ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

EERST PROGRAMMEREN, DAN PRIORITEREN



DEMOCRATISCHE ZEGGENSCHAP OVER HET STROOMNET VAN MORGEN

DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR
is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING
De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, *Staatsblad*, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE
Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING
De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF
Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS
Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 75 40
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
@Raad_ROB

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
© oktober 2026 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN/EAN 978-90-5991-162-8
NUR 823

Voorwoord

De Tweede Kamer vroeg de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te adviseren over democratische controle en zeggenschap bij keuzes rondom netbeheer. Die vraag past bij de toegenomen aandacht van de politiek voor netcongestie: waar stroomvoorziening lange tijd vooral een technische aangelegenheid was, wordt dit in tijden van schaarste ook een politiek verdelingsvraagstuk. Aansluiting op het net is niet langer voor iedereen altijd vanzelfsprekend, en wie hier wel of niet voor in aanmerking komt vereist een weging van maatschappelijke waarden en belangen.

Eén van de belangrijke observaties van de ROB is dat de huidige worsteling van het parlement om meer grip te krijgen op het netbeheer een gevolg is van decennia aan marktwerking en Europese integratie. Sinds de liberalisering van de energiemarkt in de jaren negentig is landelijke politieke sturing van het net voor een belangrijk deel uit handen gegeven. Onafhankelijke toezichthouders kregen steeds meer exclusieve bevoegdheden. De trend was: meer Europa, meer markt, meer toezicht en regulering, maar minder nationale politiek.

De ROB besteedt in dit advies dan ook veel aandacht aan de rol en positie van het parlement in relatie tot de regering, de Autoriteit Consument & Markt (ACM), netbeheerders, decentrale overheden en de Europese Unie (EU). De ROB brengt een aantal zaken in beeld die van essentieel belang zijn voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Waar zit de politieke sturingsruimte? Waar niet? Hoe verhouden de beleidsdomeinen energie en ruimtelijke ordening zich tot elkaar? Welke vragen over rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen spelen er? En hoe werken technocratie en democratie op elkaar in?

Eén van de belangrijkste boodschappen van dit advies is de oproep aan het parlement zich niet te focussen op de mogelijkheden om te sturen op de *gevolgen* van netcongestie – wie krijgt voorrang op het net in tijden van schaarse capaciteit? Directe politieke sturingsruimte op dat vlak is immers juridisch uiterst beperkt en ligt vooral in het ruimtelijk domein: expliciete keuzes waar we wonen, werken en welke bedrijvigheid gewenst is, zodat vergunningenbeleid, inrichting en uitbreiding van het net daar logisch op kan volgen. Programmeren aan de voorkant, in plaats van prioriteren aan de achterkant.

Enkele thema's die de ROB in dit advies behandelt, zien we ook terug in de kabinetsaanpak van netcongestie. Er zijn grote inspanningen nodig, met bijbehorende financiële middelen, om netcongestie aan te pakken. Tegelijkertijd is het probleem van netcongestie niet alleen verholpen met snelheid en meer bestuurlijk vermogen – goed openbaar bestuur rust immers ook op democratische en rechtsstatelijk waarden. Rechtsbescherming van de burger, transparante processen en democratische verantwoording blijven van wezenlijk belang.

Het vraagstuk van netcongestie is nu urgent, maar is tegelijkertijd een probleem dat de sector al lange tijd zag aankomen. Dat patroon beperkt zich niet tot de energiesector. Vergelijkbare verdelingsvraagstukken rondom collectieve voorzieningen zien we bijvoorbeeld bij de verdeling van water en de ondergrond. Wat moet er nú gebeuren om Nederland in de toekomst te blijven voorzien van voldoende, schoon en betaalbaar drinkwater? Wie krijgt recht op de schaarse vierkante meters onder de grond die steeds voller komt te liggen met kabels, leidingen, wortels en waterwegen? We raden het parlement aan om nu al na te denken over de schaarstes die in de nabije toekomst gaan spelen.

Dit advies gaat de netcongestie niet oplossen; we hopen vooral dat dit advies de Tweede Kamer inzicht en handelingsperspectief biedt om meer grip te krijgen op dit complexe, maar belangrijke vraagstuk.

Het advies is voorbereid door een werkgroep bestaande uit ROB-leden Jurgen Goossens (werkgroepvoorzitter), Peter Verheij en Frank Hendriks, ondersteund door stafleden Martijn Visser en Michael Mekel. De ROB dankt de geraadpleegde personen voor hun inzichten. De inhoud van dit advies komt geheel voor rekening van de ROB.

Hoogachtend,
De Raad voor het Openbaar Bestuur



Caelesta Braun
Vicevoorzitter



Iris Sluiter
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord 3

Samenvatting: Eerst programmeren, dan prioriteren 8

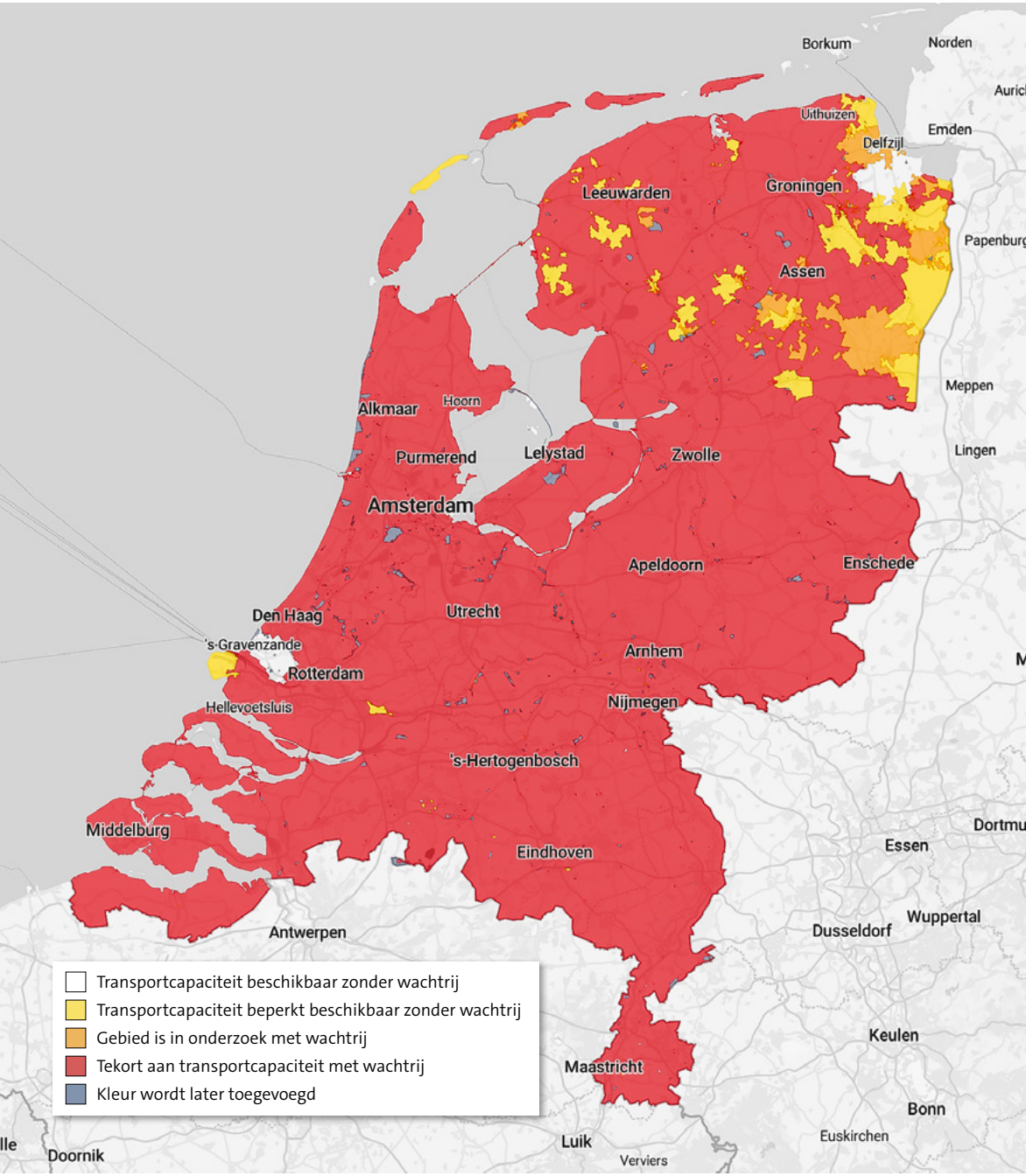
1 Inleiding 9
2 Democratische controle en zeggenschap in vogelvlucht 10
3 Kern van het advies 11
3.1 ACM prioriteert 11
3.2 Politieke zeggenschap ligt vooral bij vooraf programmeren 11
3.3 Politiek kan sturen op beleid dat ondersteunt en versnelt 11
3.4 Passende vorm van verantwoording door ACM 12
4 Aanbevelingen: handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer 13

Deel 1 Advies: Eerst programmeren, dan prioriteren 15

1 Inleiding en aanleiding 16
2 Onderzoeksresultaten in het kort 17
2.1 Europese regelgeving en de rol van de ACM 17
2.2 Het prioriteringskader van de ACM 19
2.3 Vergelijking met andere EU-lidstaten 19
2.4 European Grids Package 20
2.5 Ruimtelijke ontwikkeling en integraal programmeren 21
2.6 Aandeelhouderschap van overheden 22
3 Nadere beschouwing van de verhouding tussen onafhankelijk toezicht en democratische controle en zeggenschap 24
3.1 Opkomst van onafhankelijk toezicht 24
3.2 Het spanningsveld tussen democratie en technocratie 25
3.3 Het ROB-wegingskader goed openbaar bestuur 25
3.4 Vormen van verantwoording 27
3.5 Governance van de ACM 28
4 Conclusie: de vragen beantwoord 29
4.1 ACM mag prioriteren inzake de verdeling van schaarse transportcapaciteit 29
4.2 ACM stelt nettarieven en tariefflexibiliteit vast 29
4.3 De rol van regering en parlement 30
4.4 De verhouding tussen Europese en nationale wet- en regelgeving 30

4.5	Vergelijking met andere EU-lidstaten	30
4.6	Democratische controle op ACM-besluiten	31
4.7	Politieke zeggenschap via de Omgevingswet	32
4.8	Aandeelhouderschap als indirecte democratische zeggenschap	33
5	**Aanbevelingen: handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer**	**34**
Deel 2	**Nadere onderbouwing van het advies**	**36**
1	**Inleiding en aanleiding voor het advies**	**37**
1.1	Inleiding	37
1.2	Aanleiding	38
1.3	Leeswijzer	39
2	**Onderzoeksresultaten**	**40**
2.1	EU-recht: regulerende instantie en haar bevoegdheden	40
2.2	Het prioriteringskader van de ACM	45
2.3	Vergelijking met andere EU-lidstaten	47
2.4	European Grids Package	49
2.5	Ruimtelijke ontwikkeling en integraal programmeren	54
2.6	Aandeelhouderschap van overheden	58
3	**Nadere beschouwing van de verhouding tussen onafhankelijk toezicht en democratische controle en zeggenschap**	**61**
3.1	De opkomst van onafhankelijk toezicht	62
3.2	Het spanningsveld tussen democratie en technocratie	64
3.3	Het ROB-wegingskader goed openbaar bestuur	65
3.4	Vormen van verantwoording	69
3.5	Governance van de ACM	72
4	**Conclusie: de vragen beantwoord**	**74**
4.1	Algemeen	74
4.2	ACM stelt maatschappelijk prioriteringskader vast voor verdeling van de schaarse transportcapaciteit	74
4.3	ACM bepaalt nettarieven (inclusief kortingen daarop) en regels over flexibiliteit	75
4.4	De rol van regering en parlement	75
4.5	De verhouding tussen Europese en nationale wet- en regelgeving	76
4.6	Vergelijking met andere EU-lidstaten	77
4.7	Democratische controle en zeggenschap bij besluiten over netbeheer	78
4.8	Politieke invloed via de Omgevingswet	79
4.9	Aandeelhouderschap als indirecte democratische zeggenschap	81
Bijlage I	Motie-Grinwis/Jumelet en brief van het presidium aan de ROB	82
Bijlage II	Lijst met geraadpleegde personen	85
Bijlage III	Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	86

Figuur 1: Capaciteitskaart van Nederland, totaalbeeld van netcongestie



Bron: Netcapaciteitskaart, 1 september 2026. Bewerking ROB.

Samenvatting: Eerst programmeren, dan prioriteren

1 Inleiding

Nederland heeft last van netcongestie. De behoefte aan elektriciteitstransport is groter dan het elektriciteitsnetwerk op dit moment aankan. De landelijke capaciteitskaart – die een totaalbeeld van de congestie weergeeft – kleurt vrijwel volledig rood (figuur 1). Door netcongestie is netcapaciteit een schaars goed geworden. Daardoor zijn keuzes bij de verdeling ervan niet langer puur technisch van aard. Ze raken ook aan politieke en maatschappelijke belangen en waarden.

Een belangrijk deel van de besluitvorming over de schaarse capaciteit ligt momenteel bij de Autoriteit Consument & Markt (ACM), een apolitieke en onafhankelijke instantie, waar het parlement weinig invloed op heeft. Dit roept de fundamentele vraag op naar de balans tussen democratische besluitvorming en onafhankelijk toezicht.

Tegen deze achtergrond vraagt de Tweede Kamer zich af of de politiek niet een grotere rol moet spelen bij de verdeling van de schaarse ruimte op het elektriciteitsnet. De Tweede Kamer vroeg de ROB dan ook om advies over zijn rol bij keuzes rondom netbeheer. Dit advies probeert handelingsperspectief te bieden voor het parlement om hiermee om te gaan.

2 Democratische controle en zeggenschap in vogelvlucht

De vraag van de Tweede Kamer aan de ROB naar de keuzes rondom netbeheer gaat in het bijzonder over democratische controle en zeggenschap. In dit advies komen de termen democratie, politiek, bestuur, controle, zeggenschap, sturing en verantwoording op verschillende plekken aan de orde. De rollen van politiek, ACM en netbeheerders bespreken we ook. Tabel 1 geeft schematisch inzicht in het complexe speelveld van controle en zeggenschap over het net en waar de politieke sturingsruimte ligt.

Tabel 1: Speelveld van democratische controle en zeggenschap over het elektriciteitsnet

Besluit	Wie beslist?	Politieke zeggenschap?	Politieke controle?	Waar kan politiek wél sturen?
Prioriteringskader	ACM	Nee	Ja, indirect	EU-kader, ministeriële advisering, energiebeleid
Netaansluiting/ toegang	ACM/netbeheer-der binnen kader	Nee	Ja, indirect	Ruimtelijke planning, energiebeleid
Nettarieven	ACM	Nee	Ja, indirect	EU-regels, energiebeleid
Tariefkortingen	ACM	Nee	Ja, indirect	Voor zover niet exclusief ACM
Flexibiliteitsregels	ACM	Nee	Ja, indirect	Energiebeleid/marktordening voor zover niet exclusief ACM
Regulering nationale elektriciteitsmarkt	Regering en parlement	Ja	Ja	Energiebeleid, voor zover niet exclusief ACM
Europese reguleringskaders	EU	Indirect via regering/ parlement	Ja	Nederlandse inzet in EU
Locatie netinfrastructuur	Overheden/ netbeheerder	Ja	Ja	Omgevingsrecht
Vestiging energie-intensieve activiteiten	Overheden	Ja	Ja	Omgevingsplan/ruimtelijk beleid
Netinvesteringen	Netbeheerder binnen wettelijke kaders	Indirect	Ja	MIEK/pMIEK, energiebeleid, financiering
Aandeelhouderschap netbeheerders	Rijk/decentrale overheden	Indirect via aandeel-houderschap	Ja	Financiering/publiek belang

3 Kern van het advies

3.1 ACM PRIORITEERT

De Autoriteit Consument & Markt (ACM) bepaalt hoe schaarse ruimte op het elektriciteitsnet wordt verdeeld. De ACM besluit over prioritering (wie voorrang krijgt bij aansluiting), maar ook over nettarieven en tariefgerelateerde flexibiliteit. Europese regels bepalen dat de nationale politiek deze beslissingen niet kan overnemen of rechtstreeks kan beïnvloeden. Er is wel democratische controle, maar die is vooral indirect.

3.2 POLITIEKE ZEGGENSCHAP LIGT VOORAL BIJ VOORAF PROGRAMMEREN

Door de bevoegdheden van de ACM ligt de meeste ruimte voor politieke keuzes daarom voordat de ACM beslissingen neemt over schaarste op het net. De Tweede Kamer, regering en andere overheden kunnen vooral sturen via het energiesysteem, de energieplanologie en de ruimtelijke ordening. Daarnaast is er ruimte voor nationaal energiebeleid, zolang dat niet ten koste gaat van de onafhankelijkheid van de ACM bij de uitoefening van bevoegdheden die haar exclusief zijn toegekend.

Politiek en bestuur moeten zich dus vooral richten op vooraf programmeren, met aandacht voor de energietransitie en rekening houdend met de beschikbare netcapaciteit. Dat biedt meer sturingskracht dan achteraf prioriteren, waarbij de ACM stuurt op wie voorrang krijgt als het net vol is.

De huidige werkwijze van de regering, het parlement en decentrale overheden is nog onvoldoende gericht op hun programmerende mogelijkheden. Beslissingen over energie en ruimtelijke ontwikkeling worden nog te veel los van elkaar genomen. Ook ontbreekt het de overheid op sommige punten aan capaciteit en slagkracht om deze grote en complexe vraagstukken goed aan te pakken.

3.3 POLITIEK KAN STUREN OP BELEID DAT ONDERSTEUNT EN VERSNELT

Naast ‘vooraf programmeren’ kan de politiek sterker sturen op beleid dat de energietransitie ondersteunt en versnelt. Denk aan maatregelen die de aanleg van energie-infrastructuur vergemakkelijken, knelpunten wegnemen en investeringen stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door voorrang te geven aan energie-infrastructuurprojecten via het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK). Ook kan de politiek de vergunningverleningsprocedure wijzigen en gebruik maken van het aandeelhouderschap van overheden bij netbeheerders om publieke belangen te waarborgen.

3.4 PASSENDE VORM VAN VERANTWOORDING DOOR ACM

De politiek mag juridisch geen directe invloed uitoefenen op ACM-besluiten over prioritering bij aansluiting, nettarieven en tariefgerelateerde flexibiliteit. De ROB vindt wel dat de verantwoordelijkheid van de ACM voor het verdelen van schaarse middelen met grote maatschappelijke impact gepaard moet gaan met een passende vorm van publieke verantwoording.

Het ROB-advies in één zin
De zeggenschap van de Tweede Kamer bij keuzes rondom netbeheer en netcongestie ligt vooral bij programmeren vooraf, niet bij prioriteren achteraf.

4 Aanbevelingen: handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer

Hierna volgen handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer ten aanzien van ruimtelijke ordening, Europese regelgeving, publieke verantwoording van de ACM en aandeelhouderschap.

1. Programmeer vooraf

a) Vraag de regering om het energiesysteem, de energieplanologie en de ruimtelijke ordening beter op elkaar af te stemmen. Hierbij moet de regering onder meer kijken naar de combinatie van energieaanbod, energie-infrastructuur, uitbreiding van het elektriciteitsnet en efficiënt gebruik van het bestaande net (beter benutten). Tegelijk moet de regering rekening houden met de beperkte ruimte. Een betere afstemming tussen deze domeinen moet helpen om netcongestie op de lange termijn te verminderen.

b) Verbeter de betrokkenheid van overheden bij investeringsplannen van netbeheerders en zorg voor een betere aansluiting op het pMIEK en de energyboards. Hierdoor krijgen provincies en gemeenten een inhoudelijke rol bij deze plannen.

c) Vraag de regering om meer inzicht in hoe de energyboards functioneren en zorg ervoor dat over het functioneren van de energyboards democratische verantwoording wordt afgelegd.

d) Vraag de regering de procedure van vergunningverlening en de ruimtelijke procedures voor energie-infrastructuur te versnellen met behoud van effectieve rechtsbescherming. Zo kunnen noodzakelijke uitbreidingen en versterkingen van het elektriciteitsnet op tijd worden uitgevoerd.

2. Beïnvloed het Europees kader

a) Vraag de regering om bij nieuwe Europese wetgeving over netbeheer duidelijk aan te geven welke keuzes Nederland hierin wil maken en deze keuzes onderdeel te maken van de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen in de Europese Raad.

b) Vraag de regering te onderzoeken welke elementen uit de Franse aanpak van regionale langetermijnplanning toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. In de Franse aanpak wordt capaciteit voor hernieuwbare energie gereserveerd. Een werkbezoek zou hierbij nuttig kunnen zijn.

3. Versterk de publieke verantwoording van de ACM

a) Respecteer de onafhankelijke rol van de ACM bij het bepalen van prioriteiten, nettarieven en toegang tot het elektriciteitsnet. Gebruik de mogelijkheden van het parlement om de ACM te controleren en vooral om haar verantwoording af te laten leggen.

b) Geef de verantwoordelijke bewindspersoon formeel de mogelijkheid om advies te geven of een reactie in te dienen bij besluiten van de ACM over de netcodes die grote gevolgen hebben voor de verdeling van capaciteit. Vraag op tijd informatie over ontwerpbesluiten van de ACM die grote maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.

c) Vraag de ACM ieder jaar verslag te doen van de gevolgen van haar keuzes bij de verdeling van netcapaciteit. Bespreek dit verslag in de Tweede Kamer. Laat daarnaast regelmatig evalueren hoe deze keuzes uitpakken, waarbij de Tweede Kamer de ontvanger van de evaluatie is.

d) Geef de regering opdracht om het advies van De Leeuw en Borstlap over de bestuurlijke inrichting van de ACM in overweging te nemen. Dit gaat onder andere om:
   - een duidelijkere positie van de ACM in de wet;
   - een eigen organisatie en eigen begroting;
   - meer transparantie;
   - een duidelijkere relatie tussen de ACM en de verantwoordelijke minister.

4. Gebruik publiek aandeelhouderschap doelgerichter

Vraag de regering om samen met decentrale overheden een visie te ontwikkelen op concurrerende belangen bij aandeelhouderschap wat betreft:

- het publiek belang van netverzwaring en -uitbreiding;
- het belang van maatschappelijke basisbehoeften, zoals woningbouw, van begunstigde overheden die soms aandeelhouder zijn, soms niet;
- aandeelhoudersbelangen van rendement op kapitaal en continuïteit van de onderneming.

DEEL 1

Advies: Eerst programmeren, dan prioriteren

Advies naar aanleiding van de motie Grinwis/Jumelet over democratische controle en zeggenschap bij keuzes rondom netbeheer

1 Inleiding en aanleiding

Op 27 november 2025 debatteerde de Tweede Kamercommissie Klimaat en Groene Groei (KGG) met de minister over netcongestie en energie-infrastructuur. Een belangrijk onderwerp was het prioriteringskader van de ACM, waarmee wordt bepaald wanneer mag worden afgeweken van het reguliere principe *first come, first served* bij de aansluiting op het elektriciteitsnet. Enkele Kamerleden stelden dat de verdeling van schaarse netcapaciteit een politieke keuze is en vroegen zich daarom af of de politiek meer zeggenschap zou moeten hebben over deze kaders.

Naar aanleiding van het debat nam de Tweede Kamer op 18 december 2025 de motie-Grinwis/Jumelet aan. Hierin wordt de ROB gevraagd advies uit te brengen over de democratische controle en zeggenschap bij keuzes rondom netbeheer en over de rolverdeling tussen de ACM, netbeheerders, het Rijk en decentrale overheden.

