



Liander N.V.
De heer M.J. Otto
Postbus 50
6920AB Duiven

Den Haag, 17 april 2026

Aantal bijlagen : 2
Ons kenmerk : ACM/UIT/664348
Contactpersoon : [vertrouwelijk]
Onderwerp : ACM/25/195583 Eindbrief toetsing investeringsplan 2026 Liander N.V.

Geachte heer Otto,

U heeft op 5 januari 2026 uw ontwerp investeringsplan (hierna: investeringsplan) ter toetsing aan de Autoriteit Consument en Markt (hierna: de ACM) voorgelegd. De ACM concludeert dat Liander N.V. (hierna: Liander) in redelijkheid tot haar investeringsplan is gekomen en dat de noodzakelijkheid van de voorgestelde investeringen voor de komende paar jaar voldoende is onderbouwd. Gelet op het voorgaande mag Liander naar het oordeel van de ACM het investeringsplan zoals voorgelegd op 5 januari 2026 vaststellen. Met het vaststellen van het investeringsplan door Liander worden de daarin opgenomen investeringen volgens artikel 3.35, zesde lid, van de Energiewet noodzakelijk geacht en is Liander verplicht de investeringen uit te voeren.

Bestuurlijke afspraken navolgbaarheid

De transmissie- en distributiesysteembeheerders stellen sinds 2020 elke twee jaar investeringsplannen op. In de investeringsplannen beschrijven zij alle nodige investeringen, zowel uitbreidings- als vervangingsinvesteringen. De ACM beoordeelt of de systeembeheerders in redelijkheid tot de plannen zijn gekomen en of de noodzakelijkheid van de investeringen voldoende is onderbouwd.

De ACM heeft na de toets op het investeringsplan van Liander in 2024 bestuurlijke afspraken gemaakt met Liander om de transparantie en navolgbaarheid van haar investeringsplan te verbeteren. De ACM stelt vast dat Liander in haar investeringsplan 2026 een goede invulling aan deze bestuurlijke afspraken heeft gegeven. De ACM meent dat dit in grote mate heeft bijgedragen aan de verbetering van het investeringsplan 2026 van Liander.

Toets investeringsplan 2026

De ACM toetst het investeringsplan van Liander op grond van artikel 3.35, vierde lid, van de Energiewet. Op grond van artikel 7.37 van de Energiewet dient het investeringsplan van Liander aan de eisen uit de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet te voldoen. De ACM heeft het investeringsplan van Liander getoetst aan de eisen die bij of krachtens de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet bepaald waren. Uit deze toets volgt dat Liander het investeringsplan mag vaststellen. Wel ziet de ACM een aantal verbeterpunten om de robuustheid en navolgbaarheid van het investeringsplan verder te vergroten.

De specifieke bevindingen van de ACM vindt u in bijlage 1. De uitkomsten van de toets op het scenariodocument van Netbeheerder Nederland (hierna: NBNL) vindt u in bijlage 2. De toets op het scenariodocument is een integraal onderdeel van de toets op uw investeringsplan.

De belangrijkste verbeterpunten voor het volgende investeringsplan van Liander zijn:

1. **Verbeter de scenario's.** De ACM constateert dat de scenario's die Liander gebruikt gebaseerd zijn op onvoldoende onderbouwde aannames en dat deze scenario's belangrijke onzekerheden en ontwikkelingen niet voldoende meewegen. De ACM verwacht dat Liander in haar volgende investeringsplan de scenario's op duidelijk onderbouwde aannames baseert, en dat alle belangrijke onzekerheden en ontwikkelingen voldoende zijn meegenomen;
2. **Geef beter inzicht in de uitvoering van het investeringsplan.** De ACM constateert dat Liander minder investeringen kan realiseren dan nodig is voor de uitvoering van haar wettelijke taken. De ACM ziet daarnaast dat Liander de geplande investeringen van het vorige investeringsplan niet volledig heeft gerealiseerd. Daarom heeft de ACM vraagtekens bij de haalbaarheid van de uitvoering van het investeringsplan op korte termijn. De ACM verwacht dat Liander beter inzicht geeft in de uitvoerbaarheid van haar investeringen en welke gevolgen aangesloten kunnen merken als het Liander niet lukt om de geplande investeringen uit te voeren.
3. **Geef meer inzicht in keuzes, kansen en kosten.** Het is onzeker hoe de energievraag van de toekomst eruit ziet. Liander plant in haar investeringsplan vooruit om in die vraag te kunnen voorzien. Volgens de ACM kan Liander binnen de bestaande onzekerheden beter inzichtelijk maken hoe slim systeemgebruik en duidelijke keuzes voor het energiesysteem van de toekomst kosten kunnen besparen en transportcapaciteit kunnen vrijspelen. Het valt de ACM op dat slimme oplossingen en ontwikkelingen zoals het zwaarder belasten van het elektriciteitsnet, flexibel systeemgebruik, energy hubs en energie-efficiëntie maar beperkt zijn meegewogen in het investeringsplan. De ACM verwacht dat Liander beter inzichtelijk maakt welke keuzes Liander maakt, waar kansen liggen om het investeringsportfolio beheersbaar te houden en welke kosten deze keuzes en kansen besparen of opleveren.

