



Ministerie van Economische Zaken en Klimaat  
De heer R. Jetten  
Postbus 20401  
2500 EK 's-Gravenhage

Den Haag, 25 maart 2022

Aantal bijlagen : 1  
Uw kenmerk :  
Ons kenmerk : ACM/UIT/573258  
Contactpersoon : [Vertrouwelijk] [Vertrouwelijk]@acm.nl | 070 – [Vertrouwelijk]  
Onderwerp : ACM/21/167409 Artikel 22 melding van onderinvesteringen

Geachte heer Jetten,

De landelijke en regionale netbeheerders voor elektriciteit en gas hebben op 3 januari 2022 op basis van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) en de Gaswet hun ontwerp investeringsplannen (hierna: investeringsplannen) ter toetsing aangeboden aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM). Dit is de tweede keer dat de ACM een toets doet op de investeringsplannen van de netbeheerders. De eerste toets was in 2020. De ACM acht de investeringsplannen een waardevol instrument. Het geeft namelijk inzicht in welke capaciteits- en kwaliteitsknelpunten er in de komende 5 tot 10 jaar ontstaan en welke investeringen een netbeheerder de komende jaren doet om deze knelpunten te verhelpen. Hierdoor ontstaat ook een goed beeld over knelpunten die een netbeheerder niet tijdig kan oplossen. De ACM heeft de afgelopen 12 weken de investeringsplannen van alle netbeheerders getoetst. EZK heeft in dezelfde periode de investeringsplannen van de landelijk netbeheerders gas en elektriciteit getoetst. In deze brief informeert de ACM u over het proces en de aard van haar toetsing en vat zij haar bevindingen samen. Ook roept de ACM uw ministerie op om zo snel mogelijk een prioriteringskader (of afwegingskader) op te stellen zodat dit kader door netbeheerders al zoveel mogelijk betrokken kan worden bij hun volgende investeringsplannen. In bijlage 1 vindt u een uitgebreidere rapportage over de toetsing van de investeringsplannen.

### **Proces en aard van de toetsing**

In de investeringsplannen moeten netbeheerders op basis van de E-wet en de Gaswet elke twee jaar investeringsplannen indienen waarin ze alle voorgenomen uitbreidings- en vervangingsinvesteringen opnemen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun wettelijke taken. De ACM toetst of de netbeheerder *‘in redelijkheid tot het investeringsplan heeft kunnen komen’*. De ACM heeft in totaal 12 weken om deze toets uit te voeren. De ACM keurt de investeringsplannen niet goed; zij kan echter wel een aanpassing van de investeringsplannen afdwingen door middel van een bindende gedragslijn. Het opstellen en toetsen van de investeringsplannen is een ontwikkelproces, dat ook na twee rondes op onderdelen om evaluatie blijft vragen.

### Overleg met netbeheerders

Netbeheerders hebben hun voorstel voor de ontwerpinvesteringsplannen in november 2021 ter consultatie aan de markt voorgelegd. De ACM heeft hierop een brief met bevindingen aan de netbeheerders gestuurd. De ACM is verheugd om te constateren dat de netbeheerders veel van de bevindingen van de ACM hebben opgevolgd in de ontwerpinvesteringsplannen die zij op 3 januari bij de ACM hebben ingediend. In de periode van januari tot en met maart 2022 heeft de ACM over haar bevindingen overlegd met netbeheerders. De ACM heeft aanvullende informatie opgevraagd en vragen gesteld. Ook zijn de netbeheerders in de gelegenheid gesteld om hun investeringsplan aan te vullen, aan te passen en toe te lichten. Deze aanvullingen, aanpassingen en toelichting heeft de ACM betrokken bij haar toets van de investeringsplannen.