Hoofdstuk 2 bevat onze onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 3 gaan we dieper in op het vraagstuk over de verhouding tussen onafhankelijk toezicht en democratische controle en zeggenschap. Hoofdstuk 4 bevat de conclusie en hoofdstuk 5 de handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer. Deel 2 bevat een uitgebreide versie van het advies met bronvermeldingen.

2 Onderzoeksresultaten in het kort

In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek op een rij. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op Europese regelgeving, de rol van de ACM en het prioriteringskader, een beknopte vergelijking met andere EU-landen, de ruimtelijke dimensie van het vraagstuk en tot slot de rol van het aandeelhouderschap van overheden in regionale netbeheerders. Deel 2 bevat uitgebreidere onderbouwingen en analyse van de resultaten met vermelding van de gebruikte bronnen.

2.1 EUROPESE REGELGEVING EN DE ROL VAN DE ACM

De Europese interne elektriciteitsmarkt wordt sterk gereguleerd door de Elektriciteitsrichtlijn. Deze richtlijn heeft als doel geïntegreerde, concurrerende, consumentgerichte, flexibele, eerlijke en transparante elektriciteitsmarkten te creëren. Lidstaten moeten de richtlijn omzetten in nationale wetgeving. Daarbij geldt in beginsel het uitgangspunt van zuivere implementatie: nationale regelgeving mag niet verder gaan dan nodig is voor de uitvoering van de richtlijn. De Elektriciteitsrichtlijn is in Nederland eerst omgezet naar de Elektriciteitswet 1998 en vanaf 1 januari 2026 naar de Energiewet. Op grond van de Elektriciteitsrichtlijn moet elke lidstaat een onafhankelijke regulerende instantie aanwijzen. In Nederland is dat de ACM.

Wat is de ACM?
De ACM is een onafhankelijke toezichthouder. De taken van de ACM zijn het bewaken van eerlijke concurrentie, het beschermen van consumentenbelangen en het reguleren van specifieke sectoren, zoals energie, telecom, vervoer en post. De ACM is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), ingesteld bij wet, de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Hieruit volgt dat de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt is: de minister is politiek verantwoordelijk voor de wetgeving waar de ACM toezicht op houdt, maar de besluiten van de autoriteit vallen buiten zijn verantwoordelijkheid. De bevoegdheden van de ACM reiken evenwel verder dan die van de klassieke ZBO: naast toezicht heeft de autoriteit ook sanctionerende, beleidsvormende en regelgevende macht.

De ACM ontleent bevoegdheden aan Europees recht. Op grond van de Elektriciteitsrichtlijn is een belangrijke bevoegdheid van de ACM als regulerende instantie het vaststellen of goedkeuren van nettarieven en de methoden daarvoor. Ook bepaalt zij de voorwaarden voor aanslui-

ting op en toegang tot elektriciteitsnetten of keurt die goed, inclusief de daarbij behorende tarieven. Tarieven moeten onder meer kostengeoriënteerd en niet-discriminerend zijn. De regulerende instantie moet daarnaast toezien op maatregelen van netbeheerders om netwerken veerkrachtiger en flexibeler te maken.

De Elektriciteitsrichtlijn bepaalt dat de regulerende instantie zelfstandig moet kunnen optreden, onafhankelijk van politieke en andere publieke of private belangen. Ook moet de regulerende instantie over voldoende financiële en personele middelen beschikken. Rechterlijke toetsing en parlementaire controle blijven wel mogelijk.

Lidstaten behouden naast de Elektriciteitsrichtlijn de vrijheid om zelf hun algemene energiebeleid vast te stellen. Zij mogen via algemene wetgeving invloed uitoefenen op bijvoorbeeld voorzieningszekerheid of de kosten van de elektriciteitsvoorziening, zolang zij niet ingrijpen in de exclusieve bevoegdheden en onafhankelijkheid van de regulerende instantie.

Het Europese Hof van Justitie heeft dit in recente rechtspraak bevestigd. Op 6 maart 2025 oordeelde het Hof dat lidstaten via algemeen energiebeleid maatregelen mogen nemen die indirect invloed hebben op elektriciteitsprijzen, zolang zij niet rechtstreeks de tariefbevoegdheid van de regulerende instantie overnemen. In een uitspraak van 2 september 2021 stelde het Hof dat de regulerende instantie exclusief bevoegd is nationale regels te stellen over voorwaarden voor netaansluiting en nettoegang, inclusief de tarieven.

Volgens het Hof moet de regulerende instantie volledig onafhankelijk kunnen handelen, zonder instructies of druk van regering of parlement. De democratische legitimiteit van deze onafhankelijke positie volgt volgens het Hof uit de EU-wetgeving zelf: het Europees parlement heeft zelf met democratisch mandaat besloten om deze regulerende bevoegdheden bij een onafhankelijke toezichthouder te beleggen. Een nationale wetgever kan zich daarom niet op democratische legitimiteit beroepen om bevoegdheden van de regulerende instantie naar zich toe te trekken. Enkele rechtswetenschappers uiten kritiek hierop, omdat technische regulering van de energiemarkt onvermijdelijk ook politieke keuzes bevat.

→ **Zie voor de uitgebreide juridische context 2.1 EU-recht: regulerende instantie en haar bevoegdheden.**

2.2 HET PRIORITERINGSKADER VAN DE ACM

In 2024 stelde de ACM een prioriteringskader voor netaansluitingen vast. Dat kader bepaalt welke projecten voorrang krijgen op een overbelast stroomnet. Het zijn de netbeheerders die dit kader toepassen, de ACM op haar beurt controleert hierop. In congestiegebieden wijkt het kader af van het principe *first come, first served*. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) oordeelde op 11 maart 2025 dat de ACM bevoegd is om dit kader zelfstandig vast te stellen. Het prioriteringskader valt volgens het CBb onder regelgeving over de voorwaarden voor toegang tot het elektriciteitsnet.

De ACM had volgens het CBb echter onvoldoende zelfstandig en zorgvuldig onderzocht en gemotiveerd welke belangen bij de verschillende categorieën een rol spelen. Daarom werd het oorspronkelijke kader vernietigd, maar mocht het tot 1 januari 2026 blijven gelden.
Vanaf 1 januari 2026 geldt een herzien kader met drie voorrangscategorieën:

- congestieverzachters: projecten die direct netcapaciteit vrijmaken;
- veiligheid: essentiële voorzieningen zoals ziekenhuizen, politie, defensie en hulpdiensten;
- basisbehoeften: maatschappelijke basisvoorzieningen, waaronder woningbouw en onderwijs.

→ **Zie voor een toelichting op de uitspraak van het CBb Bevoegdheid ACM volgens CBb.**

Vanwege het woningtekort krijgen verschillende vormen van woningbouw voorrang. Gemeenten kunnen al vroeg in de planvorming prioriteit voor woningbouw aanvragen. De ACM zal het kader periodiek evalueren.

De Elektriciteitsrichtlijn lijkt ruimte te laten voor interpretatie over de vraag wie de spelregels voor voorrang mag bepalen en een prioriteringskader mag vaststellen. De nationale overheid moet zorg dragen voor het 'systeem voor toegang tot het net' en de regulerende instantie krijgt de bevoegdheid om de 'voorwaarden voor toegang te bepalen'. Het CBb heeft verduidelijkt dat de ACM, de regulerende instantie, hiervoor bevoegd is.

2.3 VERGELIJKING MET ANDERE EU-LIDSTATEN

Uit een Europese studie uit 2025 blijkt dat lidstaten sterk verschillen in hoe ze omgaan met netcongestie en netaansluitingen. De meeste landen hanteren het principe van *first come, first served*, maar minstens vijftien lidstaten hebben wachtrijen voor aansluiting op het net. Daarom bestaan in verschillende landen uitzonderingen op dit principe, bijvoorbeeld voor aanvragen van strategische projecten, met maatschappelijke waarde of voor duurzame energie.

Voorbeelden zijn:

- Griekenland: prioriteit voor kritieke infrastructuur en strategische projecten.
- Spanje: maatschappelijke waarde kan een rol spelen om voorrang te krijgen.
- Slovenië: bepaalde kleinschalige producenten en kritieke belastingen kunnen voorrang krijgen.
- Hongarije en Roemenië: capaciteit wordt of zal worden toegewezen via aanbestedingen of veilingen.
- Frankrijk: werkt met regionale langetermijnplanning waarbij capaciteit wordt gereserveerd voor hernieuwbare energie.
- Nederland: hanteert in congestiegebieden het prioriteringskader van de ACM.

→ **Zie voor een toelichting Tabel 2: landenvergelijking.**

2.4 EUROPEAN GRIDS PACKAGE

In december 2025 presenteerde de Europese Commissie het *European Grids Package* om problemen rond energie-infrastructuur aan te pakken. De belangrijkste doelen zijn:

- vergunningverlening versnellen;
- Europese planning en kostendeling versterken;
- bestaande netten efficiënter gebruiken;
- netcongestie en wachtrijen verminderen;
- veiligheid en weerbaarheid van infrastructuur versterken.

De Commissie wil onder meer snellere vergunningprocedures, digitale loketten en duidelijke beslistermijnen. De aanleg en uitbreiding van elektriciteitsinfrastructuur zouden daarbij als een dwingende reden van hoger openbaar belang moeten worden beschouwd. Daardoor kan besluitvorming sneller plaatsvinden (en kunnen vertragende procedures makkelijker gepasseerd worden).

Ook wil de Europese Commissie bestaande netcapaciteit beter benutten en geeft zij lidstaten richtsnoeren voor prioritering, flexibiliteit en efficiëntere aansluiting. Het Nederlandse ACM-prioriteringskader wordt daarbij expliciet genoemd als *best practice*. De Commissie ziet het als een mogelijk voorbeeld voor andere landen, maar benadrukt dat stevige juridische onderbouwing en transparante criteria noodzakelijk zijn om de schijn van oneerlijkheid en discriminatie te voorkomen en maatschappelijk vertrouwen te behouden.

→ **Zie voor een toelichting 2.4 European Grids Package.**

Andere voorbeelden van alternatieve systemen voor de verdeling van schaarse netcapaciteit zijn de aanbestedingen in Hongarije en de veilingen in Roemenië. Frankrijk kiest juist voor regionale langetermijnplanning in plaats van projectgerichte prioritering: de overheid reserveert daar al ver van tevoren netcapaciteit voor specifieke strategische doelen en gebieden.

2.5 RUIMTELIJKE ONTWIKKELING EN INTEGRAAL PROGRAMMEREN

Netcongestie is niet alleen een technisch probleem, maar ook een ruimtelijk en politiek vraagstuk. Nederland heeft beperkte ruimte terwijl woningbouw, industrie, landbouw, natuur, mobiliteit, water, klimaat en energie allemaal ruimte vragen. Omdat niet alle ambities tegelijkertijd kunnen worden gerealiseerd, zijn politieke keuzes en belangenafwegingen noodzakelijk.

Integraal programmeren betekent dat keuzes over energie-infrastructuur worden gecombineerd met andere ruimtelijke keuzes, bijvoorbeeld over woningbouw en bedrijventerreinen. Via programma's zoals het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) worden maatschappelijk belangrijke energie-infrastructuurprojecten op nationaal en provinciaal niveau geprioriteerd.

De Omgevingswet vormt het belangrijkste wettelijke kader voor ruimtelijke ontwikkeling. Omgevingsvisies en -programma's bieden mogelijkheden om energiebeleid te verbinden met andere ruimtelijke belangen. Tegelijkertijd beperkt de Energiewet de mogelijkheden van decentrale overheden om zelfstandig op het energiesysteem te sturen, behalve waar regels in het belang van de energietransitie zijn toegestaan.

Vergunningverlening vormt een belangrijk knelpunt bij de uitbreiding van energie-infrastructuur. Vertraging ontstaat onder meer door participatie, bezwaar- en beroepsprocedures, nieuwe regels onder de Omgevingswet, natuur- en stikstofvraagstukken en vertraging bij gemeenten en provincies in planvorming en de behandeling van vergunningen.

Er bestaan veel programma's en strategieën waarin energie en ruimte samenkomen. Binnen het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN) zet de overheid in op drie hoofdlijnen: sneller bouwen, sterker sturen en meer flexibel gebruik van het net. Per provincie zijn *energyboards* ingesteld, waarin provincies, gemeenten, netbeheerders en het Rijk samenwerken. Volgens onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer moet vooral de vertaling van algemene ruimtelijke keuzes naar concrete locaties verder worden ontwikkeld. TNO concludeert bovendien dat met slimme energieplanologie en meer flexibel gebruik van het elektriciteitsnet miljarden aan netinvesteringen kunnen worden bespaard.

Het kabinet wil de netcongestie aanpakken door middel van crisiswetgeving, als uitwerking van de in het coalitieakkoord aangekondigde crisiswet netcongestie. De wetgeving richt zich onder meer op het versnellen van procedures, bijvoorbeeld door vrijstelling van vergunningen voor technische bouwactiviteiten, het beperken van milieueffectrapportages en het versnellen van beroepsprocedures. Daarnaast gaat het om de inzet van het kabinet tijdens de onderhandelingen in de Europese Raad, evenals maatregelen op het gebied van planologie, milieu en ruimte. Ook wordt ingezet op omgevingsrechtelijke sturing en het beter benutten van de beschikbare capaciteit van het elektriciteitsnet.

2.6 AANDEELHOUDERSCHAP VAN OVERHEDEN

De regionale netbeheerders zijn volledig in publieke handen van gemeenten en provincies. Via hun aandeelhouderschap kunnen overheden in principe invloed uitoefenen op de inrichting van het net, maar niet alle decentrale overheden zijn aandeelhouder. In de praktijk worden aandeelhouders doorgaans vertegenwoordigd door portefeuillehouders Financiën, waardoor de nadruk ligt op vooral de financiële en economische positie van de onderneming. Het beleidsmatige perspectief op bijvoorbeeld de energietransitie is daardoor niet altijd direct vertegenwoordigd. Het gevolg daarvan kan zijn dat er spanning ontstaat tussen financiële en publieke belangen.

Voor aandeelhouders is dividend een belangrijk onderdeel van het rendement op het verstrekte kapitaal. Netbeheerders keerden tussen 2014 en 2024 gezamenlijk ruim € 2,5 miljard uit aan aandeelhouders. Dit levert gemeenten en provincies inkomsten op, terwijl dezelfde overheden tegelijkertijd grote investeringen van netbeheerders verlangen om netcongestie en de energietransitie aan te pakken. Daarmee kan een spanning ontstaan tussen het belang van dividendinkomsten en het belang van voldoende investeringsruimte. Sinds 2023 is het dividendbeleid aangepast en worden uitkeringen geleidelijk verlaagd.

De komende jaren zijn grote investeringen nodig. De drie grootste regionale netbeheerders verwachten tot 2030 ongeveer € 30 miljard te investeren in uitbreiding en verzwaring van het net. Deze investeringen worden op lange termijn via nettarieven terugverdiend, maar moeten op korte termijn worden voorgefinancierd met vreemd en eigen vermogen. Daarom hebben de Staat, Alliander, Enexis, Stedin en hun aandeelhouders afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder de Staat eventueel extra kapitaal kan verstrekken. Ook zijn verschillende gemeenten als aandeelhouder toegetreden en hebben die daarvoor aanzienlijke bedragen ingebracht. Andere gemeenten zijn geen aandeelhouder, maar worden wel als ‘klant’ of begunstigde bediend bij ambities waarvoor netcapaciteit nodig is, zoals het aardgasvrij maken van wijken.

Netbeheerders mogen daarbij geen onderscheid maken tussen aandeelhoudende en niet-aandeelhoudende gemeenten.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) constateert dat publieke belangen in de praktijk van het aandeelhouderschap van overheden niet altijd centraal staan. Overheden richten zich vaak sterk op financiële prestaties, terwijl langetermijndoelen vanuit het publieke belang minder aandacht krijgen. Dit komt mede doordat de overheid twee rollen heeft: aandeelhouder en beleidsverantwoordelijke. Deze rollen worden intern niet altijd goed afgestemd, waardoor tegenstrijdige signalen aan netbeheerders kunnen ontstaan.

Dividend is de vergoeding voor inzet van kapitaal en een aandeelhouder is dus gebaat bij rendement. De ACM reguleert de tarieven van netbeheerders met drie doelen: doelmatigheid, betaalbaarheid en kwaliteit. De tarieven zijn gebaseerd op verwachte efficiënte kosten plus een redelijk rendement, zodat netbeheerders ook kapitaal kunnen aantrekken. De ACM werkt aan een nieuwe reguleringsmethode waarbij vooraf wordt bepaald welke kosten en tarieven redelijk zijn, in plaats van achteraf vooral te beoordelen wat netbeheerders hebben uitgegeven.

3 Nadere beschouwing van de verhouding tussen onafhankelijk toezicht en democratische controle en zeggenschap

De adviesvraag over democratische controle op het netbeheer verwijst naar een fundamenteler vraagstuk over de verhouding tussen regulering door een onafhankelijk toezichthouder en democratische besluitvorming. De ROB maakt van de gelegenheid gebruik om de besluitvorming over het net in deze bredere bestuurlijke en politieke context te plaatsen. Deel 2 bevat een uitgebreide versie van deze beschouwing en geeft bronvermeldingen.

3.1 OPKOMST VAN ONAFHANKELIJK TOEZICHT

De afgelopen veertig jaar zijn binnen het openbaar bestuur steeds meer onafhankelijke, gespecialiseerde en ongekozen instellingen ontstaan, zoals de ACM, De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en andere toezichthouders, inspecties en adviesorganen. Zij staan grotendeels op afstand van de directe politieke besluitvorming. Hun legitimiteit is vooral gebaseerd op deskundigheid, neutraliteit, continuïteit en kwaliteit. Onafhankelijkheid moet voorkomen dat belangrijke publieke belangen worden beïnvloed door politieke opportuniteit, lobby of korte termijn electorale belangen.

De groei van deze instellingen hangt onder meer samen met enkele maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen:

- de privatisering en het New Public Management als bestuursfilosofie;
- Europese integratie en Europese verplichtingen tot onafhankelijk toezicht;
- de toenemende technische complexiteit van sectoren zoals energie, telecom en financiën;
- de behoefte aan stabiel en voorspelbaar beleid;
- het verschuiven van politiek gevoelige of impopulaire besluiten naar onafhankelijke instellingen.

Hoewel toezicht en technische regulering door onafhankelijke toezichthouders kunnen functioneren als een onderdeel van *checks and balances* in het kader van machtsverdeling en dit de kwaliteit van het bestuur kan verbeteren, ontstaat ook het risico op een democratisch tekort. Wanneer ongekozen experts feitelijk politieke keuzes maken, kan technocratische besluitvorming de democratische legitimiteit en verantwoording verdringen.

3.2 HET SPANNINGSVELD TUSSEN DEMOCRATIE EN TECHNOCRATIE

Het spanningsveld tussen democratie en technocratie kan worden gezien als een verschil tussen twee bestuursmodellen die ieder gebaseerd zijn op verschillende bronnen van legitimiteit:

- **Democratie:** legitimiteit komt voort uit verkiezingen en volksvertegenwoordiging. Gekozen politici wegen verschillende maatschappelijke belangen en waarden tegen elkaar af en zijn tegenover de kiezer verantwoording verschuldigd.
- **Technocratie:** legitimiteit komt voort uit deskundigheid, expertise en de kwaliteit en effectiviteit van besluiten. Ongekozen experts zoeken naar objectieve en technisch onderbouwde oplossingen en zijn vooral gebonden aan juridische en procedurele eisen.

→ Zie voor een toelichting 3.2 Het spanningsveld tussen democratie en technocratie.

Beide bestuursmodellen hebben voor- en nadelen. Democratie biedt vooral draagvlak, inclusiviteit, responsiviteit en publieke controle, maar kan gevoelig zijn voor lobby, populisme en kortetermijnbelangen. Technocratie biedt continuïteit, deskundigheid en stabiliteit, maar kan leiden tot gebrek aan draagvlak, beperkte transparantie en het verhullen van politieke keuzes als technisch noodzakelijke oplossingen.

3.3 HET ROB-WEGINGSKADER GOED OPENBAAR BESTUUR

De opkomst van onafhankelijke toezichthouders markeert een staatsrechtelijke verschuiving die ook duidelijk zichtbaar wordt door de lens van het ROB-wegingskader. De ROB beoordeelt goed openbaar bestuur aan de hand van drie pijlers:

1. Rechtsstaat – ‘mag het?’
   De overheid moet handelen binnen de wet en volgens rechtsstatelijke beginselen, zoals gelijkheid, rechtszekerheid, fair play en het verbod van willekeur.
2. Democratie – ‘willen we het?’
   Besluitvorming moet democratisch gelegitimeerd zijn en burgers en volksvertegenwoordigers moeten besluiten kunnen controleren en bijsturen.
3. Bestuurlijk vermogen – ‘werkt het?’
   De overheid moet effectief en efficiënt publieke waarde kunnen creëren en dit ook bij veranderende omstandigheden kunnen blijven doen.

→ Zie voor een toelichting 3.3 Het ROB-wegingskader goed openbaar bestuur.

3.3.1 De rechtsstatelijke dimensie

De rechtsstatelijke dimensie bij democratische controle en zeggenschap bij keuzes rondom netbeheer betekent dat de Nederlandse overheid gebonden is aan Europese regelgeving. De onafhankelijkheid van de ACM moet daarom worden gerespecteerd. De ACM moet haar besluiten zelfstandig, objectief, consistent en met transparantie kunnen nemen.

3.3.2 De democratische dimensie

De democratische dimensie is problematischer. Wie voorrang krijgt op het elektriciteitsnet, welke tarieven gelden en hoe schaarse capaciteit wordt verdeeld, zijn inmiddels politieke verdelingsvraagstukken. De directe politieke sturingsmogelijkheden zijn hierbij echter beperkt, maar indirecte beïnvloeding blijft mogelijk onder meer via adviezen of zienswijzen richting de ACM. Democratische controle is daardoor niet afwezig, maar wel indirect. Dat roept de vraag op: in hoeverre zijn besluiten van de ACM democratisch legitiem?

Om het spanningsveld binnen de democratische dimensie beter te begrijpen, helpt het om de besluitvorming te ontleden langs verschillende vormen van legitimiteit, de grondslag op basis waarvan de samenleving de besluitvorming als rechtvaardig, gezaghebbend en acceptabel beschouwt. We kunnen vier verschillende mechanismen onderscheiden die besluitvorming legitimiteit verschaffen:

1. *Inputlegitimiteit:* de mate waarin de besluitvorming de wil van het volk weerspiegelt, meestal via de band van gekozen volksvertegenwoordigers.
2. *Throughputlegitimiteit of proceslegitimiteit:* de mate waarin het besluitvormingsproces transparant, zorgvuldig en voorspelbaar is.
3. *Outputlegitimiteit:* de mate waarin besluiten effectief zijn en daadwerkelijk het beoogde publieke doel bereiken.
4. *Feedbacklegitimiteit:* de mate waarin achteraf verantwoording wordt afgelegd over de gemaakte keuzes bij besluitvorming en er eventueel bijsturing plaatsvindt.

Wanneer we dit kader toepassen op de rol van de ACM bij netcongestie, zien we een gelaagd beeld. De inputlegitimiteit is zeer beperkt, omdat de ACM een onafhankelijke en ongekozen toezichthouders is en dus geen directe band met de kiezer heeft. Daar staat tegenover dat de andere vormen van legitimiteit dit tekort deels compenseren:

- De ACM kan haar proceslegitimiteit waarborgen via openbare voorbereidingsprocedures, het verzamelen van zienswijzen en het betrekken van adviezen van bewindspersonen. Dit versterkt de democratische inbedding in het proces, zonder de onafhankelijkheid aan te tasten.
- De ACM kan haar outputlegitimiteit ontlenen aan effectieve en technisch onderbouwde oplossingen die doeltreffend bijdragen aan een eerlijke verdeling van de schaarse netcapaciteit.

