



Consultatie

Toekomstige reguleringsmethode netbeheerders

Voor de reguleringsperiode vanaf 2027



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	De energietransitie	3
3	Regulering van netbeheerders door de ACM	4
4	Hoofdpijnen van de tariefregulering	5
5	Mogelijkheden voor de nieuwe reguleringsperiode	9
5.1	Ruimte voor investeringen	10
5.2	Stimuleren van tijdig investeren, kwaliteit en innovatie	12
5.3	De juiste stimulans tot efficiëntie	13
5.4	Duur van de reguleringsperiode en omgaan met onzekerheden	15
6	Belangrijkste bevindingen externe onderzoeken	16
6.1	Onderzoek dr. Brunekreeft	17
6.2	Onderzoek DNV	17
7	Tot slot	18

1 Inleiding

Nederland staat voor de opgave van een grote energietransitie waarbij fossiele brandstoffen worden vervangen door duurzaam opgewekte elektriciteit. De capaciteit van de huidige elektriciteitsnetten is daarvoor ontoereikend. Naar verwachting is de energievraag van huishoudens en bedrijven in 2050 tussen 2,3 en 3,7 keer zo hoog als nu.¹ Om deze elektriciteit te kunnen transporteren zal de netcapaciteit fors moeten toenemen. En dit terwijl op veel plaatsen de capaciteit nu al tekort schiet. De doorlooptijd van netverzwaringen is bovendien lang. De beheerders van elektriciteitsnetten moeten dus ruim baan krijgen.

De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) houdt toezicht op de netbeheerders en stelt hun tarieven vast op basis van een vooraf bepaalde methode die geldt voor een aantal jaren (meestal 3 of 5 jaar). Per 2027 gaat een nieuwe periode in. De weging tussen de publieke belangen leveringszekerheid, duurzaamheid en betaalbaarheid speelt daarbij een belangrijke rol. De te bepalen methode moet netbeheerders stimuleren om op tijd alle benodigde investeringen voor de energietransitie te doen, en mag in ieder geval geen belemmering vormen. De ACM heeft immers als strategische doelstelling de energietransitie te versnellen voor iedereen. Daarbij houdt de ACM oog voor efficiënt netbeheer, want huishoudens en bedrijven – de afnemers van energie – dragen de onvermijdelijke en forse tariefverhogingen.

In dat kader oriënteert de ACM zich breed op een nieuwe methode voor tariefregulering. Hiervoor liggen alle opties op tafel, maar moeten ook lastige dilemma's worden afgewogen:

- tussen de noodzaak van investeringen en de betaalbaarheid van de tarieven,
- tussen de kosten van investeringen nu en het gebruik van de extra capaciteit later,
- tussen een eenvoudige, goed uitlegbare methode en recht doen aan verschillen,
- tussen een stabiele, voorspelbare methode en wendbaarheid om deze aan te passen aan nieuwe omstandigheden,
- tussen vertrouwen in netbeheerders in publieke handen en bescherming van gebonden afnemers.

De energietransitie is een gezamenlijke opgave voor alle stakeholders en we nodigen u graag uit om met ons mee te denken bij deze oriëntatie. De ACM wil daar zo veel mogelijk inzichten, opvattingen en visies van betrokken partijen en deskundigen bij betrekken. Dit document bevat daartoe specifieke vragen, maar iedere vorm en ieder idee zijn welkom.

2 De energietransitie

De ACM heeft als strategische doelstelling om de energietransitie te versnellen.² De energietransitie is van groot belang om klimaatverandering tegen te gaan. Op mondiaal, Europees en nationaal niveau zijn daarom ambitieuze bindende klimaatdoelen afgesproken.³ In 2030 dient de netto-uitstoot van broeikasgassen met minimaal 55% te zijn verminderd ten opzichte van 1990. Vanaf 2050 dient de netto-uitstoot nul of negatief te zijn.

De energietransitie is de overstap van fossiele energiebronnen naar duurzame energiebronnen en het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen. De energietransitie betekent dat de opwek van duurzame elektriciteit met wind en zon sterk zal moeten toenemen en dat bedrijven en huishoudens grootschalig moeten verduurzamen en elektrificeren. Om dit mogelijk te maken moeten netbeheerders

¹ Zie [Het energiesysteem van de toekomst: de II3050-scenario's | Netbeheernederland.nl](#)

² <https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-en-strategie/onze-agenda/acm-agenda-2023>

³ Zie artikel 2 van het [Klimaatakkoord van Parijs](#) van 19 oktober 2016, de artikelen 2 en 4 van de Europese klimaatwet (Verordening 2021/1119) en artikel 2 van de Klimaatwet, zoals aangepast bij wet van 10 juli 2023 (Stb. 2023, [271](#)).

grote investeringen doen in uitbreiding van de elektriciteitsnetten. Gasnetten zullen juist minder worden gebruikt, omdat steeds meer partijen van het gasnet af gaan. Deze netten zullen worden uitgefaseerd of hergebruikt als bijvoorbeeld waterstof- of biogasnetten.

Het kabinet heeft recent in het concept Nationaal Plan Energiesysteem (hierna: concept NPE) aangegeven maximaal te willen inzetten op het aanbod van duurzame energie en op uitbreiding en verzwaring van de energie-infrastructuur.⁴ Door in te zetten op voldoende aanbod en energie-infrastructuur, wordt grootschalige verduurzaming van huishoudens en bedrijven mogelijk. Elektriciteit wordt de ruggengraat van het toekomstige energiesysteem. De gasketen wordt juist afgebouwd. Het concept NPE is gebaseerd op verschillende studies en rapporten over het toekomstige Nederlandse energiesysteem en op scenariostudies van Netbeheer Nederland en TenneT.⁵ De ACM herkent de conclusies uit het concept NPE en de verschillende achtergrondstudies uit haar eigen praktijk. Op basis daarvan neemt de ACM deze conclusies als vertrekpunt voor dit consultatiedocument.

3 Regulering van netbeheerders door de ACM

Toegang tot betrouwbare energienetten is belangrijk voor alle huishoudens en bedrijven. Netgebruikers kunnen niet kiezen van welke netbeheerder zij hun diensten afnemen. Gezien het publieke belang van toegang tot energienetwerken en ter bescherming van gebonden afnemers, hebben de Europese en nationale wetgever ervoor gekozen om netbeheerders te reguleren. De ACM geeft als toezichthouder uitvoering aan die regulering. Hieronder geeft de ACM een overzicht van verschillende onderdelen van deze regulering.

In de wet is vastgelegd welke diensten de netbeheerder moet leveren aan netgebruikers. In de kern komt dit erop neer dat de netbeheerder ervoor zorgt dat partijen worden aangesloten op het net en het net de vraag naar elektriciteit- of gastransport kan verzorgen.

Via de investeringsplannen informeren de netbeheerders de ACM welke netinvesteringen volgens hen nodig zijn om aan hun wettelijke taken te voldoen. De ACM toetst of de netbeheerder redelijkerwijs tot zijn investeringsplan heeft kunnen komen. Als de ACM akkoord is met het investeringsplan, staat daarmee de noodzaak van de investeringen in dat plan vast en moet de netbeheerder deze investeringen in principe uitvoeren. Een netbeheerder heeft daarnaast de ruimte om aanvullende investeringen te doen.

De ACM stelt de maximale tarieven vast die netbeheerders mogen hanteren. Dit heet tariefregulering. Door de tarieven vast te stellen, bepaalt de ACM hoe hoog de inkomsten van netbeheerders mogen zijn. Deze inkomsten dienen ter dekking van de kosten van netbeheerders. Via de tarieven krijgen netbeheerders een vergoeding zodat zij hun wettelijke taken nu en in de toekomst op een goede manier uit kunnen voeren. Tegelijk voorkomt de ACM met de tariefregulering dat afnemers te veel betalen.

De ACM stelt ook zogenoemde codes vast. Dit is een vorm van wetgeving. In de codes worden verschillende onderwerpen geregeld. Een onderwerp dat via de codes wordt geregeld is de manier waarop de tarieven zijn opgebouwd, en welke verbruikers welke tarieven betalen. Dit is geregeld in de tariefencodes. De ACM doet op dit moment onderzoek naar een herziening van de tariefencodes: de tariefstructuren zijn toe aan herziening met het oog op de netcongestie en de schaarste van de netcapaciteit.

