



Ontwerpmethodebesluit TenneT op zee 2027-2031

Ons kenmerk : ACM/UIT/656373
Zaaknummer : ACM/25/197290
Datum : 18 september 2025

Bij dit ontwerpmethodebesluit horen de volgende (bijlagen):

- Bijlage 1 Afschrijvingstermijnen TenneT op zee (ACM/UIT/656817)
- Bijlage 2 Formules systeembeheerders elektriciteit (ACM/UIT/657711)
- Bijlage 3A WACC (ACM/UIT/656823)
- Bijlage 3B WACC-model (ACM/UIT/656824)
- Bijlage 4 Wettelijk kader TenneT op zee (ACM/UIT/656872)

Inhoud

1	Een nieuwe reguleringsmethode passend bij de energietransitie	3
1.1	Wat u in dit methodebesluit leest	3
1.2	Introductie	3
2	Waarom de ACM voor een nieuwe reguleringsmethode kiest	5
2.1	Inleiding	5
2.2	De energietransitie leidt tot sterke én minder goed voorspelbare kostenontwikkelingen	5
2.3	Een kostengebaseerde methode passend bij de energietransitie	6
2.4	Nieuwe methode geeft systeembeheerders gerichte aangrijpingspunten om hun efficiëntie te verbeteren	8
2.5	Verschil met de reguleringsmethode in vorige reguleringsperiodes	8
2.6	Conclusie	10
3	Context van dit besluit	11
3.1	Inleiding	11
3.2	Juridische basis	11
3.3	Veranderingen als gevolg van de Energiewet	13
3.4	Samenhang met overige reguleringsinstrumenten van de ACM	14
3.5	De ACM betreft informatie uit onderzoeken, consultatie en overleg met stakeholders	15
4	Uitgelichte keuzes	17
4.1	Een nieuwe reguleringsmethode	17
4.2	Waarborgen voor efficiëntie	17
4.3	Kostenverdeling over tijd onveranderd	19
4.4	Nominaal WACC-stelsel voor alle systeembeheerders	20
4.5	Bouwrente wordt vergoed via afschrijvingen	20
4.6	De ACM borgt de kwaliteit met andere instrumenten dan tariefregulering	21
4.7	Tarieven en eindafnemers transmissiesysteem voor elektriciteit op zee	21
5	De ACM kiest voor een 5-jarige reguleringsperiode	23
6	Zo bepaalt de ACM de toegestane inkomsten	24
6.1	Inleiding	24
6.2	Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement	24
6.3	Het redelijk rendement en het bepalen van de WACC	29
6.4	Het vooraf vaststellen van de toegestane inkomsten en rekenvolumes in de inkomsten- en tarievenbesluiten	35
6.5	Het achteraf corrigeren van de tarieven in het tarievenbesluit	39
7	Waarborgen voor de efficiëntie van kosten	41
7.1	Inleiding	41
7.2	Toetsen van bedrijfsvoeringsprocessen	41
7.3	Monitoring van kosten(ontwikkelingen)	42
7.4	Onderzoek en interventie	45
8	Transparantie	54
8.1	Inleiding	54
8.2	Transparantie door de ACM	54
8.3	Transparantie door de systeembeheerders	54
9	Besluit	56

1 Een nieuwe reguleringsmethode passend bij de energietransitie

1.1 Wat u in dit methodebesluit leest

Dit methodebesluit is voor de netbeheerder TenneT op zee en betreft de periode 2027-2031. Methodebesluiten voor netbeheerders gaan over de wijze waarop de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de inkomsten van de netbeheerders voor gas en elektriciteit¹ maximeert. Hiermee bepaalt de ACM welk bedrag deze netbeheerders via hun nettarieven maximaal in rekening mogen brengen voor het uitvoeren van hun wettelijke taken, waaronder het transport van gas en elektriciteit en de aansluiting van netgebruikers op hun netten.