- De ACM kan haar feedbacklegitimiteit ontlenen aan verantwoording via bijvoorbeeld jaarverslagen, rechterlijke toetsing en gesprekken met het parlement.

Ondanks dat er geen directe democratische invloed op besluitvorming van de ACM mogelijk is, kennen besluiten van de ACM dus wel legitimering.

3.3.3 Het bestuurlijk vermogen – het gebrek aan slagkracht van de overheid

De derde pijler van het wegingskader goed openbaar bestuur – bestuurlijk vermogen – stelt de vraag of het openbaar bestuur effectief publieke waarde kan leveren. Op dit vlak is de situatie rond netcongestie zorgelijk: de complexiteit van de opgave overstijgt op dit moment de slagkracht van de overheid. Het oplossen ervan vereist samenhangende keuzes over het energiesysteem, energieplanologie en ruimtelijke ordening. Ook zijn samenwerking tussen Rijk, provincies, gemeenten en netbeheerders, snellere vergunningverlening en keuzes over de vestigingsplaats van energie-intensieve activiteiten noodzakelijk.

Belangrijke knelpunten zijn:
- trage vergunningverlening;
- onvoldoende samenhang tussen energiebeleid en ruimtelijke ordening;
- aandeelhoudersbelangen van overheden waarbij rendement soms zwaarder weegt dan het publieke belang van de energietransitie;
- onvoldoende capaciteit en middelen bij decentrale overheden.

3.4 VORMEN VAN VERANTWOORDING

Naast politieke invloed is verantwoording achteraf belangrijk. De opkomst van onafhankelijke toezichthouders heeft deze verantwoording echter ingewikkelder gemaakt. De Raad van State stelde in 2020 dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor markttoezichthouders soms zeer beperkt of vrijwel nihil is, terwijl hun bevoegdheden veel verder reiken dan de uitvoerende taken van een klassieke ZBO. Daarom zou nieuwe wetgeving geen bevoegdheden aan onafhankelijke toezichthouders moeten toekennen als niet duidelijk is geregeld hoe zij publiekelijk verantwoording afleggen. Voor bestaande toezichthouders moet de verantwoording worden verbeterd.

Om die verbetering effectief vorm te geven, is het belangrijk om te erkennen dat ‘verantwoording’ een gelaagd begrip is dat verder gaat dan simpele rapportageplicht. Het gesprek over de verantwoording van toezichthouders kan langs verschillende lijnen gevoerd worden, die met elkaar in samenhang moeten worden bezien:

1. Wat is het doel van verantwoording: verantwoording als democratische waarde op zichzelf of als middel voor bijvoorbeeld legitimiteit, kwaliteit en tegenmacht.
2. Wat is het niveau van verantwoording: verantwoording tussen bijvoorbeeld minister en toezichthouder, binnen de organisatie van de toezichthouder of binnen het bredere maatschappelijke netwerk.
3. Wat is het object van verantwoording: formele regels en rapportages, daadwerkelijke verantwoordingspraktijk of het interne verantwoordingsbesef van toezichthouders.
4. Wat is de aard van verantwoording: politieke, juridische, professionele of maatschappelijke verantwoording.

Zichtbaar is dat toezichthouders zich steeds meer rechtstreeks richting burgers en maatschappij willen verantwoorden.

3.5 GOVERNANCE VAN DE ACM

Een onderzoek van PwC en een advies uit februari 2025 over de governance van de ACM constateren dat de rollen en verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever (het ministerie van EZK) en opdrachtnemer (ACM) onvoldoende duidelijk en consistent zijn. De huidige organisatorische inrichting van de ACM als een zogenaamde 'kleine ZBO' waarbij alleen het bestuur zelfstandig is en het personeel en budget door de minister ter beschikking worden gesteld, leidt tot grote verwevenheid tussen de toezichthouder en het ministerie en zorgt voor ambiguïteit over verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid. Het rapport merkt onder andere op dat de ACM door de huidige organisatorische structuur onvoldoende in staat is om publieke verantwoording af te leggen die past bij haar onafhankelijke rol. Dit sluit onvoldoende aan bij de steeds belangrijkere rol die de ACM naast toezichthouder ook heeft als regulerende instantie. Juist door de ACM op grotere afstand van de minister te positioneren, ontstaat de ruimte om directer publieke verantwoording af te leggen.

De adviseurs vinden daarom dat de governance anders moet worden ingericht, met onder meer:

1. een volwaardige ZBO met eigen personeel en rechtspersoonlijkheid;
2. benoeming en ontslag van het bestuur bij Koninklijk Besluit;
3. een eigen begroting en duidelijke transparantie en verantwoording;
4. herziening van de verhouding tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
5. een wettelijk verankerde Raad van Advies;
6. herziening van de uitzonderingen op de Kaderwet ZBO's.

De toenmalige minister van Economische Zaken liet in zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 juli 2025 weten de verdere besluitvorming over het organisatiemodel vanwege zijn demissionaire positie aan zijn opvolger over te laten.

4 Conclusie: de vragen beantwoord

De ROB komt op grond van de onderzoeksresultaten en de nadere beschouwing tot een aantal conclusies, die we hierna bespreken. De conclusies geven antwoord op de vragen van de Tweede Kamer. Deel 2 bevat een uitgebreide versie van de conclusie met bronvermeldingen.

4.1 ACM MAG PRIORITEREN INZAKE DE VERDELING VAN SCHAARSE TRANSPORTCAPACITEIT

De ACM is ingevolge de Elektriciteitsrichtlijn exclusief bevoegd om voorwaarden voor aansluiting op en toegang tot elektriciteitsnetten vast te stellen. Daarbij is de ACM ook bevoegd tot het vaststellen van een prioriteringskader voor schaarse transportcapaciteit. De Nederlandse rechter heeft bevestigd dat de ACM dit kader zelfstandig mag vaststellen en daarbij eigen keuzes mag maken. De ACM mag de minister (of staatssecretaris) hierover wel om advies vragen.

Hoewel het vaststellen van een prioriteringskader vanuit Europeesrechtelijk perspectief een technische reguleringstaak is, heeft het ook een sterk politiek karakter, omdat het gaat om de verdeling van een schaars goed. De ruimte voor regering en parlement om hier rechtstreeks invloed op uit te oefenen is echter zeer beperkt. Ook de Wetenschappelijke Klimaatraad kwam eerder tot deze conclusie. Voor meer politieke invloed is het volgens deze benadering nodig de Europese regelgeving aan te passen.

4.2 ACM STELT NETTARIEVEN EN TARIEFFLEXIBILITEIT VAST

Ook het vaststellen van nettarieven, inclusief kortingen en regels over tariefflexibiliteit, behoort exclusief tot de bevoegdheid van de ACM. Het Europese Hof van Justitie heeft bevestigd dat nationale overheden deze bevoegdheid niet naar zich toe mogen trekken.

Overheden mogen wél algemene regels voor de elektriciteitsmarkt vaststellen die bijvoorbeeld indirect gericht zijn op het beïnvloeden van distributieprijzen, zolang zij niet zelf de tarieven, kortingen of berekeningsmethoden vaststellen.

4.3 DE ROL VAN REGERING EN PARLEMENT

De regering en het parlement moeten vooral waarborgen dat de ACM onafhankelijk kan functioneren, onder meer door voldoende middelen beschikbaar te stellen en onafhankelijke bestuurders aan te stellen. Zij mogen algemene beleidsrichtsnoeren vaststellen, maar die mogen niet gelden voor de regulerende taken die exclusief zijn toegekend aan de ACM.

ACM moet besluiten over netaansluiting, toegang, prioritering en tarieven onafhankelijk van politieke organen nemen. Het parlement kan wel toezicht houden en controle uitoefenen, bijvoorbeeld via het jaarverslag, verantwoordingsdocumenten en technische briefings, en door de minister (of staatssecretaris) aan te spreken. Een minister (of staatssecretaris) kan echter alleen verantwoording afleggen over eigen bevoegdheden en niet over besluiten van de ACM waarvoor de minister (of staatssecretaris) geen directe verantwoordelijkheid draagt.

Dat bevoegdheden zijn toegekend aan een onafhankelijke toezichthouder, betekent niet dat de keuzes die deze toezichthouder vervolgens maakt politiek neutraal zijn. Bij het uitvoeren van deze bevoegdheden moet de toezichthouder namelijk maatschappelijke belangen tegen elkaar afwegen. De ACM moet dan ook duidelijk maken hoe en waarom ze bepaalde beslissingen neemt en daarover voldoende verantwoording afleggen.

4.4 DE VERHOUDING TUSSEN EUROPESE EN NATIONALE WET- EN REGELGEVING

Nederland heeft de Europese Elektriciteitsrichtlijn eerst omgezet naar de Elektriciteitswet 1998 en vervolgens naar de Energiewet. Bevoegdheden die de richtlijn rechtstreeks aan de onafhankelijke regulerende instantie toekent, mag de nationale wetgever niet aan de ACM onttrekken en aan andere overheidsinstanties toewijzen. Regering en parlement behouden wel volledige ruimte om eigen energiebeleid te voeren.

4.5 VERGELIJKING MET ANDERE EU-LIDSTATEN

In andere EU-lidstaten bestaan verschillende manieren om met schaarse netcapaciteit en netaansluitingen om te gaan. Veel landen hanteren het uitgangspunt *first come, first served*, maar sommige landen wijken hiervan af.

We moeten een landenvergelijking voorzichtig interpreteren, omdat landen verschillen in hun netstructuur, nationale regelgeving en uitleg en implementatie van het EU-recht. Ook verschillen het tempo en de aanpak van maatregelen tegen netcongestie. Nederland doet a, Frankrijk doet b, Hongarije doet c.

De landenvergelijking is nuttig, maar vooral beschrijvend. De Tweede Kamer vroeg wat we daarvan kunnen leren.

Er lijken drie opties of modellen:
1. maatschappelijke prioritering (Nederland);
2. markt-/projectselectie (Hongarije, Roemenië);
3. vooraf ruimtelijk/strategisch programmeren (Frankrijk).

Uit de vergelijking volgt dat Nederland relatief sterk inzet op verdeling van schaarste via prioritering achteraf, terwijl Frankrijk sterker inzet op programmering vooraf. Daarvan kan Nederland leren: het kan meer aandacht besteden aan flankerende, ondersteunende en aanjagende maatschappelijke keuzes via democratisch gelegitimeerde energie- en ruimtelijke planning.

De Europese Commissie werkt ondertussen via het European Grids Package aan structurele oplossingen voor problemen rond energie-infrastructuur. Daarbij worden niet-bindende richtsnoeren gegeven over onder meer prioritering, flexibiliteit en beter gebruik van bestaande netten. Het Nederlandse prioriteringskader van de ACM wordt daarbij als *best practice* genoemd.

4.6 DEMOCRATISCHE CONTROLE OP ACM-BESLUITEN

De onafhankelijkheid van de ACM is volgens het Europese Hof van Justitie verenigbaar met het democratiebeginsel, omdat de ACM gebonden blijft aan de wet en rechterlijk toezicht, en niet volledig aan parlementaire controle is onttrokken. ACM-besluiten zijn dus niet per definitie ondemocratisch, maar publieke verantwoording en democratische controle zijn eerder indirect en minder zichtbaar in tegenstelling tot beslissingen genomen door politieke instituties.

De directe democratische zeggenschap van het parlement over de specifieke ACM-bevoegdheden is echter beperkt. Het parlement kan niet rechtstreeks beslissen over het prioriteringskader, nettarieven, kortingen of tariefflexibiliteit. Democratische invloed bestaat wel indirect:
- De regering kan invloed uitoefenen in de totstandkoming van Europese wetgeving.
- Het parlement kan de regering controleren op de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen in de Europese Raad.
- Het parlement kan de minister (of staatssecretaris) instructies meegeven wanneer die een vraag krijgt van de ACM over het prioriteringskader.
- Decentrale overheden hebben invloed via hun aandeelhouderschap in netbeheerders.
- De Staat stelt kapitaal beschikbaar voor netverzwaring en -uitbreiding en kan daarmee keuzes beïnvloeden.

4.7 POLITIEKE ZEGGENSCHAP VIA DE OMGEVINGSWET

De ruimtelijke kant van netcongestie biedt regering, parlement en decentrale overheden aanzienlijk meer mogelijkheden voor politieke sturing. De Energiewet richt zich vooral op de energievoorziening, marktordening en netbeheer, terwijl de Omgevingswet ziet op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Gemeenten hebben binnen het omgevingsrecht een belangrijke regelgevende rol. Daarmee ontstaat een belangrijk onderscheid: waar de ACM bevoegd is om maatschappelijk te prioriteren bij netaansluitingen, kunnen overheden via de Omgevingswet schaarse ruimte maatschappelijk reserveren. In tegenstelling tot het energierecht, waarin politieke sturing op netaansluitingen beperkt is, kunnen overheden in het omgevingsrecht ruimtelijk sturen. Energieplanologie vraagt aandacht voor een integrale aanpak van energie- en ruimtelijke aspecten.

Daarom zijn de samenhang tussen energiesysteem, energieplanologie en ruimtelijke ordening van groot belang voor het congestievraagstuk. Het gaat om het combineren van enerzijds energieaanbod, infrastructuur, netverzwaring en efficiënt netgebruik en anderzijds de verdeling van schaarse ruimte voor onder meer wonen, werken, landbouw, natuur en infrastructuur. Energievisies en omgevingsplannen kunnen helpen om deze belangen met elkaar te verbinden.

Regering, parlement en decentrale overheden kunnen bijvoorbeeld via ruimtelijke regels bepalen welke energie-intensieve activiteiten wel of niet wenselijk zijn. Ook kunnen zij sturen op vergunningverlening en op het afwegingskader van het MIEK. De Tweede Kamer kan daarbij doelen en criteria beïnvloeden, nieuwe criteria laten ontwikkelen of bestaande criteria aanscherpen, en vragen om evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid. De resultaten daarvan kunnen uiteindelijk ook aanleiding zijn om het prioriteringskader van de ACM verder te ontwikkelen.

Het is nog zoeken naar een goede manier om de energyboards te laten functioneren. Dit betreft onder meer de betrokkenheid van overheden en netbeheerders, de logische samenhang tussen omgevingsvisies en -plannen enerzijds en investeringsbeslissingen anderzijds, en de verantwoording over het functioneren van de energyboards.

Het kabinet werkt aan concrete crisiswetgevingsmaatregelen als uitwerking van de in het coalitieakkoord genoemde crisiswet netcongestie. Ook bij maatregelen met betrekking tot snelle(re) procedures moeten zorgvuldige belangenafweging en effectieve rechtsbescherming geborgd blijven.

4.8 AANDEELHOUDERSCHAP ALS INDIRECTE DEMOCRATISCHE ZEGGENSCHAP

Het publieke aandeelhouderschap van netbeheerders biedt een vorm van indirecte democratische zeggenschap en kan daarmee bijdragen aan de borging van publieke belangen, zoals het versnellen van de energietransitie en de noodzakelijke uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet. Tegelijkertijd brengt deze constructie verschillende, deels met elkaar concurrerende belangen met zich mee. Aandeelhouders hebben vanuit hun rol als kapitaalverstrekker belang bij rendement, continuïteit en een financieel gezonde onderneming. Vanuit het publieke belang wordt daarentegen juist gevraagd om omvangrijke investeringen en een versnelling van de energietransitie. Hoewel publiek aandeelhouderschap deze publieke belangen kan ondersteunen, ligt de nadruk momenteel vooral op de financiële belangen. Daarnaast zijn niet alle gemeenten aandeelhouder, terwijl zij wel profiteren van voldoende netcapaciteit, bijvoorbeeld voor woningbouw en de verduurzaming van wijken.

Publiek aandeelhouderschap biedt op zichzelf dan ook geen garantie dat het publieke belang centraal staat. Daarvoor is een integrale visie nodig vanuit drie perspectieven: het publieke belang van de uitbreiding en verzwaring van het elektriciteitsnet; het belang van maatschappelijke basisbehoeften, zoals woningbouw en verduurzaming, van overheden die hiervan profiteren en die soms wel en soms geen aandeelhouder zijn; en de belangen van aandeelhouders, waaronder rendement op kapitaal en de continuïteit van de onderneming.

5 Aanbevelingen: handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer

Hierna volgen handelingsperspectieven voor de Tweede Kamer ten aanzien van ruimtelijke ordening, Europese regelgeving, publieke verantwoording van de ACM en aandeelhouderschap.

1. Programmeer vooraf

a) Vraag de regering om het energiesysteem, de energieplanologie en de ruimtelijke ordening beter op elkaar af te stemmen. Hierbij moet de regering onder meer kijken naar de combinatie van energieaanbod, energie-infrastructuur, uitbreiding van het elektriciteitsnet en efficiënt gebruik van het bestaande net (beter benutten). Tegelijk moet de regering rekening houden met de beperkte ruimte. Een betere afstemming tussen deze domeinen moet helpen om netcongestie op de lange termijn te verminderen.
b) Verbeter de betrokkenheid van overheden bij investeringsplannen van netbeheerders en zorg voor een betere aansluiting op het pMIEK en de energyboards. Hierdoor krijgen provincies en gemeenten een inhoudelijke rol bij deze plannen.
c) Vraag de regering om meer inzicht in hoe de energyboards functioneren en zorg ervoor dat over het functioneren van de energyboards democratische verantwoording wordt afgelegd.
d) Vraag de regering de procedure van vergunningverlening en de ruimtelijke procedures voor energie-infrastructuur te versnellen met behoud van effectieve rechtsbescherming. Zo kunnen noodzakelijke uitbreidingen en versterkingen van het elektriciteitsnet op tijd worden uitgevoerd.

2. Beïnvloed het Europees kader

a) Vraag de regering om bij nieuwe Europese wetgeving over netbeheer duidelijk aan te geven welke keuzes Nederland hierin wil maken en deze keuzes onderdeel te maken van de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen in de Europese Raad.
b) Vraag de regering te onderzoeken welke elementen uit de Franse aanpak van regionale langetermijnplanning toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie. In de Franse aanpak wordt capaciteit voor hernieuwbare energie gereserveerd. Een werkbezoek zou hierbij nuttig kunnen zijn.

3. Versterk de publieke verantwoording van de ACM

a) Respecteer de onafhankelijke rol van de ACM bij het bepalen van prioriteiten, nettarieven en toegang tot het elektriciteitsnet. Gebruik de mogelijkheden van het parlement om de ACM te controleren en vooral om haar verantwoording af te laten leggen.
b) Geef de verantwoordelijke bewindspersoon formeel de mogelijkheid om advies te geven of een reactie in te dienen bij besluiten van de ACM over de netcodes die grote gevolgen hebben voor de verdeling van capaciteit. Vraag op tijd informatie over ontwerpbesluiten van de ACM die grote maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.
c) Vraag de ACM ieder jaar verslag te doen van de gevolgen van haar keuzes bij de verdeling van netcapaciteit. Bespreek dit verslag in de Tweede Kamer. Laat daarnaast regelmatig evalueren hoe deze keuzes uitpakken, waarbij de Tweede Kamer de ontvanger van de evaluatie is.
d) Geef de regering opdracht om het advies van De Leeuw en Borstlap over de bestuurlijke inrichting van de ACM in overweging te nemen. Dit gaat onder andere om:
    - een duidelijkere positie van de ACM in de wet;
    - een eigen organisatie en eigen begroting;
    - meer transparantie;
    - een duidelijkere relatie tussen de ACM en de verantwoordelijke minister.

4. Gebruik publiek aandeelhouderschap doelgerichter

Vraag de regering om samen met decentrale overheden een visie te ontwikkelen op concurrerende belangen bij aandeelhouderschap wat betreft:

- het publiek belang van netverzwaring en -uitbreiding;
- het belang van maatschappelijke basisbehoeften, zoals woningbouw, van begunstigde overheden die soms aandeelhouder zijn, soms niet;
- aandeelhoudersbelangen van rendement op kapitaal en continuïteit van de onderneming.

DEEL 2

Nadere onderbouwing van het advies

1 Inleiding en aanleiding voor het advies

1.1 INLEIDING[1]

Nederland heeft last van netcongestie. De behoefte aan elektriciteitstransport is groter dan het elektriciteitsnetwerk op dit moment aankan. De vraag naar transportcapaciteit neemt sneller toe dan het net uitgebreid kan worden. Dit zorgt voor netcongestie aan de vraagkant. Tegelijk verandert het energiesysteem van een systeem waarin elektriciteit in centrales wordt opgewekt met fossiele brandstoffen, naar een systeem met veel decentrale opwek van energie door zon en wind. Dit zorgt tijdens piekmomenten voor netcongestie aan de aanbodkant. Congestie, aan zowel de vraag- als aanbodkant, heeft grote maatschappelijke impact. Congestie aan de vraagkant leidt ertoe dat nieuwe gebruikers geen elektriciteitsaansluiting kunnen krijgen. Dat belemmert economische ontwikkelingen en kan leiden tot vertraagde woningbouwprojecten. Bij congestie aan de aanbodkant is het gevolg vooral dat duurzaam opgewekte energie niet aan het net geleverd kan worden en daardoor niet gebruikt kan worden. Dit is inefficiënt en remt de energietransitie.

Omdat het maatschappelijk onwenselijk is dat verschillende elektriciteitsnetten met elkaar concurreren, is het net in Nederland ingericht als een natuurlijk monopolie. Dit monopolie is verdeeld over één landelijke netbeheerder (TenneT), die het hoogspanningsnet beheert, en verschillende regionale netbeheerders (zoals Liander, Enexis en Stedin) die de lokale aansluitingen verzorgen. Om te voorkomen dat van deze posities misbruik wordt gemaakt, is het netbeheer streng gereguleerd via de Elektriciteitswet 1998. Die wet is later vervangen door de Energiewet (sinds 1 januari 2026 in werking) en de Europese Richtlijn 2019/944 (hierna: Elektriciteitsrichtlijn).[2] Het basisprincipe van de wet is een vrije en non-discriminatoire toegang tot het net: iedereen heeft recht op een aansluiting en transportcapaciteit binnen een redelijke termijn. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) houdt toezicht op deze regels en richtlijnen door onder meer maximale tarieven vast te stellen, zodat de

1 De inleiding is een bewerking van: Randstedelijke Rekenkamer en Dieperink, M. A. M., & de Wit, M. (2023). Van non-discriminatie tot gelijke kansen: spelregels voor de verdeling van transportcapaciteit in tijden van schaarste. Nederlands Tijdschrift voor Energierecht, 2023(1), 4-15. https://denhollander.info/artikel/17661, raadpleegbaar via Van_non-discriminatie_tot_gelijke_kansen_spelregels_voor_de_verdeling_van_transportcapaciteit_in_tijden_van_schaarste.pdf.

2 Richtlijn 2019/944 (EU) 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.

kosten voor de samenleving beheersbaar blijven en de energiemarkt eerlijk blijft functioneren. In het geval van netcongestie aan de vraagkant hanteert de ACM een prioriteringskader om in sommige gevallen voorrang te verlenen bij aansluiting op het net en af te wijken van het gebruikelijke *first come, first served*-principe. Hierbij wordt de schaarse transportcapaciteit volgens objectieve criteria verdeeld om concurrentievervalsing of belangenverstrengeling te voorkomen.