### Belangrijkste bevindingen

Naar aanleiding van de toets op de investeringsplannen 2020 heeft de ACM een melding gedaan aan de toenmalige minister van EZK, over een tekort aan transportcapaciteit bij netbeheerders TenneT, Liander, Enexis en Enduris. De ACM gaf toen al aan dat zij inschatte dat congestie de komende jaren verder zou toenemen. Op veel plaatsen blijft de timing van de voorgenomen investeringen in het elektriciteitsnet achter bij de door de netbeheerders in hun scenario's voorspelde vraag. Netbeheerders kunnen congestie in sommige gevallen mitigeren door operationele maatregelen, zoals congestiemanagement. Toch zal dit in de praktijk naar verwachting vaak betekenen dat er onder andere aan producenten van duurzame energie transportcapaciteit geweigerd zal worden en dat netbeheerders niet tijdig kunnen voldoen aan de aanvullende vraag naar transportcapaciteit.

Uit de investeringsplannen 2022 blijkt dat er nog steeds sprake is van transportschaarste en komt naar voren dat het probleem groter wordt. Er is namelijk sprake van een stijgend aandeel knelpunten dat niet tijdig kan worden opgelost. Daarnaast constateert de ACM bij de toetsing van de plannen voor 2022 ook een risico op afnemende betrouwbaarheid van de netten vanwege achterblijvende vervangingsinvesteringen bij netbeheerders Liander en Stedin. Bij deze netten is er sprake van een naar boven bijgestelde streefwaarde. De streefwaarde is het maximaal aantal storingsminuten waar een netbeheerder naar streeft en zijn investeringsbeslissingen op baseert, Liander en Stedin hebben deze streefwaarde naar boven bijgesteld.

De ACM constateert dat er nog steeds sprake is van transportschaarste, ook al blijkt duidelijk uit de investeringsplannen dat de netbeheerders veel investeren en zich inspannen om de door hun te beïnvloeden factoren van het maakbaarheidsprobleem op verschillende manieren op te pakken. Er is een veelheid aan factoren dat leidt tot het maakbaarheidsprobleem. Eén van die factoren is een schaarste aan (specifiek) technisch personeel. Alle netbeheerders waarbij een tekort aan transportcapaciteit ontstaat, hebben te maken met een personeelstekort. Andere factoren die tot het maakbaarheidsprobleem leiden zijn o.a. de voorziene niet-beschikbaarheid van het net (delen van het net moeten gecontroleerd uit bedrijf kunnen worden genomen bij onderhoud, dus er kan niet aan alle netonderdelen tegelijk worden gewerkt), de lange vergunningsprocedures en de tekorten aan materialen.

Omdat de ACM het niet realistisch acht dat netbeheerders het verwachte tekort aan personeel volledig kunnen oplossen door werving en omdat de ACM ook begrip heeft voor de andere knelpunten, gaat de ACM er van uit dat dat netbeheerders het maakbaarheidsprobleem niet op korte termijn volledig kunnen oplossen. Dit betekent dat zij keuzes moeten maken ten aanzien van welke knelpunten zij (post)prioriteren. De ACM heeft bij de toets op de investeringsplannen 2022 ingezet op transparantie, zodat deze keuzes door netbeheerders voldoende inzichtelijk en navolgbaar zijn voor marktpartijen. De investeringsplannen moeten volgens de ACM inzicht geven in welke investeringen, wanneer en waarom op dat moment worden uitgevoerd. In dat kader is het belangrijk dat alle knelpunten door netbeheerders

voldoende inzichtelijk worden gemaakt, inclusief het inzicht of de knelpunten wel of niet tijdig, dus voordat ze zich voordoen, kunnen worden opgelost. Verder acht de ACM het ook zeer waardevol dat de netbeheerders die vanwege een maakbaarheidsprobleem keuzes moeten maken, duidelijk maken aan marktpartijen hoe deze keuzes tot stand zijn gekomen. De ACM heeft ten behoeve van de investeringsplannen 2022 daarom aan de netbeheerders gevraagd een duidelijk prioriteringskader op te stellen en in het plan expliciet toe te lichten hoe dit leidt tot de ge(post)prioriteerde investeringen.

