het ontwikkelkader Wind op Zee met daaruit volgende aanlandingsprojecten.

Om in aanmerking te komen voor het MIEK moeten projecten voldoen aan bepaalde criteria die staan in het (in 2024) herziene afwegingskader van het MIEK. In de handleiding voor het pMIEK wordt het nieuwe afwegingskader als volgt beschreven:⁴³

- Maatschappelijk doel en effect:
 - Welke maatschappelijke doelen het project dient, bijvoorbeeld:
 - Klimaatwinst: faciliteert het project emissiereductie?
 - Basisbehoefte (gelijk aan basisbehoeften uit het prioriteringskader van de ACM, zoals woonbehoefte en onderwijs);
 - Mobiliteit: bereikbaarheid ten behoeve van banen, sociale contacten en/of voorzieningen;⁴⁴
 - Verdienvermogen: versterken van groeisectoren of behouden van vitale bedrijfsactiviteiten ten behoeve van lange termijn economische groei;
 - Open strategische autonomie: draagt het project bij aan de borging van publieke belangen en de weerbaarheid in een mondiaal systeem?

⁴² IPO, VNG, NN en Rijksoverheid. (2024). Handleiding provinciaal MIEK. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

⁴³ IPO, VNG, NN en Rijksoverheid. (2024). Handleiding provinciaal MIEK. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

⁴⁴ PBL. (2021). Brede welvaart en mobiliteit. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

- Systeemintegratie: bijdrage aan een betaalbaar, betrouwbaar, duurzaam en veilig energiesysteem;
- Veiligheid (gelijk aan veiligheid uit het prioriteringskader van de ACM, zoals bijvoorbeeld noodhulp en waterbeheer).
- Wat de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten zijn die het project teweegbrengt.⁴⁵
- Energiesysteem (in welke mate het project in het energiesysteem van de toekomst past, zowel regionaal als nationaal);
- Inpassing in de fysieke leefomgeving (of het project in omgevingsbeleid en ruimtelijke visies past);
- Urgentie (of extra steun voor tijdige realisatie nodig is);
- Schaalniveau (nationaal of provinciaal MIEK).

De recente herziening van de criteria heeft als doel een meer evenwichtige afweging te maken tussen de potentiële MIEK-projecten. Klimaatwinst is in de herziening onderdeel van het criterium «maatschappelijk doel en effect», waaronder bijvoorbeeld ook woningbouw en verduurzamen vallen. Door klimaatwinst op gelijke voet te zetten met bijvoorbeeld woningbouw beoogt het MIEK een eerlijker afweging tussen een industrieel cluster (dat een grotere absolute CO₂-reductie kan realiseren) en het verduurzamen van de gebouwde omgeving (waar een kleinere absolute CO₂-reductie mogelijk is). De criteria wegen op het moment van schrijven even zwaar. Dit kan in de toekomst aangepast worden.

Het is wenselijk om de berekening van de bijdrage aan de maatschappelijke doelen zo veel mogelijk te standaardiseren, en ook effecten in de keten mee te nemen. Klimaatwinst is in het MIEK gedefinieerd als de absolute bijdrage aan CO₂-reductie op locatie en in de rest van de keten die het netverzwaringproject faciliteert. Deze berekening voor de CO₂-reductie is gebaseerd op interne berekeningen van de betrokken partijen en is niet gestandaardiseerd voor deketenemissies. Er wordt dus geen vaste rekenmethode gehanteerd om de broeikasgasemissies in de keten te bepalen; hierdoor kunnen projecten moeilijker vergeleken worden.⁴⁶ In de huidige praktijk wordt met name gekeken naar de lokale emissies, dus niet over de hele keten. Daarnaast vermeldt de beschrijving van de selectiecriteria niet (altijd) expliciet welke tijdshorizon wordt gehanteerd bij het inschatten van de bijdrage aan het maatschappelijke doel. Een standaard hierin is belangrijk om projecten op een gelijke manier te kunnen beoordelen.

Er wordt een monitoringsysteem ontwikkeld voor MIEK-projecten, maar hierin wordt niet getoetst of de criteria zelf effectief zijn. Binnen deze monitoring zal worden gekeken naar de voortgang van de MIEK-projecten, de mate waarin deze in lijn zijn met de gestelde doelen (zoals een positieve bijdrage aan het klimaat) en of ze passen binnen de relevante beleidsprogramma's. Deze monitoring toetst niet of de criteria effectief prioriteit geven; er wordt dus niet getoetst of dit kader een MIEK-status geeft aan de juiste projecten. De criteria in het voorgaande afwegingskader zijn niet gemonitord op effectiviteit en doelmatigheid.

