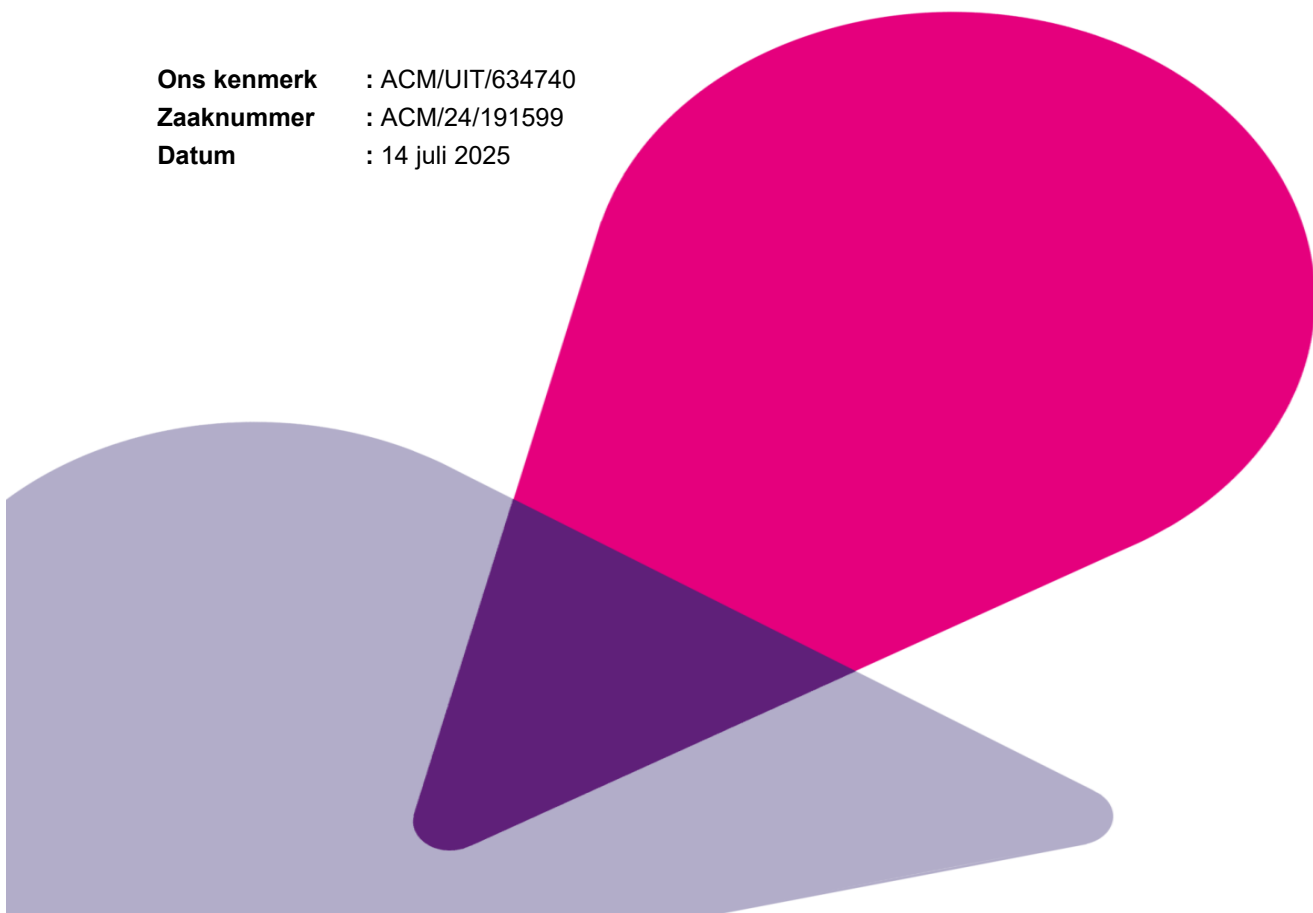




Marktrapportage

De rol van concurrentie bij de uitrol van publieke AC- laadinfrastructuur

Ons kenmerk : ACM/UIT/634740
Zaaknummer : ACM/24/191599
Datum : 14 juli 2025



Inhoudsopgave

De rol van concurrentie bij de uitrol van publieke AC-laadinfrastructuur	1
Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Reikwijdte marktrapportage en onderzoeksvragen	8
1.3 Verkenningsmethode	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Ontwikkelingen en huidige stand van de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt	10
2.1 Ontwikkelingen AC-laadinfrastructuurmarkt	10
2.2 Kenmerken huidige publieke AC-laadinfrastructuurmarkt	11
2.2.1 Huidige stand publieke AC-laadinfrastructuurmarkt	11
2.2.2 Belangrijke marktpartijen	11
2.3 Verwachting toekomst	13
3 Uitkomsten van de gesprekken	14
3.1 Context publieke AC-laadinfrastructuurmarkt	14
3.1.1 Overheden kiezen het meest voor aanbestedingen en minder voor het openmarktmodel	14
3.1.2 Veel gemeenten zoeken aansluiting bij samenwerkingsregio	15
3.1.3 Twee CPO-groepen	16
3.1.4 Grote concessie trekt grootste CPO's, openmarktmodel en kleine(re) aanbesteding aantrekkelijker voor overige, kleinere CPO's	16
3.1.5 Inspraak CPO's bij overleggen (over eisenpakket) mogelijk, maar niet altijd voor alle partijen	16
3.1.6 Laadinfrastructuurmarkt is een groeimarkt met veel ontwikkelingen en uitdagingen	16
3.2 Werking van aanbestedingen in de markt	17
3.2.1 Kwaliteit en geschiktheid is belangrijk	17
3.2.2 Duur en reële terugverdientijd voor CPO	17
3.2.3 Grote concessies worden voornamelijk gewonnen door grotere, kapitaalkrachtige en ervaren CPO's	17
3.2.4 Aanbestedende diensten zoeken naar (mededingings)balans	18
3.2.5 Planning en timing aanbestedingen	19
3.2.6 Succesfactoren en strategieën CPO's; concurrentie wordt stevig gevoerd	19
4 Conclusies en aandachtspunten	20
4.1 Conclusies	20
4.2 Overzicht concurrentieoverwegingen bij uitrol publieke AC-laadinfrastructuur	21
4.3 Aandachtspunten	22
Bijlage 1: Begrippenlijst	24
Bijlage 2: Diagram partijen en de onderlinge relaties in de AC-laadinfrastructuursector	26

Samenvatting

1. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) heeft een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop publieke AC-laadinfrastructuur, zoals laadpalen in Nederland wordt uitgerold door overheden via zogenoemde uitvoeringsmodellen. In deze marktrapportage van de ACM staan de rol en invloed van deze uitvoeringsmodellen op de concurrentie op de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt centraal.
2. Elektrisch vervoer speelt een belangrijke rol in de doelstelling van een klimaatneutrale samenleving. Zo stelt Europees beleid dat per 2035 enkel nog nieuwe auto's verkocht mogen worden die uitstootvrij zijn. Steeds meer consumenten zullen daarom de overstap maken naar elektrisch rijden. Om de groei daarvan mogelijk te maken is ook de groei van een kwalitatief goede laadinfrastructuur van groot belang. Gemeenten spelen een cruciale rol in de uitrol van AC-laadinfrastructuur. AC-laadpalen vormen op dit moment het grootste deel van de (semi-)publieke laadinfrastructuur.
3. Concurrentie bij de uitrol van laadinfrastructuur kan zorgen voor innovatieve oplossingen, lagere prijzen en een goede kwaliteit van producten en dienstverlening. Dit is in het belang van consumenten. Uit openbare informatie en eerdere gesprekken van de ACM met verschillende marktpartijen is gebleken dat de keuzes van overheden voor een bepaald uitvoeringsmodel invloed heeft op de marktstructuur en concurrentie tussen ondernemingen die betrokken zijn bij de uitrol van publieke AC-laadinfrastructuur.
4. In deze marktrapportage staat de volgende vraag centraal:

„Welke invloed heeft de manier waarop overheden invulling geven aan hun maatschappelijke opgave om publieke AC-laadinfrastructuur uit te rollen op het concurrentiespeelveld in die markt?”
5. Om die vraag te beantwoorden heeft de ACM bekeken (i) hoe overheden AC-laadinfrastructuur uitrollen en (ii) welke invloed de wijze van uitrollen heeft op de concurrentie. Meer specifiek heeft de ACM bekeken of er aanwijzingen zijn voor een gebrekkige concurrentie, en zo ja, welke factoren daarvoor zorgen. De ACM heeft daarvoor geen uitgebreid empirisch onderzoek verricht, maar heeft een verkenning gedaan onder elf marktpartijen, waaronder verschillende aanbestedende diensten en laadpaalexploitanten (hierna 'Charge Point Operator' of 'CPO's') van verschillende omvang. Hoewel de verkenning relatief beperkt in omvang is geweest, acht de ACM de constatering uit deze verkenning relevant voor alle partijen die betrokken zijn bij de uitrol van laadinfrastructuur.
6. Gemeenten staan voor meerdere uitdagingen in de uitrol van publieke AC-laadinfrastructuur. De toenemende vraag naar en verwachte groei van publieke AC-laadinfrastructuur vraagt (forse) inzet van capaciteit, expertise en publieke middelen van gemeenten. Daarbij is de (toenemende) laadinfrastructuur van invloed op de openbare ruimte, waardoor een afgewogen inpassing in het straatbeeld voor gemeenten van belang is. In de verwachte groei ligt ook een uitdaging om netcongestie te voorkomen, waarbij netbeheerders en innovatieve partijen belangrijke stakeholders zijn.
7. Voor de uitrol van publieke AC-laadinfrastructuur hanteren gemeenten verschillende uitvoeringsmodellen.¹ Met het oog op de gevolgen voor de concurrentie ziet de ACM een belangrijk onderscheid tussen de modellen, namelijk of de uitrol van publieke AC-laadinfrastructuur al dan niet wordt aanbesteed. Bij een aanbesteding vindt concurrentie namelijk plaats *om* de markt, terwijl in

¹ Zoals het concessiemodel, het opdrachtenmodel en het openmarktmodel. Zie de website [Over visie en beleid - NKL Nederland](#) (geraadpleegd 28 maart 2025).

andere gevallen concurrentie plaatsvindt op de markt. In deze marktrapportage maakt de ACM een onderscheid tussen de volgende modellen:

a. **Het aanbestedingsmodel**

Bij het aanbestedingsmodel worden concessies of opdrachten aanbesteed, mits die een bepaalde waarde vertegenwoordigen.

- Concessie: een CPO krijgt het exclusieve recht op de aanleg, exploitatie en het beheer van laadinfrastructuur. Een gemeente kan bij een concessie voorwaarden stellen over bijvoorbeeld het plaatsingsbeleid en maximumtarieven;
- Opdracht: een gemeente koopt de levering, de installatie en het beheer van laadinfrastructuur eenmalig of periodiek bij een CPO in. Anders dan bij een concessie wordt de laadinfrastructuur geëxploiteerd door de gemeente, de gemeente behoudt ook de regie over plaatsing en laadtarieven.

b. **Het openmarktmodel**

Bij het openmarktmodel definieert een gemeente plaatsingscriteria en kunnen meerdere CPO's aanvragen doen om laadinfrastructuur te plaatsen en exploiteren. Gemeenten kunnen CPO's niet weigeren als ze voldoen aan de plaatsingscriteria. Anders dan bij het aanbestedingsmodel is hier geen sprake van een (exclusieve) overheidsopdracht om laadinfrastructuur te plaatsen, exploiteren en/of onderhouden.