1.2 AANLEIDING

Op 27 november 2025 debatteerde de Kamercommissie Klimaat en Groene Groei (K&GG) met de minister van K&GG over netcongestie en energie-infrastructuur. Aan de orde kwamen onder meer vragen over het prioriteringskader van de ACM, de criteria op basis waarvan kan worden afgeweken van het reguliere *first come, first served*-principe voor aansluiting op het net. Enkele Kamerleden stelden in het debat dat de vraag wie voorrang krijgt in geval van schaarse capaciteit een politieke keuze is en dat zíj daarom over de kaders zouden moeten gaan en niet een toezichthouder. Anders gezegd: zou de politiek geen grotere rol moeten spelen bij de verdeling van schaarse capaciteit op het net via het prioriteringskader dat de ACM heeft opgesteld?[3]

In vervolg op het debat en mede naar aanleiding van een column in het vakblad *Energeia*[4] nam de Tweede Kamer op 18 december 2025 de motie aan van de leden Grinwis en Jumelet om 'de Raad voor het Openbaar Bestuur te verzoeken een advies uit te brengen over de democratische controle en zeggenschap bij keuzes rondom netbeheer en over de rolverdeling tussen ACM, netbeheerders, Rijk en decentrale overheden hierbij'.[5]

De Tweede Kamer heeft de ROB bij brief van 22 april 2026[6] gevraagd in dit advies in te gaan op:

- de huidige rolverdeling tussen de ACM, netbeheerders, Rijk en decentrale overheden bij besluiten over het netbeheer, waaronder het vaststellen van het maatschappelijk prioriteringskader, het vaststellen van de nettarieven (inclusief kortingen daarop) en regels omtrent flexibiliteit, en de (on) mogelijkheden voor de politiek om een rol en verantwoordelijkheid te pakken bij deze verschillende onderwerpen;
- de wijze waarop de Nederlandse wetgever en toezichthouder invulling geven aan de Europese richtlijnen die kaderstellend zijn voor deze aspecten;

3 Het debat is raadpleegbaar via Netcongestie en energie-infrastructuur | Debat Direct, het onderwerp prioriteringskader komt aan de orde vanaf 03:18:00.
4 Kaat, A. (2025), Energeia, Waar gaat de politiek nog over bij netbeheer?
5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 29 023, nr. 609. Zie ook bijlage II.
6 Zie bijlage II.

- de wijze waarop de wetgever en toezichthouder van buurlanden of andere EU-lidstaten hier invulling aan geven en wat daarin verschilt met Nederland;
- wat de Nederlandse invulling van de Europese richtlijnen betekent voor de democratische controle en zeggenschap bij besluiten over het netbeheer, ook in relatie tot andere wet- en regelgeving als de Omgevingswet;
- de mogelijkheden om meer ruimte te geven voor democratische controle en zeggenschap, op basis waarvan de ROB een concreet advies opstelt.

1.3 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 bevat de onderzoeksresultaten van het advies. In hoofdstuk 3 wordt het vraagstuk nader beschouwd. Hoofdstuk 4 bevat de conclusie met antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer.

2 Onderzoeksresultaten

2.1 EU-RECHT: REGULERENDE INSTANTIE EN HAAR BEVOEGDHEDEN

De interne markt voor elektriciteit wordt in hoge mate gereguleerd door Europese regelgeving, in het bijzonder de Elektriciteitsrichtlijn (Richtlijn 2019/944). Deze bevat regels voor de productie, transmissie, distributie, levering en opslag van elektriciteit, en voor de bescherming van de consument. De richtlijn heeft als doel om in de EU geïntegreerde, concurrerende, consumentgerichte, flexibele, eerlijke en transparante elektriciteitsmarkten tot stand te brengen.

Lidstaten zijn verplicht om EU-richtlijnen om te zetten in nationale regelgeving. Volgens het uitgangspunt van zuivere implementatie worden in een implementatieregeling geen andere regels opgenomen dan die voor de implementatie noodzakelijk zijn (geen strengere of extra regels, zogenoemde 'nationale koppen').[7] De Elektriciteitsrichtlijn is in Nederland omgezet naar de Elektriciteitswet 1998, die met ingang van 1 januari 2026 is vervangen door de Energiewet.[8]

Op grond van de Elektriciteitsrichtlijn moet een lidstaat een regulerende instantie aanwijzen. In Nederland is dat de Autoriteit Consument & Markt (ACM).[9, 10]

Om de interne markt voor elektriciteit goed te laten functioneren, moeten de regulerende instanties besluiten kunnen nemen over alle relevante reguleringskwesties en moeten zij volledig onafhankelijk zijn van alle andere publieke of particuliere belangen. Die onafhankelijkheid sluit rechterlijke toetsing en parlementair toezicht of controle overeenkomstig het constitutionele recht van de lidstaten niet uit.[11]

De lidstaten waarborgen de onafhankelijkheid van de regulerende instantie. Met het oog daarop zorgen de lidstaten er vooral voor dat de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan. Ook moet de regulerende instantie beschikken over alle benodigde personele en financiële middelen om haar taken en bevoegdheden op doeltreffende en efficiënte wijze uit te kunnen voeren. Verder heeft de regulerende

7 Aanwijzingen voor de regelgeving, aanwijzing 9.4 Zuivere implementatie.
8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 21 109, nr. 250, p 2.
9 Energiewet, artikel 5.1, eerste lid.
10 Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.
11 Overweging 80 van de Richtlijn 2019/944.

instantie een afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzing en autonomie bij de uitvoering van de toegewezen begroting. De zittingstermijn van bestuursleden van regulerende instanties is een vaste termijn van vijf tot zeven jaar, die eenmaal kan worden verlengd.[12]

De regulerende instanties moeten in staat zijn de nettarieven of de methoden voor de berekening van de tarieven vast te stellen of goed te keuren op basis van een voorstel van de netbeheerders, of op basis van een gezamenlijk voorstel van deze systeembeheerder(s) en de gebruikers van het net. Bij de uitvoering van deze taken moeten de regulerende instanties ervoor zorgen dat de transmissie- en distributietarieven niet-discriminerend zijn en de kosten weerspiegelen.[13]

Regulerende instanties moeten afzonderlijke nettarieven voor transmissie- en distributienetwerken of een berekeningsmethode, of beide, vaststellen of goedkeuren. De onafhankelijkheid van de regulerende instanties bij het vaststellen van nettarieven moet volgens de Elektriciteitsrichtlijn in alle gevallen gehandhaafd worden.[14]

Regulerende instanties moeten erop toezien dat transmissie- en distributiesysteembeheerders passende maatregelen nemen om hun netwerk veerkrachtiger en flexibeler te maken.[15]

De Elektriciteitsrichtlijn ontneemt de lidstaten niet de mogelijkheid om nationaal energiebeleid vast te stellen. Dientengevolge zouden de lidstaten, afhankelijk van de grondwettelijke bepalingen van een lidstaat, over de bevoegdheid kunnen beschikken om een beleidskader vast te stellen waarin de regulerende instanties moeten opereren, bijvoorbeeld met betrekking tot voorzieningszekerheid. De richtsnoeren van de lidstaat inzake het algemene energiebeleid mogen evenwel geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid of autonomie van de regulerende instanties.[16] De lidstaten zijn dus vrij om hun eigen regulering van de nationale elektriciteitsmarkt vast te stellen, behalve voor de in die richtlijn vastgelegde taken en bevoegdheden van de regulerende instanties.[17]

12 Artikel 57, vijfde lid, van de Richtlijn 2019/944.
13 Overweging 83 van de Richtlijn 2019/944.
14 Overweging 84 van de Richtlijn 2019/944.
15 Overweging 85 van de Richtlijn 2019/944.
16 Overweging 87 van de Richtlijn 2019/944.
17 HvJ EU, 6 maart 2025, zaak C-48/23, overweging 38.

Regulering nationale elektriciteitsmarkt: energiebeleid en tariefbevoegdheid

Op 6 maart 2025 deed het Hof van Justitie van de Europese Unie[18] uitspraak in een zaak waarin een Finse rechter prejudiciële vragen stelde over de onafhankelijkheid van de nationale regulerende instantie bij de uitvoering van haar taken en de uitoefening van haar bevoegdheden en de richtsnoeren die een lidstaat kan geven. De vragen waren gesteld naar aanleiding van een nationale wetswijziging die tot doel heeft de prijs van elektriciteitsdistributie te verlagen. De Finse wetgever wilde regels invoeren om de voorzieningszekerheid van netbeheerders te verbeteren, gezien de extreme weersomstandigheden waarmee Finland kan kampen.

In deze zaak oordeelde het Hof dat als een lidstaat zijn bevoegdheden uitoefent om zijn energiebeleid vast te stellen, dat gevolgen kan hebben voor de kosten van de exploitatie van het elektriciteitsnetwerk. Het Hof bepaalde dat de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat deze zich niet verzet tegen een nationale regeling waarvan het doel, zoals dit blijkt uit de voorbereidende werkzaamheden van die regeling, vooral is de prijzen voor elektriciteitsdistributie te beïnvloeden, zonder dat de regeling specifieke bepalingen bevat over de elektriciteitstransmissie- of distributietarieven en de desbetreffende berekeningsmethoden, wat immers de exclusieve bevoegdheid is van de regulerende instantie. Deze uitspraak bevestigt dus dat lidstaten via algemene wetgeving energiepolitiek mogen bedrijven, zolang zij de exclusieve tariefbevoegdheid van nationale regulerende instanties ongemoeid laten.

De regulerende instantie beschikt op grond van artikel 59, zevende lid, van de Elektriciteitsrichtlijn over de bevoegdheid om ten minste de methoden vast te stellen of goed te keuren die worden gebruikt voor het berekenen of tot stand komen van de voorwaarden voor aansluiting op en toegang tot nationale netten, inclusief de toepasselijke transmissie- en distributietarieven of de berekeningsmethoden daarvoor.

Op 2 september 2021 deed het Hof van Justitie van de EU[19] uitspraak in een zaak waarin de Duitse regering nationale voorschriften wilde vaststellen over onder meer voorwaarden voor toegang tot het net en de tarieven voor nettoe-

18 HvJ EU, 6 maart 2025, zaak C-48/23.

19 HvJ EU, 02-09-2021, nr. C-718/18. Het Hof baseert zijn oordeel op Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG. De bepalingen in deze richtlijn waarnaar het Hof verwijst, komen terug in Richtlijn 2019/944. Artikel 59 van Richtlijn 2019/944 correspondeert met artikel 37 van Richtlijn 2009/72.

gang. Volgens het Hof is dit een exclusieve bevoegdheid van de regulerende instantie.[20] Het Hof oordeelde dat de voorwaarden voor aansluiting op en toegang tot nationale netten, inclusief de toepasselijke tarieven, deel uitmaken van de bevoegdheden die in de richtlijn rechtstreeks aan de regulerende instantie zijn voorbehouden.[21]

De regulerende instantie moet haar bevoegdheid 'onafhankelijk van enige publieke entiteit of enig politiek orgaan uitoefenen', aldus het Hof. 'Onafhankelijk' houdt in dit verband in dat de betrokken instantie volledig vrij kan handelen, zonder enige instructie of druk van buitenaf. De regulerende instantie neemt 'haar besluiten zelfstandig en louter op grond van het algemeen belang [...] om de naleving van de door die richtlijn nagestreefde doelen te eerbiedigen, zonder daarbij onderworpen te zijn aan externe instructies van andere publieke of particuliere instanties'. De volledige onafhankelijkheid van de regulerende instanties ten opzichte van organen van de uitvoerende of wetgevende macht, is noodzakelijk om te waarborgen dat de besluiten onpartijdig en niet-discriminerend zijn, en dat een mogelijke voorkeursbehandeling van ondernemingen of economische belangen verbonden aan de regering, de meerderheid of de politieke macht fundamenteel wordt uitgesloten, zo stelt het Hof in zijn uitspraak (overweging 112).

Het Hof wijdde ook overwegingen aan de democratische legitimiteit van de Duitse nationale voorschriften over de voorwaarden voor aansluiting op en toegang tot nationale netten, inclusief de toepasselijke tarieven. Het argument van Duitsland dat de nationale wetgever deze voorschriften heeft gemaakt en dat ze daarom legitiem zijn, verwierp het Hof (overweging 124). Het wees erop dat de werking van de EU is gegrond op het beginsel van de representatieve democratie, en dat dit beginsel al volledig tot uiting is gekomen in de wetgevingsprocedure waarin de Elektriciteitsrichtlijn zelf tot stand is gekomen. De exclusieve bevoegdheid van de nationale regulerende instantie om transmissie- en distributietarieven vast te stellen is daarmee al democratisch gelegitimeerd, aldus het Hof. Een lidstaat kan zich dan ook niet op een democratiebeginsel beroepen om die bevoegdheid – ook niet via nationale wetgeving of verordeningen – geheel of gedeeltelijk te omzeilen.

20 De overwegingen van het Hof betreffen de beoordeling of er sprake is van schending van de exclusieve bevoegdheden van de nationale regulerende instantie.
21 Overweging 105 van het Hof.

Over de verhouding van regulerende instanties ten opzichte van politiek en regering oordeelde het Hof als volgt:

> *Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het beginsel van democratie niet belet dat er buiten de klassieke hiërarchische administratie overheidsinstanties bestaan die in meerdere of mindere mate onafhankelijk zijn van de regering en vaak regelgevende taken hebben of taken vervullen waarbij er geen politieke beïnvloeding mag zijn, maar de wet blijven naleven en onder toezicht staan van de bevoegde rechter. De omstandigheid dat de [regulerende instanties] onafhankelijk zijn van het algemene bestuur ontneemt deze instanties op zich niet hun democratische legitimiteit, voor zover zij niet volledig aan parlementaire invloed onttrokken zijn.* (overweging 126)

> *De bij de richtlijnen [...] exclusief aan de [regulerende instanties] verleende bevoegdheid en de onafhankelijkheid ervan moeten worden gewaarborgd ten aanzien van elk politiek orgaan, dus niet alleen ten aanzien van de regering, maar ook van de nationale wetgever, die geen deel van die bevoegdheid aan de [regulerende instanties] mag onttrekken om het aan andere overheidsinstanties toe te wijzen.* (overweging 130)

Onder verwijzing naar de uitspraak van het Hof bevestigt de Europese Commissie in de Richtsnoeren voor toekomstbestendige nettarieven voor lagere energiesysteemkosten (januari 2026)[22] de onafhankelijkheid van de regulerende instantie. De lidstaten zijn verplicht de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te waarborgen en ervoor te zorgen dat zij haar bevoegdheden op onpartijdige en transparante wijze uitoefent, aldus de Europese Commissie.

Enkele rechtswetenschappers hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de uitspraak van het Hof. Zij stellen dat het Hof de exclusieve bevoegdheid van regulerende instanties als technisch kwalificeert, maar dat die 'technische' taken in de energietransitie moeilijk los te koppelen zijn van politieke keuzes. De conclusie dat dit een democratisch gelegitimeerd besluit is geweest en dat het EU-recht altijd via het Europees Parlement gewijzigd kan worden, miskent volgens hen het probleem – hoe democratisch is een besluit om politieke kwesties buiten het bereik van democratische politiek te plaatsen? [23]

22 Mededeling van de Commissie over Richtsnoeren voor toekomstbestendige nettarieven voor lagere energiesysteemkosten (C/2026/126), 9 januari 2026.

23 Laura Kaschny en Saskia Lavrijssen, 'The independence of national regulatory authorities and the European Union energy transition', *International & Comparative Law Quarterly*, *Volume 72*, *Issue 3*, July 2023, pp. 715 – 736.

2.2 HET PRIORITERINGSKADER VAN DE ACM

Met het codebesluit van 12 april 2024 wijzigde de ACM de Netcode elektriciteit[24] en stelde daarmee het prioriteringskader vast. De netbeheerders zijn daarmee verplicht om in congestiegebieden, in afwijking van het *first come, first served*-principe, het vastgestelde prioriteringskader en prioriteringsproces toe te passen.

Tegen het codebesluit tekenden meerdere partijen beroep aan bij de rechter. In zijn uitspraak van 11 maart 2025 oordeelde het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)[25] dat de ACM zelfstandig bevoegd is een prioriteringskader op te stellen en hierin een eigen keuze te maken. Maar de ACM heeft ten onrechte geen zelfstandige, zorgvuldig gemotiveerde afweging van alle betrokken belangen gemaakt door alleen de Verordening Gasleveringszekerheid als uitgangspunt te nemen voor het onderscheid in categorieën en functies. Volgens het CBb is dit besluit onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd. Het CBb vernietigt het prioriteringskader, maar bepaalt tegelijkertijd dat het prioriteringskader blijft gelden tot 1 januari 2026. Dat betekent dat de ACM een nieuw kader moet vaststellen.

Bevoegdheid ACM volgens CBb
Het CBb beantwoordde de vraag of de ACM bevoegd is om een prioriteringskader op te nemen in de Netcode als volgt.

Als de ACM wijziging van de voorwaarden tussen netbeheerders en afnemers noodzakelijk acht, zendt zij een ontwerp van een besluit tot wijziging van die voorwaarden aan de gezamenlijke netbeheerders en de representatieve organisaties van partijen op de elektriciteitsmarkt. Dit is geregeld in artikel 32, tweede lid, van de Elektriciteitswet. Uit deze bepaling volgt dus dat de ACM een zelfstandige bevoegdheid heeft om regels te stellen over de voorwaarden voor het uitvoeren van transport van elektriciteit over het net en daartoe de Netcode te wijzigen. Het CBb merkt de wijziging van de Netcode door het opnemen van een prioriteringskader aan als een dergelijke voorwaarde.

Hieruit volgt dat de ACM bevoegd was dit besluit ambtshalve te nemen. Dat wijzigingen van de Netcode over het algemeen naar aanleiding van een voorstel van de gezamenlijke netbeheerders plaatsvinden (artikel 32, eerste lid, van de Elektriciteitswet) doet niet af aan de zelfstandige bevoegdheid die de ACM heeft op grond van artikel 32, tweede lid, van

24 Staatscourant 2024, nr. 12928, 18 april 2024.
25 Uitspraak: ECLI:NL:CBB:2025:145.

de Elektriciteitswet. Beide mogelijkheden om te komen tot een wijziging van de Netcode bestaan naast elkaar.

Het CBb ziet geen strijd met artikel 59, zevende lid, van de Elektriciteitsrichtlijn. Op grond van onderdeel a van deze bepaling is de ACM bevoegd de voorwaarden voor de aansluiting op en toegang tot nationale netten vast te stellen. Het prioriteringskader valt zonder twijfel onder deze voorwaarden, aldus het CBb. 'Niet alleen valt een eigen zelfstandige keuze voor een prioriteringskader binnen de bevoegdheid van de ACM, het past ook bij haar publieke taak', zo stelt het CBb. Het CBb merkt in dezelfde rechtsoverweging nog op dat anders dan de ACM en de minister van Klimaat en Groene Groei kennelijk veronderstellen, eerdere jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en het CBb '(...) er niet aan in de weg [staat] dat de ACM de minister van Klimaat en Groene Groei daarbij om advies vraagt'.[26]

Naar aanleiding van de uitspraak van het CBb heeft de ACM haar prioriteringskader met ingang van 1 januari 2026 herzien.[27] Dit nieuwe prioriteringskader heeft de drie categorieën die voorrang kunnen krijgen wat aangescherpt en concreter gemaakt, maar ze blijven in de basis hetzelfde:

- congestieverzachters: projecten die direct ruimte vrijmaken op het elektriciteitsnet;
- veiligheid: projecten die essentieel zijn voor de nationale veiligheid, zoals ziekenhuizen, noodhulpdiensten, defensie of politie;
- basisbehoeften: projecten die voorzien in maatschappelijke basisbehoeften zoals woningbouw en onderwijs.

Om rekening te houden met gewijzigde maatschappelijke omstandigheden zal de ACM het kader periodiek evalueren.

Vanwege het grote tekort aan woningen krijgen alle verschillende woonvormen voorrang: van grootschalige woningbouwprojecten en gedeelde huisvesting tot individuele verzwaringen voor woonhuizen. Ook heeft de ACM het mogelijk gemaakt dat gemeenten vroeg in de planfase van een woningbouwproject prioriteit voor woningbouw kunnen aanvragen.

Voorafgaand aan de uitspraak van het CBb was er discussie of er een verschil zit in de bevoegdheid van lidstaten die moeten zorgdragen voor een *systeem* voor toegang tot het elektriciteitsnet (artikel 6 van de richtlijn) en de bevoegd-

26 Zie ook ECLI:NL:CBB:2025:145, overweging 6.9.
27 ACM (2025) Voorrang maatschappelijke projecten blijft mogelijk met nieuw prioriteringskader. Het prioriteringskader is vervat in een zogenoemd codebesluit tot wijziging van de tariefstructuren en voorwaarden als bedoeld in artikel 31 van de Elektriciteitswet 1998.

heid van de regulerende instantie om voorwaarden te stellen voor toegang tot het elektriciteitsnet (artikel 59, zevende lid, van de richtlijn). Het kan dan gaan over de vraag wie bevoegd is om een prioriteringskader vast te stellen: de (nationale overheden van een) lidstaat of de regulerende instantie.[28]

2.3 VERGELIJKING MET ANDERE EU-LIDSTATEN

Onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie verscheen in augustus 2025 een studie naar ontwikkelingsplannen voor distributienetwerken, tariefstructuren en afhandeling van aanvragen voor netaansluiting.[29] De studie verzamelt en analyseert gegevens uit alle 27 lidstaten van de Europese Unie, en beschrijft de huidige situatie, identificeert *best practices* en formuleert aanbevelingen voor de toekomst in de Europese Unie.

Wat betreft maatregelen in geval van capaciteitsgebrek stelt de studie dat netcongestie een bedreiging begint te vormen, hoewel veel lidstaten nog geen wijdverspreide netcongestie als nationaal probleem ervaren. De doorlooptijden voor aansluitingen variëren aanzienlijk, van enkele dagen (bijvoorbeeld Italië, Estland) tot meer dan een jaar (bijvoorbeeld Cyprus, Denemarken). Het verschil hangt samen met het niveau van het netwerk, de projectomvang, lokale beperkingen en of vergunningen van (lokale) autoriteiten vereist zijn. Achterstanden houden vaak verband met een toenemend aantal aanvragen, terwijl netcongestie een belangrijke belemmering vormt. De maatregelen variëren sterk, afhankelijk van de lokale netcongestie en nationale energiebeleidsdoelen. Bijna alle lidstaten hanteren het principe van *first come, first served*. Ten minste vijftien lidstaten hebben echter te maken met wachtrijen. In sommige lidstaten bestaan dan ook uitzonderingen, waarbij prioriteit bijvoorbeeld wordt toegekend op basis van strategische projecten (Griekenland), maatschappelijke meerwaarde (Spanje) of de bevordering van kleinschalige installaties (Slovenië).

De studie bevat een tabel met een vergelijking hoe de lidstaten van de Europese Unie omgaan met de behandeling van aanvragen voor netaansluiting in gevallen van prioritering. De tabel is hieronder integraal overgenomen.

28 Van Asperen, P. (2023). 'Met voorrang toegang tot het elektriciteitsnet', *Bedrijfsjuridische berichten* 2023/51, afl. 19 - september 2023, p. 209.

29 European Commission, Directorate-General for Energy (2025). *Study on network development planning, tariff structures and connection requests for electricity distribution grids Final report*.

Tabel 2: landenvergelijking[30]

Land	Method/Principle - First-Come-First-Serve - Prioritization (How)
AT	First-Come-First-Serve
BE	N/A
BG	First-Come-First-Serve DSOs shall indicate the reasons for the refusal and the necessary measures to eliminate them, including ensuring conditions for connecting the facility, in accordance with the network development plans and a timeframe to address them.
CY	First-Come-First-Serve. The primary priority in assigning grid capacity is to ensure the reliability of the network. Subsequently, priority is granted to existing users to maintain a stable electricity supply. Additionally, connections critical to public services, such as hospitals, are given special priority.
CZ	First-Come-First-Serve
DE	There is an obligation to connect in a transparent and non-discriminatory manner; however, no detailed specifications or prioritization procedures have been established to date (EnWG §17 (1)).
DK	First-Come-First-Serve
EE	First-Come-First-Serve
ES	First-Come-First-Serve. In some cases, the social value of the project may be considered.
FI	N/A
FR	There is an obligation to connect in a transparent and non-discriminatory manner (Article L342-12). First-Come-First-Serve. However, RES production requests may be prioritized under Article 15 of the law for the acceleration of RES development, provided they are located within priority zones (S3REnR) for RES development designated by the TSO.
GR	First-Come-First-Serve. Adjustments for critical infrastructure and strategic projects.
HR	N/A
HU	Until 2025, the pro rata principle applies, with prioritization given to connections to the medium-voltage (MV) network and larger plants (excluding small-scale power plants). From 2025 onwards (planned), grid connections will be allocated through a tender process organized by the NRA, based on connection points and years. Award decisions will follow criteria established by the Ministry of Energy. This process is not an auction; successful tenderers may submit connection requests to the DSO, with connection charges remaining cost-reflective. Connection charges will consist of shallow and deep connection fees determined on an individual basis.
IE	First-Come-First-Serve for small-scale generation ($\le$ 200 kVA). Assignment conducted in batches for larger generation sites, e.g. group processing of generator applications.
IT	The process comprises the following stages: Application and Evaluation, Capacity Assessment, and Priority Criteria. Priority for connection requests at the distribution level is accorded to (1) projects that facilitate the integration of renewable energy sources (RES), electric vehicles (EVs), and other sustainable technologies in alignment with energy transition objectives, and (2) the requirements of the transmission grid.