Het eerste hoofdstuk beschrijft in algemene termen waarom de ACM dit besluit neemt en wat zij daarmee wil bereiken. In hoofdstuk 2 licht de ACM dit nader toe. De ACM beschrijft in deze hoofdstukken waarom zij voor alle netbeheerder een kostengebaseerde reguleringsmethode introduceert. Deze beschrijving is daarom algemeen en niet specifiek toegespitst op TenneT op zee. In hoofdstuk 3 gaat de ACM in op de juridische basis voor, en de eisen aan de reguleringsmethode. In dat hoofdstuk staat ook hoe de reguleringsmethode zich verhoudt tot andere reguleringsinstrumenten van de ACM en hoe de ACM tot dit besluit is gekomen. De belangrijkste keuzes beschrijft de ACM in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 licht de ACM toe waarom zij kiest voor een reguleringsperiode van 5 jaar. In hoofdstuk 6 beschrijft de ACM hoe zij de toegestane inkomsten van de netbeheerder bepaalt. In hoofdstuk 7 zet de ACM uiteen hoe zij de efficiëntie waarborgt van de kosten die netbeheerders via de nettarieven vergoed krijgen. In hoofdstuk 8 staat tot slot hoe de ACM de transparantie van de kosten en kostenontwikkelingen van netbeheerders vergroot. Hoofdstuk 9 bevat het besluit.

1.2 Introductie

Huishoudens en bedrijven die elektriciteit en gas gebruiken, betalen niet alleen voor elektriciteit en gas zelf, maar ook voor het transport daarvan over de elektriciteits- en gasnetten, en voor hun aansluiting op die netten. Het transport en de aansluiting worden uitgevoerd door netbeheerders die in handen zijn van de overheid. Zij hebben een belangrijke maatschappelijke rol, die gepaard gaat met een bijzondere verantwoordelijkheid voor een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening, nu en in de toekomst. Een netbeheerder heeft de wettelijk taak om onder meer de netten aan te leggen, te beheren en te onderhouden, om huishoudens en bedrijven op die netten aan te sluiten en te zorgen voor veilig en betrouwbaar transport van elektriciteit en gas voor iedereen die daarom vraagt. Voor de uitvoering van deze wettelijke taken maken netbeheerders kosten, bijvoorbeeld onderhoudskosten en kosten van investeringen in de uitbreiding van die netten. Om deze kosten vergoed te krijgen, brengen netbeheerders nettarieven in rekening bij netgebruikers.

Netgebruikers kunnen zelf hun elektriciteits- en gasleverancier kiezen, maar niet over welk net elektriciteit en gas naar hen wordt getransporteerd. Zij zijn gebonden aan het lokale elektriciteits- en gasnet en de beheerders daarvan. Netgebruikers kunnen niet overstappen naar een andere netbeheerder. Netbeheerders hebben dus een monopoliepositie. Dit brengt mee dat zij zonder regulering door de ACM te hoge nettarieven zouden kunnen rekenen.

De ACM beschermt huishoudens en bedrijven door de inkomsten van netbeheerders te maximeren, en de nettarieven vast te stellen die netbeheerders in rekening mogen brengen. Hierbij moet de ACM er volgens

¹ In de terminologie van de Energiewet is het begrip 'netbeheerder' vervangen door 'transmissiesysteembeheerder' (voor de beheerders van landelijke (transmissie)netten) en 'distributiesysteembeheerder' (voor de beheerders van de regionale (distributie)netten). Vanaf hoofdstuk 2 zal de ACM deze terminologie van de Energiewet volgen. Overigens zal de ACM in dit besluit wel ook nog het begrip 'net' blijven gebruiken, in plaats van het daarvoor in de Energiewet gekozen begrip '(transmissie- of distributie)systeem'.

de wet op letten dat de inkomsten die een netbeheerder via die tarieven ontvangt, de efficiënte kosten vergoeden van de uitvoering van de wettelijke taken.