8. Uit de verkenning van de ACM blijkt dat gemeenten momenteel het meest gebruik maken van het aanbestedingsmodel. Daarbij wordt met name aangesloten bij een samenwerkingsregio van de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (hierna: NAL). Het openmarktmodel wordt in de praktijk minder gebruikt.
9. De aanbodzijde van de markt kenmerkt zich door een kleine groep (3 à 5) grote CPO's met een groot aantal operationele laadpunten, kapitaalkracht en aanbestedingservaring met uitgebreide en omvangrijke concessies. Daarnaast is er een groter aantal middelgrote en kleine CPO's actief in de markt.
10. Ieder uitrolmodel heeft voordelen en aandachtspunten. Grotere aanbestedingen bieden de mogelijkheid om veel laadinfrastructuur tegelijk uit te rollen en ontzorgen gemeenten in het organiseren van de aanbesteding en het contractmanagement. Ook worden bij aanbestedingen vaak *price-caps* gebruikt om de gebruiker (hierna: 'EV-rijder') te beschermen tegen (te) hoge tarieven. Tegelijkertijd zijn vaak alleen de kapitaalkrachtige, ervaren en gevestigde CPO's in staat mee te doen aan een grote aanbesteding vanwege de omvang, complexiteit en financiële haalbaarheid (o.a. opvangen lage(re) marges door *price-caps*).
11. Ook de grote CPO's zijn niet altijd in de gelegenheid om in te schrijven op grotere aanbestedingen omdat dit capaciteits- en planningstechnisch niet haalbaar is. Bijvoorbeeld als er meerdere omvangrijke en complexe aanbestedingen op hetzelfde moment worden georganiseerd. Het aantal CPO's dat meedoet aan grote aanbestedingen is daardoor veelal beperkt en daardoor hebben aanbestedende diensten minder keuze. Daarnaast kunnen grote aanbestedingen leiden tot toetredingsdrempels voor (kleinere) CPO's. Dat is vanuit concurrentie-oogpunt onwenselijk, ook omdat er al een hoge concentratiegraad bestaat (3 à 5 grote CPO's). Dat heeft in ieder geval in theorie als risico dat de huidige situatie (op den duur) leidt tot mogelijke prijsstijgingen, minder innovatie, lagere kwaliteit van producten of dienstverlening en een schraler aanbod. Kleinere aanbestedingen bieden de gemeente de mogelijkheid tot meer maatwerk en het geeft de groep kleinere CPO's meer gelegenheid om hier op in te schrijven, maar dit vergt expertise en capaciteit van gemeenten om dergelijke aanbestedingen te organiseren.

12. Andere concurrentierisico's hangen samen met de duur van en exclusiviteitsafspraken in concessies. Zulke aspecten, naast de omvang van grote aanbestedingen, zorgen mogelijk voor (toetredings)drempels. Die drempels kunnen een impact hebben op het bestaan van CPO's die niet aan grote aanbestedingen (kunnen) meedoen. Dit kan ook leiden tot een afhankelijkheidsrelatie van overheden met een CPO.
13. Bij een openmarktmodel spelen deze concurrentienadelen in mindere mate, omdat in beginsel iedere CPO actief kan worden mits wordt voldaan aan de door een gemeente gestelde eisen en voorwaarden. Zoals hiervoor aangegeven wordt dat model echter in (veel) mindere mate gebruikt. Het openmarktmodel geeft de groep kleinere CPO's meer gelegenheid actief te worden op de markt. Als aandachtspunt bij dit model wordt wel genoemd dat het voor een gemeente meer coördinatie vraagt in de contacten met meerdere partijen. De organisatie van een eigen concessie of een openmarktmodel kost een gemeente daarom (veel) meer capaciteit.
14. De afwegingen van gemeenten bij de uitrol van laadinfrastructuur kennen meerdere dimensies. De ACM erkent de voor- en nadelen van de verschillende modellen en is zich ervan bewust dat een afweging voor een gemeente breder is dan enkel het belang van effectieve concurrentie, gelet op de uitdagingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd. Die uitdagingen raken verschillende publieke belangen. Concurrentie is één van die publieke belangen, maar hoeft voor gemeenten niet de belangrijkste te zijn. Gemeenten maken afwegingen op basis van publieke belangen en maatschappelijke uitdagingen, zoals de gestegen en stijgende vraag naar AC-laadinfrastructuur, goede en tijdige inpassing daarvan in de openbare ruimte en het voorkomen van netcongestie. Daarbij staan gemeenten voor de opgave om zowel op korte als lange termijn bij te dragen aan de elektrificatie van mobiliteit.
15. De ACM hecht tegelijkertijd waarde aan een gezonde marktstructuur met voldoende effectieve concurrentie. Dat is ook in het belang van het versnellen van de energietransitie en in het belang van consumenten. Voldoende concurrentie draagt bij aan de betaalbaarheid van de energietransitie en stimuleert innovatie. Innovatie is nodig, bijvoorbeeld om netcongestie te voorkomen en om publieke AC-laadinfrastructuur in de openbare ruimte te laten inpassen. De ACM roept overheden dan ook op om naast de andere publieke belangen ook het belang van effectieve concurrentie uitdrukkelijk mee te nemen in de afweging.
16. Hoewel uit de verkenning niet blijkt dat de mededingingsregels worden overtreden, volgt hier wel uit dat er mogelijke (toetredings)drempels zijn. Die zouden naar de mening van de ACM zoveel mogelijk moeten worden weggenomen om effectieve concurrentie te stimuleren. Overheden, zoals gemeenten, hebben hierbij een belangrijke sleutel in handen, omdat zij bepalen op welke manier AC-laadinfrastructuur wordt uitgerold.
17. Op basis van haar verkenning komt de ACM tot de volgende aandachtspunten:

1 - Weeg de impact op concurrentie zorgvuldig af

Bij het uitrollen van de publieke AC-laadinfrastructuur vraagt de ACM rekening te (blijven) houden met de eventuele (toekomstige) implicaties voor de markt. Met name voor grote aanbestedingen geldt dat de omvang, duur en inrichting van exclusiviteit van een concessie een rol spelen in de mate van concurrentie om zulke concessies. Een mogelijkheid om concurrentie te bevorderen is door drempels voor CPO's om mee te doen te verlagen. Bijvoorbeeld door:

- Grote aanbestedingen waar mogelijk en juridisch toegestaan in kleinere percelen op te delen of hiervoor meerdere winnaars aan te wijzen. Dit vergroot de mogelijkheden voor effectieve concurrentie en een gelijk speelveld;

- Het stellen van specifieke eisen aan AC-laadinfrastructuur (bijvoorbeeld over kwaliteit en innovatie, zoals de inrichting in de openbare ruimte) waar noodzakelijk en mogelijk in kleinere aanbestedingen.

2 – Houd rekening met de capaciteit van CPO's

Omdat planning-technische aspecten bepalend kunnen zijn voor het aantal inschrijvingen per aanbesteding, doet de ACM de aanbeveling aan aanbestedende diensten om bij het plannen van aanbestedingen rekening te houden met de beschikbare capaciteit (qua arbeid en/of materiaal) van CPO's. Bijvoorbeeld door het afstemmen van de planning met andere aanbestedende diensten. Als meerdere CPO's de capaciteit hebben om deel te nemen aan een aanbesteding, kunnen aanbestedende diensten de concurrentie bevorderen.

3 – Wees transparant bij voorbereidende marktgesprekken

Voor zover er voorbereidende gesprekken plaatsvinden over eisenpakketten waarbij niet iedere (potentiële) CPO de mogelijkheid krijgt om deel te nemen, vindt de ACM openbaarheid van zaken belangrijk met het oog op een gelijk speelveld. Het is van belang om te waarborgen dat de informatieverrijking en inspraakmogelijkheden in de sector op gelijke voet en op transparante wijze plaatsvinden. Daarom doet de ACM de aanbeveling aan aanbestedende diensten om hun processen hierop te controleren en voor zover zij aanleiding hiertoe zien, aanpassingen door te voeren met als doel om de concurrentie in de sector te stimuleren.

18. Daarnaast wijst de ACM erop dat CPO's die individueel niet kunnen voldoen aan gestelde geschiktheidseisen de mogelijkheid hebben om zich gezamenlijk in te schrijven op een aanbesteding. Op die manier kunnen mogelijk meer CPO's gezamenlijk deelnemen aan een aanbesteding en kan er meer concurrentie plaatsvinden.²
19. Tot slot, de ACM heeft niet onderzocht of de modellen die overheden gebruiken om laadinfrastructuur uit te rollen effectief zijn. Zo heeft de ACM niet onderzocht of de *price-caps* bij grote aanbestedingen de EV-rijder daadwerkelijk beschermt tegen onredelijke tarieven. Ook is niet onderzocht wat de impact is op interoperabiliteit en prijs(informatie). Reden hiervoor is dat de Europese Verordening betreffende infrastructuur voor alternatieve brandstoffen ('AFIR') op 13 april 2024 van kracht is geworden.³ De AFIR vereist naast volledige interoperabiliteit van de vervoersinfrastructuur onder meer dat prijzen redelijk, transparant en niet-discriminerend zijn en dat aanbieders alle geldige prijsinformatie moeten verstrekken. Aangezien de AFIR pas korte tijd in werking is getreden na de verkenning vond de ACM het niet opportuun om daarop te focussen in deze marktrapportage.

² Voor handvatten hierover van ACM en het ministerie van Economische Zaken, zie [Concurreren binnen de regels | ACM.nl](#) en [Handleiding Combinatieovereenkomsten | Brochure | Rijksoverheid.nl](#).

³ Verordening (EU) 2023/1804 van het Europees Parlement en de Raad van 13 september 2023 betreffende de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 2014/94/EU.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

20. Markten goed laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. Dat is de missie van de ACM. Om invulling te geven aan die missie, heeft de ACM onder meer speciale aandacht voor het versnellen van de energietransitie en het wegnemen van eventuele belemmeringen.⁴ Op deze manier wil de ACM bijdragen aan de doelstelling van klimaatneutraliteit in Nederland in 2050.⁵
21. Binnen de energietransitie spelen mobiliteit en elektrisch vervoer een belangrijke rol, aangezien een groot deel van het (weg)vervoer in Nederland nog afhankelijk is van fossiele brandstoffen. Om de transitie in elektrisch vervoer mogelijk te maken is een goede publieke AC-laadinfrastructuur een voorwaarde. De publieke AC-laadinfrastructuursector is een technische, zich snel ontwikkelende groeisector met zowel kwalitatieve als kwantitatieve uitdagingen. Kwalitatieve uitdagingen zijn bijvoorbeeld netcongestie, waarbij innovatieve technieken als slim- of netbewustladen⁶ in oplossingen kunnen voorzien. Daarnaast zijn er - gezien de verwachte groei van het aantal te plaatsen laadpunten - kwantitatieve uitdagingen met betrekking tot het creëren van voldoende mogelijkheden voor inpassing in de openbare ruimte, bijvoorbeeld in (oude) binnensteden.
22. Om het hoofd te kunnen (blijven) bieden aan deze uitdagingen, is het beschermen en stimuleren van een open en concurrerende markt van belang. Concurrentie kan namelijk bijdragen aan innovatieve oplossingen voor de uitdagingen waarvoor de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt staat, en daarmee ook bijdragen aan de (versnelling van de) energietransitie. Dat is ook in het belang van consumenten. Hiervoor is ook aandacht van andere Europese mededingingsautoriteiten. Zo zijn in het buitenland de afgelopen jaren verschillende marktstudies en onderzoeken gedaan naar de concurrentie in de laadinfrastructuurmarkt.⁷
23. Gezien het belang van een concurrerende laadinfrastructuurmarkt voor de energietransitie heeft de ACM aanvankelijk een brede verkenning van de laadinfrastructuursector uitgevoerd.⁸ Uit die bredere verkenning en openbare informatie volgde dat de wijze waarop overheden, zoals gemeenten, publieke AC-laadinfrastructuur uitrollen van invloed zijn op de marktstructuur en de concurrentie tussen CPO's. De bredere verkenning is voor de ACM aanleiding geweest om een nadere verkenning uit te voeren, specifiek gericht op de wijze waarop publieke AC-laadinfrastructuur wordt uitgerold en de invloed daarvan op de structuur van de markt. Deze marktrapportage gaat in op de resultaten van deze nadere verkenning.

⁴ Zie [ACM Agenda 2025 | ACM.nl](#) (geraadpleegd op 19 februari 2025).

⁵ Zie [Voortgang klimaatdoelen | Klimaatverandering | Rijksoverheid.nl](#) (geraadpleegd op 19 februari 2025).

⁶ Bi-directioneel laden (of: vehicle-to-grid) is op het moment van deze verkenning een oplossing die in de publieke AC-laadinfrastructuursector nog niet zodanig ontwikkeld is dat deze (veelvuldig) in de praktijk wordt gebracht.

⁷ Zie bijvoorbeeld de Engelse Competition and Markets Authority: [Electric vehicle charging market study - GOV.UK](#); of het Duitse Bundeskartellamt: [Bundeskartellamt - Homepage - Anti-competitive structures in the provision of EV charging electricity – Final report on sector inquiry into EV charging infrastructure](#) (geraadpleegd op 19 februari 2025).

⁸ Hiertoe heeft de ACM in 2023 initiële verkennende gesprekken gevoerd met verschillende partijen in de brede laadinfrastructuursector, waaronder: aanbestedende diensten CPO's, netbeheerders (zowel landelijk als regionaal), e-MSP's, laadpasvergelijkingsdiensten, wetenschappers en brancheorganisaties.

1.2 Reikwijdte marktrapportage en onderzoeksvragen

24. De ACM richt zich in deze marktrapportage op de uitrol van publieke AC-laadinfrastructuur door overheden, met name door middel van aanbestedingen.⁹ Snellaad- of DC-laadinfrastructuur en thuislaadinfrastructuur vallen buiten de reikwijdte van de marktrapportage.¹⁰ Hierbij wordt opgemerkt dat AC-laadinfrastructuur op dit moment het grootste deel van de publieke en semipublieke laadinfrastructuur omvat. In december 2024 was ruim 61% van het totale aantal laadpunten een publiek AC-laadpunt. Semipublieke laadpunten hadden een aandeel van bijna 36% in het totaal, DC-laadpunten een aandeel van ongeveer 3%.¹¹ De wijze waarop de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt opereert heeft daarmee een relatief grote impact op de transitie van fossiele naar elektrische mobiliteit.
25. In het verleden heeft de ACM gekeken naar prijstransparantie voor de consument bij het laden.¹² De Europese Verordening betreffende infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (AFIR)¹³ ziet hierop, omdat het onder meer vereist dat prijzen redelijk, transparant en niet-discriminerend zijn en dat aanbieders alle geldige prijsinformatie moeten verstrekken. De AFIR is recent in werking getreden. De ACM vindt het daarom (nog) niet opportuun daarop te focussen in deze marktrapportage.
26. De ACM besteedt in deze marktrapportage specifiek aandacht aan de werking van uitvoeringsmodellen, zoals het aanbestedingsmodel en het openmarktmodel, in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt. Daarbij is met name aandacht besteed aan het aanbestedingsmodel, omdat de uitrol van bijna alle publieke AC-laadinfrastructuur wordt aanbesteed. Hierdoor hebben aanbestedingen een cruciale rol in de werking van de markt.
27. Om beter inzicht te krijgen in de werking van aanbestedingen in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt heeft de ACM de volgende vraag centraal gesteld in haar verkenning:

„Welke invloed heeft de manier waarop overheden invulling geven aan hun maatschappelijke opgave om publieke AC-laadinfrastructuur uit te rollen op het concurrentiespeelveld in die markt?”

1.3 Verkenningsmethode

28. Om bovenstaande vraag te beantwoorden heeft de ACM bureau- en literatuuronderzoek verricht en met elf partijen gesproken. Deze partijen zijn van verschillende omvang en afkomstig uit zowel de vraag- als aanbodkant de AC-laadinfrastructuurmarkt. Dat zijn respectievelijk aanbestedende diensten (gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden binnen de NAL (hierna: NAL-

⁹ Ondanks dat in dit rapport wordt gesproken van markten, heeft de ACM die markten niet afgebakend conform de Bekendmaking van de Commissie betreffende de afbakening van de relevante markt ten behoeve van het mededingingsrecht van de Unie (C(2023) 6789).

¹⁰ Hoewel er overlap kan zijn met DC-laden en thuisladen kiest de ACM ervoor om dit rapport toe te spitsen op de publieke AC-laadinfrastructuur. Reden hiervoor ligt in de verschillen op het gebied van gebruikersbehoeften, infrastructuur en laadstrategie en omvang van het aantal uitgerolde laadpunten in Nederland. Zo wordt AC-laadinfrastructuur gezien als een laadoplossing voor auto's die langere tijd op één plek staan. Het laadvermogen is lager, maar is overwegend iets minder belastend voor de accu van de auto (zie [Nederland Elektrisch - Veelgestelde vragen](#)). DC-laadinfrastructuur is vanwege het hoge laadvermogen juist geschikter als snellaadpunt voor onderweg. Anders dan DC-laadinfrastructuur is AC-laadinfrastructuur stiller en daarmee geschikt in de omgeving van woningen, omdat er geen omvorming hoeft plaats te vinden. Ook zijn de laadkosten vaak hoger dan bij AC-laadinfrastructuur.

¹¹ Zie [Elektrisch vervoer - Laad- en tankinfrastructuur in Nederland - Nederland](#) (geraadpleegd op 7 februari 2025).

¹² Zie [ACM: prijs van opladen elektrische auto moet uiterlijk 1 december volledig duidelijk zijn | ACM.nl](#) (geraadpleegd op 20 mei 2025).

¹³ Verordening 2023/1804.

samenwerkingsregio's) en CPO's. Onder de aanbestedende diensten bevonden zich drie NAL-samenwerkingsregio's en vier gemeenten: twee G4-gemeenten, één G20-gemeente en één gemeente buiten de G20. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met vier CPO's van verschillende omvang.¹⁴ Met deze selectie heeft de ACM gezocht naar een goede, evenwichtige afspiegeling van de relevante partijen uit zowel de vraag- als aanbodkant van de markt. Hoewel de verkenning relatief beperkt in omvang is geweest, acht de ACM de constatering uit deze verkenning relevant voor alle partijen die betrokken zijn bij de uitrol van laadinfrastructuur.

1.4 Leeswijzer

29. De structuur van dit rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de laadinfrastructuurmarkt tot op heden en schetst globaal de huidige stand van zaken in de AC-laadinfrastructuurmarkt. Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten uit de gesprekken die in het kader van de marktrapportage zijn gevoerd. Tot slot volgen in hoofdstuk 4 de constatering van de ACM en de daaruit voortvloeiende aandachtspunten.

¹⁴ Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven zijn er voorafgaand aan de verkenning gesprekken gevoerd in de brede(re) laadinfrastructuursector. De selectie van te spreken CPO's door de ACM in de nadere verkenning heeft plaatsgevonden op basis van de categorisering van de actieve CPO's zoals die in de initiële verkennende gesprekken naar voren kwam: groot, middelgroot en klein. ACM heeft op basis hiervan in haar nadere verkenning gesproken met één grote, twee middelgrote en één kleine CPO('s).

2 Ontwikkelingen en huidige stand van de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt

30. Op basis van deskresearch geeft de ACM in dit hoofdstuk weer welke ontwikkelingen er in de afgelopen jaren in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt zijn geweest, wat de kenmerken van de huidige stand van de markt is en wat de toekomstverwachting voor de laadinfrastructuurmarkt is.

2.1 Ontwikkelingen AC-laadinfrastructuurmarkt

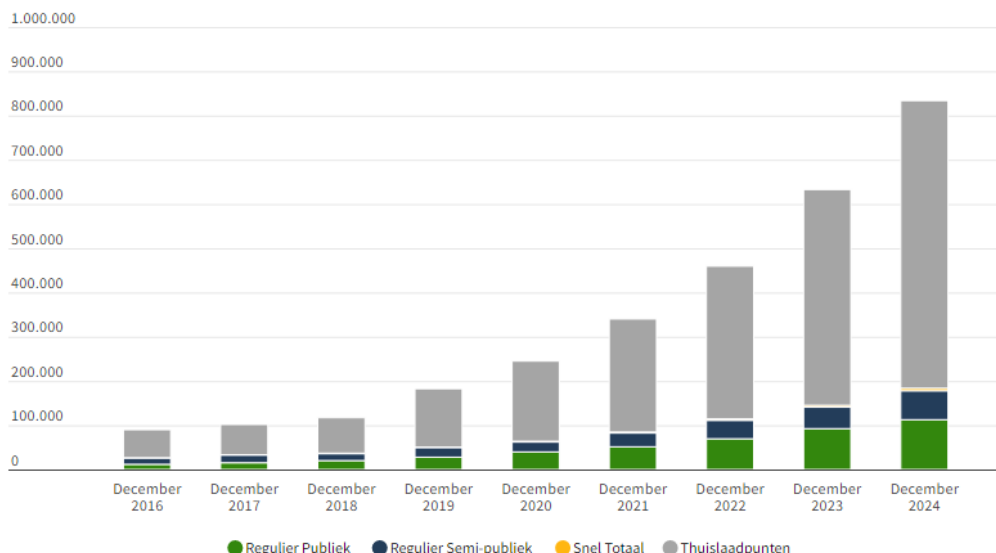
31. De eerste stappen naar een landelijk gecoördineerde aanpak op het gebied van publieke laadinfrastructuur zijn in 2009 gezet, met het doel om de belasting van het elektriciteitsnet te kunnen monitoren en voorspellen.¹⁵ In de jaren tot 2013 werden er sporadisch laadpunten uitgerold. Vanaf 2013 begon de uitrol van laadpunten te versnellen. Hierbij is het aantal publieke en semipublieke laadpunten toegenomen van ongeveer 3.600 laadpunten begin 2013 tot ongeveer 36.000 laadpunten eind 2018.¹⁶
32. In 2019 is de NAL tot stand gekomen. De NAL heeft als doel *“dat er in Nederland altijd en voor alle soorten elektrische voertuigen een toereikende laadinfrastructuur is”*.¹⁷ Eén van de strategieën om voor een toereikende infrastructuur te zorgen, is om de uitrol van publieke laadpunten te versnellen gelet op de verwachte groei in het aantal EV's. Deze trekkende rol heeft bijgedragen aan de versnelde uitrol van publieke en semipublieke AC-laadpunten in Nederland. Sinds begin 2019 is het aantal AC-laadpunten met ongeveer 140.000 toegenomen tot 178.000 eind 2024, zie Figuur 1.

¹⁵ Zie [Pionierswerk van ElaadNL - Interview - Tweakers](#) (geraadpleegd op 19 februari 2025).

¹⁶ Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2021). *Elektrisch rijden op (de) weg – voertuigen en laadpunten. Overzicht tot en met 2020*. Figuur 12, p.15. Geraadpleegd op 19 februari 2025, van [Jaaroverzicht Elektrisch Rijden op \(de\) weg](#).

¹⁷ Zie [Vraag en antwoord | Nationale Agenda Laadinfrastructuur](#) (geraadpleegd op 12 december 2024).

Laadinfrastructuur in Nederland



Brondata: Eco-movement, Charge-it-up - Bewerkt door: RVO | December 2016 - December 2024

Figuur 1 Gerealiseerde laadpunten in Nederland, december 2016 – december 2024 ¹⁸

2.2 Kenmerken huidige publieke AC-laadinfrastructuurmarkt

2.2.1 Huidige stand publieke AC-laadinfrastructuurmarkt

33. Nederland telde eind 2024 bijna 178.000 geplaatste publieke en semipublieke AC-laadpunten. Meestal bevinden zich meerdere laadpunten, zoals laadpalen, op één laadlocatie. Binnen Europa heeft Nederland de meeste publieke laadpunten, zowel in absolute termen als gemiddeld per vierkante kilometer.¹⁹
34. Er zijn in Nederland ruim 100 geregistreerde CPO's.²⁰ Er zijn meer dan 24 CPO's die 250 of meer AC-locaties operationeel hebben. Daarvan zijn de vijf grootste CPO's op het gebied van AC-laadinfrastructuur tezamen verantwoordelijk voor de exploitatie van 84% van de Nederlandse laadlocaties. In mei 2024 waren er circa 51.000 laadlocaties.²¹ Ruim 61% van deze laadlocaties betreft een publieke AC-laadpaal.

2.2.2 Belangrijke marktpartijen

35. Binnen de reikwijdte van de marktrapportage zijn belangrijke partijen in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt:

- **Aanbestedende diensten**

In de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt zijn de aanbestedende diensten vooral

¹⁸ Zie [Elektrisch vervoer - Laad- en tankinfrastructuur in Nederland - Nederland](#) (geraadpleegd op 7 februari 2025).

¹⁹ Zie [Interactive map | European Alternative Fuels Observatory](#) (geraadpleegd op 19 februari 2025).

²⁰ Zie [ID-register | Benelux-idro](#) (geraadpleegd op 7 februari 2025).

²¹ Nationaal kennisplatform laadinfrastructuur (2024). Servicebenchmark laden van elektrisch vervoer – Eindrapportage 2024. Hoofdstuk 3.3 (p.8). Geraadpleegd op 16 december 2024, van [NKL. \(2024\). Servicebenchmark laden van elektrisch vervoer - Eindrapportage 2024.](#)

gemeenten, maar ook provincies. Gemeenten zijn spelen hierbij veelal een beslissende rol, omdat publieke AC-laadinfrastructuur vaak op gemeentegrond staat.

Een gemeente heeft over het algemeen een leidende rol in de keuze of, en zo ja, waar laadinfrastructuur geplaatst wordt en onder welke voorwaarden verzoeken voor nieuw te plaatsen laadinfrastructuur kunnen worden ingediend.²² Op dit moment zetten gemeenten veelal twee verschillende instrumenten in om publieke AC-laadinfrastructuur te (laten) plaatsen, te exploiteren, te beheren en te onderhouden, namelijk i) het aanbestedingsmodel en ii) het openmarktmodel. Bij aanbestedingen kunnen gemeenten ervoor kiezen om de aanbesteding zelf te doen of om zich aan te sluiten bij aanbestedingen die namens de NAL-samenwerkingsregio's door de provincies worden georganiseerd. Gemeenten en provincies vormen daarmee de vraagkant in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt.

- **De NAL**

De NAL is een samenwerkingsverband van onder andere de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Economische Zaken (EZ), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de netbeheerders, het Formule E-Team (FET)²³ en het Nationaal Kennisplatform Laadinfrastructuur (NKL).²⁴ Het doel van de NAL is om ervoor te zorgen dat er in Nederland een toereikende laadinfrastructuur wordt opgezet voor alle soorten EV's. De uitwerking en uitvoering van dat doel wordt door de provincies, gemeenten en netbeheerders in de zes NAL-samenwerkingsregio's uitgevoerd. Elke NAL-samenwerkingsregio bepaalt - in samenspraak met de aanbestedende diensten - wat er voor de laadinfrastructuur in haar regio nodig is en fungeren onder andere als bron van hulp en ondersteuning voor de aanbestedende diensten in de NAL-regio. Eén van de manieren waarop de NAL-samenwerkingsregio's de aanbestedende diensten helpen, is door het organiseren van concessies voor publieke AC-laadinfrastructuur en deze (via een provincie) aan te besteden. Aanbestedende diensten kunnen ervoor kiezen om zich aan te sluiten bij deze concessie.²⁵

- **CPO's**

Dit zijn ondernemingen die de plaatsing, exploitatie, beheer en onderhoud van laadinfrastructuur op zich nemen. De precieze taken die de CPO's lokaal uitvoeren hangen af van de voorwaarden die in een concessie of opdracht zijn opgenomen, of anderszins door gemeenten worden gehanteerd. Zij vormen de aanbodkant in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt.

36. Er zijn meer partijen die een rol binnen de sector vervullen. Deze partijen vervullen echter geen centrale rol in het aanbestedingsproces in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt. Hun rol in de laadinfrastructuursector valt daarmee buiten de reikwijdte en relevantie van deze marktrapportage. De marktpartijen en de onderlinge relaties in de AC-laadinfrastructuursector worden wel schematisch weergegeven in Bijlage 2.

²² Zie [Vraag en antwoord | Nationale Agenda Laadinfrastructuur](#) (geraadpleegd op 12 december 2024).

²³ Zie [NAL en FET partijen | Nationale Agenda Laadinfrastructuur](#) (geraadpleegd op 7 februari 2025). Het Formule E-Team is een samenwerking tussen bedrijven, de overheid en kennisinstellingen zoals onderwijsinstellingen. De leden van het Formule E-Team zijn samen met de Rijksoverheid verantwoordelijk voor het uitvoeren van de afspraken in het Klimaatakkoord voor elektrisch vervoer.

²⁴ Zie [Nationale Agenda Laadinfrastructuur | Nationale Agenda Laadinfrastructuur](#) (geraadpleegd op 12 december 2024).

²⁵ Zie [Vraag en antwoord | Nationale Agenda Laadinfrastructuur](#) (geraadpleegd op 12 december 2024).

2.3 Verwachting toekomst

37. De verwachting is dat elektrisch vervoer zich tot 2050 sterk zal ontwikkelen. Europees beleid stelt dat per 2035 alle nieuw verkochte auto's uitstootvrij moeten zijn. Steeds meer consumenten zullen daarom de overstap maken naar elektrisch vervoer. Dit betekent dat het aanbod van laadinfrastructuur ook zal moeten meegroeien om de ontwikkelingen in elektrisch vervoer te kunnen faciliteren. Dit blijkt onder meer uit de publicatie '*Outlook Personenauto's – Update 2024*' van ElaadNL. ElaadNL is een initiatief van de gezamenlijke Nederlandse netbeheerders en heeft tot doel om de netbeheerders te helpen voor te bereiden "*op een toekomst met elektrisch rijden en duurzaam opladen*".²⁶ In de publicatie van ElaadNL is geraamd hoe de laadinfrastructuur zich tussen 2023 en 2050 zal ontwikkelen. Zo wordt voor een drietal groeiscenario's geraamd wanneer de instroom in het wagenpark 100% uit EV's bestaat en wanneer het volledige Nederlandse wagenpark elektrisch is.²⁷ Voor de middelste van deze drie groeiscenario's²⁸ heeft ElaadNL geraamd hoeveel laadpunten er nodig zijn in 2050. Dit zijn er naar verwachting bijna 4,3 miljoen, waarvan ruim 1,3 miljoen publieke en semipublieke laadpunten.²⁹
38. Gemeenten zijn de belangrijkste opdrachtgevers in de uitrol van de publieke laadinfrastructuur en spelen daarmee een belangrijke rol in het faciliteren van de groei van elektrisch vervoer. Gezien de verwachte groei van (semi-) publieke laadpunten brengt dit voor gemeenten een forse uitdaging met zich mee. Deze uitdaging ziet niet alleen op de aantallen laadpunten die moeten worden uitgerold maar de (toenemende) laadinfrastructuur heeft ook invloed op de openbare ruimte, waardoor inpassing in het straatbeeld van belang is, bijvoorbeeld en met name in historische binnensteden en/of beschermd dorps- of stadsgezicht. In de verwachte groei ligt ook een uitdaging om netcongestie te voorkomen, waarbij netbeheerders en innovatieve partijen belangrijke stakeholders zijn. De uitrol van laadinfrastructuur vraagt capaciteit, expertise en publieke middelen van gemeenten die in verschillende mate beschikbaar is.

²⁶ Zie [Over ons • ElaadNL](#) (geraadpleegd op 6 maart 2025).

²⁷ ElaadNL (2024). *Outlook Personenauto's – Update 2024*. hoofdstuk 5, p. 15 e.v. Geraadpleegd op 16 december 2024, van [ElaadNL. \(2024\). Outlook Personenauto's - Update 2024](#). De raming neemt onder andere de volgende indicatoren mee: totale instroom wagenpark, ontwikkeling van de prijs per kWh bij de productie van batterijen en overheidsbeleid rondom stimuleringsmaatregelen voor Batterij-elektrische voertuigen (BEV's).

²⁸ ElaadNL (2024). *Outlook Personenauto's – Update 2024*. hoofdstuk 5, p. 15 e.v. Geraadpleegd op 16 december 2024, van [ElaadNL. \(2024\). Outlook Personenauto's - Update 2024](#). In het middelste scenario wordt ervan uitgegaan dat vanaf 2032 100% van de instroom van nieuwe auto's EV-auto's zijn en een volledig elektrisch wagenpark wordt bereikt in 2044.

²⁹ ElaadNL (2024). *Outlook Personenauto's – Update 2024*. hoofdstuk 5, p. 21. Geraadpleegd op 16 december 2024, van [ElaadNL. \(2024\). Outlook Personenauto's - Update 2024](#).

3 Uitkomsten van de gesprekken

39. Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten op basis van de gevoerde gesprekken weergegeven. Hierbij wordt eerst ingegaan op de context van de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt, waarna wordt ingegaan op de werking van aanbestedingen in deze markt.

3.1 Context publieke AC-laadinfrastructuurmarkt

3.1.1 Overheden kiezen het meest voor aanbestedingen en minder voor het openmarktmodel

40. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat aan de vraagkant van de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt, namelijk de gemeenten en provincies, op basis van een inkoopstrategie een keuze wordt gemaakt tussen uitvoeringsmodellen.³⁰ Hiervan zijn de meest voorkomende:

a. **Het aanbestedingsmodel**

Bij het aanbestedingsmodel worden concessies of opdrachten aanbesteed, mits die een bepaalde waarde vertegenwoordigen.

- Concessie: een CPO krijgt het exclusieve recht op de aanleg, exploitatie en het beheer van laadinfrastructuur. Een gemeente kan bij een concessie voorwaarden stellen over bijvoorbeeld het plaatsingsbeleid en maximumtarieven;
- Opdracht: een gemeente koopt de levering, de installatie en het beheer van laadinfrastructuur eenmalig of periodiek bij een CPO in. Anders dan bij een concessie wordt de laadinfrastructuur geëxploiteerd door de gemeente, de gemeente behoudt ook de regie over plaatsing en laadtarieven.

Een CPO kan een concessie of opdracht krijgen door de daarvoor uitgeschreven aanbesteding te winnen. Het concurrentieproces vindt dus plaats tijdens de aanbesteding en daarmee *om* de markt. Bij aanbestedingen gaat het veelal om de volgende gevallen:

- I. een gemeente sluit aan bij de aanbesteding van een regionale concessie van een NAL-samenwerkingsregio, of
- II. een gemeente organiseert een aanbesteding van een eigen concessie of opdracht voor het hele eigen grondgebied of delen daarvan.

b. **Het openmarktmodel**

Bij het openmarktmodel definieert een gemeente plaatsingscriteria en kunnen meerdere CPO's aanvragen doen om laadinfrastructuur te plaatsen en exploiteren. Gemeenten kunnen CPO's niet weigeren als ze voldoen aan de plaatsingscriteria. Anders dan bij het aanbestedingsmodel is hier geen sprake van een (exclusieve) overheidsopdracht om laadinfrastructuur te plaatsen, exploiteren en/of onderhouden.

³⁰ Zie [Over visie en beleid - NKL Nederland](#) (geraadpleegd 11 februari 2025). Voor deze analyse van de ACM zijn het NKL-concessiemodel en het NKL-opdrachtmodel samengebracht in het aanbestedingsmodel.

41. De keuze voor een specifiek model wordt gemaakt op basis van eerdere ervaringen (van henzelf of andere diensten) en de specifieke wensen of mogelijkheden (bijvoorbeeld in expertise of capaciteit) van de dienst op dat moment.
42. Het aanbestedingsmodel wordt het meest gehanteerd, al dan niet door aan te sluiten bij een door een NAL-samenwerkingsregio georganiseerde aanbesteding van een concessie. Uit de gevoerde gesprekken met zowel NAL-samenwerkingsregio's als verschillende gemeenten komt naar voren dat de keuze hiervoor samenhangt met uiteenlopende aspecten, bijvoorbeeld de wens van eenheid in het van laadtarief binnen de gemeente³¹, eisen met betrekking tot de openbare ruimte, ontzorging van gemeenten, uniformiteit van de fysieke laadinfrastructuur, financiële redenen en de (principiële) overtuiging dat laadinfrastructuurexploitatie aan de markt moet worden overgelaten, maar dat sturing vanuit de lokale overheid wel nodig is.
43. Verder gebruikt een beperkt aantal gemeenten het openmarktmodel voor plaatsing van de AC-laadinfrastructuur. In gesprekken met zowel NAL-samenwerkingsregio's als gemeenten wordt aangegeven dat dit model bewerkelijk kan zijn voor een gemeente en dat sturingsmogelijkheden voor een gemeente veelal beperkt zijn. Kenmerkend voor dit model is immers dat iedere³² marktpartij die voldoet aan de gestelde voorwaarden van de gemeente, als CPO actief kan worden in die gemeente. Dit kan betekenen dat de gemeente met een veelvoud aan partijen contact moet onderhouden ten opzichte van een meer exclusieve aanbesteding. Ook blijkt dat dit voor gemeenten arbeidsintensief is en dat het leidt tot praktische uitdagingen.³³ Gemeenten en middelgrote en kleine CPO's geven aan dat deze ervaringen met het openmarktmodel kunnen leiden tot verschuivingen naar het aanbestedingsmodel. Er zijn ook enkele gemeenten die van het aanbestedingsmodel afstappen en overstappen naar het openmarktmodel. Redenen hiervoor kunnen zijn dat het minder capaciteit aan de voorkant kost en er geen aanbesteding hoeft te worden georganiseerd. Met name middelgrote en kleine CPO's geven aan dat het openmarktmodel voor hen relatief toegankelijk is: het model biedt ook mogelijkheden aan middelgrote en kleine(re) CPO's om actief te worden of te blijven in de markt. Hierbij wordt door middelgrote en kleine CPO's aangegeven dat een eventuele afname van het gebruik van het openmarktmodel een risico voor het voortbestaan van deze groep CPO's met zich mee kan brengen. Dat zou betekenen dat zij de markt verlaten waardoor de concurrentie verder afneemt.

3.1.2 Veel gemeenten zoeken aansluiting bij samenwerkingsregio

44. Uit de gesprekken met zowel NAL-samenwerkingsregio's, gemeenten als CPO's blijkt dat veel gemeenten zich aansluiten bij aanbestedingen die binnen een NAL-samenwerkingsregio worden georganiseerd. Die keuze is mede afhankelijk van de autonomiebehoefte van de desbetreffende gemeente. Door aan te sluiten bij de NAL vermindert de autonomie van gemeenten, maar daar tegenover staan wel voordelen. Als voordelen van aansluiting bij een samenwerkingsregio worden genoemd: schaalvoordelen, standaardisatie, contractmanagement, eenduidige tarieven (door middel van *price caps* voor de consument) en een relatief hoog transitietempo. Een

³¹ Deze wens kan voortkomen uit de wens om alle laadinfrastructuur zo efficiënt als mogelijk te gebruiken. Bijvoorbeeld door geen situaties te creëren, waarbij dure infrastructuur ongebruikt blijft ten gunste van de goedkope laadinfrastructuur. Daarnaast kan dit bijdragen aan verbeterde prijs transparantie voor de gebruikers van laadinfrastructuur.

³² Het openmarktmodel biedt geen mogelijkheden voor gemeenten om het aantal marktpartijen te beperken. Gesproken partijen verwijzen in dat kader naar jurisprudentie van de Hoge Raad over mededinging om schaarse rechten (zogenoemde 'Didam'-arresten): HR 26 november 2021, *Didam-I* (ECLI:NL:HR:2021:1778) en HR 15 november 2024, *Didam-II* (ECLI:NL:HR:2024:1661).

³³ In gesprekken met zowel gemeenten als CPO's wordt aangegeven dat het voor gemeenten van belang is dat er (mede om operationele redenen) binnen het openmarktmodel zicht wordt gehouden op het aantal actieve CPO's (en onderaannemers), bijvoorbeeld in geval van storingen.

samenwerkingsregio trekt in het bijzonder gemeenten buiten de G4, die vanwege hun veelal beperkte capaciteit, (aanbestedings)ervaring en expertise, baat hebben bij ontzorging door de samenwerkingsregio.

3.1.3 Twee CPO-groepen

45. Op basis van de gevoerde gesprekken met de NAL-samenwerkingsregio's en middelgrote en kleine CPO's concludeert de ACM dat de aanbodkant in de huidige publieke AC-laadinfrastructuurmarkt, de CPO's, kunnen worden opgedeeld in twee groepen: 1) een beperkt aantal (drie à vijf) CPO's met een groot aantal operationele laadpunten, kapitaalkracht en aanbestedingservaring met uitgebreide en omvangrijke concessies en 2) overige (middelgrote en kleinere) CPO's.

3.1.4 Grote concessie trekt grootste CPO's, openmarktmodel en kleine(re) aanbesteding aantrekkelijker voor overige, kleinere CPO's

46. Met name de CPO's uit de eerste groep nemen deel aan grote aanbestedingen³⁴, zoals concessies van een NAL-samenwerkingsregio of van G4-gemeenten. De CPO's uit de tweede groep zijn vaker actief in gemeenten waar een openmarktmodel wordt gehanteerd, of waar een aanbesteding op gemeentelijk niveau wordt gehouden. Zij zien veelal af van deelname aan het tijdsintensieve aanbestedingsproces voor grote concessies en opdrachten. Incidenteel doet een CPO uit de tweede groep mee aan grote aanbestedingen, waarbij het tot nu toe niet is gelukt een grote aanbesteding te winnen.

3.1.5 Inspraak CPO's bij overleggen (over eisenpakket) mogelijk, maar niet altijd voor alle partijen

47. In de gesprekken met NAL-samenwerkingsregio's en CPO's komt naar voren dat inspraak door CPO's bij de vormgeving van het eisenpakket bij aanbestedingen en andere overleggen veelal mogelijk is. Dit gebeurt bijvoorbeeld door overleggen tussen verschillende stakeholders, zoals CPO's, aanbestedende diensten en netbeheerders. In één gesprek is naar voren gekomen dat niet alle CPO's toegang hadden tot een dergelijk overleg, of tot informatie met betrekking tot (de opzet of uitkomst van) dat overleg.³⁵

3.1.6 Laadinfrastructuurmarkt is een groeimarkt met veel ontwikkelingen en uitdagingen

48. Verder wordt door alle gesprekspartners het beeld geschetst van een groeimarkt, met veel ontwikkelingen en waarbij (alle) partijen graag meewerken aan de gewenste innovatie met name om netcongestie te voorkomen (netbewust laden en bi-directioneel laden zijn daarvan voorbeelden). Verder komt naar voren dat netbeheerders een grote invloed hebben op de *businesscase* van CPO's. De keuze van een CPO om activiteiten te gaan verrichten wordt grotendeels gebaseerd op de *businesscase* (rendabiliteitsinschatting) die partijen maken. De laadinfrastructuur die geplaatst kan worden - en daarmee de ruimte op het elektriciteitsnet - is hierbij van belang. CPO's zijn voor hun *businesscase* dus afhankelijk van het verkrijgen van een

³⁴ Tijdens de gesprekken is naar voren gekomen dat dit betrekking kan hebben op ruim 10.000 laadpalen tijdens de looptijd van het contract.

³⁵ Uit de gevoerde gesprekken is een enkele keer de zorg geuit dat achterstand op het gebied van informatie of inspraak met betrekking tot de vormgeving van het eisenpakket een belemmerende factor kan zijn voor CPO's om in aanmerking te kunnen komen voor een aanbesteding. Zo komt het voor dat de inspraakmogelijkheid geruime tijd plaatsvindt voordat de aanbesteding wordt aangekondigd. Zodoende hebben CPO's die gebruik hebben kunnen maken van de inspraakmogelijkheid en daarmee over relevante informatie beschikken, de gelegenheid om zich voor te bereiden op de aanbesteding, nog voordat die is aangekondigd. Daardoor kunnen zij beschikken over een betere uitgangspositie bij de inschrijving op de aanbesteding, waardoor de concurrentie zou kunnen worden verstoord.

netaansluiting door de netbeheerders. Netbeheerders kunnen daarnaast eisen stellen aan CPO's, bijvoorbeeld over (tijdelijke) capaciteitsbeperking, om netcongestie te voorkomen.

3.2 Werking van aanbestedingen in de markt

3.2.1 Kwaliteit en geschiktheid is belangrijk

49. De NAL-samenwerkingsregio's en gemeenten geven aan dat de aanbestedende diensten de kwaliteit van het gebruikte materiaal en dienstverlening door de CPO van groot belang achten. Belangrijke kwaliteitsaspecten die worden genoemd zijn daarnaast: omgaan met beschikbare netcapaciteit (waaronder netbewust laden en slimladen) en personeelscapaciteit. Ook continuïteit en stabiliteit (de 'geschiktheid' van een CPO) zijn belangrijke aspecten voor aanbestedende diensten. Deze aspecten kunnen veranderen, bijvoorbeeld wanneer prioriteiten die overheden stellen bij de uitrol van laadinfrastructuur verschuiven.

3.2.2 Duur en reële terugverdientijd voor CPO

50. Concessies en exclusieve opdrachten hebben doorgaans een duur van tussen de acht en tien jaar, waarbij de CPO in de eerste jaren exclusief laadinfrastructuur mag bijplaatsen of vervangen. De CPO mag deze bijgeplaatste of vervangen laadinfrastructuur dan tot het einde van de looptijd van de concessie exploiteren. De omvang van een concessie of opdracht kan zowel wat betreft het aantal te plaatsen infrastructuur als de geografische omvang variëren. Bij een grotere (NAL-) concessie, kan het om meer dan tienduizend laadpalen gaan die in verschillende gemeenten binnen twee of drie provincies worden geplaatst. Nadat de exclusieve plaatsingsperiode is afgelopen kan een nieuwe aanbesteding worden gestart. Dit betekent dat er meerdere CPO's in een opeenvolging van verschillende concessies/opdrachten in hetzelfde gebied actief kunnen zijn. De gesproken aanbestedende diensten geven aan bij het vormgeven van de concessie of opdracht rekening te houden met een reële terugverdientijd voor CPO's.
51. CPO's en een gemeente geven aan dat de duur van de concessie of opdracht in combinatie met de exclusiviteit een aandachtspunt is. Zo zou langdurige exclusiviteit de uitrol van laadinfrastructuur beperken of vertragen wanneer de uitrol doelstelling groter blijkt te zijn dan wat gedurende de looptijd van een concessie haalbaar is voor de betreffende CPO. Ook brengt de exclusiviteit met zich mee dat andere CPO's niet actief mogen worden, dus niet actief kunnen worden op (dat deel van) de markt. Dit brengt ook het risico van afhankelijkheid van een bepaalde CPO met zich mee voor aanbestedende diensten. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat exclusiviteit tijdens de looptijd belangrijk is voor CPO's om investeringen terug te kunnen verdienen.

3.2.3 Grote concessies worden voornamelijk gewonnen door grotere, kapitaalkrachtige en ervaren CPO's

52. In de gevoerde gesprekken met NAL-samenwerkingsregio's, gemeenten en CPO's wordt aangegeven dat de huidige, grote concessies worden gewonnen door de grotere, kapitaalkrachtige en ervaren CPO's (eerste groep). Als verklaring daarvoor wordt de wijze van de inrichting en eisen van de aanbestedingen en concessies genoemd. Hierbij wordt bijvoorbeeld aangegeven: de te plaatsen laadinfrastructuur, de (hoge) geschiktheidseisen ('veelomvattend, veeleisend en detaillistisch'), *price-caps* (ten behoeve van het beschermen van de EV-rijder tegen (onverwacht) hoge prijzen), financiële risico's rond investeringen, bijvoorbeeld in verband met netcongestie. Daarnaast komt naar voren dat deze eerste groep CPO's veelal meer ervaring heeft met aanbestedingen en veelal over meer (technische) kennis beschikt. Tegen die achtergrond is ook naar voren gekomen (zie paragraaf 3.1) dat een achterstand van CPO's op het gebied van informatie en/of inspraak een belemmerende factor kan zijn voor hun winkans. Omdat de grote concessies zijn gewonnen door slechts enkele grotere, kapitaalkrachtige en ervaren CPO's en er

daardoor een hoge concentratiegraad is ontstaan op de markt voor aanbestedingen, kunnen de *price-caps* bovendien als richtprijs werken als de CPO's allemaal de maximale *price-cap* zouden hanteren.

53. In gesprekken met CPO's wordt aangegeven dat enkele grote CPO's een prijsvoordeel kunnen hebben vanwege hun rol als energieproducent of leverancier. Vanwege die rol zouden deze CPO's in staat zijn tegen scherpere prijzen energie in te kopen dan CPO's die deze rol niet hebben. Daarnaast geven de meeste grote CPO's ook laadpassen uit aan (zakelijke) EV-rijders, waardoor zij tevens een rol als e-MSP hebben. Uit de gesprekken blijkt dat wanneer een dergelijke CPO ook concessiehouder is, hij vanwege zijn rol als e-MSP een hoger tarief per kWh dan de hiervoor genoemde *price-cap* en dus een hogere winst kan realiseren.³⁶
54. Uit de gevoerde gesprekken met NAL-samenwerkingsregio's, gemeenten en CPO's komt meermaals naar voren dat ervaring met aanbestedingen en (technische) kennis als belangrijke bijdragende factor bij het winnen van aanbestedingen wordt gezien. Daarbij wordt ook aangegeven dat een CPO die tenminste sinds (ongeveer) 2018 actief is, de benodigde kennis en ervaring heeft ontwikkeld om grotere concessies uit te kunnen voeren. Zij zijn als het ware meegegroeid met en hebben ook zelf bijgedragen aan de ontwikkeling van de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt.

3.2.4 Aanbestedende diensten zoeken naar (mededingings)balans

55. Uit de gesprekken met NAL-samenwerkingsregio's en gemeenten volgt dat aanbestedende diensten zich er veelal van bewust zijn dat de inrichtingswijze van een aanbesteding van invloed kan zijn op de (toekomstige) vorming van de markt. Zij geven dan ook aan te zoeken naar een balans tussen voldoende omvang (met het oog op de kwantitatieve uitdagingen waarvoor de markt staat en voldoende investeringsprikkel voor CPO's) en het – waar mogelijk – verlagen van toetredingsdrempels voor (potentiële) CPO's bij het samenstellen van het eisenpakket. Tegen die achtergrond van dit laatste wordt aangegeven dat enkele aanbestedende diensten bij aanbestedingen soms grote percelen opdelen in meerdere percelen of meerdere concessiehouders aanwijzen.
56. Anderzijds volgt uit een gesprek met een G4-gemeente dat aanbestedende diensten zich soms genoodzaakt zien om de exploitatie van laadinfrastructuur, die eerder binnen kleinere concessies of opdrachten zijn geplaatst, na afloop van de looptijd niet opnieuw apart aan te besteden. In plaats daarvan worden deze als onderdeel in een grotere aanbesteding meegenomen. Deze keuze kan afhangen van praktische overwegingen. Een aanbestedende dienst kan bijvoorbeeld onvoldoende capaciteit beschikbaar hebben om meerdere aanbestedingen te begeleiden. Maar ook eerdere positieve of negatieve ervaringen kunnen een rol spelen bij de keuze om de opzet van een aanbesteding aan te passen.

³⁶ Bij laadinfrastructuur, veelal laadpalen, kan door een EV-rijder op twee manieren worden betaald, namelijk i) aan de laadpaal (ad hoc) en ii) met een laadpas die is uitgegeven door een e-MSP. Wanneer een EV-rijder ad hoc afrekent (optie i), betaalt hij een door de concessie of opdracht gemaximeerd tarief per kWh (*price cap*) aan de CPO die de laadpaal exploiteert, bijv. EUR 0,50 per kWh. Wanneer een EV-rijder met een laadpas afrekent (optie ii), betaalt hij aan de e-MSP het tarief dat hij is overeengekomen met de e-MSP, bijv. a) EUR 0,60 per kWh, of b) EUR 0,40 per kWh. Bij de e-MSP wordt dan het concessietarief t.b.v. de CPO in rekening gebracht. Wanneer in dit voorbeeld een CPO zowel concessiehouder is als e-MSP, heeft die CPO een voordeel van EUR 0,10 per kWh (optie a) of een nadeel van EUR 0,10 per kWh (optie b) wanneer de EV-rijder met een laadpas van die CPO afrekent bij een laadpaal die door hem wordt geëxploiteerd (optie ii). Omdat de laadpastarieven worden bepaald door de CPO, tevens e-MSP, is er een prikkel voor die CPO om de laadpastarieven hoger dan het gemaximeerde concessietarief (*price cap*) vast te stellen. Uit de gesprekken blijkt bovendien dat er bij laadinfrastructuur vaker met (zakelijke) laadpassen wordt afgerekend (optie ii) dan ad hoc (optie i), ook wanneer (zakelijke) laadpastarieven hoger liggen dan concessietarieven.

57. Omdat er veel nieuwe laadinfrastructuur moeten worden uitgerold in de komende decennia, worden omvangrijke aanbestedingen als noodzakelijk gezien. Uit de gesprekken met de NAL-samenwerkingsregio's en gemeenten volgt dat er veel kennis- en ervaringsdeling (over allerhande thema's) plaatsvindt binnen NAL- en G4-verband, maar ook tussen individuele gemeenten. De kennis en ervaring van een eigen dienst en/of andere diensten wordt betrokken bij het maken van nieuwe afwegingen. Zo zijn in de gevoerde gesprekken voorbeelden genoemd van aanbestedingen die aan meer dan één winnaar zijn gegund, waarna die onderling met elkaar concurreren op de markt. Verder zijn er mogelijkheden genoemd om binnen gunningen met meerdere ondernemingen rekening te houden met hun capaciteit, ook wel geschiktheid, door middel van een verdelingsmechanisme in het contract tussen de aanbestedende dienst enerzijds en de CPO's anderzijds. Aan de andere kant kan een dergelijke werkwijze het plaatsingsproces mogelijk compliceren, wat druk legt op de aanbestedende dienst.
58. Ook geven middelgrote en kleine CPO's en gemeenten met bijvoorbeeld een historische binnenstad, aan dat er gemeenten zijn die zich hebben aangesloten bij een grote concessie, maar in bepaalde gevallen specifieke kwalitatieve eisen willen stellen aan laadinfrastructuur. Bijvoorbeeld eisen ten aanzien van inpassing in de openbare ruimte. Deze gemeenten zijn dan geneigd om bepaalde percelen uit te zonderen van de grote concessie. Daardoor kunnen zij de gewenste kwalitatieve eisen stellen in een afzonderlijke aanbesteding voor een kleine concessie of opdracht. De middelgrote en kleine(re) CPO's uit de tweede groep kunnen dan eenvoudiger meedingen om dergelijke kleinere concessies en opdrachten te winnen.

3.2.5 Planning en timing aanbestedingen

59. Uit een gesprek met een G4-gemeente blijkt verder dat (sommige) aanbestedende diensten niet van elkaar op de hoogte zijn wanneer zij een (omvangrijke) aanbesteding plaatsen. Het is dan ook voorgekomen dat er op hetzelfde moment meerdere omvangrijke aanbestedingen lopen. Wanneer grote concessies (nagenoeg) tegelijk worden aanbesteed, kan dit betekenen dat de vraag naar de diensten van CPO's groter is dan het op dat moment beschikbare aanbod. Dit kan betekenen dat CPO's keuzes moeten maken voor welke concessies zij willen inschrijven. Dit kan leiden tot een beperkt aantal inschrijvers, omdat in verband met de complexiteit van de aanbestedingen CPO's moeten bepalen aan welke aanbesteding zij willen en/of kunnen deelnemen.

3.2.6 Succesfactoren en strategieën CPO's; concurrentie wordt stevig gevoerd

60. Zoals hiervoor beschreven richten grote CPO's uit de eerste groep zich vooral op grote concessies. Slechts enkele middelgrote en kleine(re) CPO's uit de tweede groep doen dit ook, naast dat zij zich richten op kleinere concessies en opdrachten, en/of op gemeenten met het openmarktmodel. CPO's die overwegen om deel te nemen aan grotere aanbestedingen maken een winkans-analyse. CPO's uit de tweede groep achten hun winkans vaak kleiner, waardoor ze niet deelnemen aan die aanbestedingen. De winkans wordt hoger ingeschat bij kleinere aanbestedingen, waar zij mogelijkheden zien zich te onderscheiden met name op het vlak van kwaliteit of innovatie.
61. Verder is -zoals hierboven beschreven in deze paragraaf- in meerdere gesprekken het belang van tijdig actief zijn in de AC-laadinfrastructuurmarkt (ongeveer 2018) benadrukt. Wat betreft potentiële toetreding komt naar voren dat het ontbreken van de benodigde kennis en ervaring een drempel is om de markt succesvol te betreden. In de gesprekken is een aantal mogelijkheden genoemd om deze drempel te verlagen. Zo kunnen (potentiële) nieuwe toetreders aan de benodigde kennis en ervaring komen door bijvoorbeeld (externe) consultants in te schakelen. Ook kunnen zij deelnemen aan pilots van aanbestedende diensten. Daarnaast kunnen er door middel van consolidatie, bijvoorbeeld door fusies of overnames, middelen gecombineerd worden.

4 Conclusies en aandachtspunten

4.1 Conclusies

62. Uit de verkenning van de ACM blijkt dat de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt sterk wordt beïnvloed door aanbestedingen. Aanbestedingen waarborgen in beginsel gezonde mededinging. Omdat er een grote maatschappelijke opgave bestaat om een landelijk dekkende laadinfrastructuur te ontwikkelen die kan omgaan met uitdagingen ten aanzien van capaciteit, netcongestie, voldoende innovatie en betaalbaarheid, is te zien dat aanbestedende diensten omvangrijke aanbestedingen organiseren of hieraan deelnemen. Het organiseren van aanbestedingen en vormgeven van concessies en opdrachten kost capaciteit en vergt expertise. Door meerdere en/of kleinere gunningen te combineren in een omvangrijke aanbesteding kunnen synergievoordelen worden behaald. Het biedt een voordeel voor aanbestedende diensten om daar gebruik van te maken. Door deelname aan omvangrijke aanbestedingen kan invulling worden gegeven aan de maatschappelijke opgave.
63. Tegelijkertijd is te zien dat vanwege de grote omvang en complexiteit van aanbestedingen er slechts een beperkt aantal spelers (drie à vijf CPO's) in de markt zich - op basis van een winkansanalyse - hierop inschrijft. Hierdoor is er een tweedeling te zien in de markt: grote spelers die de concurrentie om de gunningen voeren en (kleine(re)) spelers die zich vooral kansrijk achten met het openmarktmodel. Wat betreft potentiële toetreding komt naar voren dat dit lastig is. CPO's die al meerdere jaren actief zijn (ongeveer sinds 2018) in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt hebben een goede (overlevings)kans, onder meer omdat zij de benodigde aanbestedingservaring en/of technische kennis hebben opgedaan en de groei van de markt hebben doorgemaakt. Het ontbreken van de benodigde (technische) kennis en aanbestedingservaring kan leiden tot een toetredingsdrempel voor toetreders. Het beperkte aantal spelers dat concurreert om gunningen in combinatie met de toetredingsdrempels, maakt dat de keuzemogelijkheden voor aanbestedende diensten en daarmee de concurrentie beperkt kan zijn. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor het (toekomstige) concurrentiespeelveld, zeker daar waar het gaat om concurrentie om concessies.
64. Daar komt bij dat concessies of exclusieve opdrachten enkele kenmerken kunnen hebben die de concurrentie in de markt ook na de gunning minder vrij maken, zoals de duur en mate van de exclusiviteit. Een mogelijk gevolg van aanbestedingen voor gunningen met deze kenmerken is dat de innovatie en ontwikkeling kan achterblijven. Die innovatie en ontwikkeling is met het oog op netcongestieproblematiek en inrichting van de publieke ruimte wel noodzakelijk.
65. Ook komt naar voren dat de planning van een aanbesteding een beslissende factor kan zijn in de keuze voor een CPO om zich wel of niet in te schrijven op een aanbesteding. Wanneer er meerdere omvangrijke en complexe aanbestedingen op hetzelfde moment worden georganiseerd, dienen CPO's namelijk veelal een (capaciteits- en planning-technische) keuze te maken. Dit kan per aanbesteding van invloed zijn op het aantal inschrijvingen, en daarmee op de concurrentie en keuze voor aanbestedende diensten.
66. Verder is in een enkel gesprek naar voren gekomen dat in een (in breder verband) georganiseerd overleg over het eisenpakket van een aanbesteding slechts enkele CPO's zijn betrokken. Dat heeft tot gevolg dat niet iedere (potentiële) CPO de mogelijkheid heeft gehad om op een soortgelijke manier inspraak te hebben op of kennis te nemen van hetgeen tijdens dit soort overleggen aan bod komt. Dit kan tot een asymmetrische verhouding tussen CPO's leiden op het gebied van inspraak en informatie in de markt. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor een gelijk speelveld in de markt.

67. De ACM stelt vast dat aanbestedende diensten zich bewust zijn van de mogelijke implicaties van (omvangrijke) aanbestedingen, grote concessies en opdrachten, en dat zij rekening houden met de (lange termijn) gevolgen voor de marktstructuur. Enkele aanbestedende diensten hebben ook maatregelen genomen om te waarborgen dat er geen marktstructuur ontstaat waarin snel afhankelijkheidsposities ontstaan.
68. Overigens heeft de ACM tijdens haar verkenning geen aanwijzingen aangetroffen voor overtredingen van de mededingingsregels in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt. Wel kan de bevinding dat de concurrentie bij grote aanbestedingen veelal door een beperkt aantal spelers (drie à vijf) wordt gevoerd, risico's met zich meebrengen. Dit in combinatie met de (hoge) (toetreding)drempels kan de groep middelgrote en kleine(re) spelers normaal gesproken slechts beperkt concurrentiedruk uitoefenen. In de verkenning is niet onderzocht of dat ook zo is in dit specifieke geval. Voor de ACM is dit wel reden om in het belang van de consument de volgende aanbevelingen te doen om concurrentie in de publieke AC-laadinfrastructuurmarkt te stimuleren en drempels te verlagen.

4.2 Overzicht concurrentieoverwegingen bij uitrol publieke AC-laadinfrastructuur

69. Gelet op de uitdagingen waarvoor gemeenten staan, geeft de ACM hieronder een overzicht van de belangrijkste concurrentieoverwegingen op basis van de hiervoor beschreven resultaten en conclusies. Dit kan hen helpen een weloverwogen keuze te maken voor een bepaald uitvoeringsmodel om publieke AC-laadinfrastructuur uit te rollen. Dit overzicht wordt in onderstaande tabel weergegeven:

	Grote (regionale) aanbestedingen	Eigen (gemeentelijke) aanbestedingen	Openmarktmodel
Omvang / schaal	+ Schaalvoordelen worden behaald + Grootschalige / snelle uitrol laadinfrastructuur	+ Vaak kleiner van omvang, waardoor meer CPO's mee kunnen doen (meer concurrentie)	N.v.t.
	- Enkele CPO's zijn geschikt (drempel), weinig inschrijvingen/keuze	- Schaalvoordelen mogelijk, maar moeilijker te behalen	- Schaalvoordelen niet aannemelijk
Kwaliteit / innovatie	+ Relatief hoogwaardige laadinfrastructuur met oog voor beperken netcongestie	+ Hoogwaardige laadinfrastructuur, want ruimte voor specifieke eisen + Ruimte voor (kleine) innovatie CPO's	N.v.t.
	- Weinig ruimte voor specifieke eisen - Complexe voorwaarden vergt jarenlange ervaring CPO (drempel), minder inschrijvingen/keuze	- Niet iedere CPO kan aan eisen voldoen (drempel), minder inschrijvingen/keuze	- Basisvoorwaarden garanderen geen kwaliteit
Prijs / tarieven	+ Price-caps t.b.v. bescherming EV-rijders mogelijk	+ Price-caps t.b.v. bescherming EV-rijders mogelijk	+ CPO's kunnen concurreren op prijs
	- Niet alle CPO's zijn voldoende kapitaalkrachtig om lagere marges door price-caps op te vangen (drempel) - Price-cap kan als richtprijs werken, wat een risico kan zijn vanuit collusieoogpunt en met het oog op de hoge concentratiegraad (3 à 5 grote CPO's)	Idem	N.v.t.

Toegang tot informatie	N.v.t.	N.v.t.	+ Basisvoorwaarden zijn inzichtelijk
	- Enkele CPO's worden betrokken bij inspraak ³⁷ (drempel), kleinere winkans andere CPO's	N.v.t.	N.v.t.
Kosten / publieke middelen	+ Gemeenten worden ontzorgd, scheelt capaciteit en expertise	+ Winnaar aanbesteding is aanspreekpunt gemeente	+ Geen aanbestedingsexpertise (bij gemeente en CPO) vereist
	N.v.t.	- Organiseren aanbesteding vergt publieke middelen	- 'Contractmanagement' vergt publieke middelen
Exclusiviteit / looptijd	+ Beschermt investeringen / business model CPO's	+ Beschermt investeringen / business model CPO's + Exclusiviteit is geografisch beperkt	+ Geen drempels om markt te betreden
	- Exclusiviteit i.c.m. de looptijd kan de (toetredings-)mogelijkheden voor andere CPO's beperken (drempel) en evt. leiden tot een afhankelijkheidsrelatie	- Exclusiviteit i.c.m. de looptijd kan de (toetredings-)mogelijkheden voor andere CPO's beperken (drempel)	N.v.t.
Planning / capaciteit	N.v.t.	N.v.t.	+ CPO's kunnen capaciteit naar eigen inzicht verdelen
	- Inschrijven aanbesteding vergt veel capaciteit CPO, leidt mogelijk tot minder inschrijvingen, dus groot belang om aanbestedingen te spreiden	- Inschrijven aanbesteding vergt capaciteit CPO, leidt mogelijk tot minder inschrijvingen, dus enig belang om aanbestedingen te spreiden	N.v.t.

Tabel 1 Concurrentieoverwegingen per model

4.3 Aandachtspunten

70. De ACM identificeert drie aandachtspunten voor aanbestedende diensten over de uitrol van publieke AC-laadinfrastructuur. De ACM brengt deze punten onder de aandacht om de concurrentie te bevorderen:

1 - Weeg de impact op concurrentie zorgvuldig af

Bij het uitrollen van de publieke AC-laadinfrastructuur vraagt de ACM rekening te (blijven) houden met de eventuele (toekomstige) implicaties voor de markt. Met name voor grote aanbestedingen geldt dat de omvang, duur en inrichting van exclusiviteit van een concessie een rol spelen in de mate van concurrentie om zulke concessies. Een mogelijkheid om concurrentie te bevorderen is door drempels voor CPO's om mee te doen te verlagen. Bijvoorbeeld door:

- Grote aanbestedingen waar mogelijk en juridisch toegestaan in kleinere percelen op te delen of hiervoor meerdere winnaars aan te wijzen. Dit vergroot de mogelijkheden voor effectieve concurrentie en een gelijk speelveld;
- Het stellen van specifieke eisen aan AC-laadinfrastructuur (bijvoorbeeld over kwaliteit en innovatie, zoals de inrichting in de openbare ruimte) waar noodzakelijk en mogelijk in kleinere aanbestedingen.

2 – Houd rekening met de capaciteit van CPO's

Omdat planning-technische aspecten bepalend kunnen zijn voor het aantal inschrijvingen

³⁷ De ACM beschikt over een aanwijzing dat dit in een enkel geval is voorgekomen.

per aanbesteding, doet de ACM de aanbeveling aan aanbestedende diensten om bij het plannen van aanbestedingen rekening te houden met de beschikbare capaciteit (qua arbeid en/of materiaal) van CPO's. Bijvoorbeeld door het afstemmen van de planning met andere aanbestedende diensten. Als meerdere CPO's de capaciteit hebben om deel te nemen aan een aanbesteding, kunnen aanbestedende diensten de concurrentie bevorderen.

3 – Wees transparant bij voorbereidende marktgesprekken

Voor zover er voorbereidende gesprekken plaatsvinden over eisenpakketten waarbij niet iedere (potentiële) CPO de mogelijkheid krijgt om deel te nemen, vindt de ACM openbaarheid van zaken belangrijk met het oog op een gelijk speelveld. Het is van belang om te waarborgen dat de informatieverrijking en inspraakmogelijkheden in de sector op gelijke voet en op transparante wijze plaatsvinden. Daarom doet de ACM de aanbeveling aan aanbestedende diensten om hun processen hierop te controleren en voor zover zij aanleiding hiertoe zien, aanpassingen door te voeren met als doel om de concurrentie in de sector te stimuleren.

71. Ook wijst de ACM erop dat CPO's die individueel niet kunnen voldoen aan gestelde geschiktheidseisen de mogelijkheid hebben om zich gezamenlijk in te schrijven op een aanbesteding. Op die manier kunnen mogelijk meer CPO's gezamenlijk deelnemen aan een aanbesteding en kan er meer concurrentie plaatsvinden.³⁸

³⁸ Voor handvatten hierover van ACM en het ministerie van Economische Zaken, zie [Concurreren binnen de regels | ACM.nl](#) en [Handleiding Combinatieovereenkomsten | Brochure | Rijksoverheid.nl](#).

Bijlage 1: Begrippenlijst

In dit document wordt een aantal begrippen regelmatig gebruikt. In deze lijst zijn die begrippen gedefinieerd. Deze definities hebben uitsluitend betrekking op dit document en het onderzoek dat hieraan ten grondslag ligt.

Aanbesteding	In dit rapport wordt met ‘aanbesteding’ een publieke aanbesteding bedoeld. Dit is een inkoopmethode waarbij een aanbestedende dienst (zoals deze is gedefinieerd in artikel 1.1 van de Aanbestedingswet 2012) een opdracht aankondigt en eisen rondom de opdracht en opdrachtnemer specificeert. Geschikte en geïnteresseerde partijen kunnen hierop een offerte indienen. ³⁹
AC-laadpaal	Een laadpaal die geschikt is om te laden op wisselstroom (‘ <i>alternating current</i> ’, afgekort: AC), zoals die wordt geleverd door het elektriciteitsnet. Een omvormer in de auto zet de wisselstroom om in een gelijkstroom, die in de batterij wordt opgeslagen. Het laadvermogen ligt bij deze batterij tussen de 3,7 kilowatt (afgekort: ‘kW’) en 22 kW. ⁴⁰
AC-laden	Het opladen van een elektrisch apparaat via wisselstroom.
BEV of EV	<i>Battery Electric Vehicle</i> of Batterij-elektrisch voertuig. Een voertuig met elektrische aandrijving, die de benodigde energie voor deze aandrijving meedraagt in accupakketten. Vaak ook EV (<i>Electric Vehicle</i>) genoemd.
Concessie(model) ⁴¹	Een concessie is een overeenkomst met een leverancier voor de uitvoering van een werk of dienst. Kenmerkend voor een concessie is dat de tegenprestatie voor de uitvoering van het werk of de dienst niet bestaat uit betaling, maar uit het verlenen van een exploitatieright. Daarnaast ligt het exploitatierisico in geval van een concessie meestal bij de exploitant. ⁴²
DC-laadpaal	Een laadpaal die geschikt is om te laden op gelijkstroom (‘ <i>direct current</i> ’, afgekort: DC). De paal heeft zelf een omvormer die de stroom van het elektriciteitsnet omzet naar gelijkstroom. De nieuwste generatie DC-laadpalen hebben een laadvermogen tussen de 150 en 350 kW. ⁴³
DC-laden / snelladen	Het opladen van een elektrisch apparaat via gelijkstroom.
Gelijkstroom	Een elektrische stroom waarvan de intensiteit en richting niet periodiek veranderen. ⁴⁴

³⁹ Zie [Wat is het verschil tussen inkopen en Europees aanbesteden? | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#) (geraadpleegd 7 februari 2025).

⁴⁰ Zie [AC-> Wisselstroom laden](#) (geraadpleegd 19 februari 2025).

⁴¹ Zie [Over visie en beleid - NKL Nederland](#) (geraadpleegd 11 februari 2025).

⁴² Zie [Wat zijn concessieovereenkomsten? | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#) (geraadpleegd 7 februari 2025).

⁴³ Zie [DC Gelijkstroom laden bij elektrisch vervoer](#) (geraadpleegd 19 februari 2025).

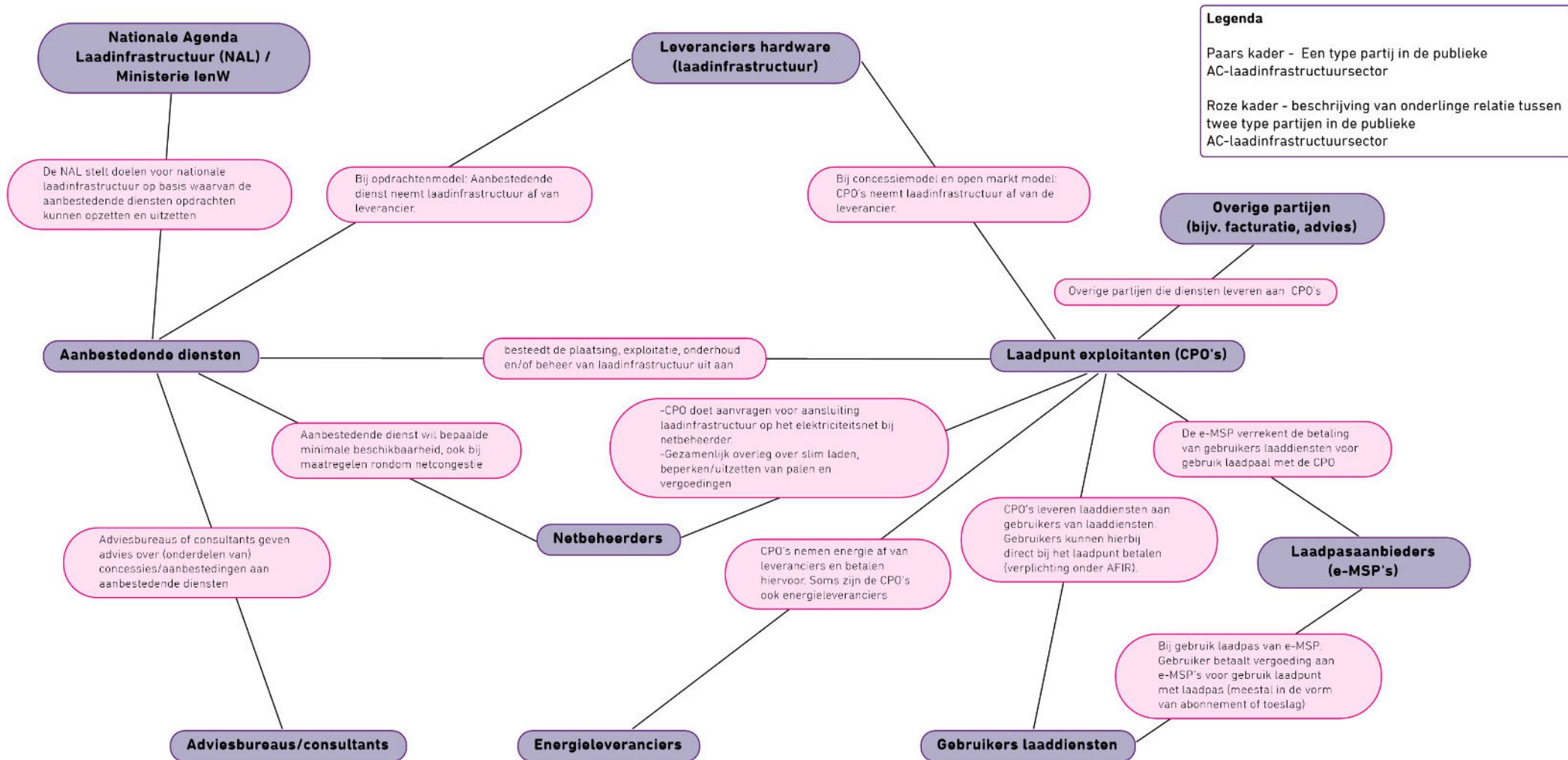
⁴⁴ Zie [Gelijkstroom | Van Dale NEDERLAND](#) (geraadpleegd 7 februari 2025).

Laadpaalexploitant (CPO)	Partij die zorgdraagt voor de plaatsing, exploitatie, beheer en/of onderhoud van laadinfrastructuur. Vaak ook ' <i>Charge Point Operator</i> ' (afgekort: CPO) genoemd.
Laadpasaanbieder (e-MSP)	Dienstverlener die het mogelijk maakt om bij publieke of semipublieke laadinfrastructuur op te laden. Ook wel ' <i>e-Mobility Service Provider</i> ' (afgekort: e-MSP) genoemd.
Laadpunten	Punt waaraan een EV door middel van een stekker kan worden aangesloten op het elektriciteitsnet, meestal op een laadpaal. Laadpalen bevatten doorgaans meerdere laadpunten.
Openmarktmodel ⁴⁵	Partijen die voldoen aan bepaalde eisen van een overheidsinstantie, kunnen met die instantie een standaardovereenkomst met betrekking tot plaatsing, exploitatie en/of onderhoud van laadinfrastructuur afsluiten. Hierna kan de desbetreffende partij in overleg met de gemeente en voor eigen kosten en risico laadinfrastructuur plaatsen, exploiteren, beheer en/of onderhouden. De belangrijkste verschillen met een aanbesteding zijn: - Het initiatief voor de realisatie van laadinfrastructuur ligt bij de markt, niet de gemeente; - Voor elke toewijzing van laadinfrastructuur wordt opnieuw een overeenkomst tot realisatie, exploitatie, beheer en onderhoud ingediend.
Publieke laadinfrastructuur	Laadinfrastructuur die zich in de publieke ruimte bevindt. Tegen betaling kunnen EV's daar worden opgeladen.
Semipublieke laadinfrastructuur	Laadinfrastructuur die zich niet in de openbare ruimte bevinden (zoals in (afgesloten) parkeergarages, op privé- of bedrijfsterreinen en bij tankstations), maar wel voor iedereen met een EV toegankelijk zijn.
Wisselstroom	Een elektrische stroom waarvan periodiek de intensiteit en richting veranderen. ⁴⁶

⁴⁵ Zie [Over visie en beleid - NKL Nederland](#) (geraadpleegd 11 februari 2025).

⁴⁶ Zie [Wisselstroom | Van Dale NEDERLAND](#) (geraadpleegd 7 februari 2025).

Bijlage 2: Diagram partijen en de onderlinge relaties in de publieke AC-laadinfrastructuursector



Figuur 2: Schematische weergave partijen (paarse kaders) en onderlinge relaties (roze kaders) in de publieke AC-laadinfrastructuursector