

Autoriteit Consument en Markt
 Directie Energie
 Postbus 16326
 2500 BH Den Haag
 e-mail: ACM-post@acm.nl

Datum	4 oktober 2023	Eigenaar	[REDACTED]
Uw kenmerk	ACM/23/182341	Telefoonnummer	[REDACTED]
Ons kenmerk/ID	VT20150017-535663540-2969	E-mail	[REDACTED]@prorail.nl
Bijlage(n)	-		
Onderwerp	Ontwerpbesluit Prioriteringsruimte transportverzoeken		

Geachte heer, mevrouw,

Op 13 juli 2023 heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) het ontwerpbesluit over de prioriteringsruimte bij transportverzoeken gepubliceerd. De bedoeling van dit ontwerpbesluit is om de Netcode elektriciteit op diverse punten te wijzigen. De ACM consulteert dit ontwerpbesluit van 13 juli tot en met 5 oktober 2023. In deze periode kunnen zienswijzen worden ingediend over het gehele besluit.

De in dit ontwerpbesluit uitgewerkte maatregelen kunnen volgens de ACM leiden tot een efficiëntere benutting van de (schaarse) transportcapaciteit op het elektriciteitsnet en kunnen helpen om congestieproblemen te verzachten. Het ontwerpbesluit van de ACM houdt kortweg in dat er bij nieuwe verzoeken om transportcapaciteit 'geprioriteerd' kan worden aan de hand van een prioriteringskader, waarbij partijen die een groot algemeen belang dienen voorrang kunnen krijgen.

ProRail maakt graag gebruik van de mogelijkheid om te reageren op het ontwerpbesluit.

Deze consultatiereactie is niet alleen geschreven vanuit het belang van ProRail, als de beheerder van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur¹, maar ook namens Railinfratrust B.V., vanuit het belang als eigenaar van de Nederlandse hoofdspoorweginfrastructuur en als houder van een ontheffing² van de verplichting tot het aanwijzen van een netbeheerder. Deze ontheffing geldt voor het elektriciteitsnet van Railinfratrust B.V, ook vaak tractie-energiesysteem genoemd. Dit tractie-energiesysteem, dat gevoed wordt vanuit ongeveer 200 aansluitingen op de netten van de diverse netbeheerders, is onderdeel van de landelijke hoofdspoorweginfrastructuur, en voorziet zowel in de energiebehoefte van de diverse spoorwegondernemingen (tractie-energie via de bovenleiding) als in de energiebehoefte van ProRail zelf (onder meer voor de voeding van bedrijfsvoeringinstallaties en technische systemen ten behoeve van de monitoring van de infra-installaties en beveiliging van het spoorwegverkeer). Zowel ProRail als Railinfratrust B.V. zijn volledig eigendom van de Staat.

Voordat ProRail inhoudelijk ingaat op het ontwerpbesluit merkt ProRail graag het volgende op:

- ProRail staat in beginsel positief tegenover maatregelen om tot een efficiëntere benutting van de (schaarse) transportcapaciteit op het elektriciteitsnet te komen en om congestieproblemen te voorkomen of te verzachten.
- Het tractie-energiesysteem wordt gevoed door aansluitingen op de netten van de reguliere netbeheerders. Het vermogen van deze aansluitingen ligt veelal in de orde grootte van 5-10 MW. Voor bestaande aansluitingen is het vaak al voldoende als het gecontracteerd vermogen van een aansluiting met enkele honderden kW kan worden verhoogd om een (toekomstige) treindienst te laten rijden.
- Het huidige verbruik op de elektriciteitsaansluitingen die ProRail in gebruik heeft, kenmerkt zich door kortdurende piekbelastingen.

¹ ProRail is houder van de concessie als bedoeld in artikel 16 lid 1 van de Spoorwegwet.

² Besluit van de ACM, met kenmerk ACM/DE/2014/202129 en zaaknummer 12.0310.30, 23 april 2014.

- Binnen de spoorwegbranche ontbreekt het aan instrumenten om dit (piek)verbruik te flexibiliseren. Van de spoorwegbeheerder wordt een hoge mate van flexibiliteit en transportzekerheid verwacht.
- ProRail is als beheerder van de hoofdspoorweginfrastructuur onder meer verantwoordelijk voor de veilige berijikbaarheid en beschikbaarheid van de hoofdspoorwegen in Nederland. Het beschikbaar hebben en houden van transportcapaciteit is daarvoor één van de belangrijke voorwaarden.