30 European Commission, Directorate-General for Energy (2025). *Study on network development planning, tariff structures and connection requests for electricity distribution grids Final report*. p. 141-142.

Land	Method/Principle - First-Come-First-Serve - Prioritization (How)
LT	First-Come-First-Serve
LU	First-Come-First-Serve
LV	First-Come-First-Serve
MT	First-Come-First-Serve
NL	First-Come-First-Serve. In congested areas, DSOs may apply a priority framework based on three domains: (1) congestion relievers, (2) safety, and (3) basic needs. Attempts to introduce a comprehensive prioritization framework based on social impacts were recently rejected in court.
PL	First-Come-First-Serve. New rules for cable pooling may undermine this strict principle.
PT	Three types of access are distinguished: (1) general access, granted on a first-come, first-served basis for installations intended for self-consumption; (2) access granted pursuant to an agreement with the grid operator, whereby the producer assumes responsibility for connection and grid reinforcement costs; and (3) access allocated through a competitive procedure, with an indicative schedule published by DGEG every three to five years.
RO	First-Come-First-Serve. Effective from 2026, the allocation of electricity network capacity for the connection of electricity production facilities with an installed capacity equal to or exceeding 5 MW shall be conducted through an auction process.
SE	First-Come-First-Serve. However, there is an ongoing recommendation to prioritize allocation for mature projects.
SI	First-Come-First-Serve. Small-scale producers and critical loads may receive prioritization.
SK	First-Come-First-Serve

2.4 EUROPEAN GRIDS PACKAGE

In december 2025 presenteerde de Europese Commissie een pakket maatregelen om structurele problemen bij de planning en uitvoering van de energie-infrastructuur in de EU op te lossen, het zogenoemde European Grids Package.[31] Het pakket is gericht op een snellere ontwikkeling van een goed geïntegreerde

31 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, COM(2025) 1005 final, 10 december 2025. Raadpleegbaar via eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC1005. Het European Grids Package bestaat uit vier initiatieven. Allereerst een overkoepelende (niet-wetgevende) Mededeling over het pakket waarin de Commissie de noodzaak voor de voorgestelde maatregelen in het pakket schetst. Ten tweede een nieuwe Verordening inzake trans-Europese energie-infrastructuur (TEN-E) waarbij de doelstellingen, structuur en opzet van de huidige verordening (EU-verordening 2022/869 betreffende richtsnoeren voor de trans-Europese energie-infrastructuur) worden behouden en worden aangevuld met nieuwe elementen. Ten derde, een Richtlijn ter versnelling van vergunningverlening voor energie-infrastructuur en aanverwante projecten met gerichte aanpassingen van de richtlijn voor hernieuwbare energie (RED, EU-richtlijn 2018/2001 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen), de elektriciteitsrichtlijn (EU-richtlijn 2019/944) en de richtlijn inzake hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof (EU-richtlijn 2024/1788). Ten slotte bevat het pakket (niet-wetgevende) richtsnoeren over efficiënte netaansluitingen.

Europese energie-infrastructuur en het efficiënter benutten van bestaande netten. Daarmee beoogt de Commissie bij te dragen aan structureel lagere energieprijzen, versterking van de leveringszekerheid en de voltooiing van de Energie-Unie. De Commissie geeft vier doelen van de herziening van Europese regelgeving over energie-infrastructuur: 1) de vergunningverlening versnellen, 2) de Europese planning en kostendeling versterken, 3) bestaande netten efficiënter benutten en netcongestie verminderen, en 4) veiligheid en weerbaarheid van fysieke infrastructuur vergroten.

Wat betreft *versnellen van vergunningverlening* bevat het pakket meerdere bepalingen om vergunningverlening te versnellen voor nationale en grensoverschrijdende projecten op het gebied van energie-infrastructuur, duurzame opwekking, opslag, netwerkaansluitingen en laadinfrastructuur. De voorstellen bevatten onder meer bepalingen over de rol en taken van nationale autoriteiten, verschillende maximumbeslistermijnen voor vergunningprocedures en andere vereisten, zoals het instellen van één digitaal portaal. De voorstellen introduceren het principe dat de aanleg en intensivering van elektriciteitsinfrastructuur als een dwingende reden van hoger openbaar belang wordt aangemerkt.[32] De dwingende reden van hoger openbaar belang van deze projecten moet meegenomen worden in de afweging met onder meer belangen die een goede natuur- en milieubescherming waarborgen. Verder stelt de Commissie voor dat de uitrol van elektriciteitsnetten niet mag worden beperkt door stikstofemissies tijdens de aanlegfase.[33]

Voor het *efficiënter benutten van bestaande netten en verminderen van netcongestie om wachtrijen te beperken* benadrukt de Commissie de noodzaak om efficiënter gebruik te maken van bestaande (nationale en grensoverschrijdende) infrastructuur en efficiënter om te gaan met verzoeken om netaansluiting. Zo voorkomen lidstaten dat duurzaam opgewekte elektriciteit ongebruikt blijft. Naast netuitbreiding bevat het pakket daarom ook voorstellen om bestaande netcapaciteit beter te benutten. Het pakket bevat ook niet-bindende richtsnoeren voor lidstaten om netcongestie aan te pakken en wachtrijen voor netaansluitingen te verkorten. Deze richtsnoeren zien onder meer op prioritering, flexibiliteit en slimmer gebruik van bestaande netten. De Europese Commissie noemt het Nederlandse prioriteringskader van de ACM in dit verband expliciet als *best practice*.[34]

32 Voor een nadere duiding van de werking van de dwingende reden van groot openbaar belang zie: Handreiking dwingende reden van groot openbaar belang en hoe de belangenafweging gedaan kan worden | Rijksoverheid.nl.

33 Zie ook: Toelichting invullen fiche mededeling, p. 3. Het principe van *dwingende reden van hoger openbaar belang* is (nog) niet uitgekristalliseerd. Het is aannemelijk dat wordt gedoeld op de afweging van belangen van Europeesrechtelijke aard, zoals het wegen van de belangen van de Elektriciteitsrichtlijn ten opzichte van bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn of de Vogelrichtlijn.

34 Zie ook: Toelichting invullen fiche mededeling, p. 5.

Europese Commissie: prioriteringskader ACM *best practice*
De Nederlandse aanpak zou als model kunnen dienen voor andere lidstaten die met vergelijkbare problemen op het gebied van netcongestie te maken hebben. Het gestructureerde prioriteringskader maakt een meer strategische allocatie van de beperkte netcapaciteit mogelijk, ondersteund door sterke samenwerking tussen belanghebbenden en flexibiliteitsmaatregelen aan de vraagzijde die congestie helpen verlichten zonder dat er direct netverzwaring nodig is. Er blijven echter uitdagingen bestaan. De aanpak vereist een stevige juridische onderbouwing en transparante criteria om de perceptie van oneerlijkheid te voorkomen. Het afstappen van het eenvoudige adagium *first come, first served* introduceert administratieve complexiteit die de besluitvorming kan vertragen als deze niet goed wordt beheerd. Voor een bredere toepassing zijn het waarborgen van non-discriminatie, juridische duidelijkheid en publiek vertrouwen cruciaal. Desondanks laat de Nederlandse ervaring zien dat de combinatie van gerichte prioritering met flexibiliteitsstimulansen een schaalbare oplossing kan bieden voor het beheer van beperkte netcapaciteit.[35]

Onderdeel van het maatregelenpakket van het European Grids Package zijn (niet-bindende) richtsnoeren die als doel hebben om netaansluitingen efficienter en tijdiger te maken.[36] Ze richten zich op transparantie, het versnellen van procedures en het optimaliseren van de netcapaciteit, om zo de energietransitie te versnellen en netcongestie te verminderen. Bestaande praktijken en oplossingen gaan over:

- netplanning en -ontwikkeling;
- transparantie en stimulansen voor netaansluiting; en
- netaansluitingsprocedures waaronder procedures in geval van schaarse capaciteit zoals:
  - flexibele aansluitovereenkomsten, en
  - kaders voor prioritering.

De richtsnoeren geven een overzicht van bestaande praktijken die afwijken van het *first come, first served*-principe. De tabel is hieronder integraal overgenomen.

35 European Commission, Directorate-General for Energy, Study on network development planning, tariff structures and connection requests for electricity distribution grids Final report, augustus 2025, p. 87.
36 Mededeling van de Commissie (2025), Richtsnoeren betreffende efficiënte en tijdige netaansluitingen (C/2025/6703).

Tabel 3: bestaande praktijken die afwijken van het *first come, first served*-principe binnen de EU[37]

Land	Kaders die niet uitgaan van het *first come, first served*-principe
Frankrijk	Voor residentiële aansluitingen tot 36 kVA wordt een vereenvoudigde procedure gevolgd, terwijl commerciële klanten, waaronder industriële klanten en datacentra en exploitanten van hernieuwbare energie gebruikmaken van de S3REnR en het versnelde proces om de planning en de bijbehorende netaansluiting te versnellen.
Hongarije	De NRI regelt de toewijzing van beschikbare netaansluitingscapaciteit voor producenten op midden- en hoogspanningsniveau door middel van concurrerende aanbestedingen op nationaal niveau. Aanvragers moeten inschrijvingsgaranties verstrekken en winnende inschrijvers moeten ook uitvoeringsgaranties verstrekken. Beperkingen op meervoudige inschrijvingen door verbonden entiteiten en gedeeltelijke gunningen zijn bedoeld om strategische indiening van al te veel verzoeken te voorkomen. De voorkeur moet uitgaan naar projecten die gepaard gaan met meer dan minimale batterijopslag, hybride integratie, sterkere financiele garanties en geringere milieueffecten. In de beoordeling wordt ook de verplichting tot herontwikkeling na ontmanteling meegewogen.
Nederland	Sinds 2024 is een prioriteringskader van kracht voor sociale en nationale veiligheidsdoeleinden – de netaansluiting van scholen, ziekenhuizen, politiebureaus en soortgelijke voorzieningen wordt afgehandeld via een afzonderlijke versnelde wachtrij. Het prioriteringskader zal vanaf 2026 worden hervormd om de criteria voor opneming in de versnelde procedure beter af te bakenen, die ook netvriendelijke toepassingen (congestieverzachters) moet omvatten, naast sociale doelstellingen, nationale veiligheidsdoeleinden en basisbehoeften (huisvesting).
Roemenië	De beschikbare netcapaciteit zal met ingang van 2026 worden toegewezen op basis van veilingen voor aansluitingen van meer dan 5 MW geïnstalleerde capaciteit, alsook voor het DSB- en TSB-hoogspanningsnet in aangewezen gebieden. De veilingen hebben betrekking op jaar N+2 om rekening te houden met toekomstige ontwikkelingen.

Deze tabel laat zien dat lidstaten op verschillende manieren kunnen afwijken van het *first come, first served*-principe. Zo wijkt Nederland af door bepaalde categorieën aanvragers voorrang te geven op basis van maatschappelijke urgentie, en selecteren Hongarije en Roemenië op basis van kwaliteit: netcapaciteit wordt via openbare aanbestedingen of veilingen toegewezen aan de beste projecten – de beoordeling hiervan wordt deels ook op basis van maatschappelijke criteria vastgesteld. Frankrijk kiest niet voor een projectgebonden benadering – welk project krijgt voorrang in de wachtrij – maar focust op de planningslogica van de aansluitingen: via het Schéma Régional de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables (S3REnR) wordt op regionaal niveau tien jaar vooruitgepland en wordt netcapaciteit voor her-

37 Mededeling van de Commissie (2025), *Richtsnoeren betreffende efficiënte en tijdige netaansluitingen* (C/2025/6703), tabel 6.

nieuwbare energieproducenten gereserveerd, zodat individuele aansluitverzoeken worden ingebed in een collectief planningsproces waarbij de kosten worden verdeeld.

De richtsnoeren bevatten acties en aanbevelingen wie wat kan doen om netaansluitingen efficiënter en tijdiger te maken: Europese Commissie, nationale overheden, regulerende instanties (in Nederland: ACM) en transmissiesysteembeheerders of distributiesysteembeheerders (in Nederland: netbeheerders).[38]

Bestuurlijke regie achter het S3REnR[39]
De Franse planningslogica voor hernieuwbare energie kent een vrij duidelijke bestuurlijke rolverdeling (vastgelegd in de Franse Energiewet, de *Code de l'énergie*), waarbij de inrichting van het net in nauwe samenhang met de ruimtelijke besluitvorming tot stand komt. Hoewel ook Frankrijk met netcongestie en capaciteitsproblemen te maken heeft, probeert het via deze weg proactief te programmeren.

De bestuurlijke regie achter het Franse planningssysteem verloopt via een nauwe samenwerking tussen de politiek, netbeheerders en de nationale overheid. Het democratisch gekozen regionale bestuur (de Regionale Raad) legt de langetermijndoelen voor hernieuwbare energie vast in een ruimtelijk beleidsplan, het zogenaamde SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires). Vervolgens vertaalt de landelijke hoogspanningsbeheerder RTE deze politieke doelen – in nauw overleg met lokale netbeheerders, energieproducenten en overheden –naar een concreet netcapaciteitsplan: het S3REnR. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt vervolgens bij de Regionale Prefect, de vertegenwoordiger van de nationale overheid, die de netcapaciteit vaststelt en reserveert, het netplan toetst aan de doelen en het geheel juridisch bindend maakt. Binnen dit systeem betalen producenten van hernieuwbare energie die een aansluitverzoek indienen een verplichte, evenredige bijdrage (de zogenaamde 'quote-part') aan de noodzakelijke netuitbreidingen.

38 De acties en aanbevelingen zijn raadpleegbaar via EUR-Lex - 52025XC06703 - EN - EUR-Lex.
39 Les Schémas Régionaux de Raccordement au Réseau des Énergies Renouvelables : des outils stratégiques | RTE Zie voor de wettelijke grondslag van deze bevoegdheden artikel L342-3 en artikel L321-7 van de *Code de l'energie*.

2.5 RUIMTELIJKE ONTWIKKELING EN INTEGRAAL PROGRAMMEREN

Netcongestie heeft een belangrijke ruimtelijke component. Nederland is een klein land en ruimte is schaars. Tegelijkertijd liggen er veel claims op de beschikbare ruimte: woningbouw, industrie, landbouw, natuur, mobiliteit, waterbeheer, erfgoed, klimaat en ook het energiesysteem. Ter illustratie: de provincie Gelderland heeft onderzoek gedaan waaruit blijkt dat 1,8 keer de oppervlakte van Gelderland nodig is om alle beleidsambities te kunnen uitvoeren.[40] Iedereen begrijpt dat dat niet past en iedereen begrijpt ook: dan moeten er keuzes en belangenafwegingen worden gemaakt. Die keuzes zijn politiek en die gaan ergens pijn doen.

Voor het maken van keuzes is het nodig dat overheden een integrale afweging maken tussen het energiesysteem van de toekomst, de schaarse ruimte en economische, ecologische en maatschappelijke belangen. Integraal programmeren gaat dus over energiekeuzes en locatiekeuzes zoals programmering van woningbouw en bedrijventerreinen. Het doel van integraal programmeren is dat de verschillende overheden gezamenlijke en gedragen keuzes maken over aanpassingen van het energiesysteem, en dat deze integraal onderdeel worden van de ruimtelijke ontwikkeling.

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) staan de gemaakte keuzes voor energie-infrastructuurprojecten, zoals hoogspanningsleidingen, transformatorstations of waterstofleidingen. Dat gebeurt zowel op nationaal niveau (nMIEK) als op provinciaal niveau (pMIEK). Voor zowel het nMIEK als de pMIEK's draait het om energie-infrastructuur die van maatschappelijke waarde is voor meerdere doeleinden, zoals het verduurzamen van woningbouw en bedrijventerreinen. De netbeheerder prioriteert de projecten in zijn investeringsplannen en overheden spannen zich via ruimtelijke processen in om de projecten voorrang te geven en te versnellen.

Ruimtelijke ontwikkelingen worden in hoge mate gereguleerd door de Omgevingswet.

Ruimtelijke ontwikkeling en de Omgevingswet
In de omgevingsvisie leggen het Rijk (Nationale Omgevingsvisie, Nota Ruimte), provincies en gemeenten hun ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving vast voor de lange termijn. Overheden maken programma's met maatregelen om de leefomgeving te beschermen, te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen. Decentrale regels zijn het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en

40 Statenbrief / Bijlage 5 - 20220614 Bijlage bij Startnotitie Naar een nieuwe kaart van Gelderland - verkennen puzzelen en afspreken.pdf.

de waterschapsverordening. Voor activiteiten in de fysieke leefomgeving kan een omgevingsvergunning nodig zijn. Het projectbesluit is bedoeld om complexe projecten met een publiek belang mogelijk te maken. Participatie is een belangrijke pijler onder de Omgevingswet. Overheden moeten rond participatie regels opnemen in de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan, het projectbesluit, de omgevingsvergunning, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening.

Zowel de omgevingsvisie als het omgevingsprogramma biedt kansen om het thema energie goed te borgen in het omgevingsbeleid. Om energiebeleid effectief te vertalen in de omgevingsvisie en het omgevingsprogramma is het nodig dat deze voldoende concreet zijn in hun kaders en randvoorwaarden, juist ook om een integrale afweging te maken met andere belangen, zoals woningbouw, industrie, bedrijvigheid en mobiliteit. Beperkingen zijn er ook. Decentrale regels van het gemeentelijk omgevingsplan, de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening moeten worden gesteld vanuit het perspectief van de leefomgeving. De Energiewet sluit sturing door decentrale overheden op het energiesysteem juist uit, met uitzondering van te stellen regels in het belang van de energietransitie.[41]

Veel van de wettelijke taken en verantwoordelijkheden van de Omgevingswet liggen dus bij provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast moeten decentrale overheden een groot gedeelte van de maatregelen uit het Klimaatakkoord uitvoeren en organiseren. Zo zijn gemeenten verantwoordelijk voor het aardgasvrij maken van woningen en bepalen decentrale overheden op regionaal niveau waar de benodigde windmolens en zonneparken moeten komen. In januari 2021 heeft de ROB op verzoek van het kabinet het advies *Van Parijs naar praktijk*[42] uitgebracht over de hoogte van de uitvoeringskosten en hoe deze uitvoeringskosten moeten worden bekostigd. De hoofdboodschap van dat ROB-advies aan het kabinet was om decentrale overheden te financieren voor de uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord. Voor de periode 2022-2024 ging het om een bedrag van € 1,8 miljard.

Zoals hiervoor beschreven blijkt uit het European Grids Package dat de Europese Commissie vergunningverlening als een knelpunt ziet bij het versterken van de energie-infrastructuur. Uit onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar netcongestie in de provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland[43] blijkt ook dat vergunningverlening een veel gesignaleerd knelpunt is bij het realiseren van netinfrastructuur. Het knelpunt bij vergunningverlening zit enerzijds in de participatie vooraf en anderzijds bij ziens-

41 Artikel 6.12 van de Energiewet. Zie ook het rapport over netcongestie van de Randstedelijke Rekenkamer (2025), *Een vol stroomnet. De rol van de provincie bij de aanpak van netcongestie*, versie Zuid-Holland, p. 32.
42 ROB (2021), Van Parijs naar Praktijk.
43 Randstedelijke Rekenkamer (2025). Netcongestie.

wijzen en eventueel beroep in de formele besluitfase. Vergunningverlening loopt via vaste termijnen, maar vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet lijkt het dat die termijnen in de praktijk niet altijd worden gehaald. Overheden hebben te maken met nieuwe regels die zij zich eigen moeten maken. Daarnaast zorgen onzekerheden rondom natuur (stikstof) ervoor dat overheden vaak eerst nog meer informatie opvragen voordat zij een besluit nemen. Uit investeringsplannen van netbeheerders blijkt dat vertragingen in projecten mede zijn toe te rekenen aan vertraging in de vergunningverlening, bijvoorbeeld door een vertraagd locatiebesluit of bestemmingsplan of vanwege flora en fauna, stikstof, ambtelijke vertraging dan wel (onvoorziene) bezwaarprocedures.[44]

Naast de wettelijke regels over ruimtelijke ontwikkelingen is er een scala aan programma's en strategieën waarbij keuzes over het energiesysteem en netbeheer samenhangen met schaarse ruimte:

- het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE);
- het Programma Energiehoofdstructuur (PEH);
- de Regionale Energiestrategieën (RES);
- de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL);
- het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK);
- het provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (pMIEK);
- de Cluster Energie Strategieën (CES'en);
- het Nationaal Programma Verduurzaming Industrie (NP VI);
- de Transitievisie Warmte;
- het Nationaal Waterstof Programma;
- de Routekaart Energieopslag;
- het Programma NOVEX;
- het Programma Verduurzaming Bedrijventerreinen.

Betrokken overheden zijn de ministeries van Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, provincies en gemeenten. Andere actoren zijn de ACM, het IPO, de VNG, netbeheerders en VNO-NCW.

Het Landelijk Actieprogramma Netcongestie (LAN)[45] somt maatregelen op die nodig zijn om sneller netten aan te kunnen leggen en de beschikbare netcapaciteit zo goed mogelijk te laten aansluiten op de vraag naar elektriciteitstransport, voor zowel productie als verbruik. Het programma richt zich op sneller bouwen, sterker sturen en het vergroten van flexibele capaciteit.

44 Zie bijvoorbeeld het Investeringsplan 2026 van Enexis netbeheer. In bijlage 10.3 staan de vertragingen en de belangrijkste oorzaak ervan.
45 Landelijk Actieprogramma Netcongestie, 21 december 2022.

In het LAN is afgesproken om bestuurlijke coördinatie per provincie in te richten om de regionale samenwerking op diverse gebieden te verbeteren. Door de oprichting van zogenoemde *energyboards* per provincie is deze afspraak gerealiseerd. De energyboard is het overlegorgaan voor het afstemmen tussen provincie, gemeente, netbeheerders en Rijk. Dit bestuurlijk overleg vormt de kern van de decentrale samenwerking om netcongestie tegen te gaan en tot een nieuw energiesysteem te komen. De energyboards zijn besluit voorbereidend en hebben geen eigen besluitvormend mandaat voor een energievisie, voor een pMIEK of voor investeringsbeslissingen van infrastructuur.[46]

Het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer laat zien dat voor de integrale planning en de rol van de energyboard aandacht moet worden besteed aan ruimtelijke keuzes en aan het concreet maken van het omgevingsbeleid. Waar provincies inzichtelijk maken dat er ruimte nodig is voor het energiesysteem, moeten de structurerende keuzes nog locatiespecifiek worden uitgewerkt op het niveau van de regio. Hieruit is af te leiden dat het nog zoeken is naar het goed functioneren van de energyboards: de betrokkenheid van overheden en netbeheerders, de logische samenhang tussen omgevingsvisies en -plannen aan de ene kant en investeringsbeslissingen aan de andere kant, en de verantwoording over het functioneren van de energyboards.