⁴ Zie [Kamerbrief concept-Nationaal plan energiesysteem 2050 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#) en [Concept-Nationaal plan energiesysteem: Hoofddocument | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁵ Zie [Vergelijkende analyse systeemstudies en scenario-analyses energiesysteem | Rapport | Rijksoverheid.nl](#); [Kamerbrief over relevante rapporten Nationaal Plan Energiesysteem | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#); [Het energiesysteem van de toekomst: de I13050-scenario's | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) en [Target Grid | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

4 Hoofdpijnen van de tariefregulering

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, stelt de ACM de tarieven van netbeheerders vast. De tarieven worden jaarlijks, aan het einde van het jaar vastgesteld voor het volgende jaar. Dat betekent dat de ACM vooraf een inschatting moet maken van de verwachte kosten per netbeheerder. De berekeningsmethode om deze inschatting te maken legt de ACM voor een periode van meerdere jaren vast. De huidige methode geldt voor de periode tot en met 2026, vanaf 2027 zal een nieuwe methode gaan gelden. Deze consultatie gaat over die nieuwe methode. De impact van het vaststellen van de inkomsten is groot. Zo waren de gezamenlijke inkomsten van de regionale netbeheerders elektriciteit en gas in 2023 circa 6 miljard euro, de inkomsten van de landelijk netbeheerder elektriciteit (TenneT) circa 1,3 miljard euro en de inkomsten van de landelijke netbeheerder gas (GTS) circa 1 miljard euro. De verwachting is dat de inkomsten van regionale netbeheerders elektriciteit en TenneT de komende jaren fors zullen stijgen.

De Europese wetgeving geeft de ACM de opdracht om met de tarieven een vergoeding te geven voor kosten die een efficiënte en vergelijkbare netbeheerder zou hebben gemaakt, inclusief een redelijk rendement. Wat de ACM betreft staan alle overige (nationale) kaders ter discussie bij de invulling van de nieuwe methode. Bij de nadere invulling van de tariefregulering door de ACM bestaat dus veel ruimte. De weging tussen de drie publieke belangen leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid speelt daarbij een belangrijke rol. Onder leveringszekerheid verstaat de ACM de kwaliteit en betrouwbaarheid van het net. Dat betekent ook dat partijen een nieuwe of grotere aansluiting en transportcapaciteit moeten kunnen krijgen als zij die nodig hebben. Onder betaalbaarheid verstaat de ACM een energievoorziening die niet duurder is dan nodig. Op het gebied van duurzaamheid is het van groot belang dat de netten van de netbeheerders toegerust zijn om de energietransitie te kunnen realiseren en de klimaatdoelen te behalen.

Kort na de liberalisering van de energiemarkt lag de nadruk van de tariefregulering vooral op de publieke belangen betaalbaarheid en leveringszekerheid. Dit heeft bijgedragen aan kostendalingen bij netbeheerders en lagere tarieven voor netgebruikers, zonder afbreuk te doen aan de leveringszekerheid van de netten en het transport daarover. De leveringszekerheid van de Nederlandse netten is uitzonderlijk hoog in vergelijking met andere Europese landen.

De energietransitie zorgt ervoor dat het publieke belang van duurzaamheid steeds meer gewicht krijgt. De energietransitie zorgt er ook voor dat de leveringszekerheid voor nieuwe aangeslotenen onder druk staat, omdat zij door een tekort aan capaciteit soms geen aansluiting kunnen krijgen. Voor duurzaamheid en leveringszekerheid is het daarom van belang dat de ACM met de tariefregulering netbeheerders voldoende ruimte geeft om snel hun elektriciteitsnetten te verzwaren. Het is daarvoor van belang dat netbeheerders voldoende financiële ruimte hebben om te investeren. Voor gas betekent het juist dat netbeheerders niet moeten blijven zitten met netkosten die nog niet zijn vergoed; evenmin moet een beperkte groep afnemers die afhankelijk blijft van het gasnet met onredelijk hoge kosten worden geconfronteerd. Door kosten via de tariefregulering in de tijd naar voren te halen kan dit worden voorkomen. De betaalbaarheid blijft uiteraard ook van belang. De energietransitie leidt in veel gevallen al tot hogere kosten voor bedrijven en huishoudens, het is daarom van belang de kostenstijging te beperken en te zorgen dat netgebruikers niet meer hoeven te betalen dan nodig is. Stijgen de kosten te veel, dan kan dat uiteindelijk ten koste gaan van het draagvlak voor de energietransitie. Het is dus zoeken naar een (nieuwe) balans tussen de publieke belangen.

Hieronder stelt de ACM de eerste vraag van dit consultatiedocument. In dit en de volgende hoofdstukken volgen er meer vragen. Bij elke antwoord ontvangt de ACM graag zoveel mogelijk toelichting. Dit helpt de ACM om de antwoorden goed te interpreteren en een zo compleet mogelijk beeld te vormen.

1. *Hou zou de ACM bij de tariefregulering een goede balans kunnen aanbrengen tussen ruimte voor investeringen door netbeheerders en betaalbaarheid van de tarieven voor netgebruikers?*

Netbeheerders hebben een maatschappelijke taak en zijn gemotiveerd om die taak zo goed mogelijk te vervullen. Ook hebben netbeheerders publieke aandeelhouders, die naast een breder maatschappelijk belang ook een financieel belang – in de vorm van dividenduitkeringen – nastreven. Momenteel werken netbeheerders in het belang van de energietransitie hard om huidige en toekomstige netgebruikers zo snel en goed mogelijk van de benodigde transportcapaciteit te voorzien. Daarbij hebben netbeheerders te maken met veel uitdagingen zoals schaarste van personeel, beschikbare ruimte in de grond en lange vergunningsprocedures voor inpassing van energie-infrastructuur. De invloed van de tariefregulering van de ACM moet in die context worden gezien en is geen allesbepalende factor. Wel wil de ACM binnen haar tariefregulering al het mogelijke doen om netbeheerders te stimuleren hun maatschappelijke taak zo goed mogelijk te vervullen.

- 2. Wat betekent het feit dat netbeheerders publieke aandeelhouders hebben voor de regulering van netbeheerders door de ACM?*

De methode voor het vaststellen van de tarieven bevat verschillende onderdelen. De onderdelen worden hieronder kort beschreven. In tabellen 1 en 2 wordt een overzicht gegeven van hoe de onderdelen in het huidige methodebesluit zijn ingevuld. In hoofdstuk 5 worden verschillende opties beschreven waarmee de nieuwe reguleringsperiode zou kunnen worden ingevuld.

Bij de huidige tariefregulering worden netbeheerders met name beoordeeld op hun prestaties oftewel *output*. Niet de uitgevoerde activiteiten of gemaakte kosten, maar de prestaties van een netbeheerder vormen het uitgangspunt voor het vaststellen van de tariefinkomsten. Een netbeheerder die tegen lagere kosten eenzelfde hoeveelheid output weet te genereren, presteert relatief goed. De netbeheerders zijn zelf verantwoordelijk voor hoe de output te realiseren. Met de tariefregulering wordt in principe niet ingegrepen in de keuzes bij de individuele bedrijfsvoering van de netbeheerders. Een (beperkte) vorm van deze *input*sturing vindt wel plaats met de beoordeling van de investeringsplannen. In hoofdstuk 5 wordt een optie beschreven om de investeringsplannen verder te betrekken bij de tariefregulering. Maar ook in bredere zin kan de ACM keuzes maken over de verhouding tussen *input*- en *output*regulering.

- 3. Welke verhouding tussen input- en outputregulering zou de ACM moeten hanteren?*

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk beschreven zijn er grote belangen gemoeid met de tariefregulering. Gezien deze belangen is zorgvuldigheid en precisie bij het bepalen van de reguleringsmethode van belang, maar dit dient ook afgewogen te worden tegen de complexiteit die dit met zich meebrengt. Bij het breed oriënteren op een nieuwe reguleringsmethode wil de ACM daarom kijken naar de afweging tussen een eenvoud en precisie van de methode.