In zijn algemeenheid merkt ProRail op dat de voorgestelde maatregelen, die in het ontwerpbesluit worden voorgesteld, onvoldoende rekening houden met het op grond van hoofdstuk 13 van de Netcode verplichte instrument van de 10-jaarsprognose. ProRail geeft de netbeheerders jaarlijks aan waar en welke groei in elektrisch vermogen wordt verwacht. Het uitgangspunt zou moeten zijn dat aangesloten die te goeder trouw hun prognose inleveren, ook mogen verwachten dat de voorziene groei gefaciliteerd c.q. geborgd wordt.

Voor zover de (deel)vragen aanleiding zijn voor een reactie van ProRail, worden deze hieronder aangegeven.

Consultatievraag 1a

Vraag: De functies die zijn opgenomen in het prioriteringskader zijn voor zover mogelijk gekoppeld aan SBI-codes, de wettelijke taakuitoefening van partijen die om voorrang verzoeken en concrete afspraken en/of overeenkomsten met overheden. Indien u van mening bent dat de categorisering en functies in het prioriteringskader verbeterd kunnen worden, verneemt de ACM dit graag.

Antwoord ProRail:

ProRail staat in principe positief tegenover het uitgangspunt van prioritering, waarbij in geval van structurele transportschaarste partijen die een groot algemeen (maatschappelijk) belang dienen voorrang kunnen krijgen. ProRail steunt ook het beginsel dat het belang van 'veiligheid' (categorie 2) boven 'basisbehoeften' (categorie 3) gaat. Het moet dan wel zo zijn dat er op korte termijn redelijkerwijs geen alternatieve oplossingen zijn.

ProRail is echter van mening dat het (ontwerp)prioriteringskader verbeterd kan worden.

In categorie 3 ('Basisbehoeften') is de activiteit 'openbaar vervoer' opgenomen. Het gaat om openbaar vervoer binnen steden (SBI-code 49.31) en streekvervoer per bus, tram en metro (SBI-code 49.39.2) en alleen voor zover dat gekoppeld is aan de taakuitoefening op basis van de verleende of te verlenen concessie zoals bedoeld in art. 20, tweede en derde lid, en art. 44 van de Wet personenvervoer 2000. De categorie openbaar vervoer is hiermee *beperkt* tot stads- en regiovervoer en omvat *niet* het personenvervoer per trein (SBI-code 49.10).

Onder randnummer 79 van het ontwerpbesluit is dit kort toegelicht: "Openbaar vervoer is opgenomen in het kader zodat mensen zich binnen hun woonplaats kunnen verplaatsen, ook richting (nieuw te bouwen) ziekenhuizen, woonwijken en scholen. Dit is een basisvoorziening waar de overheid zorg voor draagt. De categorie openbaar vervoer is beperkt tot stads- en regiovervoer, omdat de basisbehoeften uit categorie 3 in het prioriteringskader een lokaal en regionaal karakter hebben."

ProRail ziet graag dat ook openbaar vervoer per trein wordt opgenomen in het prioriteringskader.

ProRail meent dat vervoer per trein in veel gevallen óók een lokaal en regionaal karakter heeft. In grote steden zijn vaak meerdere stations; reizigers gebruiken de trein om snel van het ene stadsdeel naar het andere te komen. Het spoor verbindt verder ook buitenstedelijke gebieden met stadskernen. Veel mensen die buiten de stad wonen gebruiken de trein om bijvoorbeeld op hun werk, op school of in een ziekenhuis te komen. Voor wat betreft de ziekenhuizen is er een landelijke trend om zorg te concentreren. Hierdoor verdwijnen soms regionale ziekenhuizen. Patiënten moeten voor zorg steeds vaker naar de stad en hebben dan behoefte aan openbaar vervoer per trein.

Het 'systeem OV' valt of staat met het samenspel tussen de verschillende OV-modaliteiten. Het systeem OV kenmerkt zich, ten opzichte van het wegvervoer, door een hoge energie-efficiëntie per reizigerskilometer. Bovendien is deze vorm van vervoer in verhouding tot andere modaliteiten zeer duurzaam. Een goed functionerend OV-systeem voorkomt dat er een modaliteitsverschuiving van het openbaar vervoer naar de weg (auto) plaatsvindt. Op een beperkt aantal trajecten is de trein zelfs een goed alternatief voor de luchtvaart.

Daarnaast is er ook toenemende vraag naar goederenvervoer. Indien het spoor hierin niet kan faciliteren zal er geen modaliteitsverschuiving van goederenvervoer over de weg naar goederenvervoer per spoor (SBI-code 49.20) plaatsvinden.

Nu al heeft ProRail problemen om aan de toenemende elektriciteitsvraag op het tractienet te voldoen. Regelmatig ontvangt ProRail brieven van netbeheerders, waarin ProRail in verband met congestieproblemen in de netten dringend wordt verzocht om het af te nemen (piek)vermogen te beperken.