### **Melding in de zin van artikel 22 Elektriciteitswet**

De ACM verwacht dat congestie bij vier elektriciteitsnetbeheerders de komende 10 jaar zal blijven bestaan en zelfs zal toenemen. Daarnaast voorziet de ACM een risico op verminderde betrouwbaarheid van het net en vreest de ACM meer storingen als gevolg van vertraging van vervangingsinvesteringen door aangepaste streefwaarden voor kwaliteit. Daarom doet de ACM met deze brief formeel melding als bedoeld in artikel 22, eerste lid, van de E-wet. Naar het oordeel van de ACM blijkt uit de investeringsplannen van TenneT, Liander, Enexis en Stedin dat zij in onvoldoende mate kunnen voorzien in de totale huidige en/of toekomstige behoefte aan capaciteit voor het transport van elektriciteit over de door hen beheerde netten. Voor de netbeheerders Liander en Stedin geldt dat zij ook prioriteren in het aantal kwaliteitsknelpunten dat zij aanpakken door minder vervangingsinvesteringen te plannen, en daarbij een hoger aantal storingsminuten accepteren. Liander en Stedin hebben gekozen om meer te focussen op uitbreidingen. De ACM wil uw ministerie er op wijzen dat dit op de langere termijn tot gevolg kan hebben dat de kwaliteit van de dienstverlening van deze netbeheerders afneemt. Gezien de grote investeringsopgave op dit moment kan de ACM deze keuze op zichzelf volgen en kan dit ook een (maatschappelijk) wenselijke keuze zijn. Tegelijkertijd is van belang dat de kwaliteit niet zodanig verslechtert dat de leveringszekerheid (structureel) onder druk komt te staan. De ACM zal aan dit aspect extra aandacht besteden bij de volgende toets op het kwaliteitsborgingssysteem. Voor een meer concrete weergave per netbeheerder verwijst de ACM u naar de bijlagen bij deze brief.

### **Geen niet-noodzakelijke investeringen**

De ACM heeft op basis van haar toets van de investeringsplannen geen investeringen geïdentificeerd die niet noodzakelijk zijn. In de rapportage van bevindingen in de bijlage, lichten we dit verder toe. De ACM wil hierbij noteren dat van investeringen die nog niet naar de uitvoeringsfase gaan of zijn gegaan, de noodzakelijkheid op dit moment nog niet is vastgesteld. Van een aantal investeringen heeft TenneT aangegeven dat zij alvast onderzoek gaat doen naar deze investeringen. De ACM heeft zich in het kader van dit investeringsplan nog geen mening gevormd over de noodzakelijkheid van de uitvoering van deze investeringen.

### **Voor de door TenneT beheerde netten op land een bindende gedragslijn**

De initieel ingediende investeringsplannen (ingediend op 3 januari 2022) bevatten nog niet alle voor een toets noodzakelijke informatie. De ACM heeft daarom bij netbeheerders aanvullende informatie opgevraagd. De netbeheerders hebben hun investeringsplannen op verzoek van de ACM vrijwillig aangepast. Hierdoor is de volledigheid en kwaliteit van de onderbouwing van sommige investeringsplannen zo verbeterd dat de ACM geen bindende gedragslijn hoefde op te leggen. De ACM heeft aan deze netbeheerders laten weten dat zij hun investeringsplannen kunnen vaststellen. Voor investeringsplannen van de door TenneT beheerde netten op land<sup>1</sup> waren deze verbeteringen niet haalbaar binnen de toetsingstermijn van 12 weken. De ACM heeft ten aanzien van de investeringsplannen van de door TenneT beheerde netten op land daarom een bindende gedragslijn opgelegd te meer omdat van hen mede in het licht van de grote maakbaarheidsproblemen meer

<sup>1</sup> TenneT beheert naast het net waarvoor zij de aangewezen netbeheerder is, ook het Randmeren net. Liander is de aangewezen netbeheerder van het Randmeren net, maar heeft het beheer ervan uitbesteed aan TenneT. In die hoedanigheid heeft TenneT het investeringsplan voor het Randmeren net opgesteld. Zie ook paragraaf 3.1 van de bijlage.

transparantie mag worden verwacht. De bindende gedragslijn vereist dat netbeheerders hun investeringsplannen op dit punt aanpassen. De ACM zal de plannen op dit punt dan opnieuw toetsen. Als in de investeringsplannen voor de door TenneT beheerde netten op land de wijzigingen afdoende zijn doorgevoerd, kunnen deze plannen alsnog worden vastgesteld.