TNO concludeerde in 2025 dat miljarden aan netinvesteringen kunnen worden bespaard met beleidsmaatregelen die zijn gericht op slimme energieplanologie en het ontwikkelen van warmtenetten, en die flexibiliteit in de gebouwde omgeving en industrie stimuleren.[47] Zo kan ruimtelijke sturing in de vorm van een strikt datacenterbeleid ervoor zorgen dat het elektriciteitsnet minder verzwaard hoeft te worden.[48]

Het kabinet wil netcongestie aanpakken met crisiswetgeving als uitwerking van de in het coalitieakkoord genoemde crisiswet netcongestie.[49] Het gaat om versnellen van procedures (vergunningsvrijstelling technische bouwactiviteiten, beperking milieueffectrapportage, versnellen beroepsprocedures), de inzet van het kabinet bij de onderhandelingen in de Europese Raad, planologie, milieu en ruimte, omgevingsrechtelijk sturen en beter benutten van het elektriciteitsnet.

46 Zie ook: Basisinformatie energyboards, juni 2024.
47 Decentrale ontwikkelingen bieden potentieel voor lagere netinvestering.
48 Elektriciteitsnet hoeft minder verzwaard door strikt datacenterbeleid | Liander.
49 Crisiswetgeving netcongestie | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

2.6 AANDEELHOUDERSCHAP VAN OVERHEDEN

Netbeheerders zijn onderdeel van regionale netwerkbedrijven die volledig in publieke handen zijn van gemeenten en provincies.[50] Overheden zijn dus aandeelhouder en via aandeelhouderschap zijn zij in principe in staat om te sturen op netbeheer.

Het aandeelhouderschap van gemeenten en provincies is historisch ontstaan met de verzelfstandiging van netbeheerders naar nv's. Er is sprake van kapitaal dat is opgebouwd dan wel bijgedragen door provincies en gemeenten. Zij krijgen daarvoor dividend uitgekeerd dat door de algemene vergadering van aandeelhouders wordt vastgesteld. Op de aandeelhoudersvergadering zijn doorgaans de portefeuillehouders financiën vertegenwoordigd en niet bijvoorbeeld gedeputeerden of wethouders duurzaamheid of energietransitie. Aandeelhouders opereren namens hun overheid als economisch mede-eigenaar, met de aantekening dat niet álle decentrale overheden aandeelhouder zijn. Een aandeelhoudersvergadering is bedoeld voor de gezondheid van de onderneming (blijven we voortbestaan, kunnen we leveren) en gaat niet over verdeling van netcapaciteit tussen 'klanten'.

Aandeelhouders (gedeputeerde of wethouder Financiën) zien hun positie dus voornamelijk als kapitaalverstrekker en willen iets van het rendement terugzien. Voor aandeelhoudende gemeenten en provincies is dividend een welkome aanvulling op de begroting. Follow the Money[51] becijfert dat netbeheerders tussen 2014 en 2024 ruim € 2,5 miljard uitkeerden. Alliander – actief in onder andere Gelderland, Noord-Holland en Friesland – keerde in negen jaar ruim € 1 miljard aan dividend uit aan zijn aandeelhouders. Enexis, dat het zuiden en oosten van Nederland bedient, kwam tot een vergelijkbaar bedrag. Hoewel al vrij lang duidelijk was dat de energietransitie en elektrificering om verzwaring van het net vragen, wat gepaard gaat met de nodige investeringen, werd jaarlijks dividend uitgekeerd ter waarde van miljoenen euro's (in tien jaar tijd dus € 2,5 miljard). Het dividendbeleid is nog niet zo lang geleden veranderd. Waar eerder standaard 50% van de winst werd uitgekeerd, geldt sinds 2023 een afspraak waarbij de uitkeringen stapsgewijs dalen.

De afgelopen jaren hebben netbeheerders zich ervoor ingezet om meer aandeelhouderskapitaal bij overheden aan te trekken, om daarmee de groeiende vraag en ambities te bekostigen. Diverse gemeenten stapten als nieuwe aandeelhouder in met – voor hen – grote bedragen, mede uit oogpunt van het bijdragen aan de energietransitie. Maar niet alle gemeenten deden dat, Utrecht bijvoorbeeld niet. Deze gemeente neemt dus financieel niet deel aan

50 Artikel 3.14, tweede lid, Energiewet.
51 Follow the Money, *Stroomnet overbelast, terwijl miljarden naar aandeelhouders gingen*, 3 juni 2025.

de vennootschap, maar wordt door de netbeheerder wel bediend als 'klant'. Gemeenten zijn dus ook begunstigden met ambities, bijvoorbeeld om een aardgasvrije wijk te bouwen. Netbeheerders mogen geen onderscheid maken tussen gemeenten, of ze nu wel of niet aandeelhouder zijn.

De netbeheerders zullen de komende jaren fors moeten investeren om de klimaatdoelen te halen en economische groei te faciliteren. In totaal verwachten de drie grootste netbeheerders tot 2030 ongeveer € 30 miljard te moeten investeren om het regionale elektriciteits- en gasnet uit te breiden en te verzwaren. Op de lange termijn verdienen de netbeheerders de efficiënte investeringen plus een redelijk rendement terug via de nettarieven, maar op de korte termijn moeten zij deze investeringen voorfinancieren met een combinatie van vreemd en eigen vermogen. De Staat voelt zich samen met de andere aandeelhouders verantwoordelijk voor een goede en efficiënte financiering van de regionale netbeheerders om de energietransitie verder mogelijk te maken. Daarom hebben de Staat, Alliander, Enexis en Stedin en hun aandeelhouders een afsprakenkader gemaakt waarin staat hoe de Staat een mogelijk verzoek om extra kapitaal zal beoordelen en welke voorwaarden gelden als de Staat als nieuwe aandeelhouder zou toetreden.[52]

In zijn advies 'Deelnemen zonder dogma's'[53] gaat de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in op de vraag hoe overheidsdeelnemingen binnen het domein van de fysieke leefomgeving, zoals aandeelhouderschap bij netbeheerders, kunnen bijdragen aan het waarborgen van publieke belangen. De Rli constateert dat het publiek belang niet altijd leidend is in de sturing van ondernemingen waarvan de overheid aandeelhouder is. De potentie die deze bedrijven hebben om publieke belangen in de leefomgeving te waarborgen wordt nog niet optimaal benut, aldus de Rli. Dit komt onder meer doordat meestal een heldere formulering van de relevante publieke belangen ontbreekt. Dat is opvallend, want de behartiging van publieke belangen vormt in theorie juist de reden waarom de overheid deelnemingen aangaat. Deze belangen zouden richtinggevend moeten zijn voor het handelen van een deelneming én voor het handelen van de overheid. In haar samenwerking met deelnemingen richt de overheid zich in de praktijk in hoge mate op de financiële prestaties van de bedrijven in kwestie. Een gesprek over de langetermijndoelen die een bedrijf moet realiseren in het licht van het publieke belang, vindt maar weinig plaats, aldus de Rli. Hierbij speelt mee dat de overheid in haar relatie met deelnemingen twee petten draagt: (1) die van aandeelhoudende partij en (2) die van beleidsverantwoordelijke partij. Doorgaans hebben de aandeelhoudende overheidsvertegenwoordigers het voortouw in de gesprekken met een deelnemingsbestuur. Het beleidsverantwoordelijke

52 Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 32 813, nr. 1147.
53 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2025). *Deelnemen zonder dogma's*.

perspectief is dan vaak niet aan tafel vertegenwoordigd. Daarmee is niet gezegd dat financieel verantwoordelijke overheidsvertegenwoordigers per definitie geen aandacht hebben voor beleidsinhoudelijke thema's, zo stelt de Rli. Maar de praktijk wijst wel uit dat de aandacht hiervoor wisselend is. Bovendien ziet de Rli dat er vaak weinig interne afstemming plaatsvindt tussen de aandeelhoudende en de beleidsverantwoordelijke overheidsonderdelen. Dit kan ertoe leiden dat deelnemingen worden geconfronteerd met een overheid die tegenstrijdige boodschappen afgeeft. Aan de ene kant eist ze aanzienlijke investeringen om netcongestie aan te pakken, aan de andere kant verwelkomt ze de dividendinkomsten voor de eigen begroting.

Dividend is de vergoeding voor inzet van kapitaal en een aandeelhouder is dus gebaat bij rendement. De ACM heeft de wettelijke taak om tarieven van netbeheerders te reguleren, zodat netbeheerders doelmatig opereren en afnemers niet te veel betalen. Daarbij is een randvoorwaarde dat netbeheerders in staat zijn en blijven om hun diensten met gewenste kwaliteit aan te bieden. De ACM baseert de tariefinkomsten van netbeheerders op vooraf verwachte efficiënte kosten, inclusief een redelijk rendement. Dit redelijke rendement is een inschatting van het rendement dat netbeheerders nodig hebben om de verschaffers van vermogen zoals aandeelhouders en banken, te vergoeden voor het beschikbaar stellen van kapitaal. Door tariefinkomsten op deze manier te bepalen, weegt de ACM alle drie de genoemde doelstellingen (doelmatigheid, betaalbaarheid en kwaliteit) mee in haar reguleringskeuzes. De ACM berekent voor de regulering alleen kosten van gereguleerde taken van netbeheerders. De kostenberekening van ACM leidt tot een winstbedrag dat kan afwijken van wat een netbeheerder publiceert.[54]

De ACM wil naar een regulering waarmee ze vooraf kan toetsen welke tarieven netbeheerders mogen vragen. De huidige methode om de tarieven te bepalen kijkt op dit moment terug naar hoe netbeheerders het hebben gedaan. Dat gebeurt op hoofdlijnen en op dat moment zijn de werkzaamheden al uitgevoerd en daarmee ook de kosten gemaakt. Hierdoor is het voor de ACM niet mogelijk om daarop te sturen. In de nieuwe methode krijgen de netbeheerders hun kosten vergoed met daarbovenop een redelijk rendement.[55]

54 Zie ook: ACM (2015), *Winsten van gereguleerde energienetbeheerders. Een toelichting van ACM op de verschillende winstbegrippen en de rol van winsten in de regulering*, maart 2015.
55 Zie ook: ACM werkt nieuwe reguleringsmethode voor netbeheerders uit | ACM.

3 Nadere beschouwing van de verhouding tussen onafhankelijk toezicht en democratische controle en zeggenschap

75 jaar terug in de tijd: in 1951 ondertekenden Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, Italië, België, Nederland en Luxemburg het Verdrag van Parijs, volgt uit het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). De EGKS vormde de basis voor de huidige samenwerking tussen Europese landen. Energie speelde vanaf het begin een centrale rol in de Europese integratie. In de beginperiode hadden landen nog veel zeggenschap over hun eigen energievoorziening en waren nationale energiemarkten nog sterk afgeschermd. Gaandeweg kwam er steeds meer aandacht voor grensoverschrijdende energiehandel en de integratie van de Europese energiemarkten. Het belang van Europese regelgeving nam toe en vanaf de jaren negentig was het doel van opeenvolgende Europese richtlijnen om de markt voor elektriciteit (en gas) te liberaliseren, om de machtspositie van monopolisten (netbeheerders) te beperken en om consumenten te beschermen.

Door de Europese elektriciteitsrichtlijnen veranderde de rol van nationale overheden ingrijpend. Waar zij eerst veel controle hadden over elektriciteitsproductie, transport en levering, verplichtte de eerste Elektriciteitsrichtlijn uit 1996 lidstaten hun elektriciteitsmarkten geleidelijk open te stellen voor concurrentie. De tweede richtlijn uit 2003 versnelde deze liberalisering: overheden moesten zorgen voor meer keuzevrijheid voor consumenten en toegang van verschillende marktpartijen tot het elektriciteitsnet.

Toezicht op de energiemarkt is nodig om de complexe regels te handhaven en de consument te beschermen. In de loop der jaren veranderde de rol van toezichthouders: ze werden steeds onafhankelijker van de overheid met steeds meer exclusieve bevoegdheden voor het reguleren van markten. Ze ontwikkelden zich van handhaver tot marktmeester.

Over het geheel genomen is er sprake van een duidelijke trend: meer Europa, meer markt, meer toezicht en meer regulering, maar minder nationale politiek.

Waar energie eerst een drijvende kracht was voor Europese samenwerking bevindt het zich inmiddels op het kruispunt van geopolitieke conflicten, nationale belangen, economische ontwikkelingen, klimaatbeleid en de strijd om schaarse ruimte. Tegelijkertijd verandert ook het energiesysteem: fossiele brandstoffen maken steeds meer plaats voor hernieuwbare energie, terwijl energievoorziening en -distributie decentraler worden ingericht: denk aan

zonnepanelen op woonhuizen en buurtbatterijen om het elektriciteitsnet te ontlasten.

De adviesvraag van de Tweede Kamer raakt aan een onderliggende kwestie waaraan de ROB enkele beschouwende observaties wil wijden. De wens van het parlement om meer controle en zeggenschap te krijgen over de inrichting van het elektriciteitsnet is het directe gevolg van het feit dat netbeheer geen zuiver technisch dossier meer is, maar in toenemende mate een klassiek verdelingsvraagstuk is geworden. Immers, in tijden van netcongestie is netcapaciteit een schaars goed waar diverse maatschappelijke en economische belangen mee zijn gemoeid – en dat vraagt om politieke keuzes. Het feit dat een belangrijk deel van de besluitvorming hierover in handen is van apolitieke en onafhankelijke instanties zoals de ACM – waar het parlement weinig over te zeggen heeft – roept de fundamentelere vraag op naar de balans tussen democratische besluitvorming en onafhankelijk toezicht bij het waarborgen van publieke goederen en belangen.

3.1 DE OPKOMST VAN ONAFHANKELIJK TOEZICHT

De opkomst van onafhankelijke instellingen is één van de meest opmerkelijke veranderingen van het openbaar bestuur van de afgelopen vier decennia.[56] Het gaat hier om een complex geheel van ongekozen en gespecialiseerde organen die publiek gezag uitoefenen. Op afstand van besluitvorming van democratische instituties houden zij zich bezig met beleidsvorming, advies, toezicht, regulering en onderzoek. Denk aan centrale banken, inspecties, autoriteiten en planbureaus. Bekende voorbeelden in Nederlandse context zijn De Nederlandsche Bank, ACM, AFM, Autoriteit Persoonsgegevens, Commissariaat voor de Media, Nederlandse Zorgautoriteit, Onderzoeksraad voor Veiligheid en mogelijk binnenkort de Nederlandse Autoriteit Politieke Partijen. Veel van deze organen zijn ingericht als zelfstandig bestuursorgaan: ze zijn officieel 'bekleed met openbaar gezag' en tegelijkertijd buiten de directe invloedssfeer en verantwoordelijkheid van de minister geplaatst. Andere organen – zoals de planbureaus en adviescolleges – hebben formeel gezien geen openbaar gezag, maar zijn inhoudelijk onafhankelijk en oefenen als zodanig een grote invloed uit op het openbaar bestuur en de beleidsvorming.

56 Deze verschuiving wordt ook wel aangeduid als de opkomst van de 'administrative state' of 'regulatory state'. Zie bijvoorbeeld Dawn Oliver, Tony Prosser & Richard Rawlings (red.), *The Regulatory State. Constitutional Implications*, Oxford University Press 2010. Zie ook: F. Vibert, *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge University Press 2007; Zie specifiek voor markttoezichthouders: K.J. Cseres, 'Non-Majoritarian Regulators in Democratic Systems: The Case of Competition Authorities', *European Papers* 2026 (11/1), p. 371-393.

De gemene deler van al deze instituten is dat ze hun gezag primair ontlenen aan een neutraal, technisch en expertgedreven grondslag. Hun legitimiteit berust niet op de wil van het volk, maar op hun 'deskundigheid', die tot uiting komt in de kwaliteit, doeltreffendheid en effectiviteit van hun analyses en besluiten. Door deze besluitvorming bewust te onttrekken aan de alledaagse politieke waan van de dag, wordt beoogd om niet alleen neutraliteit, continuiteit en kwaliteit in het openbaar bestuur te borgen, maar bovenal fundamentele publieke belangen – zoals marktwerking, veiligheid, rechtszekerheid en financiële houdbaarheid – op de lange termijn te beschermen tegen de grillen van politieke opportuniteit. Het resultaat is dat ongekozen experts buiten de democratische arena een grote invloed hebben op de kaders waarbinnen democratische politiek zich mag bewegen.

De oorzaak van deze groei aan ongekozen machten in de democratie ligt in een samenloop van bestuurskundige, economische en politieke ontwikkelingen vanaf de jaren tachtig.[57] Ten eerste speelde de privatiseringsfilosofie van het *New Public Management* een sleutelrol: de overheid trok zich terug en besteedde publieke diensten uit aan de markt, onder voorwaarde dat hier streng toezicht op werd gehouden. Europese integratie was een belangrijke aanjager van deze ontwikkelingen: via Europese richtlijnen werd onafhankelijk toezicht op veel gebieden verplicht gesteld om een transparante interne markt te waarborgen. Het reguleren van deze diverse sectoren – zoals energie, het bankwezen of de telecom – vroeg om specialistische en technische expertise, die niet altijd aanwezig was bij politici en ambtenaren op de departementen. Door toezicht en inspectie op afstand van de politiek te plaatsen, werden bovendien de continuïteit en geloofwaardigheid van het beleid op de lange termijn gewaarborgd: het beschermt burgers, bedrijven en organisaties tegen wisselvallig beleid en voorkomt dat lobby of populisme de publieke belangen al te veel kan schaden. Tot slot zijn ongekozen en onafhankelijke instellingen een aantrekkelijke vluchtheuvel voor politici en bestuurders om maatschappelijk gevoelige en onpopulaire besluiten bij neer te leggen.

Op zijn best functioneert dit systeem dan ook als een vorm van tegenmacht die de kwaliteit van democratisch bestuur vergroot. Maar tegelijkertijd zijn er ook keerzijden: als het waarborgen van publieke belangen steeds meer bij onafhankelijke en ongekozen instellingen komt te liggen, ontstaat het risico op een democratisch tekort.[58] De wens tot deskundig, stabiel en 'neutraal'

57 Deze historische analyse is grotendeels ontleend aan M. Bovens & T. Schillemans, 'Non-Majoritarian Institutions and Representation', in: R. Rohrschneider & J. Thomassen (red.), *The Oxford Handbook of Political Representation in Liberal Democracies*, Oxford University Press 2020, p. 511-525.

58 A. Bovens & T. Schillemans (2020); K.J. Cseres (2026). Voor een vroege analyse van dit probleem, zie: G. Majone, 'The Regulatory State and its Legitimacy Problems', *IHS Political Science Series* 1998 (nr. 56).

beleid overschaduwt in dat geval het fundamentele democratische uitgangspunt dat politieke keuzes over de publieke zaak via een kiezersmandaat tot stand moeten komen en verantwoord moeten worden. Als ongekozen experts via ogenschijnlijk neutraal en deskundig advies eigenlijk politieke afwegingen en besluiten maken, ontstaat het risico van een technocratisch bestuursmodel zonder afdoende democratische legitimiteit en verantwoording.

3.2 HET SPANNINGSVELD TUSSEN DEMOCRATIE EN TECHNOCRATIE

Het spanningsveld tussen onafhankelijk toezicht en democratische controle laat zich in de kern begrijpen als een keuze tussen twee sturingsfilosofieën: een democratisch en een technocratisch bestuursmodel. Waar het democratische ideaal uitgaat van een publiek debat, diverse conflicterende belangen en gekozen politici en bestuurders die hier keuzes in moeten maken op basis van hun mens- en wereldbeeld, stoelt de technocratische benadering op wetenschappelijke expertise, stabiliteit voor de lange termijn en objectieve oplossingen voor technische problemen. Het uitgangspunt van democratie is dat inspraak, controle en verantwoording mogelijk zijn bij besluiten over de publieke zaak; het uitgangspunt van technocratie is dat besluitvorming wordt gerechtvaardigd door effectiviteit en kwaliteit. In de dagelijkse praktijk van het openbaar bestuur lopen deze vormen in elkaar over en vullen ze elkaar aan. Toch hebben ze een fundamenteel andere logica en grondslag, die in het geval van netcongestie van belang is. Zonder de tegenstelling uit te vergroten en zonder de pretentie van volledigheid of wetenschappelijke nauwkeurigheid geeft tabel 4 enkele eigenschappen. De tabel kan als richtsnoer voor de discussie dienen.

Tabel 4: eigenschappen van het democratisch en technocratisch model

	Democratie	Technocratie
Legitimiteit	Ontleend aan de wil van het volk via verkiezingen en volksvertegenwoordiging.	Ontleend aan deskundigheid, expertise en kwaliteit van besluitvorming.
Besluitvormers	Gekozen politici en bestuurders met een kiezersmandaat.	Ongekozen experts en deskundigen met specialistische kennis.
Verantwoording	Aan de kiezer, via verkiezingen, parlementaire controle en het publieke debat.	In een rechterlijke procedure en op basis van procedurele en inhoudelijke eisen.
Beslislogica	Politieke afweging van diverse belangen gebaseerd op een bepaald mens- en wereldbeeld.	Objectieve analyse op basis van wetenschappelijke kennis en inzichten.
Rol van waarden	Expliciet: politieke keuzes reflecteren maatschappelijke voorkeuren en erkennen dat waardenconflicten nooit één oplossing hebben.	Impliciet: ogenschijnlijk waardenvrij, maar nooit helemaal neutraal; besluitvorming wordt geregeld gepresenteerd zich als logisch en onvermijdelijk.

	Democratie	Technocratie
Rol van burger	Kiezer, deelnemer, tegenmacht: de burger is een machtsfactor en heeft invloed en zeggenschap via verkiezingen en participatie.	Belanghebbende, rechthebbende of consument: de burger wordt beschermd en bediend maar heeft geen invloed of zeggenschap.
Voordelen	Draagvlak, inclusiviteit en responsiviteit: besluitvorming is ingebed in een maatschappelijk debat en moet rekening houden met uiteenlopende belangen en voorkeuren. Die diversiteit aan stemmen voorkomt tunnelvisie en kan de kwaliteit van besluitvorming verbeteren. Door transparantie en toegankelijkheid begrijpen mensen waarom keuzes worden gemaakt.	Continuïteit, kwaliteit en zekerheid: besluitvorming is gericht op de lange termijn en is minder gevoelig voor electorale cycli, lobby en compromissen. De technische expertise draagt bij aan de inhoudelijke kwaliteit van beleid. Bovendien biedt de onafhankelijkheid van politiek burgers en marktpartijen zekerheid en stabiliteit voor de lange termijn.
Nadelen	Gevoelig voor de invloed van lobby, en de grillen van populisme. De noodzaak van breed draagvlak maakt impopulaire maar noodzakelijke beslissingen moeilijk. Besluitvorming is weinig toekomstgericht als de kosten nu genomen moeten worden maar de baten pas later volgen.	Democratisch draagvlak voor ingrijpende besluiten ontbreekt, er is geen band met de kiezer. De complexiteit maakt besluitvorming ontoegankelijk en ondoorzichtig. Het streven naar neutraliteit en objectiviteit kan politieke keuzes en conflict tussen waarden en belangen maskeren.

3.3 HET ROB-WEGINGSKADER GOED OPENBAAR BESTUUR

De opkomst van onafhankelijke toezichthouders, autoriteiten en inspecties markeert een staatsrechtelijke verschuiving die duidelijk zichtbaar wordt als we dit bekijken door de lens van het ROB-wegingskader goed openbaar bestuur.[59] In dit kader onderscheidt de ROB drie pijlers: rechtsstaat, democratie en bestuurlijk vermogen. Deze pijlers zijn onderverdeeld in verschillende waarden die gezamenlijk bijdragen aan goed openbaar bestuur. Die waarden kunnen onderling botsen en hoe die balans eruitziet – welke waarden prioriteit krijgen – kan per geval verschillen.