De energietransitie leidt tot grote veranderingen in het energiesysteem. Eén van de gevolgen van de energietransitie is dat het aanbod van en de vraag naar elektriciteit - als alternatief voor fossiele brandstoffen - sterk stijgt. Het elektriciteitsnet barst daardoor uit zijn voegen en moet fors worden uitgebreid. Op veel plekken in Nederland is er meer vraag naar transport van elektriciteit dan netbeheerders kunnen bieden. Dit noemen we netcongestie.

Netcongestie zorgt ervoor dat nieuwe woonwijken en bedrijven niet kunnen worden aangesloten en dat bestaande netgebruikers geen uitbreiding van hun transportcapaciteit kunnen krijgen. Dat heeft grote gevolgen voor de samenleving, zoals vertraagde woningbouw, een rem op de economische groei en belemmering van de energietransitie. Meerdere onderzoeken laten zien dat netcongestie tot miljarden aan maatschappelijke kosten leidt.

De gasnetten hebben juist te maken met een afnemende vraag naar transportcapaciteit. Dit komt doordat huishoudens en bedrijven in het kader van de energietransitie overschakelen van gas naar andere energiebronnen. Tegelijkertijd moeten de netbeheerders van gasnetten blijven zorgen voor een veilig en betrouwbaar gasnet. De gasnetten moeten daarom nog steeds onderhouden en, waar nodig, vernieuwd worden. De kosten daarvan moeten worden verdeeld over de steeds kleinere groep bedrijven en huishoudens die nog wel gas gebruiken.

Netbeheerders van elektriciteitsnetten staan voor de opgave om op grote schaal slim en snel te investeren om overal weer te kunnen voldoen aan de vraag. Zij ervaren daarbij momenteel echter belemmeringen op allerlei gebieden. Denk aan personeelstekorten, tijdrovende vergunningsprocedures en andere beperkingen door regelgeving. Daarnaast kampen netbeheerders van zowel gasnetten als elektriciteitsnetten door de energietransitie met toegenomen onzekerheid over de ontwikkeling van het energiesysteem. Bijvoorbeeld over het tempo en de omvang van de elektrificatie en de uitfasering van gas.

Met de methode van regulering die de ACM met dit besluit introduceert, geeft de ACM netbeheerders de ruimte om te doen wat nodig is om ook onder deze omstandigheden te zorgen voor een duurzame en betrouwbare energievoorziening. De ACM kiest voor een reguleringsmethode die ruim baan geeft aan de noodzakelijke investeringen in de elektriciteitsnetten én de flexibiliteit geeft om in te kunnen spelen op de onzekerheden over de kostenontwikkeling van de elektriciteits- en gasnetten tijdens de energietransitie. Tegelijkertijd blijft de ACM erop letten dat netbeheerders efficiënt te werk gaan, zodat de nettarieven niet meer stijgen dan nodig.

Bij de bijzondere verantwoordelijkheid van netbeheerders als publieke bedrijven met een wettelijk monopolie past een hoge mate van transparantie over hun keuzes, hun kosten en wat zij doen om de efficiëntie van die kosten te bevorderen. Met de nieuwe reguleringsmethode verlangt de ACM daarom dat netbeheerders hier voortaan jaarlijks inzicht in geven.

Met dit methodebesluit zet de ACM een fundamentele stap naar een nieuwe reguleringsmethode passend bij de energietransitie, waarop in volgende reguleringsperiodes kan worden voortgebouwd.

