

Autoriteit Consument en Markt
Directie Energie
Postbus 16326
2500 BH DEN HAAG

Woerden : 31 oktober 2025
onze ref. : E25b22
doorkiesnr. : 0348 48 43 53
e-mail : mvdb@vemw.nl

onderwerp : Zienswijze VEMW m.b.t. de ontwerpbesluiten voor de methode van regulering van GTS 2027–2031, distributiesysteembeheerders elektriciteit 2027–2031, distributiesysteembeheerders gas 2027–2031, TenneT op land 2027–2031 en TenneT op zee 2027–2031 (Zaaknummers: ACM/24/193591, ACM/25/197291, ACM/25/197288, ACM/25/197287, ACM/25/197290, ACM/25/197292)

Geachte directie,

Middels een publicatie van 22 september 2025 in de Staatscourant nummer 31953 stelt de ACM belanghebbenden in de gelegenheid te reageren op de ontwerpbesluiten voor de methode van regulering van GTS 2027–2031, distributiesysteembeheerders elektriciteit 2027–2031, distributiesysteembeheerders gas 2027–2031, TenneT op land 2027–2031 en TenneT op zee 2027–2031 (hierna “Ontwerpbesluiten”). Van de geboden gelegenheid tot het indienen van een schriftelijke zienswijze maakt VEMW graag gebruik.

VEMW heeft tijdens het traject voorgaande aan de publicatie meermaals twijfels geuit over de door de ACM gemaakte keuze om voor een geheel nieuwe reguleringsmethodiek te kiezen. In een tijd van transitie, die enorm veel onzekerheid met zich mee brengt, kan juist de reguleringsmethodiek als stabiele factor gelden. Daarnaast is de huidige reguleringsmethodiek beproefd en goed beoordeeld door kredietbeoordelaars. De ACM heeft echter duidelijk de keuze gemaakt van deze methodiek af te stappen en een nieuwe reguleringsmethodiek te introduceren. Conceptueel geven de Ontwerpbesluiten een duidelijk overzicht, maar over de praktische werking blijft nog veel onduidelijk. Energie-Nederland en VEMW hebben om die reden gezamenlijk opdracht gegeven aan onderzoeksbureau SiRM om te onderzoeken op welke manieren de nieuwe

Hét kenniscentrum en dé belangenbehartiger voor zakelijke energie- en watergebruikers

Houttuinlaan 12
3447 GM WOERDEN
KvK Utrecht nr. 30147022

Telefoon 0348 48 43 50
E-mail cf@vemw.nl
Internet www.vemw.nl

IBAN: NL20ABNA0551408340
BICcode: ABNANL2A
BTW nr. NL 0011.19.904.B01

reguleringsmethode de juiste prikkels op de juiste plaats kan creëren. Het resultaat is het rapport getiteld 'Naar een motiverende methode - Een analyse van de ontwerpmethodebesluiten elektriciteit- en gassysteembeheerders 2027-2031'. Dit rapport dient integraal als onderdeel van de zienswijze van VEMW beschouwd te worden en waar relevant zal dan ook naar dit rapport verwezen worden.

De nieuwe methode is, in tegenstelling tot de huidige, een kostengebaseerde methode: de toegestane inkomsten van de netbeheerder zijn gelijk aan de (efficiënte) kosten die gemaakt zijn. De huidige regulering is prijsgebaseerd, waarbij efficiënte kosten vooraf worden vastgesteld op basis van resultaten uit het verleden en vergelijkingen met andere netbeheerders via de benchmark of maatstaf. De nieuwe methode kenmerkt zich door een uiterst reactieve aanpak. Gemaakte kosten worden als efficiënt beschouwd tenzij het tegendeel bewezen wordt. Dat tegendeel kan worden bewezen op basis van signalen en daarop volgende onderzoeken door de ACM. Deze manier van regulering (*ex post*) is wat VEMW betreft ongeschikt voor de regulering van netbeheerders die een monopoliepositie hebben en daardoor sturing behoeven. Afgeschermd voor concurrentie dienen netbeheerders door regulering prikkels te ervaren om hun kosten zo laag mogelijk te houden zonder daarbij op kwaliteit in te leveren. De afhankelijkheid van signalen om daadwerkelijk te reguleren en wellicht handhavend op te treden zorgt ervoor dat de effectiviteit van de regulering in het geding komt. Daarnaast rijst de vraag of dit juridisch wel mogelijk is onder de Energiewet. Artikel 3.106 schrijft voor dat de ACM tarieven vooraf moet vaststellen en Artikel 3.107 schrijft voor dat de kosten die via de tarieven vergoed worden efficiënt dienen te zijn. Hieruit is af te leiden dat dus ook de efficiëntie van de kosten vooraf dient te worden vastgesteld. Wanneer ervan uitgegaan wordt dat alle kosten efficiënt zijn en eventuele inefficiënties achteraf via signalen worden onderzocht, is dat duidelijk niet het geval.