Melding Minister

Uit het investeringsplan blijkt dat Liander niet alle noodzakelijke investeringen op tijd uit kan voeren. Dit betekent dat Liander niet kan voorzien in de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van elektriciteit over de door haar beheerde systemen. De ACM is daarom verplicht om een melding aan de minister te doen op grond van artikel 5.8, eerste lid, van de Energiewet. De ACM zal in deze brief ook een oproep doen om duidelijkere keuzes te maken met betrekking tot het energiesysteem van de toekomst. De ACM wil zo voorkomen dat er bijvoorbeeld zowel maximaal geïnvesteerd wordt in een systeem met elektrificatie als bijvoorbeeld in een systeem met waterstof. De ACM wil hiermee onnodige overinvesteringen door een gebrek aan keuzes voorkomen.

Vragen

Bij vragen over deze brief nodigt de ACM u uit om contact op te nemen.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

M. Denkers BA, MSc, MBA
Directeur Directie Toezicht Energie

Bijlage 1 – beoordeling ACM

1 Knelpunten

De ACM vindt de verantwoording van de methode van totstandkoming van de knelpunten en de bijbehorende knelpuntenanalyse in het investeringsplan van Liander voldoende. Liander geeft in haar investeringsplan een navolgbare beschrijving van de methodiek. Liander geeft een voldoende transparante toelichting op hoe de bedrijfswaarden, de bedrijfsdoelstellingen en de risicomatrix worden gebruikt om zowel capaciteits- als kwaliteitsknelpunten te identificeren. De ACM waardeert de uitgebreide kwalitatieve toelichting van Liander op de keuzes, aannames en relevante factoren bij het bepalen van knelpunten op verschillende netvlakken en over verschillende zichtperiodes. Hierdoor is ook transparant hoe de systematiek werkt. De ACM waardeert deze transparantie en constateert dat Liander de belangen van het voorzien in toekomstige vraag en de bijbehorende kosten op hoofdlijnen tegen elkaar afweegt.

De ACM constateert tegelijkertijd dat in de toekomst verbeteringen van het investeringsplan noodzakelijk zijn. De ACM licht dit in dit hoofdstuk verder toe.

1.1 Scenario's

De ACM heeft het scenariodocument "Netbeheer Nederland Scenario's Editie 2025" en de wijze waarop deze gebruikt worden in de investeringsplannen van alle systeembeheerders getoetst als integraal onderdeel van haar toets op de investeringsplannen 2026. Voor de toetsing gebruikt de ACM vijftien toetsingscriteria.

De ACM heeft bij de toetsing een aantal tekortkomingen geconstateerd. De tekortkomingen zien op:

1. Het uitgangspunt van 'ongelimiteerde klantvraag', namelijk dat systeembeheerders uitgaan van de vraag van aangeslotenen die niet gelimiteerd wordt door ontwikkelingen zoals stijgende transporttarieven en beperkte transportcapaciteit (netcongestie). De ACM ziet belangrijke risico's op over- of onderschatting van de klantvraag doordat dit uitgangspunt van de klantvraag geen realistisch beeld geeft van de redelijke klantvraag;
2. De flexibiliteit uit de scenario's wordt niet gebruikt bij het bepalen van knelpunten en investeringen;
3. De gekozen uitgangspunten voor de scenario's zijn uitgebreid en begrijpelijk. Tegelijkertijd beperken deze uitgangspunten de bandbreedte van relevante onzekerheden. Hierdoor zijn volgens de ACM niet alle relevante onzekerheden goed meegewogen.