Netverzwaringprojecten uit het nMIEK en het pMIEK kunnen met prioriteit terechtkomen in de investeringsplannen van de nationale en regionale netbeheerders. Alle MIEK-projecten komen in de investeringsplannen van de netbeheerders, waarvan sommige met prioriteit. De netbeheerder kent punten toe als een project een MIEK-status heeft. Zo

⁴⁵ Voor meer informatie over de neveneffecten zie Handleiding pMIEKp. 24 en 25.

⁴⁶ De industrie levert deze data tegenwoordig aan bij het Data Safe House, waarbij een datamanager partijen begeleidt bij het aanleveren van gegevens. Voor meer informatie zie: <https://datasafehouse.org/over-dsh/>.

kunnen MIEK-projecten voorrang krijgen op andere netverzwaringenprojecten in de investeringsplannen.⁴⁷ De netbeheerders hebben eigen modellen waarbij elk project wordt getoetst op verschillende factoren zoals het risico op knelpunten, doorlooptijd en inpassing in de lopende planning. De uiteindelijke prioriteit van een project in een investeringsplan is daarmee afhankelijk van meerdere factoren, waaronder de MIEK-status. De MIEK-status weegt hierbij zwaar: het merendeel van de MIEK-projecten stijgt aanzienlijk in de wachtrij van netverzwaringenprojecten en is daarmee eerder aan de beurt in de investeringsplannen van TenneT.⁴⁸ Door projecten te prioriteren via het MIEK komt er op locaties waar MIEK-projecten met prioriteit gerealiseerd worden, sneller transportcapaciteit beschikbaar voor burgers, bedrijven of instellingen.

Bevoegdheden

In het nMIEK werken verschillende overheden en netbeheerders samen om te komen tot een selectie aan MIEK-projecten.⁴⁹ De Minister van Klimaat en Groene Groei neemt besluiten over de MIEK-status van projecten.⁵⁰ Een vertegenwoordiger van de Minister is voorzitter van de stuurgroep waarin wijzigingen van de MIEK-handleiding worden vastgesteld. De Tweede Kamer kan hierover de Minister adviseren. De stuurgroep bestaat uit onder andere vertegenwoordigers van verschillende ministeries, andere overheden en netbeheerders. Het afwegingskader, met daarin de criteria waarop de projecten worden gescoord, komt tot stand in samenwerking met de stuurgroep.

De Tweede Kamer kan aan de Minister voorkeuren meegeven voor (de toepassing van) het afwegingskader van het nMIEK en zo de prioritering van netverzwaring in Nederland beïnvloeden. De Tweede Kamer kan zich bijvoorbeeld uitspreken over de gewenste (weging vande) criteria in het afwegingskader. Het is op dit moment onduidelijk hoe de verschillende criteria worden gewogen in het besluitvormingsproces; de totstandkoming van de besluitvorming is geen onderdeel van de gepubliceerde projectgegevens uit het MIEK-overzicht.⁵¹

Transparantie bij besluitvorming rondom netinvesteringen is belangrijk. De ACM riep de netbeheerders eerder op om werk te maken van de transparantie rond de investeringen in de netten.⁵² Transparantie is een belangrijk beginsel in het (Europees) energierecht. Het is een belangrijke voorwaarde voor het creëren van gelijke toegang tot informatie voor marktdeelnemers. Het stelt marktpartijen in staat om weloverwogen beslissingen te nemen en bevordert eerlijke concurrentie tussen hen. Als onderdeel van het proces voor investeringen in netverzwaring kan de besluitvorming rondom MIEK-projecten transparanter worden gemaakt. Het aandachtspunt ten aanzien van transparantie vinden we ook terug in

⁴⁷ Regeling investeringsplan en kwaliteit elektriciteit en gas Artikel 2.5 en Artikel 2.6. Projecten voor aanlanding van wind op zee hebben prioriteit ten opzichte van andere pMIEK- en nMIEK-projecten.

⁴⁸ TenneT. (2024, p.39). Investeringsplan Net op land. Arnhem: TenneT.