Zoals hierboven benoemd zorgt de nieuwe reguleringsmethodiek op zichzelf niet voor prikkels bij netbeheerders om hun kosten zo laag mogelijk te houden zonder in te leveren op kwaliteit. De huidige regulering heeft deze prikkels wel: als een netbeheerder efficiënter werkte waren de toegestane inkomsten hoger dan de gemaakte kosten. Dat betekent niet dat deze prikkels het juiste gedrag stimuleren, er bestaat immers tegelijk een perverse prikkel om niet proactief te investeren. Dat neemt de nieuwe reguleringsmethode weg. Daarnaast kunnen binnen de nieuwe methodiek wel degelijk effectieve prikkels ingebouwd worden om de doelmatigheid van netbeheerders te vergroten. Voorbeelden betreffen het prioriteren van projecten binnen investeringsplannen; het binnen afgesproken termijnen realiseren van netuitbreidingen; het beperken van kosten van investeringen; en het voldoen aan prestatie-indicatoren zoals het tijdig realiseren van aansluitingen. Dergelijke prikkels volgen ook logisch uit het feit dat investeringsplannen inherent onderdeel uitmaken van de nieuwe tariefregulering. Het rapport van SiRM gaat in hoofdstuk 3 op zowel prikkels als investeringsplannen en de gebruikte scenario's in. Aangezien de toekomstige nettatarieven voornamelijk bepaald worden door investeringen en andere output indicatoren is het dan

ook niet meer dan logisch om outputdoelstellingen een belangrijk onderdeel te laten zijn van de tariefregulering.

SiRM benoemt in hoofdstuk 3 ook nog andere manieren om doelmatig netbeheer te stimuleren via de nieuwe reguleringsmethodiek. Zo zouden netgebruikers werkzaamheden aan het net kunnen uitvoeren onder mandaat van de netbeheerder, om het zogenaamde maakbaarheidsgat te verkleinen. Ook dienen prikkels te worden ingebouwd die de netbeheerder stimuleren het net beter en slimmer te benutten. Er moeten kaders komen die het mogelijk maken de kosten voor innovatie en congestiemanagement te toetsen terwijl inzet op beide gestimuleerd blijft. Daarnaast zullen de investeringen in het elektriciteitsnet de komende jaren enorm zijn. Het is verbazingwekkend dat de nieuwe methode geen prikkels bevat om waar mogelijk deze totale kosten zoveel mogelijk te beheersen. Het is bijvoorbeeld wenselijk om waar mogelijk ex ante benchmarking toe te passen, een uitgebreider ante toetsingskader voor kosten en investeringen op te stellen en een bonus/malus voor de kostenschattingen van netbeheerders te introduceren.

Een groot thema in de aanloop naar de publicatie van de Ontwerpbesluiten was transparantie. Zowel van de ACM zelf als van de netbeheerders. De transparantie vanuit de netbeheerders naar de markt is in de Ontwerpbesluiten vormgegeven door middel van een jaarlijkse rapportage en toelichtende bijeenkomst over de gemaakte schattingen van de kosten. De ACM biedt zelf transparantie door inzicht te geven in ontvangen en onderzochte signalen, gevoerde gesprekken en verbeterplannen. VEMW is van mening dat de transparantie aan beide kanten verbeterd kan en ook moet worden om zo de markt de mogelijkheid te geven de ACM te ondersteunen in de enorme opgave. En ook voor de ACM zelf is het van groot belang dat zij transparant is over de wijze waarop zij uitvoering geeft aan de nieuwe reguleringsmethode. SiRM doet in hoofdstuk 4 concrete suggesties voor het verbeteren van deze transparantie.