De ACM vindt dat de opgestelde scenario's van de systeembeheerders beperkt geschikt zijn om in kaart te brengen welke investeringen redelijkerwijs noodzakelijk zijn om aan hun wettelijke taken te voldoen. Daarnaast vindt de ACM dat actoren in het ontwerp van het energiesysteem beter betrokken dienen te worden in de totstandkoming van de scenario's: bijvoorbeeld als het gaat om ruimtelijke ordening, kosten van keuzes en maakbaarheid. De volledige toetsing en nadere verbeterpunten kunt u vinden in bijlage 2 bij deze brief.

1.2 Regionalisatie

De ACM vindt dat Liander de methode en de toepassing daarvan voor de regionalisatie van de scenario's voldoende transparant heeft weergegeven. Liander beschrijft welke stappen zij doorloopt en hoe deze stappen verschillen voor de verschillende spanningsniveaus.

1.2.1 Verdeling landelijke scenario's naar investeringsplan

Uit de landelijke scenariostudie volgen landelijke prognoses die naar het verzorgingsgebied van Liander vertaald worden. Liander heeft dit op een transparante en navolgbare wijze gedaan. De ACM waardeert de uitleg die Liander geeft over dit proces en vindt dat Liander haar keuzes en aannames grotendeels goed uitlegt en voldoende onderbouwt.

Voor de ACM zijn twee punten niet voldoende onderbouwd. Liander noemt de profielen van hybride warmtepompen niet in bijlage 10.4 voor het opstellen van profielen voor laagspanning. Hierbij ontbreekt volgens de ACM een onderbouwing waarom deze profielen niet gehanteerd worden voor de berekening van de verwachte belasting op laagspanning en hogere netvlakken. De ACM constateert ten tweede dat Liander voor PV op daken bij kleinverbruikers uitgaat van een stijging van het gemiddelde paneelvermogen, een hogere vulgraad van daken en een zeer beperkt eigen verbruik door zonnepaneeleigenaren. Deze uitgangspunten worden beperkt onderbouwd en sluiten volgens de ACM niet aan bij huidige ontwikkelingen van PV op daken gecombineerd met terugleververgoedingen en het stopzetten van de salderingsregeling. Deze aannames kunnen leiden tot een hogere schatting van de invoedingspiekvraag op laagspanning. Dit vormt een beperking in de redelijkheid van de totstandkoming van de knelpunten.

De ACM constateert dat Liander de flexibiliteit van aangeslotenen, die in het NBNL-scenariodocument genoemd worden niet regionaliseert. De ACM constateert dat Liander flexibiliteit, zoals batterijen, niet meeneemt, omdat zij ervan uit gaat dat deze 'schaarsteneutraal' worden aangesloten. De ACM vindt dat Liander niet voldoende transparant is over waarom zij hiervoor kiest. Volgens de ACM kunnen deze netgebruikers en nieuwe technologieën een belangrijke rol spelen in het verlagen van de piekvraag op de elektriciteitsnetten. Daarom is de ACM verbaasd dat Liander dit niet geregionaliseerd heeft (zie verder 1.2.2).

1.2.2 Prognosticeren van vermogensvraag

Op basis van de verwachte ontwikkelingen maakt Liander een belastingprognose per netonderdeel. Hiermee bepaalt hoeveel transportcapaciteit een netonderdeel hebben in de toekomst nodig zal. Dit zet Liander af tegen de transportcapaciteit die op dat netonderdeel aanwezig is, om te bepalen of de transportcapaciteit uitgebreid moet worden. Om de benodigde transportcapaciteit te bepalen is het niet alleen van belang om in te schatten welke apparaten in welke hoeveelheid op welke plek de energievraag zullen bepalen, maar werkt de systeembeheerder ook met belastingprofielen en gelijktijdigheidsaannames.

De ACM waardeert de toelichting die Liander in paragraaf 3.2 geeft op de wijze waarop zij belastingprognoses maakt. Hierbij wordt ook toegelicht hoe zij het veranderend gebruik van het laagspanningsnet prognosticeert. Door inzicht te bieden in deze methode, keuzes en aannames is de ACM in staat om goed te beoordelen op welke wijze capaciteitsknelpunten tot stand komen en welke keuzes en aannames daaraan ten grondslag liggen. Zo heeft Liander duidelijker uitgelegd hoe zij van de volumevraag in de scenario's tot knelpunten komt. De ACM vindt de uitleg die Liander geeft over de aannames en profielen die zij gebruikt om de verwachte belasting en gelijktijdigheid van technologieën, zoals zonnepanelen, elektrisch rijden en warmtevoorziening te bepalen op hoofdlijnen duidelijk.