⁴⁹ Ministerie van EZK (2024, p. 12–13). MIEK Handleiding 2024. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

⁵⁰ Dit is vastgelegd met een Ministeriële Regeling, zie Staatscourant 2023, 11126.

⁵¹ Ministerie van EZK. (2022). MIEK Overzicht 2022. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

⁵² ACM. (2024). Rapportage ACM toets investeringsplannen en melding. Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.

de toelichting bij de ministeriële regeling⁵³ en in de uitvoerings- en handhavingstoets van de ACM.⁵⁴

De juridische kaders die komen kijken bij het verzwaren van het net zijn niet zo strak omljnd als die bij de toegang tot het net. Zo toetst de ACM de investeringsplannen van netbeheerders alleen op de vraag of zij in redelijkheid tot deze plannen hebben kunnen komen.⁵⁵ Het is belangrijk om op te merken dat bepaalde beginselen binnen het (Europese) energierecht niet alleen gelden voor het prioriteren bij transportcapaciteit, maar ook voor het verzwaren van het net. Voorbeelden hiervan zijn de bescherming van consumenten en kleine ondernemingen en het waarborgen van de leveringszekerheid.

Het is daarom goed om plannen voor netverzwaring te toetsen aan de beginselen binnen de Europese wetgeving. Een correcte omzetting en toepassing van Europese regels vermindert de kans op vertragende procedures, en de kans dat rechters later oordelen dat het nationale stelsel niet in overeenstemming is met het Europese recht.⁵⁶

Hoofdbevindingen en handelingsperspectief

De bevoegdheid om te prioriteren op verzoeken voor transportcapaciteit ligt bij de ACM. De Tweede Kamer kan dit kader niet aanpassen. Wel kan de Tweede Kamer invloed uitoefenen door via het MIEK te prioriteren op de plekken waar de transportcapaciteit als eerste wordt vergroot. De MIEK-projecten krijgen prioriteit in de investeringsplannen van de netbeheerders. De netbeheerders beslissen uiteindelijk over de investeringsplannen. De recente ontwikkelingen in de afwegingskaders voor transportcapaciteit en netverzwaring dekken een groot deel van de adviesvraag van de Tweede Kamer aan de WKR af.

De Tweede Kamer en de regering kunnen sturen op de weging van maatschappelijke doelen en andere criteria van het MIEK. De Minister van Klimaat en Groene Groei neemt besluiten over de MIEK-status van projecten. Een vertegenwoordiger van de Minister is voorzitter van de stuurgroep die wijzigingen van de MIEK-handleiding vaststelt. De Tweede Kamer kan hierover in gesprek gaan met de Minister en aangeven welke doelen en andere criteria zij belangrijk vindt. Op basis hiervan kunnen aan de criteria verschillende wegingen worden toegekend. Daarnaast kan de Tweede Kamer aandringen op het verder concretiseren en standaardiseren van de MIEK-criteria. Zo kan bijvoorbeeld gestuurd worden op het standaardiseren van de berekening van de broeikasgasreductie die de hele keten meeneemt⁵⁷, zoals bij een levenscyclusanalyse. Een ander voorbeeld van het concretiseren is het vaststellen van een relevante tijdsschaal, door bijvoorbeeld de klimaatwinst tot 2050 te berekenen, zodat klimaatbijdragen van projecten vergelijkbaar zijn.

⁵³ Regeling van de Minister voor Klimaat en Energie van 5 april 2023 (Stcrt. 2023, WJZ/26237427).

⁵⁴ ACM. (2023, p. 2). UHT wijzigingsregeling prioriteringskader. Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.

⁵⁵ ACM. (2024, p. 4). Rapportage ACM toets investeringsplannen en melding. Den Haag: Autoriteit Consument & Markt.

⁵⁶ Rii. (2024, p.33). Met recht balanceren. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld de randvoorwaarden voor een geschikte meetstandaard uit Bass, S. & Dalal-Clayton, B. (2012, p.155). Sustainable development strategies: a resource book Routledge.

Naast aanpassingen aan bestaande criteria in het MIEK kan de Tweede Kamer aan de Minister vragen om nieuwe criteria te ontwikkelen, gericht op langetermijneffecten. Een voorbeeld van een relevant nieuw criterium is bestendigheid tegen de gevolgen van klimaatverandering. Dit geldt voor zowel het energie-infrastructuurproject als voor de plannen die daarmee kunnen worden gerealiseerd. Om het klimaatrisico in de toekomst te bepalen kan worden gekeken naar de levensduur van de infrastructuur en de projecten die door de infrastructuur worden gefaciliteerd. Voor het stellen van concrete criteria zijn richtinggevende politieke keuzes nodig, bijvoorbeeld welke industrie in de klimaatneutrale en klimaatbestendige toekomst van Nederland past en waar het verstandig is om te bouwen.