Waarden van goed openbaar bestuur

Rechtsstaat: mag het?
Goed openbaar bestuur is rechtsstatelijk: mag het? In al haar handelen is de overheid gebonden aan regels van de rechtsstaat. Rechtsstatelijke beginselen zijn onder meer het legaliteitsbeginsel, het verbod van misbruik van bevoegdheid, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Rechtsstatelijke waarden zoals het gelijkheidsbeginsel, het fair play-beginsel en het verbod van willekeur dragen de overheid

59 ROB (2024), Wegingskader goed openbaar bestuur.

op eenieder eerlijk te behandelen. Verschillende rechtsstatelijke waarden zijn uitgewerkt via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb). Deze beginselen normeren het gedrag van de overheid. Hieronder valt ook de gebondenheid van de overheid aan internationale verdragen.

Democratie: willen we het?
Goed openbaar bestuur is democratisch: willen we het? Dit betekent onder meer dat besluitvorming op democratisch legitieme wijze plaatsvindt en burgers en volksvertegenwoordigers het genomen besluit en de uitvoering ervan kunnen controleren en bijsturen.

Bestuurlijk vermogen: werkt het?
Goed openbaar bestuur creëert publieke (meer)waarde: werkt het? Burgers en bedrijven mogen van het openbaar bestuur verwachten dat het op een effectieve en efficiënte manier resultaten levert, waarbij oog is voor neveneffecten van beleid. Daarbij is het belangrijk dat het openbaar bestuur deze resultaten kan blijven leveren tijdens veranderende omstandigheden. Ten slotte is het belangrijk dat de overheid ook investeert in haar toekomstige bestuurlijk vermogen (innovatie en zelflerend vermogen).

De ACM ontleent bevoegdheden aan de Europese Elektriciteitsrichtlijn. Het Europese Hof van Justitie neemt in zijn uitspraak van 2 september 2021 aan dat de *'aan de [regulerende instanties] voorbehouden bevoegdheden (...) immers van uitvoerende aard [zijn] en de uitvoering geschiedt op basis van een gespecialiseerde technische beoordeling van de realiteit'*.[60] Hieruit is af te leiden dat besluiten van de ACM technocratisch van aard zijn.

3.3.1 De rechtsstatelijke dimensie

De rechtsstatelijke vraag levert voor het netbeheer een helder, maar voor de Tweede Kamer misschien een ongemakkelijk antwoord op. De gebondenheid aan rechtsstatelijke beginselen brengt met zich mee dat de overheid gehouden is aan internationale verdragen en Europees recht waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. In dit geval betekent dit dat de regering en het parlement de bepalingen uit de Europese Elektriciteitsrichtlijn strikt moeten opvolgen. En zoals we hebben gezien, volgt hieruit dat er niet mag worden getoornd aan de onafhankelijkheid van de ACM; de toezichthouder moet besluiten volstrekt zelfstandig kunnen nemen, los van politieke inmenging. Rechtsstatelijke waarden als het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel hebben hier prioriteit: marktpartijen, netbeheerders en burgers mogen erop vertrouwen dat de ACM haar besluiten onafhankelijk en consistent neemt.

60 HvJ EU, 02-09-2021, nr. C-718/18, overweging 132.

Ook rechtsstatelijke waarden van fair play en het gelijkheidsbeginsel spelen hier een belangrijke rol. Om een gelijke behandeling en een zorgvuldige belangenafweging te garanderen, moet de ACM transparante en objectieve criteria hanteren op basis waarvan zij besluiten neemt over het elektriciteitsnet.

3.3.2 De democratische dimensie

De democratische dimensie van dit vraagstuk legt het spanningsveld bloot. De keuzes over het elektriciteitsnet in tijden van netcongestie zijn niet langer zuiver technisch van aard.[61] Dat wil zeggen: er is niet één juiste oplossing of juist antwoord, maar er zijn meerdere routes mogelijk, die elk om een andere belangenafweging vragen en dus ook tot andere uitkomsten leiden. Wie voorrang krijgt op het net, welke tarieven worden gehanteerd en hoe schaarse capaciteit wordt verdeeld, zijn vragen van politieke aard geworden. Dat is bij uitstek het terrein van de gekozen volksvertegenwoordiging, en het ongemak van de Tweede Kamer dat in de adviesvraag naar voren komt, is dan ook goed te volgen. Hoewel de directe sturingsruimte van de politiek over keuzes rondom netbeheer staatsrechtelijk zeer beperkt is, hebben we wel gezien dat er via omwegen toch politieke sturing mogelijk is. Dat kan bijvoorbeeld via het ruimtelijke domein en de instrumenten van de Omgevingswet, of door eraan te werken dat Europese regelgeving wordt aangepast. Daarnaast kan het parlement via de minister (of staatssecretaris) zienswijzen en adviezen meegeven voor de ACM, die op haar beurt met de Kamer in gesprek kan gaan. Democratische waarden van legitimiteit, controle en verantwoording staan hier dus niet volledig buitenspel, maar worden wel op een indirecte en gefragmenteerde manier ingevuld.

Om het spanningsveld binnen deze democratische dimensie beter te begrijpen, helpt het om de besluitvorming over het netbeheer te ontleden langs verschillende vormen van legitimiteit.

61 Zie voor een kritische bespreking van de besluitvorming van toezichthouders inzake de energiemarkt naar aanleiding van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie: L. Kaschny & S. Lavrijssen, 'The Independence of National Regulatory Authorities and the European Union Energy Transition', *International and Comparative Law Quarterly* 2023 (72/3), p. 715-736.

Democratische legitimiteit nader beschouwd[62]

Democratische legitimiteit is een begrip met vele aspecten. In de kern bestaat het beginsel democratische legitimiteit uit drie delen:

1. De eis van algemeen (actief en passief) kiesrecht: burgers moeten op gelijke wijze invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen.
2. De eis van democratische sturing: vertegenwoordigende lichamen moeten richting kunnen geven aan het overheidsoptreden.
3. De eis van democratische verantwoording: vertegenwoordigende lichamen moeten in staat zijn om het overheidsoptreden te controleren en betrokkenen te vragen hierover verantwoording af te leggen.

Tussen verschillende soorten van legitimiteit kan conceptueel onderscheid worden gemaakt in input-, troughput-, output- en feedbacklegitimiteit. Bij inputlegitimiteit zijn keuzes legitiem als de wil van het volk wordt weerspiegeld. Bij troughputlegitimiteit gaat het om proceslegitimiteit: transparantie, kenbaarheid en voorspelbaarheid van het besluitvormingsproces verlenen legitimiteit aan de gemaakte keuzes. Vanuit het outputperspectief zijn keuzes legitiem wanneer deze effectief het algemeen welzijn bevorderen en als rechtvaardig worden ervaren. Feedbacklegitimiteit bestaat uit verantwoording en terugkoppeling. Er wordt dan aan democratische organen en kiezers rekenschap afgelegd over de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen, en overheidsoptreden kan dan worden beoordeeld en zo nodig bijgestuurd.

Vanuit een democratisch perspectief staat traditioneel de *inputlegitimiteit* centraal: het idee dat besluiten hun gezag ontlenen aan de betrokkenheid van een democratisch gekozen parlement. In de casus van het netbeheer – en specifiek bij instrumenten zoals het prioriteringskader van de ACM – wringt daar de schoen. Omdat de ACM een onafhankelijke en ongekozen toezichthouder is, ontbreekt de rechtstreekse band met de kiezer, wat de legitimiteit op het eerste gezicht problematisch maakt. Dat wil echter niet zeggen dat er geen input is. Zorgvuldige openbare voorbereidingsprocedures op grond van de Algemene wet bestuursrecht borgen dat maatschappelijke feiten en belangen worden opgehaald. Het meewegen van zienswijzen en adviezen van de verantwoordelijke bewindspersoon kan de democratische inbedding versterken zonder de toezichthoudende onafhankelijkheid aan te tasten.

De ACM kan haar gezag ontlenen aan de andere drie legitimiteitsvormen. Op het punt van *throughputlegitimiteit* is de besluitvorming legitiem wan-

62 Zie ook: ROB (2015), Adviesrapport Wisselwerking, p. 64 e.v.

neer het proces transparant, zorgvuldig en voorspelbaar is: marktpartijen en netbeheerders weten welke objectieve criteria gelden voor het verdelen van netcapaciteit, wat willekeur voorkomt. Daaraan schortte het volgens het CBb bij het eerste besluit uit 2024 over het prioriteringskader.[63] De ACM had ten onrechte geen zelfstandige, zorgvuldig gemotiveerde afweging van alle betrokken belangen gemaakt en niet genoeg de standpunten van andere partijen daarbij betrokken. Het CBb bepaalde dat de ACM (opnieuw) de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht op het nieuwe prioriteringskader moet toepassen, zodat burgers en bedrijven vooraf goed kunnen meepraten over besluiten van de overheid. Deze eisen van *throughputlegitimiteit* heeft de ACM toegepast op het tweede besluit uit 2025 over het prioriteringskader. Vanuit het oogpunt van *outputlegitimiteit* schuilt de rechtvaardiging in het behalen van het beoogde doel: de ACM levert doeltreffende, technisch onderbouwde oplossingen om schaarse netcapaciteit zo goed mogelijk te verdelen en het energiesysteem betrouwbaar te houden. Ten slotte waarborgt *feedbacklegitimiteit* dat er achteraf verantwoording wordt afgelegd, bijvoorbeeld via het jaarverslag, via rechterlijke toetsing – zie bijvoorbeeld de uitspraak van het CBb – of in een gesprek met het parlement.

3.3.3 Bestuurlijk vermogen

De derde pijler – het bestuurlijk vermogen – stelt de vraag of het openbaar bestuur in staat is daadwerkelijk publieke waarde te leveren. Op dit punt is de diagnose voor de casus netbeheer zorgelijk. Het oplossen van netcongestie is afhankelijk van een samenhangende reeks van keuzes over het energiesysteem, de energieplanologie en de ruimtelijke ordening: het doorvertalen van visies en ambities naar concrete projecten om congestie tegen te gaan, de afstemming tussen gemeenten, provincies, Rijk en netbeheerders, het versnellen van vergunningverlening en het maken van keuzes over waar energie-intensieve activiteiten wel en niet wenselijk zijn. Vergunningverlening is een hardnekkig knelpunt, de samenhang tussen energiesysteem en ruimtelijke ordening is nog onvoldoende geborgd, en het aandeelhouderschap van overheden in netbeheerders wordt sterk gedomineerd door financiële overwegingen ten koste van het publieke belang. Daar komt bij dat een groot deel van de uitvoering ligt bij decentrale overheden, die niet altijd over de middelen en capaciteit beschikken om die rol waar te maken.

3.4 VORMEN VAN VERANTWOORDING

Een groot deel van dit advies gaat over mogelijkheden om het parlement meer invloed en zeggenschap te geven over de inrichting van het elektriciteitsnet en de mogelijkheid om het maatschappelijke probleem van netcongestie via democratische in plaats van technocratische weg aan te pakken. Maar naast de mogelijkheid van invloed bestaat ook de weg van verantwoording: de

63 Zie ook ECLI:NL:CBB:2025:145, overweging 6.14.

instrumenten waarmee achteraf rekenschap wordt gevraagd over de wijze waarop bevoegdheden zijn gebruikt en besluiten zijn genomen. Het zal niet verbazen dat met de opkomst van onafhankelijke toezichthouders en regulerende instanties ook de verantwoording onder druk is komen te staan.

Het gebrek aan verantwoording bij toezichthouders werd in 2020 door de Afdeling Advisering van de Raad van State onder woorden gebracht, in een ongevraagd advies over ministeriële verantwoordelijkheid waarin een aparte paragraaf was gewijd aan de 'groeiende rol van onafhankelijke instellingen'. Deze ontwikkeling beschrijft de Raad van State in termen van een 'substantiele verandering van ons staatsbestel', met een bijzondere rol voor de marktoezichthouders, die meer nog dan andere zelfstandige bestuursorganen veel verschillende publieke taken uitoefenen: 'uitvoering, sanctionering, geschilbeslechting en (pseudo)regelgeving'. De afdeling vervolgt:

> *Ook als het gaat om beleidsvorming, oorspronkelijk bij uitstek het domein van de politiek, hebben deze toezichthouders ('regulators') een juridisch gewaarborgde onafhankelijkheid. Mede door de verdergaande Europese regulering en de daaruit voortvloeiende institutionele inbedding dreigt de uitoefening van deze bevoegdheden aan de nationale staatsrechtelijke structuur te worden onttrokken. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening door marktautoriteiten is zeer beperkt tot nihil.*[64]

De Raad van State roept regering en parlement in zijn advies op om bij de voorbereiding van Europese wetgeving meer aandacht te hebben voor de institutionele inbedding van deze vormen van onafhankelijk toezicht die op het EU-recht zijn gebaseerd. De Raad van State concludeert in klare taal:

> *Daarbij zou het uitgangspunt moeten zijn dat in nieuwe wetgeving geen bevoegdheden bij onafhankelijke toezichthouders worden belegd als de publieke verantwoording over hun handelen niet duidelijk is geregeld. Met betrekking tot bestaande toezichthouders moet nader worden bezien hoe de publieke verantwoording kan worden verbeterd.*[65]

Mede naar aanleiding van dit ongevraagde advies hebben drie onderzoekers van de Universiteit Utrecht – Van der Heijden, Overman en Schillemans – een wetenschappelijk artikel geschreven waarin ze voor beleidsmakers enkele

64 Raad van State, *Ongevraagd advies Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid*, Den Haag: RvS (2020) : Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid. | Raad van State.
65 Ibidem.

lessen over moderne vormen van verantwoording trekken.[66] Hun conceptuele analyse en hun inkijkje in hedendaagse (internationale) ontwikkelingen over verantwoording van toezichthouders biedt waardevolle inzichten voor het vraagstuk van netcongestie.

Om meer grip te krijgen op het fenomeen van verantwoording, benadrukken de onderzoekers dat het noodzakelijk is om enkele conceptuele kaders te hanteren. Ze laten zien dat er vier vragen of dimensies schuilgaan achter het begrip 'verantwoording': doel, niveau, object en aard van verantwoording.

- Het doel: is verantwoording een doel op zich – inherent waardevol voor de democratische rechtsstaat, ongeacht het effect dat het sorteert – of is het een middel dat een doel dient, zoals ervaren legitimiteit, kwaliteit van beleid, effectieve tegenmacht?
- Het niveau: komt verantwoording primair tot stand in een één-op-één relatie tussen bewindspersoon en toezichthouder of tussen parlement en bewindspersoon (dyadisch niveau, tussen twee actoren), of vindt er ook verantwoording plaats tussen individuele professionals binnen de organisatie (operationeel niveau) en via het hele netwerk aan sociale, politieke en maatschappelijke relaties waarbinnen een toezichthouder opereert (verantwoordingsregime)?
- Het object: waar kijken we naar als we naar verantwoording kijken? Gaat het om geschreven regels en rapportageplichten (*formele* verantwoording), om de daadwerkelijke interactie in de praktijk (*feitelijke* verantwoording), of om de psychologische anticipatie en het verantwoordingsbesef van de toezichthouder (*gevoelde* verantwoording)? Als verantwoording juridisch is geregeld, zegt dit nog lang niet alles over hoe verantwoording in de praktijk wordt gebracht of wordt ervaren.
- De aard: binnen welk domein vindt de verantwoording plaats? Hier maken de onderzoekers een onderscheid tussen politieke, juridische, professionele en maatschappelijke sfeer. De onderzoekers merken op dat er een beweging is waarin toezichthouders zich breder willen verantwoorden richting de burger.

66 M. van der Heijden, S. Overman & T. Schillemans, 'Verantwoording door toezichthouders. Lessen voor Nederland uit internationaal onderzoek', *Tijdschrift voor Toezicht* 2022/2-3, p. 78-88.

3.5 GOVERNANCE VAN DE ACM

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken (EZ) en de ACM heeft PwC een onderzoek uitgevoerd, waarna op 11 februari 2025 het advies verscheen van de bestuurlijk adviseurs De Leeuw en Borstlap over de sturing en governance van de ACM.[67] Volgens de adviseurs is er is een gebrek aan helderheid over de rollen en verantwoordelijkheden, zowel tussen eigenaar en opdrachtgever als tussen eigenaar en opdrachtnemer. Bovendien ontbreekt een consistente invulling van deze rollen. Deze situatie gaat steeds meer knellen, aldus de adviseurs: dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop de rollen en verantwoordelijkheden ooit zijn vastgelegd in wetten en regelingen. Die vastlegging past niet meer bij de huidige praktijk en inzichten. Onderdeel van deze praktijk is dat de rol van regulator van de ACM steeds prominenter is geworden. Naar verwachting zet deze ontwikkeling zich verder voort. Daar hoort volgens de adviseurs een andere governance bij met meer verantwoordelijkheid voor de eigen organisatie – en een dito verantwoording. De steeds scherper wordende verdeling van de twee rollen van toezichthouder en regulator vraagt wellicht ook op een ander vlak om verandering, zo vinden de adviseurs. Denkbaar is dat er naast het ministerie van EZ ook andere gesprekspartners zijn als het gaat om de ordenende rol die de ACM steeds meer krijgt. Gedacht kan worden aan het ministerie van Financiën en de AFM. Ook de wijze van financiering van de ACM past niet meer bij de aard en omvang van de strategische afwegingen die de ACM als onafhankelijk toezichthouder en als regulator moet maken, aldus de adviseurs. Zij concluderen dat de huidige sturings- en governance-instrumenten van de ACM, gegeven maatschappelijke, politieke, beleids- en organisatieontwikkelingen, onvoldoende effectief en onvoldoende toekomstbestendig zijn.

De huidige organisatorische inrichting van de ACM als een zogenaamde ‘kleine ZBO’ waarbij alleen het bestuur zelfstandig is en het personeel en budget door de minister ter beschikking worden gesteld, leidt tot grote verwevenheid tussen de toezichthouder en het ministerie en zorgt voor ambiguïteit over verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid, zo stellen de adviseurs. Het rapport merkt onder andere op dat de ACM door de huidige organisatorische structuur onvoldoende in staat is om publieke verantwoording af te leggen die past bij haar onafhankelijke rol. Dit sluit onvoldoende aan bij de steeds belangrijkere rol die de ACM naast toezichthouder ook heeft als regulerende instantie. Juist door de ACM op grotere afstand van de minister te positioneren, ontstaat de ruimte om directer publieke verantwoording af te leggen.

67 Advies sturing en governance Autoriteit Consument en Markt | Rijksoverheid.nl.

Volgens de adviseurs vragen een toekomstbestendige governance en sturing om een wettelijk verankerde, democratisch gelegitimeerde positionering van zowel bestuur als organisatie en een bedrijfsvoering die op orde is. De verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken en Klimaat voor het stelsel blijft hierbij onverminderd van belang. De adviseurs adviseren onder meer:

1. een volwaardige publiekrechtelijke ZBO met eigen personeel en eigen rechtspersoonlijkheid;
2. benoeming en ontslag bestuur bij Koninklijk Besluit;
3. eigen begroting, transparantie en verantwoording;
4. herijking sturingsrelatie eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer;
5. de Raad van Advies als wettelijk verankerde toezichthouder en adviseur;
6. herijking uitzonderingen Kaderwet ZBO's die op de ACM van toepassing zijn.

In reactie op het advies laat de toenmalige minister van EZ de verdere besluitvorming over het organisatiemodel gezien zijn demissionaire positie over aan zijn opvolger.[68]

68 Brief van 16 juli 2025 aan de Tweede Kamer: Kamerbrief over diverse onderwerpen ACM | Rijksoverheid.nl.

4 Conclusie: de vragen beantwoord

In antwoord op de vragen van de Tweede Kamer komt de ROB tot de volgende conclusies.

4.1 ALGEMEEN

De ACM is de Nederlandse regulerende instantie als bedoeld in de Elektriciteitsrichtlijn. De lidstaten (hun regering en parlement) waarborgen de onafhankelijkheid van de regulerende instantie. De ACM moet zelfstandig besluiten kunnen nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan over alle relevante reguleringskwesties, in volledige onafhankelijkheid van alle andere publieke of particuliere belangen. Wel is er rechterlijke toetsing en parlementair toezicht en controle mogelijk. De Elektriciteitsrichtlijn ontneemt landen niet de mogelijkheid om hun nationaal energiebeleid te voeren, maar dit beleid mag geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid of autonomie van de ACM.

4.2 ACM STELT MAATSCHAPPELIJK PRIORITERINGSKADER VAST VOOR VERDELING VAN DE SCHAARSE TRANSPORTCAPACITEIT

De ACM beschikt op grond van artikel 59, zevende lid, van de Elektriciteitsrichtlijn over de bevoegdheid om de voorwaarden vast te stellen voor aansluiting op en toegang tot nationale netten. De ACM mag de Netcode elektriciteit wijzigen en daarmee het prioriteringskader vaststellen. De Nederlandse rechter (het CBb) heeft geoordeeld dat de ACM zelfstandig bevoegd is een prioriteringskader op te stellen en hierin een eigen keuze te maken. Volgens de rechter is dit niet in strijd met artikel 59, zevende lid, van de Elektriciteitsrichtlijn. Het gaat hier om prioritering van de transportcapaciteit. Maar de ACM moet haar besluit volgens de rechter wel zorgvuldig voorbereiden en voldoende motiveren door een zelfstandige, zorgvuldig gemotiveerde afweging van alle betrokken belangen te maken. Wat de Nederlandse rechter betreft staat het de ACM vrij om de minister (of staatssecretaris) advies te vragen over het prioriteringskader.

Bezien vanuit de bevoegdheden op grond van de Elektriciteitsrichtlijn gaat het bij het vaststellen van het prioriteringskader om een technocratisch besluit. Maar omdat het bij het prioriteringskader gaat om de verdeling van schaarste, schuurt dit met de verantwoordelijkheid van politieke organen om te beslissen over wie wat wanneer krijgt en waarom. Het is dan ook goed te volgen dat Tweede Kamerleden zich de vraag stellen: wat is onze rol bij de verdeling van schaarste door middel van het prioriteringskader? Die rol is zeer beperkt, zo

concludeert de ROB. Daarin staat de ROB niet alleen, eerder kwam de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR) tot een vergelijkbare conclusie, namelijk:

> *[D]at 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.*[69]

4.3 ACM BEPAALT NETTARIEVEN (INCLUSIEF KORTINGEN DAAROP) EN REGELS OVER FLEXIBILITEIT

Het vaststellen van nettarieven is een exclusieve bevoegdheid van de ACM, eveneens op grond van artikel 59, zevende lid van de Elektriciteitsrichtlijn. Het Europese Hof van Justitie heeft bevestigd dat landen (in dit geval Duitsland) geen regelgeving mogen invoeren over tarieven, dat is voorbehouden aan de regulerende instantie. Kortingen op tarieven en regels over flexibiliteit van tarieven vallen daar zonder twijfel ook onder.

Landen mogen dus geen regels opstellen voor tarieven en berekeningsmethoden, want dan treden ze in de exclusieve bevoegdheid van de regulerende instantie. Maar landen mogen wél hun eigen regulering van de nationale elektriciteitsmarkt vaststellen, bijvoorbeeld met als doel de prijzen voor elektriciteitsdistributie te beïnvloeden (zoals in het geval van Finland).

De ROB concludeert: landen mogen dus níet nettarieven, kortingen daarop en regels over flexibiliteit vaststellen (Duitsland), maar wél regels vaststellen om bijvoorbeeld distributieprijzen te beïnvloeden (Finland).