- 4. Hoe zou de ACM bij de tariefregulering een goede balans kunnen aanbrengen tussen een eenvoudige en goed uitlegbare methode enerzijds, en een precieze methode die recht doet aan verschillen anderzijds?*
- 5. Welke rol speelt de flexibiliteit van de regulering – dat wil zeggen de mogelijkheid om binnen de regulering snel aanpassingen te doen bij externe veranderingen – daarin?*

Vergoeden van investeringen

De wijze waarop investeringskosten via de tariefregulering worden vergoed is van belang voor de ruimte die netbeheerders hebben voor het doen van investeringen. Hoe sneller investeringskosten worden vergoed en hoe meer zekerheid netbeheerders hebben dat zij de (volledige) kosten van een investering vergoed krijgen, hoe sneller zij kunnen overgaan tot het doen van investeringen. Netbeheerders hoeven dan minder financiering aan te trekken en lopen minder risico. Als netbeheerders sneller overgaan tot een investering, bestaat de kans dat er een investering wordt gedaan die later minder nuttig blijkt te zijn. Als zekerheid wordt gegeven over vergoeding van de kosten, zullen de kosten van de investering wel door afnemers betaald moeten worden.

Efficiëntie

Bij de wijze van het stimuleren van efficiëntie is van belang hoe de ACM de efficiënte kosten vaststelt. Dit kan de ACM doen door middel van een vergelijking tussen netbeheerders. Op basis van de vergelijking stelt de ACM de efficiënte kosten vast. Dit is als het ware een foto op een specifiek moment. Vervolgens maakt de ACM een schatting van de ontwikkeling van de efficiëntie om de efficiënte kosten van latere jaren van de reguleringsperiode te bepalen. Hier worden de tarieven vervolgens op gebaseerd. Als netbeheerders vervolgens minder kosten maken, houden zij geld over. Dit is een stimulans om efficiënt te werken. Als de ACM echter de efficiëntielat (te) hoog vaststelt, lopen netbeheerders het risico een deel van hun kosten niet vergoed te krijgen. Verder is relevant wat de ACM in de efficiëntiemeting betreft. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen uitvoeringsefficiëntie en benuttingsefficiëntie. Bij uitvoeringsefficiëntie kijkt de regulering naar de kosten die een netbeheerder maakt in verhouding tot de omvang van zijn net (verhouding tussen kosten en input). Bij benuttingsefficiëntie kijkt de ACM of omvang en ontwerp van het net efficiënt zijn en dus of de benuttingsgraad van het net goed is (verhouding tussen kosten en output).

Tevens is van belang welke kosten bij de stimulans voor efficiëntie worden betrokken. Dit kunnen alle kosten zijn, maar de ACM kan er ook voor kiezen om bepaalde kosten van netbeheerders buiten beschouwing te laten. Dit kan zinvol zijn als netbeheerders geen invloed hebben op deze kosten of de kosten niet goed te schatten zijn door de ACM. De kosten die buiten beschouwing worden gelaten kunnen via zogenoemde nacalculaties worden vergoed op basis van de werkelijke kosten. Hiermee wordt netbeheerders meer zekerheid geboden en kunnen zij eerder overgaan tot het doen van een investering. Dit betekent mogelijk wel dat er meer kosten gemaakt worden en de tarieven hoger worden. Van belang is dus dat de ACM de juiste soorten kosten in de efficiëntietoetsing betreft.

Redelijk rendement

De ACM bepaalt in haar tariefregulering vooraf wat het redelijk rendement is dat netbeheerders mogen maken op hun investeringen. Dit heet de *Weighted Average Cost of Capital* (hierna: WACC). De hoogte van de WACC heeft invloed op de ruimte voor investeringen, maar ook op de betaalbaarheid. Als de ACM de WACC hoog vaststelt, dan zorgt dat ervoor dat netbeheerders veel rendement op hun investeringen krijgen. Dit maakt investeren in bijvoorbeeld netuitbreiding en verzwaring aantrekkelijk voor netbeheerders, maar zorgt er ook voor dat de tarieven stijgen. Een lage WACC zorgt ervoor dat netbeheerders slechts een beperkt rendement op investeringen kunnen maken. Dit kan ervoor zorgen dat zij (te) beperkte ruimte hebben om te investeren. Van belang is daarom dat de ACM de WACC niet te hoog en niet te laag vaststelt.

Kwaliteit en innovatie

In aanvulling op deze punten kan de ACM netbeheerders via tariefregulering ook stimuleren op kwaliteit en innovatie. De ACM kan bijvoorbeeld netbeheerders die goed presteren extra belonen (bonus), en aanvullend daarop netbeheerders die ondermaats presteren eventueel korten (malus).

Tabel 1. Globaal overzicht van de huidige reguleringsmethode voor netbeheerders elektriciteit.

Elektriciteit	Regionale netbeheerders	Landelijke netbeheerders
	<p>Prijsregulering De ACM stelt de tarieven vast op basis van de methode. De inkomsten stijgen of dalen mee met de ontwikkeling van de afzetvolumes. Dit wordt niet gecorrigeerd omdat verondersteld wordt dat de kosten ook meebewegen.</p> <p>Efficiëntie De ACM baseert de tarieven op de verwachte kosten van de gemiddelde regionale netbeheerder in Nederland (de maatstaf). Dit is de statische efficiëntie. Daarbij kijkt de ACM ook naar de benuttingsgraad van het net.</p> <p>Om rekening te houden met de ontwikkeling van de toekomstige efficiëntie, kijkt de ACM naar de historische productiviteitsverandering van alle Nederlandse regionale netbeheerders. Dit is de dynamische efficiëntie.</p> <p>Schatten en nacalculeren van investeringen De vergoeding voor nieuwe investeringen tijdens de reguleringsperiode is gebaseerd op de aanname dat de kosten die regionale netbeheerders hierdoor maken evenredig meegroeit met de stijging van de afzet. Wanneer de regionale netbeheerders meer (of minder) investeren, calculeert de ACM dit <i>niet</i> na.</p> <p>Kostenverdeling over de tijd Kapitaalkosten worden verdeeld over de levensduur van de investeringen. Hierbij maakt de ACM gebruik van lineair afschrijven. Voor de vergoeding van de vermogenskosten hanteert de ACM een reëel-plus WACC. Hiermee wordt een deel van de geëiste inflatievergoeding direct vergoed. Het overige deel wordt geactiveerd en tijdens de levensduur van de investering afgeschreven.</p> <p>Kwaliteitsregulering De ACM past kwaliteitsregulering toe op de regionale elektriciteitsnetten. Regionale netbeheerders die bovengemiddeld presteren op het gebied van het aantal storingen en de gemiddelde duur van die storingen mogen extra inkomsten ontvangen. Netbeheerders die onder gemiddeld presteren moeten inkomsten teruggeven via de tarieven.</p>	<p>Omzetregulering De ACM stelt in de tarieven vast op basis van de methode. Als de inkomsten hoger of lager uitvallen dan verwacht door een verandering in de afzetvolumes, wordt dit gecorrigeerd bij de berekening voor een volgend jaar. Veranderingen in de kosten worden deels ook gecorrigeerd.</p> <p>Efficiëntie De ACM baseert de tarieven op de verwachte kosten van de meest efficiënte netbeheerder in een groep van Europese landelijke netbeheerders die onderling vergeleken worden (de benchmark).⁶ Dit is de statische efficiëntie. De benuttingsgraad van het net speelt geen rol.</p> <p>Om rekening te houden met de ontwikkeling van de toekomstige efficiëntie, kijkt de ACM naar de historische productiviteitsverandering in representatieve sectoren in de Nederlandse economie. Dit is de dynamische efficiëntie.</p> <p>Schatten en nacalculeren van investeringen De vergoeding voor nieuwe investeringen tijdens de reguleringsperiode baseert de ACM voor veel soorten investeringen in eerste instantie op schattingen. Voor grote investeringsprojecten en alle andere investeringen met een afschrijvingstermijn langer dan tien jaar calculeert de ACM na binnen de reguleringsperiode.</p> <p>Kostenverdeling over de tijd Kapitaalkosten worden verdeeld over de levensduur van de investeringen. Hierbij maakt de ACM gebruik van lineair afschrijven. Voor de vergoeding van de vermogenskosten hanteert de ACM een reëel-plus WACC. Hiermee wordt een deel van de geëiste inflatievergoeding direct vergoed. Het overige deel wordt geactiveerd en tijdens de levensduur van de investering afgeschreven.</p> <p>Kwaliteitsregulering Bij de landelijke netbeheerders past de ACM geen kwaliteitsregulering toe, omdat betrouwbaarheidseisen tot voor kort volledig wettelijk vastgelegd waren.</p>

⁶ In zijn uitspraken van 4 juli 2023 heeft het CbB in algemene zin aangegeven dat een internationale benchmark een geschikte methode is om de efficiëntie van netbeheerders te bepalen ([ECLI:NL:CBB:2023:316](#), [College van Beroep voor het bedrijfsleven, 21/303, 21/304, 21/305 en 21/306 \(rechtspraak.nl\)](#), punt 20 en [ECLI:NL:CBB:2023:319](#), [College van Beroep voor het bedrijfsleven, 21/1178 en 21/1179 \(rechtspraak.nl\)](#), punt 12.1. Voor de reguleringsperiode 2022-2027 mag de ACM geen gebruik maken van de bestaande benchmark, omdat het CbB de benchmark onvoldoende controleerbaar vond.