Sommige MIEK-criteria zijn mogelijk voorlopers van de regels die in een uitbreiding van het prioriteringskader van transportverzoeken van de ACM zullen worden gesteld. Deze zouden kunnen dienen als input voor de ontwikkeling van het prioriteringskader van de ACM. Een voorbeeld is een meetsystematiek op basis van broeikasgasemissies in de hele keten en standaardisatie. Deze zou nuttig kunnen zijn voor de ACM bij het ontwikkelen van een categorie op basis van bijdrage aan klimaat en milieu. Het is dan ook wenselijk om de werking van (de selectiecriteria van) het MIEK te monitoren en te analyseren op bijvoorbeeld effectiviteit, doelmatigheid en rechtvaardigheid (zoals de verdeling tussen infrastructuurprojecten die bedrijven of burgers faciliteren).

Prioriteren is geen oplossing voor netcongestie. Het blijft belangrijk om beleid te versterken dat de transportcapaciteit vergroot en aan de vraagkant flexibiliteit mogelijk maakt. Voorbeelden hiervan zijn het strenger handhaven van de energiebesparingsplicht en vraagsturing via tariefstructuren en contracten. Het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) bevat al verschillende oplossingen. De Tweede Kamer kan zich richten op een versnelde vergunningverlening voor energie-infrastructuurprojecten, bijvoorbeeld in wetgeving of door het proces te faciliteren via het MIEK, overigens met inachtneming van goede participatie, die belangrijk blijft voor procedurele rechtvaardigheid. Daarnaast kan monitoring op de voortgang en de effectiviteit van de actielijnen uit het LAN effectieve oplossingen voor netcongestie helpen identificeren.

Vooruitkijken bij netverzwaring kan hoge kosten in de toekomst voorkomen. De Wetenschappelijke Klimaatraad heeft eerder aanbevolen een gedragen visie te maken voor de ontwikkeling naar een klimaatneutrale en klimaatbestendige samenleving en economie.⁵⁸ Het belang van de lange termijn geldt bij uitstek voor netverzwaring, waarbij investeringsbeslissingen die nu worden genomen grote gevolgen hebben in de komende decennia. Handelen naar een visie op de lange termijn voorkomt hoge kosten in de toekomst en kan de overheid in staat stellen om beter in te spelen op de stabiliteit van het elektriciteitsnet, verduurzaming en andere maatschappelijke doelen.

Uiteraard gaat de raad graag met u in gesprek over de punten in deze brief. Hoogachtend,

Voorzitter,
Jan Willem Erisman

Secretaris-directeur,
Ruud van den Brink

⁵⁸ WKR. (2023). Met iedereen de transitie in: richtinggevende keuzes voor een klimaatneutraal en klimaatbestendig Nederland. Den Haag: Wetenschappelijke Klimaatraad.

De Wetenschappelijke Klimaatraad bestaat uit 10 raadsleden en is ingesteld in november 2022. De WKR adviseert regering en parlement over de ontwikkeling van een klimaatneutrale en klimaatbestendige samenleving, op basis van brede wetenschappelijke inzichten en met oog voor andere maatschappelijke opgaven.

De Raad is als volgt samengesteld: J.W. Erisman (voorzitter), H.C. de Coninck(plaatsvervangend voorzitter), S. Akerboom, K. Blok, M. Haasnoot, H.L.F. de Groot, W. Peters, W.D. Pot, E.M. Steg, B. Taebi, en R.W. van den Brink (secretaris-directeur).

Dit is een brief uit naam van de voltallige WKR. De brief is geschreven en voorbereid door de raadsleden K. Blok (voorzitter commissie), H.C. de Coninck en S. Akerboom en stafmedewerkers M.M. Deen (projectleider), D.M. van den Bergh, en B. Westein.

Voor de totstandkoming van deze brief is gesproken met TenneT, Alliander, KGG, MIEK, ACM, IBO, CPB, NVDE, Energie Nederland en TNO. De inhoud van de brief weerspiegelt niet noodzakelijkerwijs de standpunten van geraadpleegde experts.