De ACM vindt het ook goed dat Liander noemt dat ontwikkelingen in de vraag, waaronder de invloed van netcongestie, energiebesparing en flexibel netgebruik, invloed kunnen hebben op de noodzaak van investeringen. De ACM waardeert het dat Liander uitlegt welke rol het zwaarder belasten van het elektriciteitsnet en de inzet van de enkelvoudige storingsreserve kunnen spelen in het (tijdelijk) verhelpen van knelpunten. Dat is een belangrijke verbetering ten opzichte van het vorige investeringsplan.

De ACM verwacht echter dat Liander ontwikkelingen die invloed hebben op het gedrag van aangeslotenen in haar volgende investeringsplan concreter meeneemt bij het vaststellen van haar knelpunten. Aangeslotenen kunnen hun netgebruik veranderen door maatregelen zoals flexibele transportrechten, de groepstransportovereenkomst of een tijdsgebonden transporttarief. Ook kan het netgebruik in de toekomst veranderen doordat gebruikers efficiënter met energie omgaan en kan netcongestie invloed hebben op de vraagontwikkeling. Daarnaast kan het net anders en flexibeler gebruikt gaan worden door de doorontwikkeling van technologieën zoals elektrische voertuigen, zonnepanelen en batterijen. Het ligt volgens de ACM voor de hand om bij het vaststellen van knelpunten ook gebruik te maken van, en aan te sluiten bij, het flexibiliteitsbehoefteverslag en de congestierapporten. Door bij de scenario's uit te gaan van ongelimiteerde vraag, gecombineerd met het ontbreken van de effecten van het beter benutten van het net, kan de capaciteitsvraag, vooral op langere termijn, overschat worden. Als gevolg hiervan kan zowel het moment van optreden als de schaal van een knelpunt veranderen. Dit inzicht is belangrijk om concreet te

maken hoe de inzet van flexibiliteit, zwaarder belasten of andere maatregelen invloed kunnen hebben op het investeringsportfolio van Liander. Liander benoemt de meeste van deze factoren in haar investeringsplan, maar laat niet zien welke impact ze (kunnen) hebben op haar investeringsportfolio. De ACM verwacht dat Liander in haar volgende investeringsplan beter laat zien wat het positieve effect kan zijn van slim netgebruik en hoe de meeste transportcapaciteit kan worden vrijgespeeld, bijvoorbeeld door aan te geven waar en hoe zij mogelijkheden ziet om flexibiliteit te ontsluiten en wat dit kost en oplevert. Dit helpt de congestieproblematiek te verlichten en kan het investeringsportfolio van Liander behapbaar houden. Bovendien stelt dit inzicht beleidsmakers in staat om te sturen op het energiesysteem van de toekomst. De ACM roept Liander op om samen met de andere systeembeheerders te bepalen hoe zij op een transparante manier rekening houdt met de hiervoor genoemde ontwikkelingen. Dit kan volgens de ACM gedeeltelijk een plaats krijgen in de NBNL-scenario's, maar heeft ook invloed op de wijze waarop netberekeningen gedaan worden en specifieke knelpunten tot stand komen. Het is aan Liander om dit een goede plaats te geven in haar investeringsplan.

Liander legt uit dat ze de verwachte netbelasting op basis van klantaanvragen voorrang geeft op de verwachte netbelasting op basis van de scenario's. De ACM vindt het onduidelijk op welke manier Liander de informatie over klantaanvragen en huidige netbelasting samen gebruikt in het vaststellen van knelpunten. Dit is namelijk beide belangrijk om te bepalen hoe groot de investeringen die Liander doet moet zijn, en wanneer en waar die gerealiseerd moeten worden. De ACM heeft daarnaast in het KBS-onderzoek in 2025 vastgesteld dat Liander zeer beperkt inzicht heeft in de werkelijke belasting van haar netten. Daardoor is het volgens de ACM sterk de vraag of Liander weet in hoeverre de prognoses op de realiteit aansluiten.