Tabel 2. Globaal overzicht van de huidige reguleringsmethode voor netbeheerders gas.

	Regionale netbeheerders	Landelijke netbeheerders
Gas	<p>Prijsregulering De ACM stelt de tarieven vast op basis van de methode. De inkomsten stijgen of dalen mee met de ontwikkeling van de afzetvolumes. Dit wordt niet gecorrigeerd omdat verondersteld wordt dat de kosten ook meebewegen.</p>	<p>Omzetregulering De ACM stelt in de tarieven vast op basis van de methode. Als de inkomsten hoger of lager uitvallen dan verwacht door een verandering in de afzetvolumes, wordt dit gecorrigeerd bij de berekening voor een volgend jaar. Veranderingen in de kosten worden deels ook gecorrigeerd.</p>
	<p>Efficiëntie De ACM baseert de tarieven op de verwachte kosten van de gemiddelde regionale netbeheerder in Nederland (de maatstaf). Dit is de statische efficiëntie. Daarbij kijkt de ACM ook naar de benuttingsgraad van het net.</p> <p>Om rekening te houden met de ontwikkeling toekomstige efficiëntie kosten over de tijd, kijkt de ACM naar de historische productiviteitsverandering van alle Nederlandse regionale netbeheerders. Dit is de dynamische efficiëntie.</p>	<p>Efficiëntie De ACM baseert de tarieven op de verwachte kosten van de meest efficiënte netbeheerder in een groep van Europese landelijke netbeheerders die onderling vergeleken worden (de benchmark).⁷ Dit is de statische efficiëntie. De benuttingsgraad van het net speelt geen rol.</p> <p>Om rekening te houden met de ontwikkeling van de toekomstige efficiëntie, kijkt de ACM naar de historische productiviteitsverandering in representatieve sectoren in de Nederlandse economie. Dit is de dynamische efficiëntie.</p>
	<p>Schatten en nacalculeren van investeringen De vergoeding voor nieuwe investeringen tijdens de reguleringsperiode is gebaseerd op de aanname dat de kosten die regionale netbeheerders hierdoor maken evenredig meegroeien met de stijging van de afzet. Wanneer de regionale netbeheerders meer (of minder) investeren, calculeert de ACM dit <i>niet</i> na.</p>	<p>Schatten en nacalculeren van investeringen De vergoeding voor nieuwe investeringen tijdens de reguleringsperiode baseert de ACM voor veel soorten investeringen in eerste instantie op schattingen. Voor grote investeringsprojecten en alle andere investeringen met een afschrijvingstermijn langer dan tien jaar calculeert de ACM na binnen de reguleringsperiode.</p>
	<p>Kostenverdeling over de tijd Kapitaalkosten worden verdeeld over de levensduur van de investeringen. Hierbij maakt de ACM gebruik van versneld afschrijven, waardoor kosten eerder in de tijd worden vergoed. Voor de vergoeding van de vermogenskosten hanteert de ACM een nominale WACC. De geëiste inflatievergoeding wordt direct vergoed.</p>	<p>Kostenverdeling over de tijd Kapitaalkosten worden verdeeld over de levensduur van de investeringen. Hierbij maakt de ACM gebruik van versneld afschrijven, waardoor kosten eerder in de tijd worden vergoed. Voor de vergoeding van de vermogenskosten hanteert de ACM een nominale WACC. De geëiste inflatievergoeding wordt direct vergoed.</p>
	<p>Kwaliteitsregulering De ACM past vanuit veiligheidsoverwegingen geen kwaliteitsregulering toe op de netbeheerders van de gasnetten.</p>	<p>Kwaliteitsregulering Bij de landelijke netbeheerders past de ACM vanuit veiligheidsoverwegingen geen kwaliteitsregulering toe.</p>

5 Mogelijkheden voor de nieuwe reguleringsperiode

De energietransitie stelt de netbeheerders voor uitdagingen en zorgt voor een grote investeringsopgave voor de beheerders van de elektriciteitsnetten. De ACM wil met haar tariefregulering de energietransitie versnellen. De ACM verkent daarom op welke manier de reguleringsmethode kan bijdragen aan de energietransitie. In dit hoofdstuk presenteert de ACM ideeën en opties voor de nieuwe reguleringsperiode vanaf 2027. Deze ideeën gaan over het geven van ruimte voor investeringen (paragraaf 5.1), het stimuleren van tijdig investeren, kwaliteit en innovatie (paragraaf 5.2), het bieden van een juiste stimulans tot efficiëntie (paragraaf 5.3), en over de duur van de reguleringsperiode en omgaan met onzekerheden (paragraaf 5.4). De ideeën die de ACM in dit stuk presenteert dienen in veel gevallen nog nader uitgewerkt te worden. Voor de keuze van de reguleringsopties heeft de ACM onder andere geput uit twee onderzoeken die de ACM heeft laten uitvoeren naar hoe de tariefregulering investeringen kan stimuleren

⁷ Zie vorige voetnoot.

en naar de tariefregulering die in andere landen gehanteerd wordt. De onderzoeken worden kort beschreven in hoofdstuk 6, de volledige rapporten staan op de website van de ACM.⁸

Bij de selectie van de reguleringsopties en bij de eventuele verdere uitwerking daarvan hanteert de ACM een aantal uitgangspunten.

- **Rechtvaardigheid:** De ACM hecht er aan dat kosten en baten rechtvaardig over betrokken partijen worden verdeeld. In het kader van de reguleringmethode is dit met name relevant bij de verdeling van kosten tussen huidige aangeslotenen en toekomstige aangeslotenen.⁹
- **Transparantie:** De tariefregulering moet helder en transparant zijn. Het moet navolgbaar zijn op basis van welke gegevens en keuzes beslissingen zijn genomen. Ook moet daarbij het verband met de maatschappelijke doelstellingen van de regulering duidelijk zijn, met name hoe de regulering deze doelstellingen dichterbij brengt.
- **Toekomstbestendigheid:** De tariefregulering moet zoveel mogelijk toekomstbestendig en voorspelbaar zijn, zodat netbeheerders en andere partijen daarop hun bedrijfsvoering en gedrag kunnen afstemmen. Tussentijdse wijzigingen kunnen nodig zijn, maar worden zoveel mogelijk op voorspelbare afwegingen gebaseerd die uitgaan van hetzelfde fundament van publieke belangen en uitgangspunten.

Toetsen aan de uitgangspunten is met name van belang bij het samenstellen van een uiteindelijke methode, omdat dan pas een integraal beeld kan worden gevormd. De uitgangspunten zijn echter ook zoveel mogelijk gebruikt bij de selectie van de verschillende opties.

5.1 Ruimte voor investeringen

De ACM wil met haar tariefregulering voldoende rekening houden met de nieuwe investeringen die de netbeheerders moeten realiseren. Dat kan op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door de hoeveelheid nieuwe investeringen vooraf te schatten, of door de financiële ruimte die netbeheerders hebben te baseren op de aanname dat de afzetvolumes van netbeheerders evenredig stijgen met de hoeveelheid investeringen. Het is echter ook mogelijk de financiële ruimte die netbeheerders via de tarieven krijgen voor nieuwe investeringen niet te baseren op schattingen of aannames, maar op de werkelijke kosten van nieuwe investeringen. Op die manier kan de ACM netbeheerders zekerheid geven over de tijdige vergoeding van de kosten die zij maken voor nieuwe investeringen.