Bovenstaande laat onverlet dat de ACM daarnaast van *alle* netbeheerders verwacht dat zij een verbeteringsplan doorvoeren in de investeringsplannen die uiterlijk op 1 januari 2024 moeten worden ingediend, om het doel te bereiken waarvoor de toets door de wetgever in het leven is geroepen. Belangrijke onderdelen die moeten verbeteren zijn onder meer het verder aanscherpen van de scenariostudies, de concretisering van kwaliteitsknelpunten en het inzichtelijker maken in het investeringsplan van de alternatievenanalyses bij majeure investeringen. Omdat deze punten veel tijd vergen voor verbetering en bijvoorbeeld voor wat betreft de scenario's de voorbereidingen voor de investeringsplannen 2024 al zijn gestart, kiest de ACM voor een traject met netbeheerders om deze verbeteringen vóór de investeringsplannen van 2024 te realiseren in plaats van voor het geven van een bindende gedragslijn.

#### **Opstellen prioriteringskader**

De ACM kan het blijven bestaan of ontstaan van congestie, oftewel het niet tijdig voldoen aan de vraag naar transportcapaciteit, niet voorkomen door het opleggen van een bindende gedragslijn naar aanleiding van deze investeringsplannen of het toepassen van andere formele instrumenten. Naar de mening van de ACM vergt deze complexe problematiek een gezamenlijke aanpak met uw ministerie, decentrale overheden, de ACM, netbeheerders en marktpartijen, om een mogelijke vertraging van de energietransitie en van de uitvoering van het Klimaatakkoord te voorkomen. De ACM roept uw ministerie daarom op om zo snel mogelijk een helder prioriteringskader (afwegingskader) op te stellen en vast te leggen in de relevante wetgeving of in een aanwijzing, waarin de verschillende publieke belangen worden gewogen, zodat netbeheerders dit kader zoveel mogelijk kunnen betrekken bij de investeringsplannen van 2024. De ACM wijst uw ministerie erop dat het van belang is dat alle investeringen worden geprioriteerd met behulp van een prioriteringskader (afwegingskader). Dat betekent wat de ACM betreft dat investeringen opgenomen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) nog geprioriteerd moeten worden (ook ten opzichte van andere investeringen), net zoals investeringen die volgen uit andere infrastructuur- en investeringsprogramma's.

Het opstellen van een prioriteringskader (afwegingskader) gaat niet het maakbaarheidsprobleem van netbeheerders oplossen. Een prioriteringskader (afwegingskader) kan netbeheerders wel helpen om de uitbreidingsinvesteringen die bijdragen aan het realiseren van publieke belangen, waaronder de energietransitie en het behalen van het Klimaatakkoord, prioriteit te geven. Netbeheerders worden bij de vaststelling van het ontwikkelde kader, dan gelegitimeerd om die investeringen die de energietransitie bevorderen te prioriteren. Hierdoor kunnen ondanks het maakbaarheidsprobleem, de geprioriteerde doelen alsnog worden bereikt. De ACM biedt uw ministerie aan actief mee te denken over het ontwikkelen van een prioriteringskader en vindt het uiteraard belangrijk dat onder andere netbeheerders hierbij ook worden betrokken.

**Graag in gesprek**

De ACM gaat graag met uw ministerie en met andere betrokken partijen in gesprek over haar bevindingen en in het bijzonder over het op te stellen prioriteringskader (afwegingskader).

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze:

drs. M.R. Leijten  
bestuurslid