De ACM vindt dat het investeringsplan van Liander onvoldoende transparant is over hoe de huidige, werkelijke netbelasting zich verhoudt tot de voorspellingen van de netbelasting die uit de (regionalisatie van de) scenario's volgt. De ACM vindt het belangrijk dat korte termijn prognoses aansluiten bij de werkelijkheid. Daarom is inzicht in de werkelijke netbelasting belangrijk. Daarnaast kan deze informatie gebruikt worden om de verwachtingen uit de scenario's te vertalen naar specifieke plaatsen in het net van Liander.

1.3 Herleidbaarheid kwaliteitsborgingssysteem

De ACM concludeert op grond van haar onderzoek naar het kwaliteitsborgingssysteem van Liander dat het niet navolgbaar is of haar kwaliteitsborgingssysteem doeltreffend werkt. De ACM vindt dit belangrijk in het kader van onder andere veiligheid en weerbaarheid. Omdat het kwaliteitsborgingssysteem de basis vormt voor de identificatie van kwaliteitsknelpunten, kan de ACM niet concluderen dat met de investeringen in de benoemde kwaliteitsknelpunten de kwaliteit van het systeem voldoende geborgd is. De ACM geeft opvolging aan haar constatering van tekortkomingen in het kwaliteitsborgingssysteem middels haar toezicht op grond van artikel 3.74 van de Energiewet.

De ACM vindt wel dat de kwaliteitsknelpunten voldoende herleidbaar zijn naar het kwaliteitsborgingssysteem. De realisatie van de kwaliteitsinvesteringen wijkt echter sterk af van de planning en daarbij is het onduidelijk of met de voorgenomen kwaliteitsinvesteringen het gewenste kwaliteitsniveau behouden kan blijven.

1.4 Totstandkoming knelpunten

Het is afhankelijk van het scenario hoeveel knelpunten er waar en wanneer ontstaan, en hoe groot die knelpunten zullen worden. De ACM waardeert het dat Liander een duidelijke afweging maakt tussen de verschillende scenario's. De ACM kan de keuze van Liander voor het KM-scenario, met oog voor ontwikkelingen in het EV- en GB-scenario, goed volgen. Zo vindt Liander een balans tussen de mogelijkheid dat een extremer scenario zich voordoet en het risico voor betaalbaarheid wanneer een extremer scenario zich niet voordoet. Liander doet dit op basis van concreet beleid (investeringskaders) die Liander aan de ACM heeft overlegd.

De ACM vindt de door Liander gekozen zichttermijnen voor het identificeren van knelpunten en het 'toekomstvast' investeren ook voldoende uitgelegd en onderbouwd. Hierdoor heeft Liander ook op langere termijn zicht op de schaal en het moment van optreden van knelpunten waar zij op investeert.

2 Investerings

Op het moment dat Liander heeft bepaald welke knelpunten er ontstaan, en in welke situaties het knelpunt het beste met een investering kan worden opgelost, bepaalt Liander wat voor investering zij doet en in welke volgorde zij haar investeringen zal uitvoeren. Hierbij is het belangrijk dat Liander duidelijk maakt wat zij kan uitvoeren op welk moment, hoe en op basis waarvan zij de volgorde van investeringen bepaalt en wat de gevolgen zijn van het maakbaarheidstekort op de restructurering's.

Liander legt volgens de ACM goed uit hoe zij tot investeringen op knelpunten komt. Zoals hiervoor beschreven hanteert zij hiervoor investeringskaders en legt zij duidelijk uit op welke knelpunten (die uit het KM-scenario) en op welke zichttermijn zij investeert.

Liander is transparant over het tekort dat zij heeft in de uitvoering. Hierdoor kan Liander niet tijdig alle investeringen uitvoeren. Liander bepaalt op een redelijke en transparante wijze welke investeringen het belangrijkst zijn voor het uitvoeren van haar wettelijke taken en hoe haar planning tot stand komt. De ACM waardeert de kwalitatieve uitleg die Liander geeft over het planningsproces, waaronder de beschikbare middelen en de beperkende factoren. Dit komt de begrijpelijkheid van het investeringsplan sterk ten goede. De ACM waardeert ook de uitleg van het optimalisatiemodel van Liander. De ACM constateert dat hierin een aantal belangrijke risicofactoren worden meegewogen bij het samenstellen van het investeringsportfolio. Hierdoor krijgen investeringen een prioriteitsscore die meespeelt in het plannen van de uitvoering. Liander maakt hierbij een navolgbaar onderscheid naar spanningsniveaus. De ACM waardeert de transparantie van Liander en kan haar keuzes en onderbouwing op hoofdlijnen volgen.

2.1 Prioritering en planning

De ACM vindt dat Liander voldoende inzicht biedt in de wijze waarop zij plant en prioriteert en de factoren die daarin een rol spelen (paragraaf 3.4 en 4.1). Dit komt volgens de ACM de begrijpelijkheid van het investeringsplan ten goede. Dit onderdeel van het investeringsplan is goed ingepast binnen de methodiek om van scenario's via knelpunten tot een investeringsportfolio te komen.

Liander heeft een helder prioriteringsbeleid geformuleerd en de keuzes die Liander maakt zijn duidelijk uitgelegd en op hoofdlijnen te volgen. Volgens de ACM zou het prioriteringsbeleid nog beter navolgbaar zijn als Liander haar prioriteringskeuzes concreter relateert aan de bedrijfsdoelstellingen en de risicomatrix. Voor de ACM blijkt uit dit prioriteringsbeleid duidelijk wat Liander het belangrijkst vindt en welke investeringen een lagere prioriteit krijgen, maar wordt niet duidelijk wat de concrete gevolgen zijn van de keuze om investeringen lagere prioriteit te geven.

Tot slot vindt de ACM niet voldoende onderbouwd waar de wegingsfactor 'relatieschade' in het afwegingskader hoogspanning op gebaseerd is en hoe dit wordt toegepast. De ACM begrijpt enerzijds de complexe dynamiek met veel belanghebbende partijen waar Liander mee te maken heeft. Anderzijds maakt de ACM zich zorgen dat deze wegingsfactor sommige aanvragers of partijen bevoordeelt ten opzicht van anderen.

2.1.1 Mitigerende maatregelen

Liander beschrijft in haar investeringsplan dat flexibel netgebruik door aangeslotenen kan helpen om tijdelijk knelpunten te overbruggen (congestiemanagement) of knelpunten structureel kan voorkomen (flexibele transportrechten). Liander geeft aan dat zij voor beide vormen van flexibel netgebruik maar beperkt animo vindt bij haar klanten. Deze producten zijn bovendien nog in ontwikkeling.

Liander heeft beoogd om enig inzicht te geven in de hoeveelheid flexibel vermogen die nodig is om een knelpunt (tijdelijk) op te lossen. Dit heeft Liander in bijlage 10.10 per knelpunt in drie steekjaren in MWh aangegeven.

De ACM waardeert de stap die Liander heeft gezet in het inzichtelijk maken van de mogelijkheden om knelpunten al dan niet structureel op te lossen met flexibiliteit. Tegelijkertijd ziet de ACM niet dat deze mogelijkheden daadwerkelijk worden ingezet of dat ze gebruikt worden in het bepalen van knelpunten, bij het bepalen van de oplossingsrichting of in de prioritering en de planning. De ACM wijst er op dat het voor de hand zou liggen dat Liander knelpunten die niet met congestiemanagement opgelost kunnen worden prioriteert boven knelpunten die wel met congestiemanagement opgelost kunnen worden.

De ACM waardeert de beschrijving van Liander over het tijdelijk zwaarder belasten van assets om de periode tussen het ontstaan van een knelpunt en het realiseren van de investering te overbruggen. Volgens de ACM is het belangrijk dat Liander dergelijke oplossingen inzet en hier transparant over is. Tegelijkertijd is het voor de ACM niet duidelijk in hoeverre dergelijke maatregelen een oplossing bieden en of deze oplossingen invloed hebben op de planning.

De ACM verwacht dat Liander in haar volgende investeringsplan inzichtelijk maakt op welke manier congestiemanagement en tijdelijk zwaarder belasten een oplossing bieden en hoe zij hier rekening mee houdt in het afwegen van de kosten, de baten én de planning van een investering.¹

2.2 Maakbaarheid en navolgbaarheid

De ACM waardeert het inzicht dat Liander biedt in het samenstellen van een maakbaar investeringsportfolio in de hoofdstukken 3 en 4. De ACM vindt dat hiermee beter navolgbaar is hoe het investeringsplan van Liander tot stand komt. Daarnaast bieden deze hoofdstukken inzicht in de problematiek en de beperkingen waar Liander mee moet werken in het uitvoeren van haar wettelijke taken. Dat inzicht is belangrijk.