Voor de landelijke netbeheerders gebruikt de ACM de werkelijke investeringskosten al voor een groot deel bij de vaststelling van de tarieven. Dit is één van de wijzigingen waarmee de ACM de tariefregulering eerder al meer in lijn heeft gebracht met de uitdagingen die de energietransitie met zich meebrengt. De ACM heeft bij de keuze voor deze wijziging mede overwogen dat de geplande investeringen van de landelijke netbeheerders via de investeringsplannen ook worden getoetst door de ACM. Met deze toets kijkt de ACM onder andere of de netbeheerders de noodzakelijkheid van de geplande investeringen goed kan aantonen.

Een aandachtspunt bij het vergoeden van de kosten voor nieuwe investeringen op basis van de werkelijke kosten, is dat de stimulans om efficiënt te investeren hierdoor af wordt gezwakt. De stimulans tot efficiëntie bespreekt de ACM in de volgende paragraaf.

Om netbeheerders meer ruimte te geven om te investeren in hun netten, ziet de ACM drie mogelijke opties voor de tariefregulering in de volgende reguleringsperiode. Deze twee opties worden hieronder beschreven. De opties zijn opgesteld met het oog op de opgave waar netbeheerders elektriciteit voor staan. Zoals beschreven wordt bij de landelijk netbeheerder elektriciteit al gebruikgemaakt van de eerste

⁸ Zie [Onderzoek investeringsstimulansen netbeheerders | ACM.nl](#) en [Onderzoek buitenlandse reguleringmethodes netbeheerders | ACM.nl](#)

⁹ De verdeling van kosten tussen huidige aangeslotenen onderling wordt bepaald in de tarieventcode.

optie. De methodiek zou in principe ook toegepast kunnen worden op de tariefregulering van netbeheerders gas.

Tarieven baseren op de werkelijke kosten van nieuwe investeringen

Ook voor de regionale netbeheerders kan de ACM de vergoeding van de kosten die zij maken als gevolg van nieuwe investeringen tijdens de reguleringsperiode geheel of deels baseren op de werkelijke nieuwe investeringen. Op deze manier kan de ACM zorgen dat de tarieven van de regionale netbeheerders sneller en directer meebewegen met de kosten die zij maken als gevolg van nieuwe investeringen. Wanneer de regionale netbeheerders relatief meer moeten investeren dan verwacht, zorgt dit ervoor dat ook in dat geval de tariefinkomsten de kosten als gevolg van de nieuwe investeringen kunnen dekken. De ACM kan ervoor kiezen om de investeringskosten vervolgens achteraf of met ingang van de volgende reguleringsperiode te toetsen op efficiëntie. Zo kan de ACM de netbeheerders blijven stimuleren om onnodig hoge kosten te voorkomen.

Met deze aanpassing zou de ACM de reguleringsmethode van de regionale netbeheerders meer laten lijken op de methode die de ACM hanteert bij de landelijke netbeheerders. Kanttekening daarbij is wel dat het baseren van de tarieven op de werkelijke kosten van nieuwe investeringen niet goed in de *huidige* tariefreguleringssystematiek van de regionale netbeheerders past. Omdat de ACM bij de regionale netbeheerders prijsregulering toepast, en geen omzetregulering, is de manier waarop de ACM rekening houdt met nieuwe investeringen bij de landelijke netbeheerders niet één-op-één toepasbaar bij de regionale netbeheerders.

6. Hoe zou de ACM de kosten van nieuwe investeringen moeten vergoeden?

Investeringsplannen betrekken bij de tariefregulering

Een andere mogelijkheid voor de ACM is om bij de vergoeding van de kosten voor nieuwe investeringen mede gebruik te maken van de investeringsplannen van de netbeheerders. De ACM kan (een vorm van) de investeringsplannen bijvoorbeeld gebruiken om de kosten voor nieuwe investeringen te schatten. Daarbij is het mogelijk om deze geschatte kosten te corrigeren als blijkt dat netbeheerders meer (of minder) investeren dan zij van plan waren. Dit zorgt ervoor dat netbeheerders meer zekerheid krijgen over de toekomstige vergoeding voor investeringen die noodzakelijk zijn op basis van het investeringsplan. De ACM kan ervoor kiezen om de investeringskosten achteraf of bij ingang van de volgende reguleringsperiode te toetsen op efficiëntie. Zo kan de ACM de netbeheerders blijven stimuleren om onnodig hoge kosten te voorkomen.

Een aandachtspunt hierbij is dat de investeringsplannen op dit moment niet geschreven en getoetst worden met het oog op de tariefregulering. Wanneer de ACM de investeringsplannen in de toekomst wel wil gebruiken in de tariefregulering, vraagt dit om een aanpassing van de investeringsplannen of een aanvullend plan.

7. Hoe zou de ACM de investeringskosten van netbeheerders moeten beoordelen?

8. Zou de ACM dit achteraf, of juist vooraf moeten doen, bijvoorbeeld op basis van de investeringsplannen?

Afspraken over herinvesteren van de rendementen van netbeheerders

Een snellere vergoeding van investeringskosten beperkt de hoeveelheid financiering die netbeheerders moeten aantrekken om investeringen te kunnen doen. Meer zekerheid over het vergoeden van investeringskosten maakt het makkelijker voor netbeheerders om financiering aan te trekken. Er zal in elk scenario en bij elke vorm van tariefregulering veel financiering moeten worden aangetrokken. Deze financiering bestaat uit eigen vermogen en vreemd vermogen. Het eigen vermogen wordt verstrekt door (bestaande en eventuele nieuwe) aandeelhouders. Het aanvullen van het eigen vermogen kan gebeuren door winstinhouding en/of door extra storting van kapitaal door de aandeelhouders. Zoals eerder beschreven hebben de netbeheerders publieke aandeelhouders. Deze aandeelhouders streven naast een

financieel belang een breder maatschappelijk belang na. Vanuit het maatschappelijk belang zouden aandeelhouders mogelijk tijdelijk (geheel of gedeeltelijk) kunnen afzien van een rendement of kunnen volstaan met een lager rendement. Op die manier blijft rendement beschikbaar voor (her)investeringen door netbeheerders. Keuzes daarin vallen grotendeels buiten de tariefregulering, maar zijn wel van invloed op de ruimte voor investeringen die netbeheerders hebben.

9. *Hoe kan de ACM bereiken dat de investeringsruimte die ontstaat door regulering effectief wordt benut?*
10. *In hoeverre ziet u mogelijkheden binnen de tariefregulering om prikkels in te bouwen, zodat (een deel van de) rendementen beschikbaar is/zijn voor (her)investeringen door netbeheerders?*

5.2 Stimuleren van tijdig investeren, kwaliteit en innovatie

Via de tariefregulering kan de ACM specifieke stimulansen geven aan netbeheerders op het vlak van tijdig investeren, kwaliteit en innovatie. De huidige reguleringsmethode stimuleert de regionale netbeheerders elektriciteit via een bonus/malus regeling op kwaliteit. Een regionale netbeheerder die relatief weinig storingen heeft – zowel in aantal als in duur – ontvangt hiervoor extra inkomsten. Deze regionale netbeheerders ontvangen een 'bonus'. Regionale netbeheerders die op het gebied van storingen relatief slecht presteren, krijgen minder inkomsten. Deze regionale netbeheerders krijgen dan een 'malus'. Op deze manier loont het voor een netbeheerder om een hoge kwaliteit te leveren.

Dit soort 'bonus/malus' mechanismes kunnen breder worden toegepast. In plaats van 'bonus/malus' mechanismes, zou de ACM ook eenzijdige 'bonus' mechanismes in de reguleringsmethode kunnen verwerken, waarbij netbeheerders alleen financiële beloningen ontvangen bij goed presteren.

In deze paragraaf beschrijft de ACM de verschillende opties voor specifieke stimulansen. Het stimuleren van tijdig investeren heeft in principe betrekking op de netbeheerders elektriciteit. Het stimuleren van kwaliteit gebeurt in de huidige regulering bij regionale netbeheerders elektriciteit, maar dit zou ook breder toegepast kunnen worden. Het stimuleren van innovatie kan op alle netbeheerders worden toegepast, aangezien innovatieve oplossingen zowel bij toenemend als bij afnemend netgebruik (en de werkzaamheden die daarbij horen) van waarde kunnen zijn.