4.4 DE ROL VAN REGERING EN PARLEMENT

De politieke instituties zoals regering en parlement moeten ervoor zorgen dat de ACM onafhankelijk haar werk kan doen, met voldoende personeel en financiële middelen en bestuurders die onafhankelijk zijn. Het vereiste van onafhankelijkheid laat onverlet dat de overheid algemene beleidsrichtsnoeren mag vaststellen. Maar uit de richtlijn volgt dat deze geen betrekking mogen hebben op regulerende taken en bevoegdheden die exclusief tot de ACM behoren.[70]

69 Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 29 023, nr. 524, p. 10.
70 Artikel 57, vierde lid, onder b, ii) van de Elektriciteitsrichtlijn.

De ROB concludeert dat de ACM besluiten over aansluiting op en toegang tot het net en het vaststellen van de nettarieven moet kunnen nemen onafhankelijk van enig politiek orgaan, dus onafhankelijk van het parlement, provinciale staten of gemeenteraad, of hun uitvoerende organen. De besluiten kunnen worden getoetst door de rechter en het parlement kan toezicht houden door gebruik te maken van zijn instrumentarium (moties, Kamervragen, uitnodigen van de toezichthouder), ook al is er sprake van bijzondere onafhankelijkheidswaarborgen. Het parlement kan dit bijvoorbeeld doen door het behandelen van het jaarverslag of andere verantwoordingsdocumenten van de ACM of door de bewindslieden aan te spreken op het handelen van de ACM. In het laatste geval echter geldt dat de bewindspersoon slechts verantwoording kan afleggen over de uitoefening van zíjn of haar bevoegdheden: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid.

De ROB benadrukt dat de politieke, democratische beslissing om bevoegdheden aan een onafhankelijke regulator op te dragen, niet betekent dat de maatschappelijke keuzes die genomen moeten worden bij de uitoefening van die bevoegdheden per definitie politiek neutraal zijn. Er is echter wel door politieke instituties besloten dat het passender is om de belangenafweging binnen een andere, meer onafhankelijke institutionele context te laten plaatsvinden. Evident dient ook dergelijke besluitvorming gepaard te gaan met voldoende zichtbaarheid en verantwoording.

4.5 DE VERHOUDING TUSSEN EUROPESE EN NATIONALE WET- EN REGELGEVING

Nederland heeft de Europese Elektriciteitsrichtlijn omgezet in de Elektriciteitswet 1998, die later is vervangen door de Energiewet, en de ACM kent haar wettelijke grondslag ingevolge Europees recht in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. De voorwaarden voor aansluiting op en toegang tot nationale netten, inclusief de toepasselijke tarieven, maken deel uit van de bevoegdheden die in de richtlijn rechtstreeks aan de ACM zijn voorbehouden.

De nationale wetgever mag (delen van) de bevoegdheden die op grond van de Elektriciteitsrichtlijn aan de regulerende instantie toekomen niet aan de ACM onttrekken om het aan andere politieke instituties toe te wijzen, zo concludeert de ROB.

Het staat regering en parlement vrij eigen energiebeleid te voeren, maar dit mag niet ten koste gaan van de onafhankelijkheid en autonomie van de ACM. De Energiewet en daarop steunende regelgeving mogen geen regels bevatten over de vaststelling van tarieven, kortingen of om stijgende tarieven tegen te gaan. Een en ander is bevestigd door de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak waarin de Duitse regering nationale voorschriften wilde vaststellen over onder meer voorwaarden voor toegang tot het net en de tarie-

ven voor nettoegang. Regering en parlement mogen wél regels vaststellen om bijvoorbeeld distributieprijzen te beïnvloeden (Finse voorbeeld).

4.6 VERGELIJKING MET ANDERE EU-LIDSTATEN

Een studie onder verantwoordelijkheid van de Europese Commissie naar ontwikkelingsplannen voor distributienetwerken, tariefstructuren en afhandeling van aanvragen voor netaansluiting vergelijkt verschillende landen van de Europese Unie. De studie beschrijft de huidige situatie, identificeert *best practices* en formuleert aanbevelingen voor de toekomst in de Europese Unie.

Maatregelen in geval van capaciteitsgebrek variëren sterk, afhankelijk van de lokale netcongestie en nationale energiebeleidsdoelen. Bijna alle lidstaten hanteren het principe van *first come, first served*, maar in sommige landen wordt daarvan afgeweken. De studie bevat een tabel met een vergelijking hoe in de landen van de Europese Unie wordt omgegaan met behandeling van aanvragen voor netaansluiting in gevallen van prioritering.

Een landenvergelijking kent beperkingen, zo is de conclusie van de ROB. Lidstaten verschillen aanzienlijk (bijvoorbeeld: Nederland telt *zes* regionale netbeheerders, Duitsland *honderden*), EU-recht wordt verschillend geïnterpreteerd, of richtlijnen zijn in sommige lidstaten nog niet volledig omgezet naar nationale regelgeving en daarom mogelijk in strijd met EU-recht. Verschillen tussen lidstaten zijn historisch verklaarbaar en bovendien laat EU-regelgeving toe dat regulerende instanties ruimte hebben voor eigen invulling van hun bevoegdheden. Ook het tempo van het nemen van maatregelen verschilt. Zo werkt de ACM, net als de Duitse regulerende instantie, aan de vormgeving van een invoedingstarief, waar landen als België en Denemarken al een invoedingstarief hanteren (elektriciteitsproducenten betalen op die manier mee aan netwerkkosten).[71]

Europa zit niet stil. Met het European Grids Package neemt de Europese Commissie maatregelen om structurele problemen bij de planning en uitvoering van de energie-infrastructuur op te lossen. Voor de aanpak van netcongestie biedt de Europese Commissie niet-bindende richtsnoeren, onder meer over prioritering, flexibiliteit en slimmer gebruik van bestaande netten. Het Nederlandse prioriteringskader van de ACM wordt daarbij expliciet genoemd als *best practice*. Wel zijn een stevige juridische onderbouwing en transparante criteria vereist om bij het verlenen van voorrang de perceptie van oneerlijkheid te voorkomen.

71 Zie ook: Reactie ACM - Zorgen over de gevolgen van het invoedingstarief. Een invoedingstarief is een nog in te voeren vergoeding waarmee grote elektriciteitsproducenten, zoals wind- en zonneparken, meebetalen aan de netwerkkosten.

4.7 DEMOCRATISCHE CONTROLE EN ZEGGENSCHAP BIJ BESLUITEN OVER NETBEHEER

Volgens het Europese Hof van Justitie verhindert het beginsel van democratie niet *'dat er buiten de klassieke hiërarchische administratie overheidsinstanties bestaan die in meerdere of mindere mate onafhankelijk zijn van de regering en vaak regelgevende taken hebben of taken vervullen waarbij er geen politieke beïnvloeding mag zijn, maar de wet blijven naleven en onder toezicht staan van de bevoegde rechter'*. Dat de ACM onafhankelijk is van regering en parlement, ontneemt deze instantie op zich niet haar democratische legitimiteit, voor zover zij niet volledig aan parlementaire controle onttrokken is, zo meent het Europese Hof van Justitie.[72]

De ROB komt tot de conclusie dat de ACM haar democratische legitimiteit ontleent aan verschillende bronnen:

- Europese en nationale wettelijke basis, onafhankelijkheid en deskundigheid;
- procedurele legitimiteit;
- publieke verantwoording, parlementaire en rechterlijke controle.

ACM-besluiten zijn dus niet per definitie ondemocratisch, maar publieke verantwoording en democratische controle zijn eerder indirect en minder zichtbaar dan beslissingen die zijn genomen door politieke instituties.

De ROB concludeert dat de democratische controle door het parlement bij besluiten over netbeheer beperkt is, vooral als het gaat om besluiten van de ACM over tarieven en voorwaarden voor aansluiting op en toegang tot het net, met inbegrip van het prioriteitskader. Toch kan het parlement wel toezicht houden, bijvoorbeeld door het jaarverslag en andere verantwoordingsdocumenten van de ACM te behandelen. Dit ondanks de bijzondere onafhankelijkheidswaarborgen die er gelden voor de ACM. Het parlement mag de ACM ook uitnodigen om toelichting te geven op haar handelen, zoals ook in de praktijk gebeurt: regelmatig vinden technische briefings plaats. Het parlement kan ook bewindslieden aanspreken en hen bevragen over energieplanologie, namelijk de samenhang tussen het bredere kader van energie- en ruimtelijk beleid. Helder moet wel zijn dat bewindspersonen geen verantwoordelijkheid dragen voor de besluiten van de ACM, aangezien zij niet bevoegd zijn.

Democratische zeggenschap heeft het parlement niet als het gaat om de bevoegdheden die de ACM ontleent aan de Elektriciteitsrichtlijn: het vaststellen van het prioriteringskader, het vaststellen van nettarieven (inclusief kortingen daarop) en regels over flexibiliteit.

72 Zie ook HvJ EU, 02-09-2021, nr. C-718/18, overweging 126.

Democratische zeggenschap is wel aanwezig via de band van de EU. Lidstaten zijn betrokken bij de procedure om een richtlijn vast te stellen. In de voorbereiding van een richtlijn kunnen ze dus invloed uitoefenen. Nederlandse bewindslieden die daar aan tafel zitten, moeten wel verantwoording afleggen aan het parlement.

De praktijk laat zien dat de betrokkenheid van nationale parlementen bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving beperkt is. Europese wet- en regelgeving komt tot stand in een samenspel van de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement. De regering vertegenwoordigt het Nederlandse standpunt in de Raad en onderhandelt daar namens Nederland over Europese voorstellen. Het parlement kan met name invloed uitoefenen op het Europese wetgevingsproces door de Nederlandse inzet in de Europese Raad te controleren en waar nodig bij te sturen. Dit veronderstelt een tijdige, volledige en adequate informatievoorziening over de voortgang van de Europese onderhandelingen.

Democratische invloed door het parlement over het door de ACM vastgestelde prioriteringskader is, zij het indirect, via de minister (of staatssecretaris) mogelijk. Bij het vaststellen van het prioriteringskader mag de ACM de minister (of staatssecretaris) om advies vragen. Op zijn beurt kan het parlement de minister (of staatssecretaris) instructies meegeven. Ook hiervoor geldt dat dit een tijdige, volledige en adequate informatievoorziening over de voortgang van de totstandkoming van het prioriteringskader veronderstelt.

4.8 POLITIEKE INVLOED VIA DE OMGEVINGSWET

De ruimtelijke component van netcongestie is van groot belang. Hoe in Nederland de schaarse ruimte wordt verdeeld, is in hoge mate afhankelijk van politieke besluitvorming en beleidsdoelen.

De Energiewet stelt regels in het belang van de energievoorziening en regelt zaken als marktordening en de rol van netbeheerders. Op grond van de Energiewet is de gemeente niet bevoegd het produceren, transporteren, opslaan of leveren van elektriciteit in het belang van de energievoorziening aan regels te binden. Gemeenten hebben een stimulerende rol.

De Omgevingswet stelt regels in het belang van de fysieke leefomgeving en kent instructieregels over hoe een taak of bevoegdheid moet worden uitgeoefend en die het Rijk en de provincies kunnen toepassen. Gemeenten hebben hier een regelgevende rol.

Waar de ACM bevoegd is tot maatschappelijk prioriteren, biedt de Omgevingswet (decentrale) overheden de mogelijkheid tot maatschappelijk reserveren en programmeren van schaarse ruimte.

Het gebrek aan mogelijkheden van politiek en bestuur om te sturen op netaansluiting (exclusieve bevoegdheid ACM) staat in spanning met de vrijheid om omgevingsrechtelijk te sturen. Energierecht en omgevingsrecht staan in dit opzicht op gespannen voet met elkaar.[73] Dus is de samenhang tussen energiesysteem, energieplanologie en ruimtelijke ordening van groot belang.

- Met *energiesysteem* wordt bedoeld: het energieaanbod, energie-infrastructuur (netverzwaring, maar ook beter benutten van het net), en de verdeling en besparing van energie (de elementen van het Nationaal plan energiesysteem).
- Met *energieplanologie* wordt bedoeld: het inrichten en ontwikkelen van een efficiënt energiesysteem. Het is de brug tussen energie en ruimte: keuzes maken die ervoor zorgen dat de energiebehoeften op een passende manier gebruik maken van de beschikbare ruimte. Je wilt geen onevenredige investeringen in de energie-infrastructuur. En je wilt (decentrale) overheden een rol geven om te sturen op een efficiënt energiesysteem.
- Met *ruimtelijke ordening* wordt bedoeld: het verdelen van schaarse ruimte en het vinden van een balans tussen wonen, werken, landbouw, natuur en infrastructuur.

Regering, parlement en decentrale overheden hebben een aanzienlijke verantwoordelijkheid om deze samenhang tot stand te brengen. Energievisies helpen om het energiesysteem te verbinden met de gebouwde omgeving. Daarvoor zijn op zowel landelijk niveau als gebiedsniveau kaders nodig om te bepalen welke ontwikkelingen wel en niet wenselijk zijn bij het gebruik van schaarse ruimte in relatie tot het energiesysteem. Bijvoorbeeld: activiteiten die een hoog energieverbruik hebben en negatieve effecten hebben op de woningbouwopgave kunnen worden gereguleerd in een omgevingsplan. Energyboards hebben de potentie om beter te functioneren. Democratische zeggenschap heeft het parlement dus als het gaat om samenhangende keuzes over energiesysteem, energieplanologie en ruimtelijke ordening.

Vergunningverlening in het ruimtelijk domein is een knelpunt waar het Rijk en decentrale overheden op kunnen sturen. Het kabinet werkt aan concrete crisiswetgevingsmaatregelen als uitwerking van de in het coalitieakkoord genoemde crisiswet netcongestie. De ROB begrijpt de wens tot snelle(re) procedures, maar wijst erop dat snelheid geen afbreuk mag doen aan zorgvuldige belangenafweging en effectieve rechtsbescherming.

Dat de Europese Commissie heeft bepaald dat elektriciteitsinfrastructuur een dwingende reden van hoger openbaar belang (de afweging van belangen van Europeesrechtelijke aard) is, biedt ruimte aan projecten die netcongestie verzachten.

73 Spanning tussen omgevingsrecht en energierecht Hoe pak je dat op?

Tweede Kamer en regering hebben óók bevoegdheden om het afwegingskader van het MIEK te beïnvloeden en aan te passen, zo adviseerde de Wetenschappelijke Klimaatraad (WKR).[74] De Tweede Kamer kan aangeven welke doelen en andere criteria zij belangrijk vindt. Daarnaast kan zij de bewindspersoon vragen om nieuwe criteria te ontwikkelen (zoals klimaatbestendigheid) of om bestaande criteria aan te scherpen. Ten slotte kan de Tweede Kamer de bewindspersoon 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.

Al met al biedt het ruimtelijk spoor van de Omgevingswet in samenhang met keuzes over het energiesysteem en energieplanologie de regering, parlement en decentrale overheden meer sturingsmogelijkheden dan de mogelijkheid om te sturen op het prioriteren van netaansluitingen.

4.9 AANDEELHOUDERSCHAP ALS INDIRECTE DEMOCRATISCHE ZEGGENSCHAP

Democratische zeggenschap is, zij het wederom indirect, ook aanwezig via deelneming in netbeheerders. De Nederlandse overheid, vooral gemeenten en provincies (maar niet alle!), is voor 100% aandeelhouder. Netbeheerders hebben kapitaal nodig om netverzwaring en -uitbreiding te financieren. De Staat stelt extra kapitaal beschikbaar en heeft daarmee zeggenschap over het publiek belang dat wordt gediend. De beweegreden van de Staat om deel te nemen is namelijk niet uit financieel oogpunt om dividend op te strijken, maar om de energietransitie te ondersteunen die een groot (financieel) beslag legt op netbeheerders. Het publiek aandeelhouderschap van netbeheerders kan dus bijdragen aan de borging van publieke belangen, zoals het versnellen van de energietransitie, maar richt zich óók op de financiële vraagstukken en het voortbestaan van de onderneming. Daarbij is dividend de vergoeding voor inzet van kapitaal. Al met al concurreert het financiële belang van deelneming met het publieke belang. En niet alle gemeenten, die tegelijkertijd begunstigden van het publiek belang zijn (nieuwe woonwijk, aardgasvrij), zijn aandeelhouder. Dus, zo concludeert de ROB, is een evenwichtige benadering nodig van concurrerende belangen van aandeelhouderschap (rendement op kapitaal, voortgang onderneming), publiek belang (netverzwaring- en uitbreiding) en begunstigde overheden (gemeenten, soms aandeelhouder, soms niet).

74 Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 29 023, nr. 524, p. 2.

BIJLAGE I

Motie-Grinwis/Jumelet en brief van het presidium aan de ROB

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

29 023 **Voorzienings- en leveringszekerheid energie**

Nr. 609

MOTIE VAN DE LEDEN GRINWIS EN JUMELET
Voorgesteld 18 december 2025

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat besluiten van de ACM, bijvoorbeeld het vaststellen van de nettarieven en van een prioriteringskader dat bepaalt wie wel en wie niet prioriteit krijgt bij toekenning van netcapaciteit, verstrekkende gevolgen hebben voor zaken als woningbouw, economie en ruimtelijke ontwikkeling, en daarmee ook grote impact hebben op de ruimte die decentrale overheden hebben om keuzes hierover maken;

overwegende dat EU-lidstaten op verschillende wijze invulling geven aan de Europese richtlijnen en er in Nederland voor een strikte invulling lijkt te zijn gekozen met weinig ruimte voor democratische controle en zeggenschap, terwijl het bij bijvoorbeeld prioritering op basis van maatschappelijke waarde om politiek gevoelige keuzes gaat;

verzoekt het presidium de Raad voor het Openbaar Bestuur te verzoeken een advies uit te brengen over de democratische controle en zeggenschap bij keuzes rondom netbeheer en over de rolverdeling tussen ACM, netbeheerders, Rijk en decentrale overheden hierbij,

en gaat over tot de orde van de dag.

Grinwis
Jumelet

kst-29023-609
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 29 023, nr. 609

29 023 **Voorzienings- en leveringszekerheid energie**

Nr. 644 **BRIEF VAN HET PRESIDIUM**

Aan de Leden,

Den Haag, 22 april 2026

Het Presidium legt hierbij, conform artikel 7.35 lid 2 van het Reglement van Orde, aan u voor het verzoek van de vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei, bij brief van 25 maart 2026, om advies te vragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over de democratische controle en zeggenschap bij keuzes rondom netbeheer.

Het Presidium stelt u voor in te stemmen met het bijgevoegde verzoek en dit door te geleiden aan de Raad voor het Openbaar Bestuur.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Van Campen

BIJLAGE BRIEF VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR KLIMAAT EN GROENE GROEI

Op 18 december 2025 heeft de Kamer de motie van de leden Grinwis en Jumelet aangenomen, waarin het Presidium wordt verzocht de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) te verzoeken een advies uit te brengen over de democratische controle en zeggenschap bij keuzes rondom netbeheer (Kamerstuk 29 023, nr. 609).

Bij brief van 21 januari 2026 heeft u de commissie voor Klimaat en Groene Groei gevraagd om de uitvoering van deze motie ter hand te nemen en het Presidium hierover te informeren.

Conform dit verzoek stelt de commissie voor Klimaat en Groene Groei voor de ROB te vragen een concreet advies te geven over de democratische controle en zeggenschap bij besluiten over het netbeheer, zoals het vaststellen van een prioriteringskader, het vaststellen van de nettarieven (inclusief kortingen daarop) en regels omtrent flexibiliteit. Ten behoeve van dit advies wordt de ROB gevraagd in te gaan op de volgende onderdelen:

- de huidige rolverdeling tussen de Autoriteit Consument & Markt (ACM), netbeheerders, Rijk en decentrale overheden bij besluiten over het netbeheer, waaronder het vaststellen van het maatschappelijk prioriteringskader, het vaststellen van de nettarieven (inclusief kortingen daarop) en regels omtrent flexibiliteit, en de (on)mogelijkheden voor de politiek om een rol en verantwoordelijkheid te pakken bij deze verschillende onderwerpen;
- de wijze waarop de Nederlandse wetgever en toezichthouder invulling geven aan de Europese richtlijnen die kaderstellend zijn voor deze aspecten;
- de wijze waarop de wetgever en toezichthouder van buurlanden of andere EU-lidstaten hier invulling aan geven en wat daarin verschilt met Nederland;
- wat de Nederlandse invulling van de Europese richtlijnen betekent voor de democratische controle en zeggenschap bij besluiten over het netbeheer, ook in relatie tot andere wet- en regelgeving als de Omgevingswet;
- de mogelijkheden om meer ruimte te geven voor democratische controle en zeggenschap, op basis waarvan de ROB een concreet advies opstelt.

Het verzoek is dit advies vóór het einde van het jaar, bij voorkeur in het najaar, aan de Kamer te doen toekomen.

De commissie voor Klimaat en Groene Groei verzoekt u aan de Kamer voor te stellen om de ROB te verzoeken een advies te geven conform de hierboven uitgewerkte adviesaanvraag.

De voorzitter van de commissie,
Zwinkels

De griffier van de commissie,
Nava

BIJLAGE II

Lijst met geraadpleegde personen

Alex Kaat, *zelfstandig adviseur en columnist*
Anoeska Buijze, *Universiteit Utrecht*
Barbara Heebels, *Randstedelijke Rekenkamer*
Bart Wesstein, *Wetenschappelijke Klimaatraad*
Cor Hagen, *Interprovinciaal Overleg*
Ellen Koopmans, *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*
Ermin Kloppenborg, *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*
Hannah Muller, *Autoriteit Consument & Markt*
Hans Peters, *Radboud Universiteit*
Hans-Peter Oskam, *Netbeheer Nederland*
Hester Dijkstra, *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
Jelte de Jong, *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*
Jonathan Reuveny, *Autoriteit Consument & Markt*
Joris Stok, *Raad voor de leefomgeving en infrastructuur*
JP Colenbrander, *Netbeheer Nederland*
Kirsten Ipema, *VNG*
Maarten van Poelgeest, *AEF*
Mara Burgstede, *VU Amsterdam*
Marin Coerts, *VU Amsterdam*
Marjolein Dieperink, *VU Amsterdam*
Mark den Haan, *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
Nico van Buren, *Platform 31*
Niels Hanskamp, *VNG*
Niels van Kemenade, *Ministerie van Financiën*
Peter van Asperen, *PwC*
Rego Boer, *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*
Richard Neerhof, *VU Amsterdam*
Saskia Lavrijssen, *Radboud Universiteit*
Simon Tunderman, *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
Stefan Jonkers, *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*
Stein Vercauteren, *Interprovinciaal Overleg*
Thijs van den Born, *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
Wietse van den Bos, *Wetenschappelijke Klimaatraad*
Willem-Rutger van Dijk, *Autoriteit Consument & Markt*
Wouter Kersten, *Platform 31*
Yvette Lammers, *Ministerie van Economische Zaken en Klimaat*

BIJLAGE III

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Prof. dr. Caelesta Braun, vicevoorzitter
Hoogleraar Openbaar Bestuur en Maatschappelijke Democratie, Universiteit Leiden

Drs. Salima Belhaj
Oud-Tweede Kamerlid

Drs. Kustaw Bessems, expertlid
Adviseur voor overheden, schrijver, spreker en columnist

Dr. Martiene Branderhorst
Algemeen Directeur Dienst Stadsbeheer, gemeente Den Haag

Prof. mr. dr. Jurgen Goossens
Hoogleraar Staatsrecht en programmaleider van het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging, Universiteit Utrecht

Prof. dr. Frank Hendriks
Hoogleraar Vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Drs. Annelies Kroeskamp, expertlid
Gemeentesecretaris en algemeen directeur, gemeente Pijnacker-Nootdorp

Prof. dr. Ronald van Raak
Hoogleraar Filosofie in Nederland, Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. Philip van Veller
Wethouder, gemeente Leidschendam-Voorburg

Drs. Peter Verheij
Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector