



# > Naar een motiverende methode

Een analyse van de ontwerpmethodebesluiten elektriciteit-  
en gassysteembeheerders 2027-2031

# Colofon

## Projectteam

Jan-Peter Heida

Projectleider: Robert Hensgens (SiRM) - [Robert.Hensgens@sirm.nl](mailto:Robert.Hensgens@sirm.nl)

## Copyright

Delen van dit rapport mogen gereproduceerd worden met de volgende bronvermelding: SiRM,  
Naar een motiverende methode, Oktober 2025.

## Opdrachtgever

VEMW en Energie-Nederland

## Foto voorblad

Olivier Middendorp

ANP

# Managementsamenvatting

In september 2025 publiceerde de ACM de ontwerpmethodebesluiten voor de systeem-beheerders van elektriciteit en aardgas met de methode voor de tariefregulering voor 2027-2031. De nieuwe methode vormt een grote koerswijziging ten opzichte van tariefregulering van de afgelopen twintig jaar. VEMW en Energie-Nederland vroegen SiRM om de ontwerpmethodebesluiten te analyseren en mogelijke aanscherpingen te geven om de effectiviteit te vergroten.

Volgens de ACM is een nieuwe methode om twee redenen nodig. Ten eerste omdat de huidige methode proactieve investeringen zou ontmoedigen. Daarom vervangt de ACM de huidige ex ante efficiëntieprikkels met ex post efficiëntiechecks. Ten tweede omdat historische kosten geen goede basis meer zouden vormen voor de tarieven, aangezien de energietransitie die kosten sterk verandert. Daarom wil ACM de tarieven baseren op eigen schattingen van de systeembeheerders. De ACM onderscheidt in zijn probleemanalyse niet tussen elektriciteit en aardgas, ondanks aanzienlijke verschillen zoals een grote investeringsopgave versus een afname van de benutting.

Waar de huidige methode vrij sterke prikkels bevat voor kostenefficiëntie, bevat de nieuwe methode daar nauwelijks meer prikkels voor. Ex post toezicht geeft zwakkere efficiëntieprikkels, gelet op de informatie-asymmetrie tussen toezichthouder en gereguleerde onderneming. Bovendien bevat de nieuwe methode geen ex ante sturing op publieke doelen en behoeften van de markt, zoals snellere verzwaring en uitbreiding van de netten.

Binnen de nieuwe filosofie van de ACM, waarbij schattingen van systeembeheerders centraal staan en investeren niet wordt ontmoedigd, is het wél mogelijk om systeembeheerders meer richting te geven en te prikkelen tot goede prestaties. Wij zien vier richtingen voor aanscherping:

- 1 Versterking van de investeringsplancycclus als basis van continue dialoog tussen systeembeheerder, gebruiker en toezichthouder over de prioritering van investeringen;
- 2 Toevoegen van prestatiedoelstellingen voor tijdige realisatie van de netverbouwing en (financiële) mechanismen om prestaties aan te moedigen;
- 3 Meer aandacht voor slim gebruik van het net, onder andere door een beoordelingskader voor de kosten van congestiemanagement en uitgaven aan innovatie;
- 4 Prikkels inbouwen voor kostenbeheersing, bijvoorbeeld door bepaalde kosten (ex ante) te benchmarken, het ex post toetsingskader veel meer ex ante normatief uit te werken en daarbij bijvoorbeeld een dynamische efficiëntieverbetering als standaard te stellen.

Daarnaast stelt meer transparantie van systeembeheerders marktpartijen in staat zelf een beeld te vormen van de prestaties, waarmee ze eventueel signalen aan de ACM kunnen geven. Ook het handelen en de organisatie van de ACM zelf dienen zo transparant mogelijk te zijn.

Gegeven de groeiende gereguleerde activawaarde (GAW), is de WACC een belangrijke factor in de tariefontwikkeling. Mogelijk kunnen enkele parameters die de waarde van de WACC bepalen, worden aangescherpt. De ACM past de nominale WACC toe voor de berekening van de kapitaallasten. Daardoor betalen huidige gebruikers meer dan toekomstige gebruikers, terwijl de volumes groeien door de energietransitie. Een reële WACC past daar beter bij.

# Inhoud

|                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Colofon</b>                                                                                                 | <b>1</b>  |
| <b>Managementsamenvatting</b>                                                                                  | <b>2</b>  |
| <b>1 Aanleiding en conclusie</b>                                                                               | <b>4</b>  |
| 1.1 De ACM heeft recent een nieuwe methode voor tariefregulering gepubliceerd                                  | 4         |
| 1.2 VEMW en Energie-Nederland vroegen SiRM om de methodebesluiten te analyseren                                | 4         |
| 1.3 De methodebesluiten bevatten nauwelijks prikkels en kunnen met behoud van de filosofie worden aangescherpt | 5         |
| <b>2 De voorgestelde methode bevat nauwelijks prikkels en sturing</b>                                          | <b>6</b>  |
| 2.1 De ACM wil met de nieuwe methode investeren aantrekkelijker maken                                          | 6         |
| 2.2 De nieuwe methode geeft überhaupt geen ex ante sturing op doelen                                           | 10        |
| <b>3 Binnen de beoogde filosofie kunnen prikkels en sturing wel worden ingebouwd</b>                           | <b>14</b> |
| 3.1 Sturingsmechanisme voor het prioriteren van investeringen                                                  | 14        |
| 3.2 Prikkels voor het tijdig realiseren van de verbouwing                                                      | 20        |
| 3.3 Prikkels voor systeembeheerders voor slim gebruik en benutting van het net                                 | 22        |
| 3.4 Prikkels voor het beheersen van totale kosten                                                              | 24        |
| <b>4 De transparantie kan worden verbeterd om informatie-asymmetrie te verminderen</b>                         | <b>29</b> |
| 4.1 Transparantie van systeembeheerders stelt marktpartijen in staat zelf een beeld te vormen                  | 29        |
| 4.2 Met transparantie legt de ACM ook zelf verantwoording af                                                   | 31        |
| <b>5 Mogelijk kunnen waarde en toepassing van WACC scherper</b>                                                | <b>33</b> |
| 5.1 Mogelijk kunnen enkele parameters van de WACC worden aangescherpt                                          | 33        |
| 5.2 Een reële WACC doet meer recht aan de energietransitie voor netgebruikers                                  | 35        |

# I Aanleiding en conclusie

## 1.1 De ACM heeft recent een nieuwe methode voor tariefregulering gepubliceerd

In september 2025 heeft de ACM ontwerpmethodebesluiten gepubliceerd voor de regulering van de verschillende netwerken voor elektriciteit en aardgas.<sup>1</sup> Daarin heeft de ACM gekozen voor een hele nieuwe aanpak: van ex ante tariefbepaling op basis van historische kosten met efficiëntieprikkels naar een systeem waarbij systeembeheerders<sup>2</sup> zelf hun kosten mogen schatten en de ACM ex post kan ingrijpen als er tekenen zijn van inefficiëntie. De nieuwe methode is grotendeels hetzelfde voor de elektriciteitsnetten en aardgasnetten en voor zowel de systeembeheerders van de (landelijke) transmissie- als de (regionale) distributienetten.

De belangrijkste reden die de ACM geeft voor de wijziging van de methode is dat er zorg is of de huidige regulering systeembeheerders genoeg aanzet tot (proactief of toekomstgericht) investeren. De ACM geeft aan dat de huidige regulering systeembeheerders mogelijk een prikkel geeft om investeringen uit te stellen. Een tweede reden om de aanpak te veranderen is dat kostenpatronen als gevolg van de energietransitie veranderen, waardoor historische kosten minder geschikt worden om als basis voor de tariefregulering te gebruiken.

De ontwerpmethodebesluiten liggen tot 2 november ter inzage. De ACM neemt de inbreng van belanghebbenden mee bij het vaststellen van de definitieve besluiten. De nieuwe methodebesluiten zijn vanaf 2027 van kracht en gelden voor vijf jaar.

## 1.2 VEMW en Energie-Nederland vroegen SiRM om de methodebesluiten te analyseren

De Vereniging Energie, Milieu en Water (VEMW) en Energie-Nederland hebben vragen en zorgen bij de ontwerpmethodebesluiten. De methode kent sterk verminderde efficiëntieprikkels wat mogelijk tot stijgende kosten leidt. Ook is het de vraag de nieuwe methode de behoefte van de netgebruikers voldoende meeneemt. En bovendien laat de voorgestelde methode, mede door het ex post karakter, nog veel open waardoor vragen bestaan over de effectiviteit ervan.

Tegen deze achtergrond vroegen VEMW en Energie-Nederland ons om de ontwerpmethodebesluiten te analyseren en, binnen de opzet van de nieuwe methode, suggesties te doen voor hoe de effectiviteit kan worden vergroot. De vraag of de overgang naar de nieuwe regulering op zichzelf een verbetering is ten opzichte van de huidige regulering valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zie de overzichtspagina voor de consultatie van de verschillende methodebesluiten: [link](#).

<sup>2</sup> In dit rapport gebruiken we de in de Energiewet geïntroduceerde term 'systeembeheerders', tenzij we specifiek verwijzen naar 'netbeheerders' zoals gebruikelijk onder de Elektriciteits- en Gaswet.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld SiRM (12-8-2024) "Regulering in transitie?"

Het onderzoek gaat in principe over alle methodebesluiten, van zowel elektriciteit als aardgas en van nationale en regionale systeembeheerders. De conclusies en aanbevelingen in deze notitie gelden grotendeels ongeacht het specifieke methodebesluit. Wel ligt de nadruk in deze notitie op het elektriciteitsnet. Daar zijn de uitdagingen het grootst en lijkt ook de grootste reden – *if any* – om de huidige regulering te veranderen.

Het rapport is het resultaat van een kwalitatieve analyse van de methodebesluiten. De conclusies en suggesties zijn gebaseerd op algemene principes uit de reguleringseconomie en zoveel mogelijk onderbouwd met verwijzingen naar relevante literatuur.

### 1.3 De methodebesluiten bevatten nauwelijks prikkels en kunnen met behoud van de filosofie worden aangescherpt

Wij concluderen dat de nieuwe methodebesluiten weinig sturing bieden aan systeembeheerders. Een nieuwe reguleringsfilosofie, waarin op *benchmarking* gebaseerde prikkels voor kostenreductie niet meer het primaire instrument vormen, biedt allerlei mogelijkheden om systeembeheerders *ex ante* aan te sturen op maatschappelijke doelen. Hoewel de primaire opgave voor komend decennium is om elektriciteitsnetten versneld te verzwaren en uit te breiden, ontbreekt sturing op wat er dan precies verwacht wordt.

In deze notitie doen we suggesties om de nieuwe, *ex post* reguleringsfilosofie aan te vullen met veel meer (*ex ante*) sturing. Daarvoor analyseren we in hoofdstuk 2 eerst de ontwerpmethodebesluiten. In hoofdstuk 3 geven we suggesties langs vier thema's: prioriteren van investeringen; sturen op output; prikkels voor slim netgebruik; en beheersen van de kosten. In hoofdstuk 4 bespreken we de ondersteunende rol van meer transparantie bij de tariefregulering. Als laatste bespreken we in hoofdstuk 5 de methode voor de WACC.



## 2 De voorgestelde methode bevat nauwelijks prikkels en sturing

De nieuwe methodebesluiten bevatten alleen nog ex post en geen ex ante efficiëntieprikkels. De ACM wil daarmee investeren aantrekkelijker maken. Echter, ex post toezicht geeft zwakkere efficiëntieprikkels, gelet op de informatie-asymmetrie tussen toezichthouder en gereguleerde onderneming. Bovendien bevatten de nieuwe methodebesluiten, los van prikkels voor kostenefficiëntie, geen ex ante sturing op andere publieke doelen en behoeften van de markt, zoals het versnellen van de verzwaring en uitbreiding van de netten. De ACM onderscheidt in zijn probleemanalyse elektriciteit niet van aardgas ondanks de aanzienlijke verschillen.

### 2.1 De ACM wil met de nieuwe methode investeren aantrekkelijker maken

De huidige tariefregulering voor systeembeheerders is ex-ante regulering met efficiëntieprikkels, waarbij de tarieven voor een volgende reguleringsperiode gebaseerd zijn op de historische kosten. Bij de regionale netbeheerders wordt de efficiëntieprikkel gevormd door maatstafconcurrentie, bij TenneT en GTS vooral door een dynamische efficiëntieprikkel (frontier shift van jaarlijks 0,5% voor TenneT en 0,4% voor GTS) sinds statische efficiëntie geen onderdeel meer is van de methode omdat de Europese benchmark niet meer wordt meegenomen.<sup>4</sup>

De ACM constateert dat de energietransitie leidt tot meer onvoorspelbare kostenontwikkeling, waardoor historische kosten niet langer de basis kunnen vormen voor ex ante regulering. Bovendien zou de huidige regulering te veel prikkelen tot korte termijn kostenefficiëntie en investeren in netuitbreiding ontmoedigen.

#### 2.1.1 Ex ante regulering op basis van historische kosten wordt vervangen door schattingen systeembeheerders met ex post efficiëntiechecks

Historische kosten vormen volgens de ACM geen goede basis meer voor toekomstige tarieven: de kostenontwikkeling is immers niet meer stabiel als gevolg van de energietransitie. De ACM zegt hierover (r21<sup>5</sup>):

---

<sup>4</sup> Zie gewijzigde methodebesluiten 2022-2026 TenneT, GTS, regionale netbeheerders (21-12-2023)

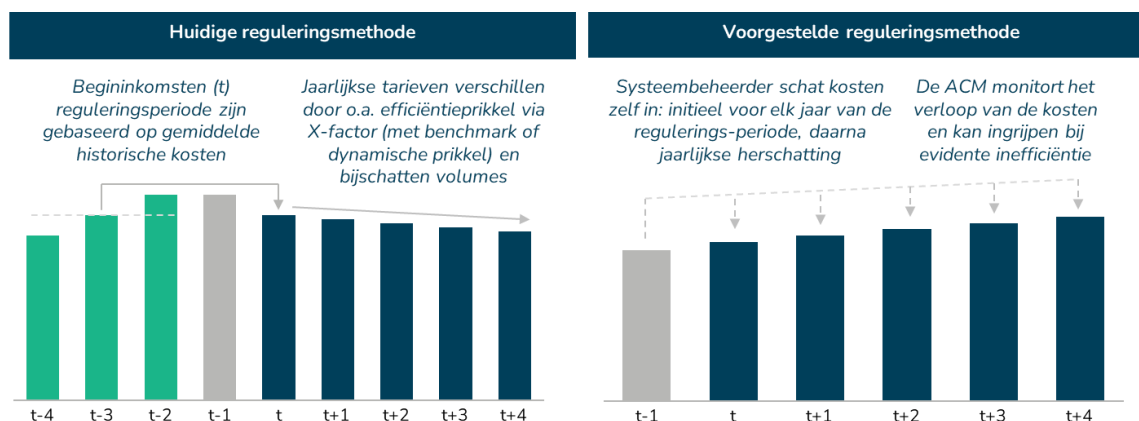
<sup>5</sup> Kleine r gevolgd door nummer verwijst naar het randnummer in het ontwerpmethodebesluit voor TenneT op land tenzij anders vermeld.

*“Door de onvoorspelbare kostenontwikkelingen die de energietransitie meebrengt, zijn historische kosten steeds minder representatief voor toekomstige kosten. Dat impliceert dat als de vorige methode ook de komende jaren gebruikt zou worden, toegestane inkomsten in toenemende mate achteraf gecorrigeerd zouden moeten worden. Daar is die methode echter niet goed op toegerust. De nieuwe kostengebaseerde methode is dat, zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, wél.”*

Om deze reden zijn de gereguleerde kosten niet meer gebaseerd op de historische kosten, maar op eigen schattingen van de systeembeheerders, zowel voorafgaand aan de reguleringsperiode, als via jaarlijkse herschattingen binnen de reguleringsperiode.

De (kosten)efficiëntie van systeembeheerders wordt in het nieuwe systeem niet meer ex ante geprikkeld, maar ex post gecontroleerd via efficiëntie checks. De ACM neemt de schattingen in beginsel over. Ook eventuele afwijkingen van die schattingen, bijvoorbeeld kosten die toch hoger blijken dan geschat, worden in beginsel vergoed via de tarieven.

Gedurende de reguleringsperiode monitort de ACM de kosten en bedrijfsprocessen. De ACM heeft een onderzoek- en interventiebevoegdheid: bij signalen van inefficiëntie een onderzoek openen en eventueel een verbeterplan opleggen. Als (evidente) inefficiënties zijn vastgesteld, kan de ACM uiteindelijk dwingen tot een neerwaartse tariefcorrectie. Figuur 1 is een schematische vergelijking van de huidige en de voorgestelde methode.



Figuur 1: In de nieuwe methode schat de systeembeheerder zelf de kosten in

De methodebesluiten bevatten een aantal criteria die de ACM gaat gebruiken om het handelen van een systeembeheerder te beoordelen en te bepalen of een interventie gewenst is (r228):

- 1 Controle en beheersing;
- 2 Tijdigheid en aanpassingsvermogen;
- 3 Streven tot efficiëntie; en
- 4 Samenwerking.

Aangevuld met criteria voor inkoop, aanbesteden en beheer:

- 1 Inkoop- en aanbestedingscriteria;
- 2 Efficiënte uitvoering van (investerings-)projecten en -programma's; en
- 3 Assetmanagement en onderhoud van assets.



### 2.1.2 De nieuwe methode ontmoedigt volgens de ACM niet langer investeringen

De afgelopen jaren is er, in Nederland en in het buitenland, veel discussie geweest of de huidige regulering voldoende zou aanzetten tot (proactief of toekomstgericht) investeren.<sup>6</sup> Met name de maatstafconcurrentie bij de regionale netbeheerders stuurt sterk op het behalen van benutting van het net: als investeringen in het net worden gedaan, zonder dat dat net wordt gebruikt, staat er geen omzet tegenover. Dat kan ertoe leiden dat systeembeheerders investeringen uitstellen als niet duidelijk genoeg is of ze voldoende zullen worden benut.

Proactief of toekomstgericht investeren is wél gewenst: de energietransitie vraagt een ongekend grote verbouwing van het elektriciteitsnet in de vorm van verzwaringen en uitbreidingen. De investeringen kunnen tot 2045 oplopen tot ~€250 miljard en er ligt een grote uitvoeringsopgave.<sup>7</sup> De kosten van vertraging van deze verbouwing zijn waarschijnlijk groot, zowel in termen van het (niet of te laat) realiseren van de klimaatdoelen, als in de vorm van economische schade door netcongestie.<sup>8</sup> Er zijn grote onzekerheden, systeembeheerders moeten ondanks die onzekerheden toekomstgericht kunnen investeren.

De belangrijkste reden voor de ACM om voor andere regulering te kiezen, is dat systeembeheerders de ruimte moeten krijgen om toekomstgerichte investeringen te doen. De ACM zegt daarover:<sup>9</sup>

*“De ACM kiest voor een reguleringsmethode die ruim baan geeft aan de noodzakelijke investeringen in de elektriciteitsnetten én de flexibiliteit geeft om in te kunnen spelen op de onzekerheden over de kostenontwikkeling van de elektriciteits- en gasnetten tijdens de energietransitie.” (introductie, p.4.); en:*

*“De investeringsopgave vanwege de energietransitie vraagt om een reguleringsmethode die niet alleen oog heeft voor kostenefficiëntie van de systeembeheerders op relatief korte termijn, maar ook voor hun effectiviteit op de langere termijn. Te veel focus op kostenefficiëntie op de korte termijn kan immers ten koste gaan van de effectiviteit van een systeembeheerder op de lange termijn, omdat het investeringen en innovatie in de weg kan staan. [...] Cruciaal is dat de manier waarop de regulering aanzet tot kostenefficiëntie, op geen enkele manier investeringen ontmoedigt.” (r10)*

De nieuwe filosofie is dat systeembeheerders er niet meer op worden afgerekend of hun netten worden gebruikt: in principe mag de systeembeheerder de gehele kosten in de tarieven verwerken. Ook als volumes later mee- of tegenvallen mag dit ex post worden verrekend. Daardoor neemt het risico van investeren af, zo is het idee.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Europese Commissie (2-6-2025) “Guidance on anticipatory investments for developing forward-looking electricity networks”; Hensgens et al (2021) *Energietransitie vergt aanpassing van regulering netbeheerders*.

<sup>7</sup> Strategy& (16-12-2024) “Financiële impact energietransitie voor netbeheerders (FIEN+) en SiRM (16-9-2025) “Onderzoek naar de mogelijkheden om netkosten anders te verdelen over de tijd”.

<sup>8</sup> Ecorys (29-4-2025) “Maatschappelijke kostprijs van netcongestie”

<sup>9</sup> Zie ook randnummer 22.

### 2.1.3 De ACM maakt in zijn methode geen onderscheid tussen elektriciteit en aardgas

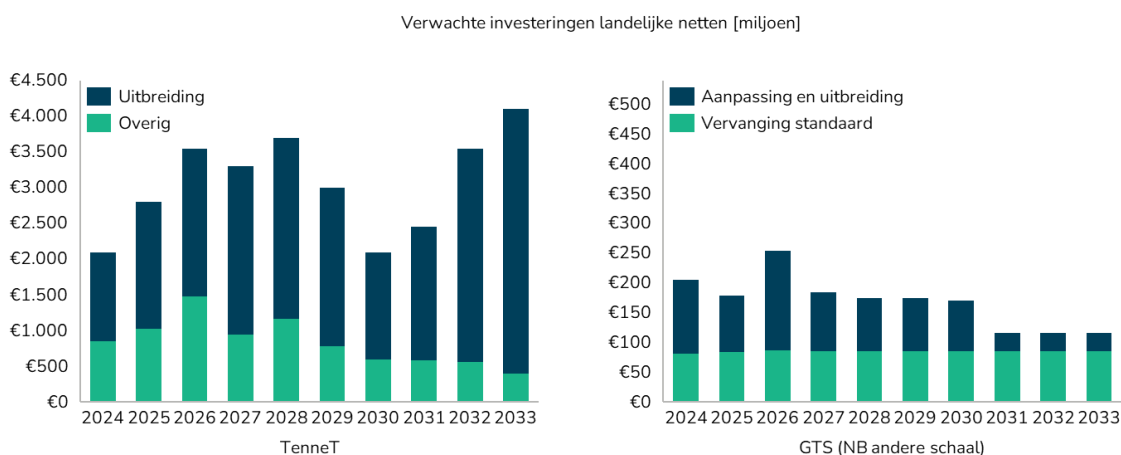
De ACM maakt in zijn probleemanalyse enig onderscheid tussen elektriciteit en aardgas, maar niet in de voorgestelde methode. In de probleemanalyse stelt de ACM over aardgas:

*“Voor het gasnet levert het uitfasen van gas de belangrijkste uitdaging op. Door uitfasering loopt het aantal gebruikers van de gasnetten terug. Hoe snel de uitfasering van gas zich zal voltrekken is onduidelijk en hangt mede af van (geo)politieke ontwikkelingen. Daarnaast kan de snelheid waarmee men overstapt op hernieuwbare energiebronnen sterk verschillen tussen de verzorgingsgebieden van de diverse distributiesysteembeheerders. Hoe de kosten van de gasnetten zich ontwikkelen is daarom onvoorspelbaar “(r3)*

De ACM kiest ervoor om de nieuwe methode gelijk toe te passen bij zowel de transportnetten voor elektriciteit als voor aardgas. De methodebesluiten zijn dan ook grotendeels hetzelfde, ongeacht of zij over TenneT of GTS, dan wel over de regionale netten voor elektriciteit of aardgas gaan.

Echter, het stimuleren van investeringen in netten met onzekere benutting speelt niet bij aardgas. Bij aardgas is eerder sprake van de omgekeerde uitdaging, namelijk een geleidelijke onderbenutting. Als illustratie, vergeleken we de verwachte investeringen en volumeontwikkeling van de landelijke aardgas- en elektriciteitsnetten (Figuur 2). We zien een tegengestelde beweging.

De methodebesluiten voor gassysteembeheerders bevatten geen analyse van waarom de huidige tariefregulering specifiek voor de aardgasnetten niet meer wenselijk zou zijn, en, mocht dat zo zijn, waarom dan dezelfde methode als voor het elektriciteitsnet het meest passend is.



Figuur 2. Groeiende investeringen in uitbreiding van het landelijke elektriciteitsnet, versus dalende investeringen (en voornamelijk ter vervanging) in het landelijk gasnet Bron: Investeringsplannen 2024-2033 TenneT en GTS. Gerapporteerde categorieën zijn niet exact gelijk. Bij GTS is groen enkel standaard vervanging, bij TenneT bevat het ook aanpassingen.

## 2.2 De nieuwe methode geeft überhaupt geen ex ante sturing op doelen

De voorgestelde methode neemt de negatieve prikkel voor proactieve investeringen, die mogelijk in de huidige methode aanwezig is, weliswaar weg, maar bevat überhaupt geen of nauwelijks ex ante prikkels voor systeembeheerders om in de verwachte behoefte van de markt te voldoen. De markt verwacht meer dan enkel het beheersen van de totale kosten (kostenefficiëntie). Daarnaast is namelijk ook het optimaal alloceren en aanwenden van de schaarse investerings- en uitvoeringskracht van cruciaal belang voor netgebruikers. De overheid ziet dit bovendien als publieke doelen die nodig zijn om Nederland te verduurzamen en om de gestelde doelen voor CO<sub>2</sub>-uitstoot te behalen.

### 2.2.1 Ex post handhaving biedt zwakke prikkels voor kostenefficiëntie

Zoals de ACM zelf ook aangeeft, betekent de nieuwe methode een overgang van ex ante *price cap* regulering, met relatief sterke efficiëntieprikkels, naar een van kosten plus, met veel minder sterke prikkels en ex post toezicht.

Tarieven voor gereguleerde netten dienen te worden gebaseerd op efficiënte kosten. Met ex post regulering wordt eventuele evidente efficiëntie, als het al gevonden en bewezen kan worden, pas achteraf vastgesteld waarna de tarieven worden aangepast. Tot die tijd betalen netgebruikers dus te veel. Er is een gerede kans dat dit een periode van meerdere jaren beslaat.

#### Evidente inefficiëntie is waarschijnlijk moeilijk te vinden en te bewijzen

De ACM vertrouwt erop dat het via monitoring van kosten en bedrijfsprocessen inefficiënties kan identificeren en adresseren.<sup>10</sup> Echter, het controleren, duiden en beoordelen van de *inputs* van gereguleerde bedrijven is notoir gecompliceerd vanwege de grote informatie-asymmetrie tussen de systeembeheerder en de toezichthouder.<sup>11</sup> De ACM leunt dan ook op verzameling van signalen uit diverse bronnen. Het is maar de vraag of die bronnen daadwerkelijke voldoende informatie kunnen geven. Ook is nog niet duidelijk of de ACM voldoende onderzoekscapaciteit heeft om in de praktijk alle relevante signalen zorgvuldig te verwerken.

Vooralsnog oogt de ex post beoordelingsmethode vrij generiek en weinig uitgewerkt: er is weliswaar een monitoringskader met enkele relevante kostenposten en outputindicatoren, maar onderbouwde referentiewaarden daarvoor lijken te ontbreken. Dit maakt het nog moeilijker voor de ACM om inefficiëntie te bewijzen.

Bovendien zal de ACM, om evidente inefficiëntie aan te tonen, moeten oordelen over details van de bedrijfsvoering van systeembeheerders. Het is zeer de vraag of de ACM daartoe in staat is, en of ze daarvoor eventueel ingehuurde experts goed kan aansturen. Zo geeft de ACM zelf een fictief voorbeeld van een tussenstation dat te laat is opgeleverd omdat er geen goed grondonderzoek

<sup>10</sup> Methodebesluiten §2.4

<sup>11</sup> M. Mulder (2022), "Regulation of Energy Markets -Economic mechanisms and policy evaluation" en P. Joskow (21-1-2006), "Incentive regulation in theory and practice: Electricity distribution and transmission networks".

gedaan was.<sup>12</sup> Het vergt een oordeel van de ACM of een systeembeheerder de ondergrond voldoende in kaart brengt.

Bovenstaande gaat over inefficiëntie die in theorie voor de ACM observeerbaar is. Omdat een prikkel tot steeds efficiënter werken ontbreekt, zal het management van de systeembeheerder mogelijk minder tijd en (financiële) middelen investeren in efficiëntieverbetering dan gewenst. Nog niet bekende manieren om de efficiëntie te verbeteren komen dus niet aan het licht.<sup>13</sup>

### **Ex post toezicht gaat gepaard met vertraging**

De ex post handhaving kent waarschijnlijk een sterke vertraging. De ACM schetst een proces van vijf stappen:<sup>14</sup>

- 4 verzamelen en prioriteren signalen,
- 5 nader onderzoek,
- 6 verbeterplan,
- 7 verbetertraject, en
- 8 lagere inkomsten vaststellen.

De ACM heeft niet aangegeven hoe lang deze stappen mogen duren. Dit houdt in dat verbeteringen om eventuele evidente inefficiënties op te heffen wellicht jaren op zich laten wachten. De tarieven worden bovendien pas bijgesteld naar efficiënte kosten na start van de uitvoering van een goedgekeurd verbeterplan, of na ingrijpen van de ACM bij een afgekeurd verbeterplan. Waarschijnlijk kan een systeembeheerder ook nog bezwaar en beroep tegen een dergelijk besluit aantekenen.

Het kan dus lang duren voordat evidente efficiëntie, als het al gevonden wordt, onherroepelijk is vastgesteld en leidt tot verbeteringen en tariefverlaging. Een systeembeheerder ondervindt gedurende die periode dus geen schade van inefficiënt handelen. Pas een tijd na de ontdekking daarvan door de ACM, worden tarieven bijgesteld. Eventuele verlaging van de toegestane inkomsten door de ACM zou terugwerkende kracht moeten hebben om dat te herstellen. Bovendien worden de partijen die schade hebben geleden door het evident inefficiënt handelen – de tariefbetalers uit het verleden – niet gecompenseerd onder de voorgestelde methode.

### **2.2.2 Er zijn ook nauwelijks prikkels voor andere doelen dan kostenefficiëntie**

Mogelijk heeft kostenefficiëntie nu minder prioriteit dan voorheen: na jaren van relatieve steady state netwerken, waarin de focus lag op efficiëntieverbetering, is nu behoefte aan het versneld realiseren van de verzwaring en uitbreiding van de netwerken.<sup>15</sup> Omdat de kosten van vertraging hoog zijn, zowel in termen van het niet realiseren van de klimaatdoelen als de economische schade door netcongestie, verschuift de focus naar het versneld uitbreiden en verzwaren van het net, zodat systeembeheerders kunnen blijven voldoen aan hun plicht om gebruikers aan te sluiten en transportcapaciteit te bieden.

<sup>12</sup> ACM (10-6-2025) "Presentatie 7e klankbordgroep REG2027", dia 38

<sup>13</sup> J. Tirole (8-12-2014) "Market Failures and Public Policy – Nobel prize lecture".

<sup>14</sup> Methodebesluiten §7.4.2 en zevende klankbordgroep (10 juni 2025).

<sup>15</sup> Pollitt, M., Covatariu, A. and Duma, D. (2024), "Towards a More Dynamic Regulation for Energy Networks", Centre on Regulation in Europe (CERRE)

Ex ante prikkels kunnen ook bijdragen als het versneld uitbreiden en verzwaren het primaire publieke doel is. De nieuwe methode haalt een eventuele *barrière* voor proactief investeren weliswaar weg, maar dat betekent nog niet dat het daardoor ook prikkelt tot het tijdig doen van de juiste investeringen. De methodebesluiten bieden ruimte om te investeren, omdat de risico's bij die investeringen worden gereduceerd, maar een duidelijke richting van wat dan precies verwacht wordt van systeembeheerders ontbreekt. Dit resulteert in een risico voor netgebruikers in termen van beschikbare capaciteit en hoogte van tarieven.

Er zijn of worden bijvoorbeeld geen prestatie-indicatoren geformuleerd, zoals over aantallen te realiseren aansluitingen of het management van de wachtrij voor aansluitingen. Er zijn ook geen prikkels ingebouwd om de systeembeheerders te belonen voor goede prestaties op dergelijke punten. Het verdient de aanbeveling om die doelen wél te expliciteren en waar mogelijk ook ex ante prikkels te introduceren.

### 2.2.3 Een reflectie op de inbedding van de methodebesluiten in de bredere ordening ontbreekt

Een methodebesluit staat niet op zichzelf, maar is ingebed in een bredere ordening met verschillende taken en rollen voor de stakeholders. In die bredere ordening:

- hebben gebruikers van het net recht op een aansluiting met voldoende capaciteit, en zijn zij (via vertegenwoordigers) betrokken bij de regulering en betalen zij uiteindelijk de tarieven,
- voeren systeembeheerders hun wettelijke taak om de netten te beheren en gebruikers aan te sluiten uit,
- stuurt de ACM naast de tariefregulering ook met investeringsplannen, technische codes en toezicht op kwaliteit, en
- bepaalt KGG de beleidsmatige uitgangspunten.

Als reden voor geheel nieuwe methodebesluiten voert de ACM aan dat de situatie, van met name het elektriciteitsnet, is veranderd: van het efficiënt onderhouden van een stabiel netwerk naar het versneld realiseren van netverzwaringen en -uitbreidingen. De ACM lijkt impliciet aan te nemen dat de rol van methodebesluiten in de ordening fundamenteel gelijk blijft. De tariefregulering lijkt er in deze visie alleen voor om te zorgen dat gebruikers niet te veel betalen, gegeven de investeringen van de systeembeheerders, waarbij de regulering investeringen hoogstens niet in de weg mag zitten. Investeringsplannen vormen nu alleen zo'n grote drijver van de totale kosten<sup>16</sup>, dat het logisch is om de investeringsplannen een bepalende rol te geven in de methodebesluiten.

Ook de samenhang met andere delen van de regulering roept vragen op. Het is en blijft de wettelijke taak van systeembeheerders om gebruikers te voorzien van een aansluiting en transportcapaciteit. Netcongestie zet die taak zwaar onder druk. Vanuit de gebruikers van het net is er behoefte aan een effectieve aanpak en een reëel tijdspad. De vraag is of de methodebesluiten daaraan kunnen bijdragen, bijvoorbeeld door daar doelen en prestatieafspraken aan toe te voegen, en of prikkels in de methodebesluiten bijvoorbeeld de

<sup>16</sup> In Strategy& (2024) *Financiële impact energietransitie voor netbeheerders* wordt het als volgt geformuleerd: *de groot-schalige investeringen zullen leiden tot hogere netbeheerkosten voor elektriciteit, resulterend in een jaarlijkse reële tariefstijging voor eindgebruikers van 4,8% tot 6,7% (in 2040 212%-283% van huidige tarieven). Dit betekent ca. een verdubbeling tot verdrievoudiging van de tarieven over deze periode.*

Landelijke Aanpak Netcongestie kunnen versterken door een koppeling te maken met de financiële beoordeling van de tarieven. Zo ja hoe, en zo nee, waarom niet?

In de secties hierna schetsen we suggesties hoe de ontwerpmethode kan worden aangescherpt met (ex ante) prikkels en mechanismen om systeembeheerders aan te zetten tot investeringen, netbenutting en efficiënt werken.



### 3 Binnen de beoogde filosofie kunnen prikkels en sturing wel worden ingebouwd

Ook binnen de nieuwe filosofie van de ACM, met minder benchmarken en zonder prikkel op benutting, kan de ACM systeembeheerders prikkelen tot goede prestaties. De nieuwe methode opent daartoe mogelijkheden, zoals met versterking van de investeringsplancycclus als basis van continue dialoog tussen systeembeheerder, gebruiker en toezichthouder over de prioritering van investeringen. De ACM kan outputdoelstellingen formuleren voor tijdige realisatie van de netverbouwing en de systeembeheerders meer sturing geven bij congestiemanagement. Ook op het gebied van prikkels voor kostenbeheersing is veel meer mogelijk, van meer gedetailleerde ex ante uitwerking van de ex post toets, tot aan het benchmarken van bepaalde kostenposten (hybride regulering).

De beoogde aanpak van de ACM – kosten plus regulering om investeringen te stimuleren met ex-post toezicht op efficiëntie – kan worden aangevuld met prikkels voor het prioriteren van investeringen (§3.1), het tijdig realiseren van de verbouwing van de energie-infrastructuur (§3.2), slim gebruik en benutting van bestaande netten (§3.3) en het beheersen van de totale kosten (§3.4).

#### 3.1 Sturingsmechanisme voor het prioriteren van investeringen

De ACM gaat er van uit dat vrijwel alle investeringen die systeembeheerders kunnen doen, maatschappelijk gewenst zijn. Zij stelt zelf (r11):

*“De ACM acht het daarom zeer onwaarschijnlijk dat de nieuwe regulering tot maatschappelijk ongewenste investeringen leidt.”*

Dit lijkt niet toegespitst op het gasnet dat afgebouwd moet worden, en voor het elektriciteitsnet gaat deze uitspraak voorbij aan het feit dat niet alle investeringen even wenselijk zijn.<sup>17</sup> Juist omdat er beperkte menskracht, middelen en geld zijn, terwijl er veel moet worden geïnvesteerd, zijn tempo en prioritering van investeringen belangrijk. De methodebesluiten bevatten geen mechanisme om investeringen te prioriteren.

De ACM ziet de investeringsplannen als reguleringsinstrument náást de tariefregulering, terwijl de toekomstige tarieven grotendeels worden bepaald door de realisatie van de

<sup>17</sup> Randnummer 11 staat in Hoofdstuk 2 “Waarom de ACM voor een nieuwe reguleringsmethode kiest” wat voor alle vijf methodebesluiten gelijk is.

investeringsplannen.<sup>18</sup> Wij stellen dan ook voor om de investeringsplannen juist te zien als inherent onderdeel van de tariefregulering. Dat dwingt tot aanscherping van de inhoud van de investeringsplannen en van het proces waarmee die tot stand komen. Dat kan door de prioritering van projecten in de investeringsplannen nader te expliciteren (§3.1.1). De investeringsplannen dienen daarvoor gebaseerd te worden op realistische scenario's die samenhangen met behoefte van de markt en beleid en met de juiste tijdshorizon (§3.1.2). De investeringsplannen dienen ook inzicht te bieden in alternatieven als omstandigheden veranderen (§3.1.3). De ACM dient de investeringsplannen vanwege hun grote belang voor netuitbreiding en tarieven zowel procesmatig, als inhoudelijk te toetsen op zorgvuldigheid en realiteitsgehalte, mede gelet op wat in de praktijk haalbaar is (§3.1.4). Strakkere regie op de investeringsplannen maakt ze instrumenteel om te prikkelen tot tijdig realiseren van de benodigde investeringen (§3.1.5), de reden voor introductie van de nieuwe methode.

Met betrekking tot het aardgasnet, is juist de fasering en planning van de afbouw van het net belangrijk. Met een andere invalshoek zijn onze adviezen voor het elektriciteitsnet, ook voor aardgas belangrijk, mocht de ACM vasthouden aan een gelijke reguleringsmethode (§3.1.6).

Gegeven de vele uiteenlopende belangen en spanning tussen politieke ambities en haalbaarheid zal dit een moeilijk proces blijven. Maar gedegen, realistische investeringsplannen zijn nodig om de uitbreiding van het elektriciteitsnet en de inkrimping van het aardgasnet in goede banen te leiden, efficiënt uit te voeren en toekomstige *stranded assets* te voorkomen. Het proces waarmee de ACM, met inbreng van netgebruikers en systeembeheerders, de investeringsplannen vaststelt, levert inzichten uit de praktijk waarmee het energiebeleid aangescherpt kan worden.

### 3.1.1 Scherp prioritering van benodigde investeringen aan

Bij de totstandkoming van de investeringsplannen worden investeringen in principe al geprioriteerd. Investeringsplannen die uit het (p)MIEK-proces voortkomen worden met prioriteit opgenomen in de investeringsplannen van de systeembeheerders. Onderdeel van het (p)MIEK-proces is dat (vertegenwoordigers van) netgebruikers waaronder VEMW en Energie-Nederland input kunnen leveren, bijvoorbeeld via het Nationaal Programma Verduurzaming Energie. De (p)MIEKs worden mede gebaseerd op de Regionale en Cluster Energiestrategieën (RES en CES).

Daarbij is het wel nodig dat het (p)MIEK-traject zelf strakker prioriteert en de noodzakelijke keuzes durft te maken. Zo bleek uit een evaluatie dat te veel projecten een prioritaire status krijgen, waardoor uiteindelijk het effect van prioriteren niet behaald wordt.<sup>19</sup> Scherpere prioritering kan door alle projecten met het predicaat 'prioriteit' te ordenen naar hun mate van prioriteit, zodat er een volgorde van projecten van hoogste tot laagste prioriteit is. Overigens is het wel van belang dat alle bij het MIEK betrokken partijen op de hoogte zijn dat hun werk input

<sup>18</sup> (r37): "Het vaststellen van de inkomsten en tarieven van transmissie- en distributiesysteembeheerders is onderdeel van de regulering van deze systeembeheerders. De ACM reguleert de systeembeheerders ook met andere middelen. [...] Daarnaast toetst de ACM tweejaarlijks de investeringsplannen en kwaliteitsplannen van de transmissie- en distributiesysteembeheerders [...]"

<sup>19</sup> Ministerie van Klimaat en Groene Groei (20-3-2025), "MIEK-Handleiding 2025"

levert voor de investeringsplannen, wat eerder niet het geval bleek te zijn.<sup>20</sup> Dit is een taak voor KGG die het MIEK-proces regisseert.

De output van het MIEK-proces is input voor de investeringsplannen van de systeembeheerders. Zij kunnen de MIEK-prioritering niet eenvoudig één-op-één overnemen omdat zij rekening moeten houden met de effecten op het systeem als geheel. Een investering voor prioriteit A kan elders in het systeem weer problemen opleveren, waardoor het toch beter is om met prioriteit B te beginnen. De manier waarop systeembeheerders omgaan met het MIEK blijkt te verschillen. Volgens de Handleiding MIEK: *“De exacte methodiek van de opbouw van de investeringsplannen en het prioriteren verschillen per netbeheerder.”*<sup>21</sup> De ACM zou de systeembeheerders een leidraad of kader voor de manier van prioriteren kunnen geven. Nu de maatstafconcurrentie is weggefallen, kan de werkwijze van netbeheerders meer geharmoniseerd worden.

Dergelijke prioritering, inclusief die van de overige investeringen, dienen duidelijk te worden opgenomen in de investeringsplannen. Door vervolgens toe te zien op de uitvoering van de investeringsplannen, wordt de prioritering ook daadwerkelijk gerealiseerd. Inhoudelijke toetsing en toezicht op de uitvoering van de investeringsplannen door de ACM kan ook een impuls geven om het MIEK-proces aan te scherpen.

### 3.1.2 Baseer de investeringsplannen op door de ACM vastgestelde scenario's

Om een goed te kunnen inschatten welke investeringen de meeste waarde toevoegen, is het nodig om te begrijpen welke vraag naar transportcapaciteit zij bedienen. De systeembeheerders gebruiken voor hun investeringsplannen vier scenario's voor elektriciteitsverbruik en verdeling daarvan over sectoren. Zij baseren zich daarbij op verwachtingen van hunzelf en die ze onder hun klanten verzamelen. Deze scenario's van Netbeheer Nederland zijn nu niet expliciet gekoppeld aan beleid van KGG, en worden slechts impliciet (en voornamelijk procesmatig) getoetst door de ACM. Belanghebbenden worden weliswaar ingelicht en kunnen hun visie geven, maar wat daarmee gedaan wordt is onduidelijk. Er is nu geen formele rol voor belanghebbenden in het opstellen van de scenario's.

Volgens de memorie van toelichting van de nieuwe Energiewet doet de minister van KGG een *“..onderzoek of een ontwerp investeringsplan voldoende rekenschap geeft van «het nationale energie- en klimaatplan»”* voor de plannen van TenneT en GTS. Daarbij dient KGG dus ook een beschouwing te geven over de scenario's waar de systeembeheerders mee werken. De beleidsdoelen voor bijvoorbeeld wind op zee, (groene) waterstofproductie, kerncentrales, et cetera, en de manier waarop de markt daar gebruik van maakt, bepalen mede het benodigde tempo en hoeveelheid investeringen in het elektriciteitsnet, en afbouw van het aardgasnet. De investeringsplannen zullen zich daartoe moeten verhouden. Het is vervolgens aan de ACM om bij het toetsen van de investeringsplannen (zie §3.1.4) rekening te houden met de bevindingen van het onderzoek van KGG hierover.

De ACM doet in haar beoordeling van de investeringsplannen geen expliciete uitspraken over de gehanteerde scenario's (de ACM toetst sowieso voornamelijk procesmatig). Toevoegen van een

<sup>20</sup> TNO (28-11-2023), “Reflectie op de provinciale Meerjarenprogramma's Infrastructuur Energie en Klimaat 1.0”

<sup>21</sup> Ministerie van Klimaat en Groene Groei (20-3-2025), “MIEK-Handleiding 2025”

stap waarin de scenario's voorafgaand aan en separaat van de investeringsplannen worden getoetst, verschaft helderheid en geeft een bredere basis voor de scenario's dan enkel de systeembeheerders. Deze aanpak wordt in Duitsland gebruikt, waarbij de Bundesnetzagentur de scenario's vaststelt.<sup>22</sup> Die scenario's worden wel aangedragen door de gezamenlijke systeembeheerders. De Bundesnetzagentur consulteert (vertegenwoordigers van) gebruikers van de netten over een concept. Vervolgens werken de systeembeheerders hun Netzentwicklungsplan uit op basis van de vastgestelde scenario's.

De scenario's, die mede de investeringen bepalen, moeten uiteraard realistisch zijn. Daarvoor zou de ACM in een beoordeling zoals hierboven beschreven, ook de inzichten in de Klimaat- en Energieverkenningen mee kunnen nemen. In het KEV neemt het PBL prognoses op voor de komende jaren die uitgaan van realistische ontwikkelingen. De afgelopen jaren bleef de daadwerkelijke groei van het elektriciteitsgebruik steeds achter bij de verwachtingen. De scenario's moeten ver genoeg vooruitkijken om het net te kunnen plannen, maar juist voor de eerste jaren ook rekening houden met de realiteit. Ook omdat systeembeheerders deze scenario's gebruiken voor congestieonderzoeken (zie §3.3.1).

Het verdient de aanbeveling de (vertegenwoordigers van) gebruikers van het net formeel te betrekken bij de scenario-ontwikkeling met waarborgen dat hun zienswijze zorgvuldig wordt verwerkt. Dat kan bijvoorbeeld in een consultatie door de ACM zoals ook in Duitsland gebruikelijk is. We verwachten dat dit bijdraagt aan realistischere scenario's omdat het perspectief van de marktpartijen wordt ingebracht.

Met een proces zoals hierboven geschetst, wordt de scenariovorming voor de investeringsplannen niet meer enkel door de systeembeheerders gedaan. Dit versterkt het toezicht op de investeringsplannen en op de tariefontwikkeling. Bovendien kunnen de bevindingen in dit traject het beleid van KGG weer voeden met inzichten over de praktische haalbaarheid.

### 3.1.3 Creëer meer inzicht met alternatieve investeringsplannen per scenario

De investeringsplannen bevatten weliswaar vier vraagscenario's, maar slechts één investeringsplan. Het ligt voor de hand om te laten zien welke investeringen in welke scenario's nodig zijn, en waarom een systeembeheerder voor een bepaalde (combinatie van) scenario's kiest om de investeringen op te baseren. Uiteraard hebben specifieke systeembeheerders daarbij wel de ruimte nodig om hun scenario's naar lokale omstandigheden aan te passen, zonder de samenhang met het geheel uit het oog te verliezen. Met koppeling van investeringen aan (lokale) scenario's, worden de keuzes van systeembeheerders inzichtelijker. Dat geeft partijen meer context voor hun eventuele reactie op de consultatieversie van de investeringsplannen. Bovendien kan de ACM die inzichten meenemen in haar toezicht op doelmatigheid en doeltreffendheid van de besluiten van de systeembeheerders gedurende de reguleringsperiode.

<sup>22</sup> Bundesnetzagentur (April 2025), "NETZENTWICKLUNG STROMÜBERTRAGUNGSNETZ des Szeniorahmens für den Netzentwicklungsplan Strom 2025-2037/2045"

### 3.1.4 Toets de investeringsplannen ook inhoudelijk vanwege het grote belang

Investeringsplannen bepalen grotendeels de toekomstige tarieven. De toetsing van die plannen is dus belangrijk. Daarover stelt de ACM zelf (r38):

*“De ACM beoordeelt of de systeembeheerder in redelijkheid tot dit plan heeft kunnen komen.”*

Wij raden aan om die procesmatige toetsing aan te scherpen en om de plannen ook inhoudelijk te toetsen. Zowel de procesmatige als inhoudelijke toetsing kan versterkt worden met een formele rol van (vertegenwoordiging van) gebruikers van de netten.

#### Procesmatige toetsing versterken

De ACM toetst in ieder geval het proces. De ervaringen van de afgelopen jaren zijn dat verbeteringen, die volgens de ACM moeten worden doorgevoerd, lang op zich laten wachten. In 2020, 2022 en 2024 was de ACM niet tevreden over het proces waarmee de investeringsplannen tot stand kwamen, vooral over navolgbaarheid en timing van de investeringen.<sup>23</sup> De door de ACM geëiste verbeteringen worden steeds pas in de volgende investeringsplannen doorgevoerd en laten dus twee jaar op zich wachten. We raden de ACM aan om verbeteringen sneller af te dwingen, zodat de verbeterde versies input kunnen leveren voor tariefregulering en bijbehorende monitoring, en vooral zodat gebruikers er ook snel iets aan hebben.

Daarnaast zou de procesmatige toets dieper in moeten gaan op hoe de scenario's ontwikkeld zijn. Zijn de scenario's zorgvuldig tot stand gekomen, met input van belanghebbenden die goed afgewogen is verwerkt? Dit deel van de procesmatige toets kan onderdeel zijn van het eventueel vaststellen van scenario's voorafgaand aan het opstellen van de investeringsplannen (§3.1.2).

De procesmatige toets kan verder versterkt worden door ook aan (vertegenwoordigers van) gebruikers te vragen hoe zij het proces van totstandkoming hebben ervaren en of zij daar verbeteringen voor zien. Door een dergelijke stap formeel aan de beoordeling toe te voegen, versterkt de ACM haar informatiepositie ten opzichte van de systeembeheerders.

#### Inhoudelijk oordeel vellen

Met een inhoudelijk oordeel spreekt de ACM zich uit of de systeembeheerders, gegeven de beschikbare middelen aan mensen, materialen en kapitaal de doelen en prioritering daarvan kunnen realiseren. Gezien het belang voor de tariefregulering is dit een cruciale toevoeging aan de taken van de ACM.

Onderdeel van een inhoudelijke toetsing is in ieder geval een beoordeling of een systeembeheerder de volgorde van investeringen juist heeft geprioriteerd.<sup>24</sup> De ACM dient ook een inhoudelijk oordeel te geven over het zogenaamde 'maakbaarheidsgat'. Daarmee wordt

<sup>23</sup> Zie voor overzicht van de beoordelingen van de investeringsplannen door de ACM §3.1 van SiRM (12-8-2024) "Regulering in transitie?"

<sup>24</sup> Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (17-3-2023), "Prioriteringskader uitbreidingsinvesteringen netbeheerders".

bedoeld welk deel van de benodigde investeringen daadwerkelijk kan worden uitgevoerd met de beschikbare mensen en middelen.<sup>25</sup>

Naast haar eigen inzichten, moet de ACM rekening houden met het in de Energiewet opgenomen onderzoek van KGG aangaande het ontwerp investeringsplan van TenneT en GTS (zie ook §3.1.2).

Ook de input van (vertegenwoordigers van) netgebruikers is onontbeerlijk voor een goed investeringsplan. Die input wordt nu verzameld door de systeembeheerders zelf. Zij krijgen van veel partijen reacties op de conceptinvesteringsplannen, vaak op specifiek project- of gebiedsniveau. Systeembeheerders geven vervolgens in hun plannen aan hoe die reacties zijn verwerkt. Maar dat is input aan systeembeheerders die ook door systeembeheerders wordt afgedaan.

We raden de ACM aan om ook een formele stap toe te voegen waarin (vertegenwoordigers van) netgebruikers hun inhoudelijke oordeel kunnen geven op het investeringsplan. Netgebruikers kunnen de ACM bijvoorbeeld helpen met het oordeel over de prioritering en de omvang van het maakbaarheidsgat, zodat systeembeheerders niet de enige informatiebron over deze voor de energietransitie belangrijke aspecten zijn. Dat helpt de ACM om een realistisch investeringsplan vast te stellen dat daadwerkelijk tegemoetkomt aan de behoefte van de markt.

### **3.1.5 Betrek de gerealiseerde investeringen in de jaarlijkse vergelijking**

Met een zorgvuldig proces voor totstandkoming en beoordeling van investeringsplannen en expliciete koppeling met tariefregulering, kan de ACM de doeltreffendheid van de werkzaamheden van systeembeheerders beoordelen. Op die manier worden de methodebesluiten onderdeel van een samenhangend proces, in plaats van een losstaand onderdeel dat alleen naar efficiëntie van uitvoering kijkt.

De jaarlijkse vergelijking tussen de geschatte investeringen die de systeembeheerder in gebruik verwacht te nemen en de investeringen zoals opgenomen in het meest recent vastgestelde investeringsplan (r162), kan dienen als ijkmoment om de doelen voor de systeembeheerder vast te stellen. We bevelen aan om deze vergelijking ook te publiceren. Dat werkt, via 'naming & shaming' als prikkel en geeft inzicht in waar de ACM op let. Bovendien geeft het netgebruikers informatie of zij projecten die afhangen van netcapaciteit wel tijdig kunnen realiseren.

### **3.1.6 Ook voor het aardgasnet is prioritering belangrijk en daarmee ook de investeringsplannen**

Zoals hierboven betoogd, vormen de investeringsplannen een goed startpunt voor de tariefregulering van de sterk groeiende elektriciteitsnetten. Dat geldt ook voor aardgasnetten waarvoor juist een krimp is voorzien. Het verbruik van aardgas neemt af, bestaande netten worden geamoveerd, omgebouwd voor waterstof, voorzien van installaties om groen gas bij te mengen, of anderszins aangepast. Zowel de landelijke als de regionale systeembeheerders gas moeten dus veel keuzes maken. Die keuzes bepalen grotendeels de kostenontwikkeling, zowel de GAW als de bijbehorende operationele en projectmatige kosten.

<sup>25</sup> DNV (20-1-2024), "Maakbaarheidsgat Nederlandse elektriciteitsnet per 2030".

Net als voor elektriciteit is prioritering nodig – ook van desinvesteringen. Daarvoor is het logisch om, met netgebruikers afgestemde, scenario's te gebruiken, met specifiek aandacht voor eventuele afbouw van gasgebruik en tempo daarvan. Ook is inzicht in alternatieven van belang voor het geval de situatie zich anders ontwikkelt dan verwacht. Dat is bovendien nodig om 'no-regret' desinvesteringen die in alle scenario's gedaan kunnen worden te identificeren. Gezien het belang van de (des)investeringsplannen, is ook hier een inhoudelijke toetsing van de ACM gewenst, en bepaalt de jaarlijkse realisatie van de plannen mede de tarieven.

## 3.2 Prikkel voor het tijdig realiseren van de verbouwing

De belangrijkste reden voor een grote verandering van de reguleringsmethode is de noodzaak om de netten te verzwaren en uit te breiden. Snelheid is geboden, want trage uitvoering leidt tot hoge kosten voor de Nederlandse economie (in de vorm van netcongestie) en vertraging van de verduurzaming. De nieuwe reguleringsmethode moet snelle verzwaring en uitbreiding die de markt nodig heeft, stimuleren.

De nieuwe methode kent geen barrière voor proactief investeren, omdat het systeembeheerders niet afrekent op de benutting van die investeringen. Daarmee nemen voor de systeembeheerders de risico's op teveel investeren af. Er zijn echter geen ex ante prikkels voor doelen of handelingen waar de systeembeheerders wél op worden afgerekend. De nieuwe regulering biedt geen positieve prikkels voor gerichte, proactieve investeringen. Er wordt geen gebruik gemaakt van prestatie-indicatoren, bijvoorbeeld in een periode te realiseren aansluitingen of te verzwaren tussenstations om te voldoen aan de verwachte vraag uit de markt. Er is ook geen (financieel) mechanisme dat goede uitvoeringsprestaties belooft en/of slechte prestaties straft.

Binnen de contouren en filosofie van de nieuwe methodebesluiten, zijn positieve prikkels op de uitvoering wel mogelijk en wenselijk. Wij zien daarvoor twee hoofdrichtingen: een bonus/malus op het realiseren van investeringsplannen (§3.2.1), en toevoegen van sturing op output (§3.2.2). Naast prikkels voor de systeembeheerders, kan de realisatie van de uitbreidingen en verzwaringen wellicht worden versneld als netgebruikers werkzaamheden onder mandaat van systeembeheerders mogen uitvoeren (§3.2.3).

### 3.2.1 De investeringsplannen kunnen de basis vormen voor een bonus/malus systeem

De eerste richting is om de investeringsplanmethodiek meer te integreren in de methodebesluiten en een bonus/malussystematiek te introduceren voor het tijdig realiseren van de plannen. Een systeembeheerder die de vastgestelde plannen sneller dan gepland uitvoert, kan door een bonus iets meer dan efficiënte kosten verdienen. Andersom zou bij vertraging een malus volgen.

Randvoorwaarde bij een bonus/malus systeem is dat hoogte van de prestatiedoelen op een reëel niveau kan worden vastgesteld: ambitieus doch realistisch. Strategisch gedrag bij het zetten van de doelen moet worden voorkomen. Juist de investeringsplancycclus, met de aanscherpingen en controlemechanismen zoals die in de vorige sectie zijn voorgesteld, lijkt daarvoor geschikt.

Een goedgekeurd investeringsplan legt vast wat, waar en waarin een systeembeheerder de komende jaren gaat investeren. Investeringsplannen bevatten daarmee al veel informatie over de



uitvoering, namelijk welke investeringen een systeembeheerder van plan is te doen; op welke tracés; en tot welke capex dat de komende jaren leidt. De ACM zou vervolgens gedurende de reguleringsperiode kunnen toetsen of de systeembeheerder het vastgestelde investeringsplan ook daadwerkelijk uitvoert. De tarieven worden immers ook aangepast naar daadwerkelijke uitbreiding van het net. Systeembeheerders moeten dan uitleggen als zij de vastgestelde doelen niet halen. Uiteraard dient de ACM deze uitleg kritisch te beoordelen, waar nodig met hulp van belanghebbenden uit de sector. Hiermee wordt het proces van de investeringsplannen ook weer gevoed. Iedere volgende editie is immers een combinatie van vorige plannen, uitvoering sinds het vorige plan en veranderde inzichten over de scenario's waarlangs het elektriciteitssysteem zich kan ontwikkelen.

Om de investeringsplannen beter te gebruiken in de tariefmethode zijn twee stappen nodig.

- De kostenschattingen van de systeembeheerders expliciet baseren op de investeringsplannen en controleren op consistentie daarmee door de ACM.
- Een mechanisme waarmee de ACM controleert of een systeembeheerder de ambities in zijn investeringsplan ook realiseert en beloont of bestraft afhankelijk van de prestatie.

In feite introduceert de combinatie van deze twee stappen een ex ante element. De regulering gaat daarmee meer lijken op het RIIO-systeem in het VK, maar dan een eenvoudigere variant.

### 3.2.2 Sturing op output kan gebaseerd op investeringsplannen of op losse onderdelen

Een tweede richting om te sturen op het tijdig realiseren van de verbouwing is door het toevoegen van output elementen. Het verschil met voorgaande richting is dat de investeringsplannen nog vooral gebaseerd zijn op inputfactoren (welke investeringen, waar), terwijl ook doelen gezet kunnen worden voor output. Bijvoorbeeld: aantallen nieuwe aangeslotenen, duur op de wachtlijst, reductie van de wachtlijst en klanttevredenheid. Een systeem met afrekening op output elementen kan vorm krijgen als extensie van een ex ante systeem met investeringsplannen, of als losse aanvullingen in het systeem dat de ACM voorstelt.

In de investeringsplannen staat niet expliciet beschreven tot welke output de investeringen leiden, maar voor een belangrijk deel vloeit die informatie wel voort uit de investeringsplannen. Wáár en wat wordt geïnvesteerd bepaalt voor een belangrijk deel waar nieuwe aansluitingen kunnen worden gerealiseerd en waar bestaande aansluitingen kunnen worden uitgebreid of zwaarder belast. Bij het vaststellen van de kostenschattingen voor de systeembeheerders kan dus, naast consistentie met de investeringsplannen, worden gevraagd naar het effect van de investeringsplannen op te bepalen output indicatoren. Vervolgens kunnen systeembeheerders worden afgerekend op het daadwerkelijk realiseren daarvan.

Een alternatief is om losse output componenten toe te voegen aan de tariefregulering, zonder de methoden voor de kosten te wijzigen. Hierbij kan een systeembeheerder een bonus of malus krijgen als hij bepaalde output realiseert. Als losse elementen, onafhankelijk van de kosten, zijn output elementen relatief makkelijk te introduceren – in aanvulling op de basis dat systeembeheerders zelf hun kosten inschatten en dat deze schattingen van de kosten de basis vormen voor de tarieven. Het probleem is het bepalen van een wenselijke hoogte van de

indicatoren: deze moet de systeembeheerder tot verbetering aanzetten, maar niet onhaalbaar zijn. De literatuur rondom *Output Oriented Regulation* kan als inspiratie dienen.<sup>26</sup>

Voor elke vorm van sturing op output zijn er verschillende gradaties denkbaar, namelijk:

- *Transparant maken van prestaties*: een systeem waarin duidelijk wordt welke outputs de systeembeheerder (over tijd) realiseert, maar zonder normatieve doelstelling.
- *Afrekenen op prestaties op basis van eigen inschattingen*: een systeembeheerder wordt afgerekend op de doelen die hij ex ante grotendeels zelf stelt.
- *Afrekenen op prestaties op basis van benchmarking*: een systeembeheerder wordt afgerekend op doelen die worden vastgesteld op basis van benchmarking met *best practices* in de sector.
- *Afrekenen op prestaties op basis van onderhandeling met gebruikers*: een systeembeheerder onderhandelt met gebruikers en belanghebbenden over te leveren prestaties (bijvoorbeeld in de context van een investeringsplan) en wordt afgerekend op het realiseren van die prestaties.

### 3.2.3 Wellicht kunnen netgebruikers werkzaamheden onder mandaat van systeembeheerders uitvoeren

Systeembeheerders hebben de wettelijke taak om partijen van een aansluiting te voorzien. In sommige gevallen kan dat niet om dat de systeembeheerder niet voldoende mensen en middelen ter beschikking heeft om eventueel benodigde investeringen in het net te doen. DNV schatte dat bijna een kwart van de benodigde werkzaamheden aan het elektriciteitsnet (het 'maakbaarheidsgat') niet konden worden gedaan vanwege gebrek aan mensen.<sup>27</sup>

Sommige netgebruikers beschikken wel over de benodigde menskracht. Als wordt toegestaan dat zij, onder mandaat van de systeembeheerder, werkzaamheden uitvoeren die voor (uitbreiding van) hun aansluiting nodig zijn, kunnen benodigde investeringen versneld worden gerealiseerd.

## 3.3 Prikkel voor systeembeheerders voor slim gebruik en benutting van het net

Naast uitbreiden van capaciteit door te investeren, kan netcongestie ook opgelost worden door de bestaande netcapaciteit beter te benutten. Daarvoor zijn als eerste de systeembeheerders aan zet. Het is hun wettelijke taak om aansluitingen te faciliteren. Zoals eerder gesteld kan de ACM daartoe concrete doelen met de systeembeheerders afspreken (§3.2) en toezien op tijdige realisatie van de investeringsplannen, inclusief onderdelen daarin die netbenutting verbeteren. Daarnaast zou de tarief tariefregulering zelf ook het slim gebruik en benutting van het net moeten stimuleren.

Eenzijds ontbreken prikkels daarvoor in de ontwerpmethodebesluiten. Immers, extra volume dat geleverd kan worden door partijen aan te sluiten, leidt niet tot extra inkomsten voor de systeembeheerders. De gereguleerde tarieven in een volgend jaar worden zo vastgesteld dat niet

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld Brünekreft et. al. (2020) *Output oriented regulation: an overview*

<sup>27</sup> DNV (20-1-2024), "Maakbaarheidsgat Nederlandse elektriciteitsnet per 2030".

meer dan de vastgestelde kostenbasis wordt vergoed. Anderzijds straft de nieuwe manier van reguleren systeembeheerders niet af om operationele kosten te maken om congestie te verlichten en daardoor aansluitingen te realiseren, bijvoorbeeld met congestiemanagement.

We bespreken twee soorten kosten die daarvoor gemaakt kunnen worden:

- Kosten voor congestiemanagement
- Uitgaven aan innovaties en implementatie

Daarnaast kunnen marktpartijen door transparantie in staat worden gesteld om met innovatieve oplossingen te komen.

### **3.3.1 Beoordelen van efficiëntie van kosten voor congestiemanagement heeft duidelijker kader nodig**

Volgens de ACM (r12)

*“[...] is het van belang dat de reguleringsmethode systeembeheerders niet (onbedoeld) hindert in het maken van een optimale keuze tussen de inzet van maatregelen die leiden tot kapitaalkosten (investeringen) en maatregelen die leiden tot operationele kosten (bijvoorbeeld congestiemanagement).”*

De beoordeling van de mate van efficiëntie van kosten voor congestiemanagement zal zeer moeilijk zijn. Het is onduidelijk waar de ACM die kosten mee gaat vergelijken; met operationele kosten voor betere benutting, investeringen in activa als alternatief, uitstel van dergelijke investeringen, de maatschappelijke waarde van het opheffen van congestie, de prioritering van de gewenste aansluiting die mogelijk wordt gemaakt, of met iets anders.

Deze onzekerheid waarop zij beoordeeld zullen worden, kan systeembeheerders terughoudend maken om voldoende in te zetten op congestiemanagement of andere operationele kosten te maken als alternatief voor investeringen. Het is dus aan de ACM om verder uit te werken op basis waarvan zij de systeembeheerders gaan beoordelen zodat die een kader hebben om beslissingen te nemen over operationele kosten voor netbenutting.

Een kader voor beoordeling van kosten voor congestiemanagement zal rekening moeten houden met wanneer een systeembeheerder in een congestieonderzoek mag concluderen dat een partij niet aangesloten kan worden. Dit heeft een directe link met scenario's omdat systeembeheerders de congestieverwachtingen mede daarop baseren (§3.1.2). Ook hiervoor is het dus van belang dat de ACM de scenario's inhoudelijk beoordeelt. De scenario's moeten ver genoeg vooruitkijken om goed te kunnen plannen, maar juist voor de eerste jaren ook rekening te houden met de realiteit, vanwege hun rol bij congestieonderzoeken.

### **3.3.2 Ook voor het toetsen van uitgaven in innovaties is een kader nodig**

Innovatie kan een belangrijke rol spelen bij het beter benutten van het elektriciteitsnet. De ACM geeft ook aan dat (r4):

*“De huidige omstandigheden vragen om een reguleringsmethode die systeembeheerders van elektriciteitsnetten de ruimte geeft om hun netten snel te verzwaren en op zoek te gaan naar innovatieve manieren om de aanwezige transportcapaciteit beter te benutten.”*

Echter, de methode gaat verder niet expliciet in op innovatie. Het is ook geen apart onderwerp in de investeringsplannen.

Ook hier is het voor systeembeheerders dus niet duidelijk wat er van hen verwacht wordt. De ACM zou aan kunnen geven hoe het investeringen in innovatie en de toepassing daarvan gaat toetsen. Omdat het vooraf niet altijd duidelijk is of een innovatie zal slagen, kan het onterecht achteraf worden aangemerkt als inefficiënt. Dit kan systeembeheerders ervan weerhouden om samen of per systeembeheerder voldoende in innovatie te investeren.

De methode dient bovendien systeembeheerders te stimuleren dat ze bewezen innovaties implementeren die het net meer te benutten. Denk aan bemetering van real-time belasting van het net, transformatoren en schakelstations waardoor met de ontwerpveiligheidsmarges gewerkt kan worden (in plaats van te ruime marges), temperatuurafhankelijke belasting van netcomponenten, inzet van AI om belasting beter te voorspellen, et cetera.

### **3.3.3 Met transparantie vinden netgebruikers en belanghebbenden mogelijk manieren om de netten beter te benutten**

Wellicht zijn er ook oplossingen om het net beter te benutten, of om aansluitingen in een congestiesituatie toch te realiseren waar de systeembeheerder nog niet aan heeft gedacht. Door zoveel mogelijk technische gegevens over het elektriciteitsnet en de belasting daarvan op specifieke punten te publiceren, worden marktpartijen in staat gesteld om businesscases voor hun oplossingen door te rekenen. Net als in het VK, kan dergelijke informatie openbaar worden gemaakt, uiteraard op een voldoende geaggregeerd niveau zodat geen bedrijfsvertrouwelijke gegevens van netgebruikers, bekend worden.

## **3.4 Prikkels voor het beheersen van totale kosten**

De verbouwing van alleen het elektriciteitsnet vraagt tot wel €200 miljard tot 2040, daarna verder oplopend. De rekening die gebruikers voor elektriciteitsnetkosten betalen, verdubbelt of verdrievoudigt komend decennium naar verwachting, vooral als gevolg van de investeringen.<sup>28</sup> Voor energie-intensieve ondernemingen heeft de stijging van de netkosten al grote impact.<sup>29</sup> Zelfs als het beheersen van de kosten de komende jaren niet het publieke hoofddoel is, zal het op zijn minst een belangrijke secundaire randvoorwaarde vormen.

Met de nieuwe methodebesluiten blijven er echter weinig prikkels voor kostenbeheersing over: er zijn geen ex ante prikkels, alleen ex post. Zoals ook in hoofdstuk 2 is beschreven, is de kracht van ex post prikkels minder groot en veel minder effectief. De ACM heeft, met de nieuwe methode twee problemen willen oplossen: a) systeembeheerders meer ruimte geven om toekomstgericht

<sup>28</sup> Strategy& (16-12-2024) “Financiële impact energietransitie voor netbeheerders (FIEN+) en SiRM (16-9-2025) “Onderzoek naar de mogelijkheden om netkosten anders te verdelen over de tijd”.

<sup>29</sup> Aurora (16-9-2024), “Grid Fee Outlook for the Netherlands 2045”.

te investeren (niet meer prikkelen tot benuttingsefficiëntie) en b) een alternatief introduceren voor historische kosten, omdat de kostenontwikkeling niet meer stabiel is.

Het is de vraag of beide problemen niet ook binnen het huidige raamwerk opgelost hadden kunnen worden<sup>30</sup>. Historische kosten kunnen bijvoorbeeld op basis van de trend worden bijgeschat (wat deels ook al gebeurt). En via nacalculatie kan de prikkel om vooral in infrastructuur met hoge verwachte benutting te investeren worden afgezwakt. Wij gaan hierna niet meer in op de vraag of een overgang naar een geheel nieuw systeem nodig was. We richten ons op verbetermogelijkheden binnen het kader van de voorgestelde methode: kosten-plus op basis van schattingen van de systeembeheerders met ex post checks door de ACM.

Wij zien binnen het voorgestelde kader drie richtingen om sterkere (ex ante) efficiëntieprikkels te introduceren, die elkaar niet per se uitsluiten en complementair kunnen zijn:<sup>31</sup>

- 1 Hybride: ex ante benchmarking waar dat kan
- 2 Uitwerken van ex ante toetsingskader
- 3 Bonus/malus bij kosteninschattingen

#### 3.4.1 Ex ante benchmarking bij de kostenposten waar dat kan

Het vergelijken van kostenprestaties van verschillende systeembeheerders (*benchmarking*) biedt krachtige prikkels voor efficiëntie. In de nieuwe methode lijkt de ACM alleen nog ex post te willen benchmarken. Vergelijking van kosten en prestatie ziet de ACM als een van de instrumenten om die prestaties te beoordelen, maar de ACM wil geen daar geen ex ante normstellende regulering van maken.

Echter, systeembeheerders doen verschillende activiteiten en maken veel verschillende typen kosten. De ACM komt tot het oordeel dat voor investeringen (capex), de huidige regulering een onwenselijke prikkel biedt. Dat laat echter onverlet dat ex ante benchmarking wel het leidende principe kan vormen bij allerlei andere kostenposten. Voor veel operationele kosten, zoals onderhoud, zou de ex ante prikkel kunnen worden behouden, zonder dat dat de prikkel om te investeren wegneemt. Er kan binnen capex ook een onderscheid gemaakt worden tussen prikkels voor de benutting van infrastructuur (die gedreven wordt door onzekere vraag en daardoor investeringen kan remmen) en voor een kostenefficiëntie uitvoering daarvan (de totale kosten van een kabel of transformatorstation ongecorrigeerd voor het uiteindelijke gebruik).

In Noorwegen is er bijvoorbeeld een hybride systeem waarin de toezichthouder bepaalde kostenposten wel benchmarkt en andere kostenposten op basis van kosten-plus vergoedt. Professor Brünekreft beschrijft een systeem van *capex true-up* waarin capex niet wordt gebenchmarkt, maar de operationele kosten wel. Ook dit is een richting die in beginsel aan beide randvoorwaarden van de ACM voldoet.

De studie die de ACM heeft laten uitvoeren naar benchmarking concludeert dat er benchmarktechnieken zijn die voldoen de eisen van herleidbaarheid en inzicht in de oorzaken van

<sup>30</sup> Zie daarvoor bijvoorbeeld SiRM (12-8-2024) "Regulering in transitie?"

<sup>31</sup> Ex ante benchmarking zonder op benutting te benchmarken, zoals dat in Duitsland op het moment wordt gedaan, is niet meegenomen omdat daarvoor waarschijnlijk te weinig systeembeheerders actief zijn in Nederland.

eventuele inefficiënties.<sup>32</sup> Internationaal zijn er ook initiatieven voor het vergelijken van de landelijke netbeheerders: ACER ontwikkelt een benchmark voor gas TSO's en ook voor elektriciteit TSO's wordt gewerkt aan een benchmark model.<sup>33</sup> De ACM zou hierbij kunnen aansluiten.

### 3.4.2 Uitbreider ante toetsingskader voor kosten en investeringen

Een tweede richting voor versterking van de methode is om het proces van inschatten van eigen kosten door systeembeheerders vanuit de ACM actiever vorm te geven met ex ante eisen waar die schattingen aan moeten voldoen. Belangrijk daarbij is dat de inschattingen van verschillende systeembeheerders consistent zijn met elkaar en dat het mogelijk is om de onderliggende drijvers van de schattingen te begrijpen en beoordelen. Dat vraagt om een uitgewerkt(er) kader met ex ante eisen aan de schattingen en de consistentie daarvan.

Ook in een systeem van ex post controles, kan de ACM ex ante normatieve doelen of richtlijnen vaststellen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is een dynamische efficiëntiedoelstellingen. In de huidige regulering van de landelijke systeembeheerders legt de ACM in de vorm van de *frontier shift* een doelstelling op voor jaarlijkse productiviteitsverbetering.<sup>34</sup> Het feit dat de ACM efficiëntie primair achteraf wil toetsen, staat het opleggen van een ex ante productiviteitsverwachting niet in de weg. Het is dan aan de systeembeheerders om aan te tonen hoe hun gerealiseerde kostenontwikkeling zich verhoudt tot deze doelstelling.

Een nadere ex ante uitwerking kan ook bijdragen aan een betere vergelijkbaarheid en daarmee een beter begrip van de prestaties van verschillende systeembeheerders. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen operationele kosten en kapitaalskosten/investeringen. Voor operationele kosten zou de ACM kunnen opleggen dat er standaardwaarden of standaardproducten worden gehanteerd bij sectorbrede parameters, zoals inflatieverwachtingen en energieprijzen (o.b.v marktuitskomsten). Inspiratie kan wellicht worden opgedaan bij de modellen die het PBL hanteert om subsidieaanvragen met elkaar te vergelijken omwille van selectie van de laagste kosten per gereduceerde ton CO<sub>2</sub>.

Voor investeringen kan de ACM al bij de uitvraag eisen stellen aan de onderbouwing, bijvoorbeeld door eventuele bijstellingen van investeringsverwachtingen op te bouwen in een prijs- en een volume-effect. Voor investeringen kan een veel nauwere integratie met de investeringsplancyclus bijdragen aan een beter begrip van, en controle op, de schattingen.

Het toevoegen van meer expliciete doelstellingen of normen, zoals over efficiëntieverbetering, geeft ook meer duidelijkheid aan systeembeheerders en rechtvaardigt daardoor ook eerder een optredende ACM. In de voorgestelde methode van de ACM, leidt een waargenomen (mogelijke) inefficiëntie tot achtereenvolgens onderzoek, een verbeterplan en daarna een aanpassing van de tarieven naar de toekomst toe. Dat leidt tot de onwenselijke situatie dat systeembeheerders

<sup>32</sup> Frontier Economics (12-10-2023), "Benchmarking techniques and practices for electricity and natural gas network operators".

<sup>33</sup> Zie hier de [link](#) naar ACER consultatie voor aardgas en deze [link](#) voor elektriciteit.

<sup>34</sup> In de huidige methodebesluiten is de vastgestelde jaarlijkse productiviteitsverbetering 0,5% voor TenneT net op land; 0,2% voor TenneT net op zee; en 0,4% voor GTS.

gedurende een periode 'teveel' kosten in rekening brengen. Wenselijk is dat de tarieven direct gecorrigeerd worden vanaf het moment dat een inefficiëntie wordt geconstateerd, waar nodig met terugwerkende kracht. Het introduceren van ex ante efficiëntiedoelen en/of richtwaarden voor bepaalde KPI's biedt duidelijkheid aan systeembeheerders en rechtvaardigt eerdere interventie.

### 3.4.3 Een bonus/malus kan kostenbewustzijn verhogen

In de voorgestelde methode van de ACM vormen eigen kosteninschattingen van de systeembeheerders het startpunt. Een derde richting om prikkels voor kostenbeheersing te versterken is om deze kosteninschattingen van de systeembeheerders normatief te maken: zij worden beloond als de kosten mee blijken te vallen en gestraft als die tegen blijken te vallen (bonus/malus). Bijvoorbeeld door het introduceren van een deelfactor waarbij de systeembeheerder een deel van de overschrijding uit eigen zak betaalt.

Het principe en de methode voor de bonus/malus kan per kostenpost verschillen. Sommige kostenposten zijn moeilijk ex ante in te schatten, waardoor een normatief doel niet wenselijk is. Maar andere kostenposten lenen zich er juist wel goed voor. Per kostenpost kan de methode worden gevarieerd. En er kan voor worden gekozen om de bonus/malus alleen bij een aantal grote, goed te voorspellen, kostenposten toe te passen. Bovendien kan het effect van niet-beïnvloedbare kosten, zoals de marktprijs voor elektriciteit, gescheiden worden van beïnvloedbare kosten.

Een prikkel op realisatie van kosten onder het geschatte niveau, kan ook aanzetten tot te hoge schattingen met hogere kans op een malus en lagere kans op een bonus. De schattingen moeten dus realistisch zijn. De ACM kan daartoe meer richting geven over de onderbouwing van de kosten, waar dat kan schattingen transparant maken, belanghebbenden met kennis van de te schatten kostensoort betrekken, of een stimulans geven voor correcte schattingen.

### 3.4.4 Prikkels voor kostenbeheersing bij aardgas

De verbeterrichtingen die we hierboven schetsten zijn vooral relevant voor het elektriciteitsnet. Bij het aardgasnet speelt de afruil tussen korte termijn kostenefficiëntie en investeringen voor de lange termijn niet of nauwelijks. Het aardgasnet kent geen grote investeringsopgave waar de regulering toe moet prikkelen. Ook problemen van vergelijkbaarheid tussen netbeheerders, omdat opwek- en afnamepatronen regionaal behoorlijk kunnen verschillen, spelen veel meer bij elektriciteit dan bij aardgas.

Voor zover de ACM ook voor het aardgasnet over wil gaan naar een nieuwe methode, ligt het in de rede om ook voor het aardgasnet te zoeken naar sterkere (ex ante) prikkels voor kostenbeheersing. Hybride regulering, waarbij per kostenpost naar de prikkels wordt gekeken, is hier een mogelijke oplossing. Voor operationele kosten kan de ACM dan bijvoorbeeld een efficiëntiedoelstelling bepalen. Bepaalde kosten kan de ACM ook meer ex ante vaststellen, met behoud van prikkels voor kostenbeheersing.

De grote vraag bij de kostenontwikkeling van het aardgasnet is de verwachte snelheid van het afbouwpad. De analyse waarom dat continuering van het huidige systeem onmogelijk of



onwenselijk zou maken, ontbreekt. Het is ook niet per se zo dat de kosten volledig onvoorspelbaar worden: vooral het gebruik, en daarmee de kosten per eenheid, worden onvoorspelbaar. Het probleem lijkt vooral een betaalbaarheidsprobleem voor de gebruiker te zijn (als volume teveel afneemt dan worden de kosten te hoog). Echter, dat probleem lost ook de nieuwe regulering niet op.

## 4 De transparantie kan worden verbeterd om informatie-asymmetrie te verminderen

Transparantie van systeembeheerders stelt marktpartijen (netgebruikers en andere belanghebbenden) in staat zelf een beeld te vormen van de prestaties van systeembeheerders. Zij kunnen op basis daarvan eventueel signalen aan de ACM geven. Ook het handelen en de organisatie van de ACM zelf dienen zo transparant mogelijk te zijn, zodat de ACM zich ook verantwoordt richting de marktpartijen die de netten nodig hebben.

Er is een hoge mate van informatieasymmetrie tussen de toezichthouder de ACM en de systeembeheerders, maar ook tussen de ACM, systeembeheerders en marktpartijen. Systeembeheerders hebben meer informatie, en kunnen die bovendien, gegeven hun ervaring en positie in de energieketen, beter duiden. Transparantie van zowel systeembeheerders (§4.1) als de ACM (§4.2) waar dat mogelijk is, verlaagt de informatieasymmetrie en draagt bij aan effectiever toezicht. Met de nieuwe manier van reguleren zonder maatstafconcurrentie zijn er minder belemmeringen voor transparantie en informatie-uitwisseling.

### 4.1 Transparantie van systeembeheerders stelt marktpartijen in staat zelf een beeld te vormen

De concrete eisen van de ACM voor transparantie van systeembeheerders gaan vooral in op 'uitleggen waarom' in plaats van het verstrekken van gegevens waarmee derden eigen analyses kunnen maken. In principe staat de ACM voor meer transparantie (r235):

*“De ACM verwacht de komende reguleringsperiode van systeembeheerders extra transparantie over hun kosten, kostenontwikkelingen en de afwegingen die systeembeheerders maken bij keuzes over kosten. Gezien de rol van systeembeheerders als publieke onderneming met bijzondere verantwoordelijkheden en hun monopoliepositie mag op het vlak van navolgbaarheid meer verwacht worden dan van ander type ondernemingen.”*

De uitwerking hiervan zou veel verder kunnen gaan dan tot nu toe in de ontwerp-methodebesluiten is beschreven. De ontwerp-methodebesluiten voorzien in toelichtingen van systeembeheerders aangaande hun jaarlijkse schattingen van de kosten (r161):

*“Bij de schattingen moeten de systeembeheerders een toelichtingsdocument aanleveren waarin zij de schattingen onderbouwen en navolgbaar maken. Uit de toelichting moet blijken op basis van welke informatie en aannames de systeembeheerder de schattingen*

*heeft opgesteld, wat de oorzaak is van de door de systeembeheerder verwachte ontwikkeling van de operationele kosten, de investeringen die zij in gebruik gaan nemen en van de volumes, en welke (significante) onzekerheden er nog bestaan ten aanzien van deze ontwikkelingen.”*

Specifiek voor het onderwerp transparantie<sup>35</sup> eist de ACM het jaarlijks publiceren van een rapport en organiseren van een bijeenkomst met een toelichting. De regie van de transparantie ligt in de ontwerpmethodologie bij de systeembeheerders, in plaats van bij de ACM of de netgebruikers.

Wij pleiten voor een volgend niveau van transparantie. Systeembeheerders kunnen, rekening houdend met vertrouwelijkheid (§4.1.1) veel meer economische (§4.1.2) en technische (§4.1.3) gegevens delen.

#### **4.1.1 Openbaar maken van gegevens moet uiteraard rekening houden met vertrouwelijkheid**

De ACM zou kunnen eisen dat bepaalde economische en technische gegevens openbaar worden, tenzij het bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft, of publicatie de (cyber)veiligheid schaadt. Persoonsvertrouwelijke informatie mag sowieso niet gedeeld worden. Die bedrijfsvertrouwelijkheid kent twee soorten:

- Van netgebruikers – dat kan worden opgelost door gegevens op een juist niveau te aggregeren zodat specifieke netgebruikers niet geïdentificeerd kunnen worden, publicatie te vertragen of met andere technieken. In het VK wordt op die basis meer informatie gedeeld dan in Nederland.
- Van systeembeheerders – als publiek maken van informatie efficiënt handelen in de weg staat, of een onevenredige inspanning vraagt, kan dat een reden zijn om informatie niet te delen.

Afzien van publicatie van gegevens die het toezicht kunnen versterken, of de markt beter kunnen laten functioneren, dient wel goed onderbouwd te worden.

#### **4.1.2 Transparantie van regulerings-economische gegevens kan de ACM helpen**

In beginsel zouden de gegevens over de gereguleerde kosten en de gegevens die nodig zijn om de kosten te (her)schatten publiek beschikbaar moeten zijn. Dat betreft dus ook de informatie die systeembeheerders met de ACM moeten delen en gaat verder dan de huidige verplichting om een jaarverslag netbeheer te publiceren. Overigens ontstaan door deze extra transparantie geen nieuwe administratieve lasten voor de systeembeheerders, het betreft immers gegevens die al met de ACM gedeeld moeten worden. De nieuwe aanpak, waarbij het systeem van maatstafconcurrentie wordt opgegeven, biedt mogelijkheden tot veel meer transparantie dan voorheen. Eventuele terughoudendheid om gegevens openbaar te maken vanwege het risico op samenspanning onder maatstafconcurrentie is niet meer nodig.

Netgebruikers of (of hun vertegenwoordigers) kunnen met die informatie hun eigen oordeel vormen over het functioneren van de systeembeheerders. Zij kunnen met de opgedane inzichten signalen aan de ACM geven over mogelijke inefficiënties, of gebrek aan inspanningen van de

<sup>35</sup> Hoofdstuk 8 van de ontwerpmethodebesluiten.

systeembeheerders. Hoogstwaarschijnlijk zijn er netgebruikers met meer, andere of aanvullende kennis en kunde dan de ACM om gedragingen van systeembeheerders te duiden en eventuele inefficiënties op te sporen. Door de netgebruikers van informatie te voorzien, kunnen zij de ACM helpen bij het toezicht.

#### 4.1.3 Meer transparantie van technische gegevens geeft netgebruikers meer inzicht

Met meer gegevens en inzicht kunnen belanghebbenden meedenken over oplossingen voor knelpunten en ideeën aandragen voor betere efficiëntie en benutting van het elektriciteitsnet (§3.3.3.) Bovendien kunnen elektriciteitsproducenten en -gebruikers deze informatie gebruiken om hun eigen investeringsplannen aan te scherpen.

Samen met netgebruikers zou de ACM kunnen bepalen welke gegevens wanneer en hoe beschikbaar worden gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan gedetailleerde voortgang van werkzaamheden, aangesloten capaciteit en periodieke (per minuut / uur / dagelijks / wekelijks / maandelijks) gegevens over lokale energiestromen op bepaalde schakelpunten, tracés en transformatoren in het net.

In het VK worden al veel gegevens gepubliceerd. Zoals het getransporteerde vermogen (ook reactief), het spanningsniveau en de stroom ieder half uur vanaf januari 2023 van 'grid substations' met een spanningsniveau vanaf 33 kV waarvoor die gegevens beschikbaar zijn, evenals de verwachte zomer- en winterbelasting, en de grenzen van het substation in de zomer en winter<sup>36</sup>.

## 4.2 Met transparantie legt de ACM ook zelf verantwoording af

De nieuwe methode an sich, die meer afhangt van besluiten van de ACM over specifieke situaties, vereist dat ook werkzaamheden van de toezichthouder zelf transparant zijn. Dit wordt nog versterkt door het feit dat het een nieuwe methode betreft waar de ACM nog geen track record voor heeft opgebouwd.

Ook de ACM dient zich te verantwoorden. Daar is transparantie over het handelen van de ACM voor nodig (§4.2.1) bijvoorbeeld over de binnengekomen signalen en hoe de ACM daarmee omgaat, wat er mee gedaan is en op wat daarbij de afwegingen waren, maar ook transparantie over hoe de ACM zich organiseert voor effectieve tariefregulering (§ 4.2.2).

### 4.2.1 Transparantie over handelen

De voorziene transparantie voor de ACM zelf (r237) bevat vooral procesindicatoren zoals het aantal ontvangen en onderzochte signalen en aantal gevoerde gesprekken. De ACM geeft wel inzicht in de inhoud als gesprekken zijn gevoerd en/of verbeterplannen zijn opgesteld.

Er is meer inzicht in de werkzaamheden van de ACM nodig, zowel op het gebied van proces als inhoud. We denken aan:

- Het afwegingskader dat de ACM gebruikt om binnengekomen signalen te verwerken en op basis waarvan eventueel een onderzoek wordt gestart. Een dergelijk afwegingskader zou

<sup>36</sup> Zie [ukpowernetworks.opendatasoft.com/pages/home](https://ukpowernetworks.opendatasoft.com/pages/home).

bovendien kunnen profiteren van inzichten van gebruiker van de netten door die bij het opstellen ervan te betrekken.

- Aantallen en verhoudingen van de verschillende stappen in het toezichtproces van de ACM, zodat duidelijk is hoe de 'trechter' van signalen, onderzoeken, verbeterplannen, verbetertrajecten en aanpassing van toegestane inkomsten verloopt.
- Naast de aantallen ook inzicht in de inhoud van de ontvangen en onderzochte signalen zodat belanghebbenden zien welke signalen de ACM wel en niet opvolgt, op basis van welke afwegingen.
- Tempo waarmee de ACM de signalen verwerkt en of de ACM voldoende en juiste capaciteit inzet om de signalen tijdig te beoordelen en eventueel onderzoek tijdig uit te voeren.
- De frequentie van de informatiesessie – jaarlijks - lijkt laag gegeven de nieuwe regulering en de grote opgave van de systeembeheerders.

#### 4.2.2 Transparantie over organisatie

Er wacht de ACM veel werk. Belanghebbenden willen erop kunnen vertrouwen dat de ACM dat aankan. Startpunt daarvoor is dat zij weten hoe de ACM zich organiseert en dat de ACM verantwoording aflegt over de toezichtstrategie voor tariefregulering, de geprioriteerde aandachtsgebieden, en hoe de ACM de juiste competenties en capaciteit daarvoor in huis haalt en houdt. Dat vraagt bijvoorbeeld om het betrekken van belanghebbenden en periodieke rapportage.

## 5 Mogelijk kunnen waarde en toepassing van de WACC scherper

Gegeven de groeiende gereguleerde activawaarde (GAW), is de WACC een belangrijke factor in de tariefontwikkeling. Mogelijk kunnen enkele parameters die de waarde van de WACC bepalen, worden aangescherpt. De ACM past de nominale WACC toe voor de berekening van de kapitaallasten. Daardoor betalen huidige gebruikers meer dan toekomstige gebruikers, terwijl de volumes groeien door de energietransitie. Een reële WACC past beter bij de energietransitie.

### 5.1 Mogelijk kunnen enkele parameters van de WACC worden aangescherpt

Gegeven de sterk stijgende gereguleerde activawaarde (GAW) van de systeembeheerders, bepaalt de gemiddelde gewogen vermogenskostenvoet (WACC) voor een belangrijk deel de toegestane inkomsten. De WACC bestaat uit een deel voor de kosten van vreemd vermogen en een deel voor de kosten van eigen vermogen. Voor beide is nog niet duidelijk of de parameters juist zijn vastgesteld. Dat geldt ook voor de gearing, hun onderlinge verhouding. We geven daarvoor enkele overwegingen.

#### 5.1.1 Kostenvoet vreemd vermogen

De ACM stelt dat de daling van het risico geen impact op de WACC zal hebben (r136):

*“Brattle concludeert dat er in elk geval een daling van het niet-systematische risico zal zijn. Systeembeheerders kunnen hogere kosten hebben door oorzaken die niet samenhangen met de economie als geheel, en deze zullen in principe vergoed worden. Maar een wijziging van het niet-systematische risico heeft geen invloed op de WACC.”*

Het is niet helemaal duidelijk waar de ACM dit op baseert. Volgens Brattle heeft een wijziging van het niet-systematisch risico geen impact op de  $\beta$ .<sup>37</sup> Een vreemd vermogen verschaffer zal uiteraard dergelijke risico's wel meenemen, en die risico's bepalen dus mede de vermogenskostenvoet voor vreemd vermogen. De WACC kan daardoor dus wel dalen.

Ook de garantie van de Rijksoverheid op een groot deel van de leningen van TenneT kan de kostenvoet voor vreemd vermogen beïnvloeden.

<sup>37</sup> Brattle (30-8-2025), “Beta, ERP and Gearing for the Dutch Network Operators” (blz 41)

### 5.1.2 Kostenvoet eigen vermogen

Voor de kostenvoet voor het eigen vermogen is de *bèta*, een maat voor het systematisch risico, belangrijk. Bij het vaststellen van de *bèta* volgt de ACM het advies van Brattle, dat de ACM als volgt in het ontwerpmethodebesluit heeft opgenomen (r138):

*“Brattle concludeert kortom dat de nieuwe reguleringsmethode risico’s voor systeembeheerders waarschijnlijk verkleint, maar dat de verlaging van het systematisch risico waarschijnlijk klein is, deze verlaging van het systematisch risico binnen het bereik ligt van de verschillen in systematisch risico van ondernemingen in de vergelijkingsgroep, en bovendien moeilijk te kwantificeren is.”*

Echter, een systematische beschouwing van de regulering van de bedrijven in de vergelijkingsgroep, en hoe die zich verhouden tot de ontwerpmethode is niet gegeven.<sup>38</sup> Gezien het unieke karakter van de voorgestelde methode, kan het verschil in regulering – en daarmee in risico – met de bedrijven in de vergelijkingsgroep wel impact hebben.

ACM geeft als extra reden om de *bèta* niet aan te passen dat in het verleden ook niet heeft gedaan (r137):

*“ACM in het verleden ook wijzigingen in de regulering heeft aangebracht die het systematisch risico mogelijk verkleinden, maar die niet hebben geleid heeft tot een correctie op de *bèta*.”*

Maar, aangezien het meerdere aanpassingen zijn die het risico mogelijk hebben verlaagd, zouden ze gezamenlijk wel significant kunnen zijn. Dat kan aanleiding zijn om de *bèta* naar beneden bij te stellen. ACM geeft zelf ook aanwijzingen dat het risico voor Nederlandse systeembeheerders relatief laag is (r135):

*“Systeembeheerders krijgen dus in beginsel al hun kosten vergoed. Pas wanneer de kosten evident inefficiënt blijken, zal de ACM als ultimum remedium de inkomsten lager vaststellen dan de werkelijk gemaakte kosten.”*

Dit geeft nogmaals aan dat ook de ACM verwacht dat het weinig zal ingrijpen aangezien ze de term ‘ultimum remedium’ gebruikt.

### 5.1.3 Impact van gearing op WACC

De verhouding tussen vreemd en eigen vermogen bepaalt mede de WACC. Deze is vastgesteld op basis van de gemiddelde gearing van bedrijven uit de vergelijkingsgroep. De vraag is of de garanties van de Rijksoverheid voor een deel van het vreemd vermogen van TenneT wellicht zouden kunnen leiden tot een andere gearing. De bedrijven uit de vergelijkingsgroep hebben waarschijnlijk dergelijke garanties niet. De ACM gaat hier in haar ontwerpmethodebesluiten niet op in.

<sup>38</sup> Bovendien lijken nuancerende formuleringen van Brattle als “it seems that”, “is likely to be” en “typically, regulators regard” niet terug te komen in de weergave van de ACM.



Overigens neemt het vereiste rendement op eigen vermogen bij hogere gearing toe door de hogere equity beta. Dat dempt de daling van de WACC door lagere kosten voor vreemd vermogen en hogere gearing.

## 5.2 Een reële WACC doet meer recht aan de energietransitie voor netgebruikers

De ACM stelt zelf terecht dat (r111):

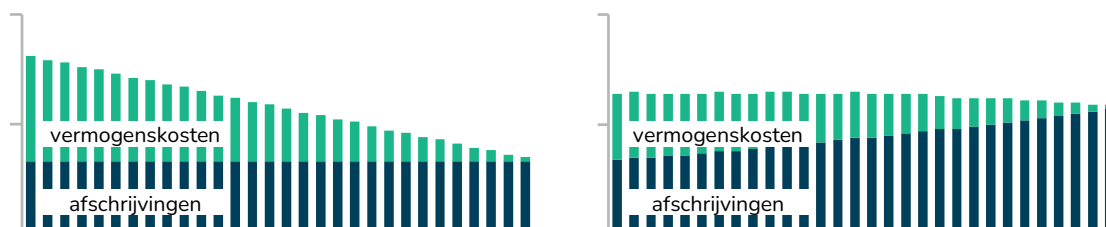
*“Het nominale stelsel en het reële stelsel – en tussenvormen van deze stelsels – zijn netto contante waarde neutraal. Dat betekent dat het vermogensverschaffers in principe om het even is welk stelsel wordt gehanteerd”.*

Zoals de ACM schrijft (r70):

*“Door te kiezen voor een nominale WACC ontvangen systeembeheerders via de tarieven direct een vergoeding voor de kosten van de verwachte inflatie.”*

Dit houdt in dat in het nominale stelsel de kapitaallasten (vermogenskosten + afschrijvingen) als gevolg van een investering gedurende de afschrijfperiode aflopen. In het reële stelsel blijven de kapitaallasten gelijk gedurende de economische levensduur van de investering (Figuur 3).<sup>39</sup>

**Illustratie van kapitaalkosten voor een investering in jaar 1 die gedurende 30 jaar wordt afgeschreven.**  
**Nominale WACC** **Reële WACC**



Figuur 3: Bij gebruik van een nominale WACC, betalen huidige gebruikers meer dan toekomstige gebruikers voor dezelfde investering.

Het voordeel van een nominaal stelsel, namelijk dat systeembeheerders eerder geld krijgen, vertaalt zich in een nadeel voor gebruikers<sup>40</sup>. Huidige gebruikers betalen meer dan toekomstige gebruikers voor dezelfde netwerkdienst. Dit kan de business case voor elektrificatie door huidige gebruikers negatief beïnvloeden. Bovendien wordt forse groei van elektriciteitsverbruik voorzien. Een groot deel van de investeringen in het elektriciteitsnet wordt dus gedaan voor toekomstige gebruikers. Niet alleen betalen huidige gebruikers dus meer kapitaallasten, en omdat het net in de eerste jaren minder wordt benut zullen de tarieven nog hoger zijn<sup>41</sup>.

De ACM zou dit effect moeten afwegen tegen de positieve impact op de financierbaarheid voor de systeembeheerders. De impact daarop zou tegen kunnen vallen. Toegang tot kapitaal is voor deze

<sup>39</sup> Het verloop van de vermogenskosten te vergelijken met rente en aflossing van een lineaire hypotheek (nominaal) en annuïtaire hypotheek (reëel)

<sup>40</sup> SiRM (8-12-2021), “Reëel blijven ”

<sup>41</sup> SiRM (september 2025), “Pieken of dalen - Onderzoek naar de mogelijkheid om netkosten anders te verdelen over tijd”.

gereguleerde ondernemingen in het algemeen geen probleem, ook omdat het Rijksdeelnemingenbeleid een goede kredietbeoordeling voorschrijft<sup>42</sup>. Voor de transmissiesysteembeheerder elektriciteit, TenneT, staat de overheid bovendien al garant voor een groot aandeel van het vreemd vermogen<sup>43</sup>.

Voor de systeembeheerders gas, is het naar voren halen van de kasstromen wellicht meer voor de hand liggend omdat de gasnetten steeds minder gebruikt zullen worden. De ACM hanteert daarvoor al een versnellingsfactor 1,3 op de afschrijvingen.

---

<sup>42</sup> Ministerie van Financien (1-7-2022), "Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022"

<sup>43</sup> Ministerie van Financien (17-4-2025), "Structurele oplossingen TenneT Nederland en TenneT Duitsland" Brief aan Tweede Kamer.