De ACM maakt in de Ontwerpbesluiten de keuze voor een nominaal WACC-stelsel voor alle netbeheerders. Dit geldt in de huidige methode al voor netbeheerders van gas, maar is een verandering voor de netbeheerders elektriciteit, waarvoor een reëel-plus WACC-stelsel geldt. Hoge nettatarieven zijn een grote belemmering voor de energietransitie. De WACC van de netbeheerders maakt hier een groot deel van uit en de ACM heeft als doel met de regulering een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening te waarborgen. Het is dan ook vreemd dat de ACM kiest voor een WACC-stelsel dat hogere kosten voor netgebruikers als gevolg heeft. Nu de betaalbaarheid van de voorziening onder druk staat bij zowel elektriciteit als gas is het aan de ACM om alles te doen om de kosten beheersbaar te houden. Hier past een reëel WACC-stelsel beter bij en dat is dan ook waar VEMW voor pleit. SiRM gaat in hoofdstuk 5 verder in op deze argumentatie.

Om de betaalbaarheid te vergroten heeft de ACM wel de keuze gemaakt om geen vergoeding van bouwrente te introduceren voor regionale netbeheerders elektriciteit en de

vergoeding van de bouwrente van TenneT af te schaffen. VEMW ondersteunt dit besluit voluit. Gezien de enorme kosten voor netgebruikers voor het bestaande net is het belangrijk dat de kosten op elke mogelijke manier beperkt worden. Daarnaast is het ook vanuit kostenreflectiviteit rechtvaardig om huidige gebruikers voor het huidige net te laten betalen in plaats van ook het toekomstige net deels te bekostigen. Door investeringen pas in rekening te brengen wanneer ze in gebruik genomen worden komen de kosten ook daadwerkelijk bij de daadwerkelijke gebruikers van die investeringen terecht.

Het is verbazingwekkend dat de ACM heeft gekozen om één reguleringsmethodiek voor zowel gas als elektriciteit te introduceren, wanneer beide systemen een absoluut tegenovergestelde transitie doormaken. In de Ontwerpbesluiten is de keuze voor elektriciteit toegelicht, voor gas ontbreekt dit volledig en lijkt de tekst uit de Ontwerpbesluiten voor elektriciteit geknipt en geplakt, wat geen recht doet aan de verschillen tussen beide (zie SiRM 2.1.3). VEMW roept de ACM daarom op beter te motiveren waarom de gekozen methodiek ook voor gas de juiste is.

De tekst uit de Ontwerpbesluiten voor elektriciteit is niet het enige dat geknipt en in de Ontwerpbesluiten gas geplakt is. Ook de versnellingsfactor blijkt uit het huidige Methodebesluit geknipt en in de Ontwerpbesluiten geplakt zonder onderbouwing of deze factor nog steeds de juiste is. De redenering dat er geen aanleiding is tot aanpassing is wat VEMW betreft onvoldoende. De situatie is wel degelijk veranderd nu gesproken wordt over het optuigen van een nationale strategie om het leeglooprisico van het gasnet te dekken. Dat zou ervoor moeten zorgen dat de laatste gebruikers niet met de kosten van een volledig overgedimensioneerd gasnet geconfronteerd worden. Het feit dat zowel het Ministerie van Klimaat en Groene Groei als de ACM zelf de opties hiervoor onderzoeken zou voldoende moeten zijn om de versnellingsfactor volledig te schrappen en zo de huidige netgebruikers met realistische kosten te confronteren en de betaalbaarheid van de voorziening beter te waarborgen.

VEMW heeft nog een laatste zorg over de mogelijkheden voor de ACM om effectief te reguleren en waar nodig te handhaven. In de klankbordgroepen werd meermaals duidelijk dat netbeheerders niet over de juiste data beschikken die de ACM nodig heeft om hun plannen voor monitoring uit te voeren. Om deze data wel ter beschikking te kunnen stellen blijken meerdere jaren nodig te zijn. Dit betekent dat het voor de eerste jaren van de nieuwe reguleringsmethodiek niet mogelijk is voor de ACM om op een doeltreffende wijze te monitoren en reguleren. VEMW roept dan ook op hiervoor maatregelen op te nemen om dit te voorkomen en vanaf 2027 direct te kunnen monitoren en reguleren. Het zou ook voor kunnen komen dat onvolledige of onjuiste informatie in deze periode leidt tot onterecht toegekende inkomsten. VEMW verzoekt de ACM voorzieningen te treffen die het mogelijk maken deze onjuistheden achteraf te corrigeren.

VEMW verzoekt de ACM de door haar ingediende zienswijze te betrekken bij de verdere besluitvorming over de Ontwerpbesluiten.

Hoogachtend,

w.g.

Hans Grünfeld
Algemeen Directeur