Prioritering van transportaanvragen ten behoeve van capaciteitsuitbreidingen van het tractievoedingsnet kan in gevallen voorkómen dat ProRail congestie moet afroepen op het tractievoedingsnet. Het afroepen van congestie op het tractievoedingsnet heeft direct impact op de vervoerscapaciteit op het spoor (en op de dienstregeling van de vervoerders). ProRail kan dan de wettelijke taak, die geformuleerd is in art. 16 lid 1 onder a van de Spoorwegwet, niet meer goed uitvoeren.

ProRail meent dat de spoorse infrastructuur, en de energievoorziening daarvan, ook van 'groot algemeen maatschappelijk belang' zijn.

ProRail stelt daarom voor om het openbaar vervoer **in zijn geheel** op te nemen binnen categorie 3.

Dit zou ook consistent zijn met het oog op eerder genomen besluiten rond congestiemanagement. Zo is het openbaar vervoer in zijn geheel uitgezonderd van de (in bepaalde gevallen verplichte) toepassing voor congestiemanagement met inzet van capaciteitsbeperking en niet-marktgebaseerde redispatch (artikel 9.43, vierde lid, van de Netcode).

Tot slot is het niet opnemen van het spoor in het prioriteringskader niet in lijn met de recent geformuleerde ambities in het Nationaal Plan Energiesysteem (NPE). Voor spoorvervoer is uitgesproken dat een verduurzamingsslag moet plaatsvinden, onder meer door de (gedeeltelijke) elektrificatie van nu nog niet-geëlektrificeerde lijnen. Het gaat om 572 km. Verder is de ambitie om slimme energiehubs te creëren, waarbij het spoornet als elektriciteitsinfrastructuur wordt ingezet voor afname van groene opwek, en om 'laadhubs' ten behoeve van batterijbussen, treinen en andere modaliteiten te faciliteren.³ Hiervoor zijn wel nieuwe elektriciteitsaansluitingen en voldoende (en beschikbare) transportcapaciteit noodzakelijk. Bij het niet opnemen van het spoor in het prioriteringskader komen de groeiambities op het spoor in het gedrang en zou dit op termijn ook een modaliteitsverschuiving tot gevolg kunnen hebben van spoorvervoer naar wegvervoer. In het NPE is het wegnemen van de problemen rond netcongestie hierbij als randvoorwaarde geformuleerd.

Consultatievraag 2

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

Antwoord ProRail:

De procedure voor de toepassing van het prioriteringskader wordt toegelicht in randnummers 98-104. Volgens het ontwerpbesluit wordt de netbeheerder hierdoor in staat gesteld om op basis van objectieve informatie al dan niet voorrang te verlenen aan het verzoek van een partij.

ProRail is van mening dat een gedegen procedure van belang is om een juiste toepassing van het prioriteringskader te bevorderen. De procedure die is toegelicht in randnummer 101 is hiervoor een goede basis.

Toch heeft ProRail zorgen over de goede uitvoering ervan.

Bij randnummer 102 staat bijvoorbeeld vermeld dat als er onduidelijkheid is over of een partij binnen categorie 2 of 3 van het prioriteringskader valt, de partij die het transportverzoek indient contact op kan nemen met het "daar daartoe best geplaatste overheidsorgaan (het Rijk, de provincie of de gemeente)" voor een bevestiging

³ Nationaal Plan Energiesysteem, Ambtelijk werkdocument C – Transitiepaden gebruiksectoren, pp. 31-33, juli 2023. Zie: <https://www.rvo.nl/onderwerpen/energiesysteem/nationaal-plan-energiesysteem>.

dat de desbetreffende partij valt binnen het prioriteringskader en het verlenen van voorrang in een concreet geval evenredig is.

ProRail vraagt zich af of binnen deze overheidsorganen voldoende kennis en capaciteit beschikbaar is om dergelijke vragen te beantwoorden. Immers er dient volgens Tabel 1 van Bijlage 20 getoetst te worden aan de hand van zeer uiteenlopende wetgeving, zoals bijvoorbeeld de Politiewet, de Waterwet en de Wet Personenvervoer.

Ook is het de vraag of bedoelde overheidsorganen wel de bevoegdheid hebben om een dergelijke bevestiging af te geven. Die bevoegdheid blijkt niet uit de herziene Netcode. De bedoeling van dit ontwerpbesluit is nu juist om deze bevoegdheid bij de netbeheerder neer te leggen. Dit staat immers expliciet vermeld in de slotzin van randnummer 104.