Volgens de ACM ontbreekt een duidelijke beschrijving van de mitigerende maatregelen die Liander neemt om het maakbaarheidsgat te verkleinen en ontbreekt inzicht in de potentiële effectiviteit van deze maatregelen. Volgens de ACM leunt de uitvoerbaarheid van het investeringsplan van Liander zwaar op het opschalen van de uitvoeringscapaciteit van Liander. Omdat het al dan niet slagen van deze maatregel zo'n grote invloed heeft, vindt de ACM het belangrijk dat Liander weet wat het effect van het niet slagen van deze maatregel zou zijn en welke aanvullende maatregelen zij kan nemen als dit zich voordoet. Zoals Energie-Nederland c.s. in hun zienswijze benoemen, bevatten de overige beschrijvingen van mitigerende maatregelen met name een uitleg van de reeds gedane inspanningen. Deze inspanningen zijn echter al verwerkt in het vaststellen van het tekort. Ook de samenhang in synergie van de investeringen van Liander met die van TenneT zijn lastig te volgen, terwijl de afhankelijkheid van TenneT groot is.

2.2.1 Laagspanning

De ACM vindt de omschrijving van het beleid van Liander waarop de aanpak van LS-netten gebaseerd is voldoende. De omschrijving is volledig en de wijze waarop Liander prioriteert binnen deze categorie investeringen wordt duidelijk omschreven. Liander heeft ook een navolgbaar beleid om de toekomstvastheid van de investeringen te bepalen.

De ACM heeft eerder in deze bijlage benoemd dat Liander beperkt inzicht heeft in het werkelijke gebruik van haar netten, dat er beperkingen zijn in het KBS van Liander, dat Liander niet inzichtelijk maakt welke rol flexibiliteit kan spelen in het beter benutten van het net en het voorkomen van investeringen en dat Liander de risico's van een tegenvallende opschaling van de uitvoering niet inzichtelijk maakt. De hiervoor genoemde tekortkomingen wegen volgens de ACM extra zwaar voor het LS-niveau. Op LS-niveau zijn de mogelijkheden en verplichtingen voor het toepassen van congestiemanagement namelijk beperkt en plaatsten systeembeheerders kleinverbruikers niet op een wachtlijst. Deze tekortkomingen kunnen leiden tot verhoogde risico's op bijvoorbeeld uitval en langzame spanningsvariaties. Hierdoor ontstaan dus

¹ De ACM wijst hierbij ook op de verplichting uit artikel 3.34, tweede lid, onderdeel c, van de Energiewet.

kwaliteitsproblemen. Dit risico is groter dan op hogere spanningsniveaus. Hierom maakt de ACM zich zorgen over de mate waarin Liander de kwaliteit op haar LS-netten voor al haar klanten kan blijven garanderen op basis van dit investeringsplan met bijbehorende uitvoeringsuitdagingen, ondanks de duidelijke omschrijving van het beleid van Liander.

3 Uitvoering en kosten van het investeringsplan

Naast de toets van de ACM of de methode en de keuzes waarmee Liander tot haar investeringsplan is gekomen transparant en redelijk zijn, toetst de ACM ook op hoofdlijnen of de uitvoering en planning van de investeringen op redelijke wijze tot stand zijn gekomen en transparant zijn. Hieronder gaat de ACM in op haar bevindingen met betrekking tot zowel de uitvoering en planning van de capaciteits- en kwaliteitsinvesteringen als de bedragen die daarvoor begroot zijn.

Zoals blijkt uit het investeringsplan staat Liander voor een zeer grote investeringsopgave. De ACM vindt het belangrijk dat alle knelpunten zo spoedig mogelijk worden verholpen, zodat de systeembeheerder op doelmatige wijze in het gevraagde transport kan voorzien, tegen een wenselijk kwaliteitsniveau. Dat is de wettelijke taak van Liander. Daarom zijn een ambitieuze en realistische planning en kostenschatting belangrijk.

3.1 Overzicht knelpunten

De ACM vindt het overzicht van de knelpunten in het investeringsplan van Liander beperkt transparant en navolgbaar. De ACM maakt zich met name zorgen over de inhoud van dit overzicht.