11. *Op welke onderwerpen zou de ACM netbeheerders via de tariefregulering moeten stimuleren om goed te presteren?*

Stimuleren van tijdig investeren

De ACM zou netbeheerders financieel kunnen belonen voor het halen van bepaalde investeringsdoelen, zoals het realiseren van een investering binnen een bepaalde termijn. De ACM kan de investeringsplannen van netbeheerders betrekken bij zo'n stimulans. In de investeringsplannen geven de netbeheerders namelijk een verwachting van het moment waarop knelpunten zich voor zullen doen en vermelden zij de verwachte opleverdata van investeringen die deze knelpunten verhelpen. Op basis van dit soort gegevens zou de ACM netbeheerders kunnen belonen voor het op tijd opleveren van een benodigde netverzekering. Andersom zouden kosten die het gevolg zijn van te laat investeren waardoor knelpunten ontstaan – zoals de kosten voor congestiemanagement – meer voor rekening van netbeheerders kunnen komen. Het toepassen van een bonus/malus mechanisme biedt een financiële stimulans om investeringen tijdig te realiseren en netcongestie te voorkomen.

12. *Hoe zou de ACM met de tariefregulering het tijdig realiseren van investeringen het beste kunnen stimuleren?*

Stimuleren van kwaliteit

De ACM kan netbeheerders ook financieel stimuleren om goed te presteren op bepaalde kwaliteitsaspecten. Voor de regionale netbeheerders elektriciteit doet de ACM dit al door zij die bovengemiddeld presteren wat betreft het voorkomen van storingen – zowel in aantal als in duur – extra inkomsten toe te kennen. Prestaties onder het gemiddelde leiden bij de regionale netbeheerders tot minder inkomsten. Zo geeft ACM regionale netbeheerders een financiële stimulans voor het voorkomen van storingen.

Voor netgebruikers is niet alleen het voorkomen van storingen van belang. Ook andere kwaliteitsaspecten van het net kunnen belangrijk zijn voor netgebruikers. Een voorbeeld daarvan is de spanningskwaliteit van het net. Netbeheerders moeten zorgen dat de spanning op hun netten binnen de bandbreedtes blijft die zijn vastgesteld in de Netcode elektriciteit. Een goede spanningskwaliteit is belangrijk voor het goed functioneren van apparatuur zoals omvormers voor zonnepanelen en laadpalen voor elektrische voertuigen. Wanneer een structureel lage spanningskwaliteit ertoe leidt dat afnemers met zonnepanelen regelmatig hun duurzaam opgewekte elektriciteit niet kunnen terugleveren aan het net, kan dit een belemmering zijn voor de energietransitie. Een financiële stimulans om de spanning op het net binnen de norm te houden kan daarom wenselijk zijn.

13. Op welke kwaliteitsaspecten zou de ACM met de tariefregulering netbeheerders moeten stimuleren om goed te presteren?

Stimuleren van innovatie

Netbeheerders worden met de tariefregulering gestimuleerd om innovaties door te voeren die kostenbesparingen tot gevolg hebben. Innovaties hoeven echter niet altijd (direct) tot kostenbesparingen te leiden. Innovaties kunnen ook leiden tot een betrouwbaarder net, hogere kwaliteit, of een verduurzaming van de energievoorziening. Wanneer dit soort innovaties niet tot kostenbesparingen voor de netbeheerders leidt – maar wel maatschappelijke waarde creëert – ontbreekt hiertoe nu een stimulans. Een oplossing kan zijn om innovatie te stimuleren. Het is bijvoorbeeld een optie om de netbeheerders een innovatiebudget te geven. Dit zou een vast bedrag kunnen zijn of een percentage van de totale inkomsten, zoals in Noorwegen en Finland het geval is.¹⁰ Netbeheerders krijgen zo financiële ruimte om te innoveren. Een aandachtspunt hierbij is de manier waarop geborgd kan worden dat het budget daadwerkelijk wordt gebruikt voor innovaties. Een variant op een standaard vast investeringsbudget, is een competitie tussen netbeheerders voor dit investeringsbudget. Op een vergelijkbare manier zoals in het Verenigd Koninkrijk,¹¹ zou de ACM onderzoeksvragen kunnen opstellen waar budget beschikbaar voor is. Individuele netbeheerders kunnen zich inschrijven op het uitvoeren van deze onderzoeken naar innovaties, waarbij het budget wordt toegekend aan de netbeheerder met het beste onderzoeksvoorstel.

14. Hoe zou de ACM met de tariefregulering innovatie het beste kunnen stimuleren?

5.3 De juiste stimulans tot efficiëntie

De ACM baseert de tarieven van netbeheerders op de verwachte efficiënte kosten. Netbeheerders die beter presteren mogen het extra behaalde rendement behouden. Wanneer netbeheerders meer kosten maken, dan gaat dit ten koste van hun rendement. Op deze manier geeft de tariefregulering de netbeheerders een financiële stimulans om efficiënt te werken.

De investeringsopgave waar elektriciteitsnetbeheerders voor staan is groot. Het is van belang dat netbeheerders voldoende financiële ruimte hebben om te investeren. Tegelijk is van belang dat netbeheerders geen onnodige kosten maken en efficiënt omgaan met schaarse investeringscapaciteit. Daarbij ziet de ACM wel dat er spanning kan bestaan tussen het stimuleren van efficiëntie en voldoende financiële ruimte laten voor de grote investeringen.

¹⁰ Zie [Onderzoek buitenlandse reguleringmethoden netbeheerders | ACM.nl](#), p. 24 van het rapport.

¹¹ Zie [Onderzoek buitenlandse reguleringmethoden netbeheerders | ACM.nl](#), p. 24 van het rapport.

De ACM doet onderzoek naar de beste manier om de stimulans tot efficiëntie in te vullen voor de komende reguleringsperiode. De ACM overweegt daarbij verschillende opties op het gebied van het meten en beoordelen van de efficiëntie, het efficiëntiebegrip, de efficiëntienorm en de manier waarop de ACM omgaat met ontwikkelingen van de efficiënte kosten tijdens de reguleringsperiode. De opties worden hieronder beschreven. De opties zijn met name opgesteld met het oog op de investeringsopgave waar netbeheerders elektriciteit voor staan. Echter ook voor netbeheerders gas die geconfronteerd worden met teruglopend gebruik van hun gasnetten kunnen bepaalde opties goed passen. Zo kan het buiten beschouwing laten van benuttingsefficiëntie voorkomen dat regionale netbeheerders gas hun tariefinkomsten (gedurende een reguleringsperiode) sterk zien teruglopen.

Daarnaast wil de ACM ook vragen hoe stakeholders denken over het tijdelijk weglaten van een stimulans tot efficiëntie in de tariefregulering. Door het weglaten daarvan zijn netbeheerders gedurende een bepaalde periode verzekerd van een volledige vergoeding van hun (investerings)kosten. Dit wordt ook wel *cost-plus* regulering genoemd.

15. Zou de ACM voor een bepaalde periode geen stimulans tot efficiëntie toe moeten passen in de tariefregulering?

Het meten en beoordelen van de efficiëntie

De ACM baseert de tarieven van netbeheerders op de verwachte efficiënte kosten. Er zijn verschillende manieren waarop de ACM die kan vaststellen. Hieronder noemt de ACM op hoofdlijnen een aantal voorbeelden. Zo kan de ACM de prestaties van netbeheerders onderling vergelijken op het niveau van de totale kosten. Een andere mogelijkheid is om de kosten van een netbeheerder te vergelijken met een referentienetwerk. Het referentienetwerk is een geconstrueerd, fictief netwerk met alle benodigde netwerkcomponenten (en de kosten daarvan) om de diensten van de netbeheerder te kunnen uitvoeren. Een derde voorbeeld is dat de ACM voor specifieke activiteiten of investeringsprojecten in detail kan beoordelen welke kosten een efficiënte netbeheerder wel en niet zou maken. Voor de toekomstige reguleringsmethode onderzoekt de ACM meerdere manieren om de verwachte efficiënte kosten van een netbeheerder vast te stellen als aanvulling op, of vervanging van, de huidige methodes die de ACM gebruikt. De ACM ziet als mogelijk voordeel daarbij dat het gelijktijdige gebruik van meerdere methodes kan leiden tot meer robuuste uitkomsten.

In de huidige reguleringsmethode baseert de ACM de efficiënte kosten op een vergelijking tussen verschillende netbeheerders. Voor de regionale netbeheerders vergelijkt de ACM de prestaties van alle Nederlandse regionale netbeheerders om de efficiënte kosten te bepalen. Voor de landelijke netbeheerders maakt de ACM gebruik van een internationaal benchmarkonderzoek, waarin de prestaties van verschillende Europese netbeheerders met elkaar worden vergeleken. De ACM onderzoekt op dit moment alternatieve methodes, met specifieke aandacht voor de controleerbaarheid, transparantie en de mate waarin de ACM aan de hand van methodes eventuele inefficiënties kan verklaren.

16. Op welke wijze zou de ACM de efficiëntie van netbeheerders moeten meten en beoordelen?

Het efficiëntiebegrip: benuttingsefficiëntie en uitvoeringsefficiëntie

Bij het bepalen wat de kosten van de (fictieve) efficiënte netbeheerder zijn, speelt voor de regionale netbeheerders de benuttingsgraad van het net een belangrijke rol. Het meenemen van de benuttingsgraad stimuleert regionale netbeheerders om hun net optimaal te ontwerpen, maar het kan ook een prikkel geven om investeringen in de verzwaring en uitbreiding van het net uit te stellen zolang het nog niet zeker is dat de netverzwaring voldoende benut zal worden. Het hebben van enige aanvullende capaciteit is voor de regionale netbeheerders hierdoor financieel niet aantrekkelijk, terwijl een zekere mate van overcapaciteit wel wenselijk kan zijn vanuit maatschappelijk perspectief. (In de huidige situatie is het risico op onnodige investeringen in de capaciteit van elektriciteitsnetten overigens beperkt.)

De ACM overweegt om bovenstaande redenen om niet meer te kijken naar de benuttingsefficiëntie en alleen op uitvoeringsefficiëntie te toetsen bij de regionale netbeheerders. De centrale vraag daarbij is of netten van de regionale netbeheerders kostenefficiënt worden aangelegd en onderhouden, en niet in hoeverre het net wordt benut. De ACM onderzoekt of een focus op uitvoeringsefficiëntie beter past bij de investeringsopgave waar de netbeheerders voor staan. Deze aanpassing vraagt wel om een forse verandering van de algehele reguleringssystematiek voor de regionale netbeheerders. Bij de landelijke netbeheerders omvat het efficiëntiebeprijing al alleen de uitvoeringsefficiëntie.

17. Hoe breed zou de ACM moeten kijken bij het beoordelen van de efficiëntie?

De hoogte van de efficiëntienorm

Bij het vaststellen van de verwachte efficiënte kosten van een netbeheerder moet de ACM bepalen wat de efficiëntienorm is. Dit is een belangrijke vraag, omdat het van invloed is op de efficiëntie-uitdaging én de financiële ruimte voor de netbeheerders.

Voor de landelijke netbeheerders baseert de ACM de kostenvergoeding nu op de *meest* efficiënte netbeheerder in Europa.¹² De lat ligt daarmee relatief hoog voor de landelijke netbeheerders. Dat kan de landelijke netbeheerders terughoudender maken in hun investeringsbeleid.¹³ Gezien de opgave waar ook de landelijke netbeheerders voor staan, vindt de ACM te veel terughoudendheid bij de netbeheerders niet wenselijk.

Het hanteren van een minder strenge efficiëntienorm biedt de landelijke netbeheerders meer mogelijkheden om hun kosten via de tarieven terug te verdienen, waarbij er wel een stimulans blijft bestaan voor de netbeheerders om efficiënt te werken. Bij het hanteren van een minder strenge efficiëntienorm zou de ACM meer kunnen aansluiten bij de huidige regulering van de regionale netbeheerders, waarbij de tarieven worden gebaseerd op de kosten van de gemiddelde netbeheerders. Andere opties gebaseerd op een statistiek van de vergelijkingsgroep zijn ook mogelijk, zoals de mediaan of het bovenste kwartiel. Hiernaast kan ook gedacht worden aan het toepassen van een (jaarlijks) catch-up percentage, waarbij het voor de netbeheerder de opgave is om de vastgestelde inefficiëntie in redelijke stappen terug te brengen. De ACM doet op dit moment onderzoek naar een passende efficiëntienorm.

18. Welke efficiëntienorm zou de ACM moeten gebruiken voor de landelijke netbeheerders?

5.4 Duur van de reguleringsperiode en omgaan met onzekerheden

De energietransitie zorgt voor veranderende marktomstandigheden. Hieronder beschrijft de ACM een aantal manieren om daarmee rekening te houden in de tariefregulering.

Duur van de reguleringsperiode

De duur van de reguleringsperiode bepaalt hoe lang de prijs- of inkomstenplafonds vastliggen. Kostenontwikkelingen hebben met een kortere reguleringsperiode sneller invloed op de tariefinkomsten. Langere reguleringsperiodes bieden meer zekerheid, zowel voor netbeheerders als voor netgebruikers, maar bieden ook risico tot grotere afwijkingen bij veranderende omstandigheden. Tussentijds actualiseren en nacalculeren (zie onder) kunnen dat risico verminderen en zorgen voor de nodige flexibiliteit.

19. Welke duur van de reguleringsperiode zou de ACM moeten hanteren?

Vooruitkijkend schatten, actualiseren en nacalculeren

De ACM stelt de reguleringsmethode voor meerdere jaren vast. De ACM moet daarom niet alleen bepalen wat de verwachte (efficiënte) kosten op één moment in de tijd zijn, maar ook hoe deze kosten zich tijdens

¹² Op dit moment wordt er voor GTS en TenneT de facto geen benchmark toegepast, omdat het CBb in een uitspraak van 4 juli 2023 heeft geoordeeld dat de benchmark onvoldoende controleerbaar was. Een Europese benchmark blijft wel mogelijk, mits voldoende controleerbaar en transparant.

¹³ Zie [Onderzoek investeringsstimulansen netbeheerders | ACM.nl](#), p. 21 van het rapport.

de reguleringsperiode ontwikkelen. Bij het vastleggen van de reguleringsmethode is niet zeker hoe deze kosten zich zullen ontwikkelen. De ACM ziet drie manieren om met deze onzekerheid om te gaan. Vooraf kan de ACM de ontwikkeling van de kosten zo goed mogelijk schatten, op basis van alle beschikbare en relevante informatie. Tussentijds kan de ACM schattingen actualiseren door nieuwe informatie die bij het vastleggen van de reguleringsmethode nog niet beschikbaar was te verwerken in de schattingen. Achteraf kan de ACM geschatte gegevens 'nacalculeren' op basis van de werkelijke gegevens. Dit zijn drie manieren om rekening te houden met de ontwikkeling van de kosten die afzonderlijk of naast elkaar in de reguleringsmethode verwerkt kunnen worden.

Bij het vooraf zo goed mogelijk schatten van de ontwikkeling van de kosten, streeft de ACM naar een schattingsmethode die zoveel mogelijk rekening houdt met de verschillende factoren die deze ontwikkeling kunnen beïnvloeden. Dit kunnen factoren zijn zoals de omvang van het net, de decentralisatie van de energievoorziening of veranderingen in het netgebruik door afnemers. De ACM kan op verschillende manieren proberen hier meer rekening mee te houden; van schattingen op basis van econometrische modellen tot het beoordelen en betrekken van schattingen van de netbeheerders zelf in de tariefregulering. Welke methodes mogelijk en wenselijk zijn moet de ACM nog nader uitwerken.

De ACM kan er ook voor kiezen om de schattingen waarop de tarieven zijn gebaseerd tussentijds te actualiseren op basis van nieuwe informatie. Hiermee kan de ACM ervoor zorgen dat onvoorziene ontwikkelingen van kosten die een efficiënte netbeheerder maakt sneller doorwerken in de tarieven. Actuelere gegevens leiden over het algemeen tot een betere schatting, waardoor het risico dat netbeheerders lopen vanwege verkeerde schattingen vermindert. Het actualiseren van schattingen kan het effect hebben dat het de stimulans tot efficiëntie verzwakt. Daarvan is sprake wanneer het actualiseren van schattingen ervoor zorgt dat netbeheerders niet alleen meer zekerheid krijgen dat hun *efficiënte* kosten vergoed worden, maar dat hun *werkelijke* kosten vergoed worden – ook als deze inefficiënt zijn.