Onder randnummer 103 staat vermeld wat de netbeheerder moet doen om aan een transportverzoeker al dan niet transportcapaciteit toe te kennen. Hieruit blijkt dat het niet voldoende is dat een verzoek van een partij binnen het prioriteringskader valt. Daarnaast moet door de verzoeker worden aangetoond dat voorrang *noodzakelijk* en *evenredig* is. Een partij dient in dat kader concreet te motiveren dat het verlenen van transportcapaciteit redelijkerwijs noodzakelijk is om het desbetreffende doel uit het prioriteringskader te bereiken en dit doel niet op een andere en *minder vergaande manier* bereikt kan worden. De netbeheerder moet aan de hand van de door de verzoeker overgelegde bewijsstukken een beslissing nemen.

ProRail mist hierbij een duidelijk afwegingskader rond de begrippen 'noodzakelijk', 'evenredig' en 'minder vergaande manier'.

ProRail verzoekt de ACM in haar definitieve besluit expliciet te maken dat transportverzoeken die wel van maatschappelijke partijen zijn, zoals genoemd in categorie 2 en 3, maar die niet direct het beoogde maatschappelijk belang raken, niet onder het prioriteringskader vallen. Gedacht kan worden aan transportverzoeken voor 'secundaire' aansluitingen voor facilitaire voorzieningen, bijgebouwen, kantoorruimten en/of parkeerplaatsen.

Daarnaast wil ProRail nog wijzen op twee juridische onvolkomenheden in het ontwerpbesluit:

1. Het is volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit de bedoeling van de ACM dat een netbeheerder de bevoegdheid krijgt om *bij transportschaarste* af te kunnen wijken van het 'first come, first served'-beginsel. Deze grondslag ('bij transportschaarste') komt niet terug in het nieuw geformuleerde artikel 7.1 en ook niet in Bijlage 20. Naar de mening van ProRail zou artikel 7.1 lid 3 moeten luiden (zie *schuingedrukte* tekst):

"3. In afwijking van het eerste lid kan de netbeheerder *in een congestiegebied, zoals bedoeld in artikel 9.9, eerste lid van de Netcode*, besluiten om verzoeken om het doen van een aanbod voor het uitvoeren van transport te behandelen op basis van Bijlage 20."

of in woorden van soortgelijke strekking. Genoemde toevoeging wordt door ProRail noodzakelijk geacht om de toets aan het non-discriminatiebeginsel te doorstaan.

2. In Bijlage 20 is niet vermeld dat de netbeheerder na beoordeling van de door de transportverzoeker overgelegde bewijsstukken eerst toetst of 1) dit verzoek in één van de categorieën uit Tabel 1 valt en 2) de voorrang voor deze partij noodzakelijk en evenredig is en 3) er redelijkerwijs geen alternatieve beschikbare opties zijn, waarna de netbeheerder al dan niet komt tot het toekennen van de gevraagde transportcapaciteit. Een bepaling met deze strekking dient in de ogen van ProRail als lid 6 te worden toegevoegd aan Bijlage 20.

Consultatievraag 3

Vraag: *Het ontwerpbesluit voorziet in een mogelijkheid voor de netbeheerder om transportverzoeken te prioriteren. Het ontwerpbesluit voorziet niet in een expliciete prioriteringsmogelijkheid voor de behandeling van aansluitverzoeken. Dit betekent dat partijen die voorrang krijgen bij transport, mogelijk alsnog (lang) moeten wachten op een aansluiting. [...] De ACM verneemt graag of en in hoeverre voorrang bij transportverzoeken ook voorrang bij aansluitverzoeken zou moeten betekenen en of dat op de bovenstaande manier kan worden geregeld.*

Antwoord ProRail:

ProRail meent dat in gebieden waar *fysieke* congestie is, het non-discriminatiebeginsel bij de aansluitaak zou moeten worden uitgelegd langs de lijn van het non-discriminatiebeginsel bij de transporttaak, zoals bedoeld in het ontwerpbesluit. Netbeheerders kunnen aansluitverzoeken van partijen die zijn opgenomen in het prioriteringskader dan voorrang geven. Zo wordt voorkomen dat een partij die nog geen aansluiting heeft en die in één van de categorieën van het prioriteringskader valt en op grond daarvan transportcapaciteit krijgt toegewezen, voor de nieuwe aansluiting moet wachten op een partij die *niet* in het kader valt, maar wel eerder was met de aanvraag van de aansluiting. Laatstgenoemde partij kan deze aansluiting niet gebruiken, terwijl de partij die een groot algemeen (maatschappelijk) belang dient in dit voorbeeld moet wachten op de nieuwe aansluiting.

Vanuit het perspectief van een toekomstig afnemer heeft het immers weinig zin een aansluiting te laten aanleggen, als er onvoldoende transportcapaciteit is en men die ook niet krijgt op grond van het prioriteringskader.

Deze consultatiereactie bevat geen vertrouwelijke onderdelen. ProRail is gaarne bereid deze consultatiereactie nader mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,



Directeur Assetmanagement