Het investeringsplan van Liander bevat majeure realisaties die niet in het vorige investeringsplan waren opgenomen. De ACM heeft deze investeringen daarmee niet beoordeeld als noodzakelijk. Toch heeft Liander deze gerealiseerd. In 2024 waren dit 15 projecten. Volgens de ACM ontbreekt ook in dit investeringsplan een onderbouwing van deze kosten. Na additionele vragen over de verantwoording van deze investeringen, heeft de ACM voor een deel van deze investeringen een onderbouwing gekregen, maar niet voor allemaal. De ACM verwacht dat Liander investeringen die zij realiseert maar die nog niet in een vastgesteld investeringsplan zijn opgenomen onderbouwt in het eerstvolgende investeringsplan. Doordat zij dit niet doet zijn de realisaties van de majeure investeringen volgens de ACM niet volledig transparant en navolgbaar.

Daarnaast geeft Liander bij haar majeure vooruitblik 43 knelpunten weer waarvan het beoogde jaar van oplossen na de zichtperiode van het investeringsplan (2035) ligt en geeft de oplossingsdatum van deze knelpunten weer als 9999. De status van acht van deze knelpunten staat echter reeds op realisatie en er zijn al kosten opgenomen voor deze knelpunten. In 2028 geeft Liander aan geen kosten meer te maken voor deze investeringen. De ACM constateert daarom dat ook de vooruitblik voor majeure investeringen onvoldoende transparant en redelijk is. Op basis van de methodiek die Liander hanteert zijn deze investeringen namelijk niet onderbouwd.

De ACM ziet ook dat Liander in haar reguliere investeringen een, weliswaar beperkt, financieel verschil heeft tussen de beoogde kosten van investeringen uit het vorige investeringsplan en de gerealiseerde kosten in het huidige investeringsplan. De ACM ziet echter een groot verschil tussen de beoogde investeringen en de daadwerkelijk gerealiseerde activa. Daarnaast ziet de ACM bij de gerealiseerde reguliere investeringen grote afwijkingen tussen type investeringen, zowel in aantallen als in prijs, en al helemaal in stukprijs. Ter illustratie de MS-kabels voor capaciteitsuitbreiding 2023: Er zijn 55% minder kilometers MS kabel aangelegd dan gepland, terwijl de prijs per kilometer 30% hoger is dan begroot. Liander lijkt volgens de ACM dus niet in staat om geplande investeringen tijdig te realiseren, en realiseert tegen hogere kosten dan gepland. De ACM constateert daarnaast dat in de vooruitblik van Liander naar 2026 de kosten voor het oplossen van reguliere knelpunten sterk stijgen, gemiddeld met 21% en met uitschieters tot 100%. Liander legt in haar investeringsplan niet uit wat de oorzaak is van deze grote kostenstijgingen.

De ACM concludeert dat de planbaarheid en de voorspelbaarheid van de reguliere investeringen (of de weergave daarvan in het investeringsplan), kijkend naar de realisaties, sterk te wensen over laat. Daarnaast lijkt het aantal door Liander gerealiseerde investeringen dat nodig is om aan haar wettelijke taken te voldoen sterk achter te blijven bij de kosten die Liander daarvoor maakt. De ACM vraagt zich sterk af of de door Liander geplande investeringen in het investeringsplan en de bijbehorende kosten een voldoende weergave zijn van wat redelijkerwijs van Liander verwacht kan worden bij de uitvoering van haar wettelijke taken.

3.2 Overzicht investeringen

De ACM vindt dat de manier waarop de investeringen worden weergegeven op hoofdlijnen navolgbaar en transparant is. Voor de ACM is echter niet duidelijk of de weergegeven reguliere investeringen en realisaties in een bepaald jaar tegenover knelpunten staan die in datzelfde jaar optreden en of het investeringen zijn die in een eerder investeringsplan gepland waren. Zo is voor de ACM niet navolgbaar of Liander haar investeringsplannen daadwerkelijk uitvoert of dat het werkpakket wijzigt door een veranderende vraag. De ACM constateert daarnaast dat er grote getalsmatige afwijkingen zijn binnen de realisaties. Hier worden beperkt verklaringen voor gegeven. Voor de ACM is daarmee niet duidelijk wat aan deze afwijkingen ten grondslag ligt en wat Liander doet of kan doen om deze afwijkingen te voorkomen.

Bovenstaand, gecombineerd met het nog steeds groeiende werkpakket, geeft de ACM een beperkt vertrouwen in de toekomstige uitvoerbaarheid van de investeringsplannen, ondanks dat hiervan reeds een maakbaar geacht werkpakket gemaakt is.