Ten slotte heeft de ACM de mogelijkheid om, bij afwijkingen tussen geschatte gegevens en werkelijke gegevens, achteraf de tarieven te corrigeren. Door gegevens na te calculeren zorgt de ACM dat de tarieven sneller meebewegen met onvoorziene ontwikkelingen. Dit neemt risico's bij de netbeheerders weg. Een nadeel van nacalculeren, is dat het kan leiden tot een zwakkere stimulans tot efficiëntie, omdat netbeheerders door de nacalculaties (meer) zekerheid hebben dat zij de werkelijke kosten kunnen terugverdienen met de tarieven – ook als deze inefficiënt zijn. Voor de toekomstige reguleringsperiode overweegt de ACM om eerder na te calculeren wanneer dit bijdraagt aan het bieden van voldoende ruimte aan de netbeheerders om een toekomstbestendig net van hoge kwaliteit te realiseren. Het vergoeden van de kapitaalkosten die voortvloeien uit nieuwe investeringen op basis van de *werkelijke* nieuwe investeringen, zoals besproken in paragraaf 5.1 is een voorbeeld van een manier waarop de ACM de tarieven kan baseren op werkelijke gegevens over investeringen.

20. Hoe zou de ACM moeten omgaan met onzekerheden over de ontwikkeling van kosten gedurende de reguleringsperiode?

6 Belangrijkste bevindingen externe onderzoeken

De ACM heeft in het kader van haar onderzoek naar de toekomstige reguleringsmethode twee externe onderzoeken laten uitvoeren. Dit zijn een onderzoek van dr. Brunekreeft (Constructor University Bremen) naar het faciliteren van investeringen in netverzwaringen en een onderzoek van DNV naar reguleringsmethoden in andere landen. Deze onderzoeken hebben de ACM geholpen bij het opstellen van de reguleringsopties in hoofdstuk 5. De belangrijkste bevindingen van die onderzoeken geeft de ACM hieronder kort weer. De volledige rapporten kunt u vinden op de website van de ACM.

6.1 Onderzoek dr. Brunekreeft

De ACM heeft dr. Brunekreeft (Constructor University Bremen) gevraagd te onderzoeken hoe de regulering van elektriciteitsnetbeheerders kan bijdragen aan het faciliteren van investeringen in netverzwaringen. De eerste stap van dit onderzoek betreft een brede inventarisatie van reguleringsinstrumenten die hier mogelijkwijs aan zouden kunnen bijdragen. In samenspraak met de ACM is Brunekreeft vervolgens gekomen tot een *short list* van veelbelovende instrumenten. Deze heeft hij gebruikt om reguleringsvarianten te ontwikkelen: twee voor de regionale elektriciteitsnetbeheerders en twee voor de landelijke elektriciteitsnetbeheerder (TenneT). Deze reguleringsvarianten bestaan uit enkele essentiële bouwstenen plus (optionele) extra instrumenten. De reguleringsvarianten en de extra instrumenten zijn vervolgens onderworpen aan een multicriteria-analyse: hoe goed scoren ze op het gebied van effectiviteit, efficiëntie, betaalbaarheid, implementeerbaarheid en duurzaamheid?

De ACM gaat nu kort in op de vier reguleringsvarianten, beginnend met die voor de regionale netbeheerders. De eerste variant lijkt sterk op de huidige regulering: netbeheerders worden middels dezelfde vorm van maatstafconcurrentie als nu geprikkeld efficiënt te opereren. Extra instrumenten gericht op investeringen en het nacalculeren van kosten veroorzaakt door decentrale invoeding van elektriciteit moeten de regulering energietransitie-*proof* maken. In de tweede variant, genaamd *CAPEX true-up*, worden de kosten van nieuwe investeringen buiten de maatstaf gehouden. Deze kosten worden één-op-één vergoed. Pas in de volgende reguleringsperiode worden deze investeringen onderworpen aan een efficiëntietoets. Deze variant faciliteert in sterkere mate investeringen in netverzwaringen, maar de prijs die daarvoor betaald moet worden is een zwakkere efficiëntieprikkel.

Voor TenneT is ook een *CAPEX true-up*-variant ontwikkeld. In de andere variant krijgt TenneT (vooruitkijkende) budget voor de investeringen die door de ACM zijn goedgekeurd. De huidige regulering bevat een *CAPEX true-up* voor grote investeringen en investeringen met een afschrijftermijn van langer dan 10 jaar. Dit betreft het merendeel van de investeringen. Voor overige investeringen maakt de regulering gebruik budgetten. De varianten ontwikkeld door Brunekreeft behelzen dus accentverschuivingen. Daarbij zij wel opgemerkt dat budgettering voor grote investeringsprojecten veel voeten in de aarde heeft. Dat maakt de budgettenvariant lastiger implementeerbaar.

Brunekreeft bespreekt acht extra instrumenten. Daarvan springen met name het anders verdelen van flexibiliteitskosten en bonus-malusregelingen voor tijdige voltooiing van netverzwaringen er positief uit. Door netbeheerders flexibiliteitskosten (congestie- en *curtailment*kosten) in grotere mate te laten dragen, worden ze aangezet deze in te perken. Dat kan voornamelijk door netten te verzwaren. Dit instrument geeft daarmee via een omweg een investeringsprikkel. Het andere instrument doet dat zonder omweg. Daarbij kan voor regionale netbeheerders een bonus-malusregeling toegespitst op tijdige realisatie van aansluitingen van toegevoegde waarde zijn.

21. *Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de door dr. Brunekreeft beschreven reguleringsvarianten en extra reguleringsinstrumenten?*

6.2 Onderzoek DNV

DNV heeft in opdracht van de ACM de reguleringssystematiek in een achttal landen onderzocht. Voor vijf van deze landen (Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Italië, België en Finland) zet zij op verzoek van de ACM de reguleringssystematiek uitgebreid uiteen. De drie overige landen (Noorwegen, Australië en Abu Dhabi) heeft DNV zelf aangedragen vanwege de interessante reguleringsinstrumenten die zij daar zag. Van deze landen beschrijft DNV de reguleringssystematiek op hoofdlijnen.

Het doel van het onderzoek is tweeledig. Ten eerste wil de ACM een goed beeld hebben van hoe toezichhouders in andere (Europese) landen omgaan met de uitdagingen van de energietransitie. De netbeheerders in de meeste onderzochte landen hebben namelijk een vergelijkbare investeringsopgave. Net zoals in Nederland is de investeringsopgave in deze landen veel groter dan dat in de afgelopen decennia het geval was.

Ten tweede is de ACM op zoek naar innovatieve en effectieve instrumenten om belemmeringen weg te nemen, en waar mogelijk de energietransitie te versnellen via de regulering. Denk bijvoorbeeld aan preciezer methodes om vooruitkijkend te kunnen schatten. De inzichten uit het onderzoek van DNV helpen hierbij. De ACM heeft zich voor het consultatiedocument laten inspireren door een aantal interessante instrumenten in het rapport van DNV.

De ACM haalt aanvullend twee overkoepelende inzichten uit het onderzoek van DNV: ten eerste hebben alle door DNV onderzochte landen een vorm van *incentive*-regulering waarin geprikkeld wordt op kostenefficiëntie. Ondanks dat toezichthouders ruimte geven voor investeringen worden de netbeheerders in alle onderzochte landen geprikkeld om de benodigde investeringen zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Ten tweede wordt duidelijk dat er geen wondermiddel bestaat: er is geen instrument dat én eenvoudig is, én meer ruimte geeft voor duurzaamheid, én de netbeheerders optimaal prikkelt om investeringen zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Hieruit blijkt dat er hoe dan ook keuzes gemaakt moeten worden over waar de regulering zich moet bevinden in de driehoek van de drie publieke belangen leveringszekerheid, betaalbaarheid en duurzaamheid.

22. Hoe zou de ACM in de tariefregulering gebruik kunnen maken van de in het DNV-rapport beschreven reguleringsinstrumenten?

7 Tot slot

In dit document heeft de ACM verschillende reguleringsopties geschetst. De ACM legt graag de vraag voor welke van deze opties in de nieuwe reguleringsmethode zouden moeten terugkomen. Maar de ACM is ook geïnteresseerd in andere, hier niet beschreven opties. Hierover gaat de laatste vraag.

23. Zijn er nog andere, niet beschreven reguleringsopties die de ACM zou moeten of kunnen overwegen?

De reacties van partijen op deze consultatie is voor de ACM zeer waardevol, en dragen bij aan de totstandkoming van een goede reguleringsmethode. De ACM is bij voorbaat zeer dankbaar voor alle reacties.