2 Waaronder de ACM voor een nieuwe reguleringsmethode kiest

2.1 Inleiding

1. De regulering van netbeheerders (hierna: systeembeheerders)² moet een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening waarborgen. Dat betekent onder meer dat de ACM een tariefreguleringsmethode moet vaststellen die ervoor zorgt dat systeembeheerders voldoende inkomsten krijgen om hun efficiënte kosten te vergoeden. De methode moet systeembeheerders bovendien stimuleren tot (kosten)efficiënt beheer van hun netten. Efficiënt beheer komt de betaalbaarheid ten goede. Iedere reguleringsperiode beoordeelt de ACM opnieuw welke methode het beste past bij de actuele, relevante omstandigheden. In dit besluit kiest de ACM voor een nieuwe kostengebaseerde reguleringsmethode met waarborgen voor de efficiëntie. Deze nieuwe methode past bij de omstandigheden die de energietransitie meebrengt. De ACM licht dit in dit hoofdstuk nader toe.

2.2 De energietransitie leidt tot sterke én minder goed voorspelbare kostenontwikkelingen

2. De energietransitie leidt ertoe dat huishoudens en bedrijven van fossiele brandstoffen overstappen op hernieuwbare energiebronnen zoals duurzaam opgewekte elektriciteit en groen gas. Dit vraagt om grote aanpassingen van de transportnetten. De elektriciteitsnetten moeten de stijgende vraag naar elektriciteit aankunnen en toegerust zijn op grootschalige invoeding van duurzaam opgewekte elektriciteit. Op steeds meer plaatsen ontbreekt het de netten aan de daarvoor benodigde transportcapaciteit. Deze netcongestie veroorzaakt grote maatschappelijke kosten: nieuwe woonwijken, publieke voorzieningen en bedrijven moeten steeds vaker lang wachten op een aansluiting. Geschat wordt dat netcongestie de samenleving jaarlijks € 10 tot € 40 miljard kost.³ Ook hindert netcongestie de energietransitie. Elektrificatie is immers alleen een optie als er nog ruimte is op het elektriciteitsnet. Om de netcongestie op te lossen, moet er volgens een recent interdepartementaal beleidsonderzoek tot 2040 voor in totaal tussen de € 136 en € 253 miljard in de elektriciteitsnetten geïnvesteerd worden.⁴ Daarnaast moet de bestaande netcapaciteit waar mogelijk slimmer worden benut.⁵
3. Voor het gasnet levert het uifasieren van gas de belangrijkste uitdaging op. Door uifasering loopt het aantal gebruikers van de gasnetten terug. Hoe snel de uifasering van gas zich zal voltrekken is onduidelijk en hangt mede af van (geo)politieke ontwikkelingen. Daarnaast kan de snelheid waarmee men overstapt op hernieuwbare energiebronnen sterk verschillen tussen de verzorgingsgebieden van de diverse distributiesysteembeheerders. Hoe de kosten van de gasnetten zich ontwikkelen is daarom onvoorspelbaar.
4. De huidige omstandigheden vragen om een reguleringsmethode die systeembeheerders van elektriciteitsnetten de ruimte geeft om hun netten snel te verzwaren en op zoek te gaan naar innovatieve manieren om de aanwezige transportcapaciteit beter te benutten. Tegelijkertijd moet de regulering in kunnen spelen op onvoorziene ontwikkelingen die de energietransitie met zich meebrengt, zoals rond het tempo van de uifasering van gas. Ten slotte is van belang dat de methode oog houdt voor de

² De terminologie van de Energiewet vervangt het begrip 'netbeheerder' door het begrip 'transmissie- of distributiesysteembeheerder'. Zie vorige voetnoot. De ACM spreekt in dit besluit kortheidshalve ook van 'systeembeheerder'.

³ Boston Consulting Group, [Haal de kink uit de kabel: zes interventies om de congesties op het Nederlandse elektriciteitsnet versneld te verlichten](#), 12 september 2024. De schatting baseert de Boston Consulting Group op resultaten uit: Ecorys, [Maatschappelijke kostprijs van netcongestie](#), 29 april 2024. Het bedrag van € 10 tot € 40 miljard betreft enkel het distributienet. Ook de jaarlijkse maatschappelijke kosten van de wachtrij voor aansluitingen op het transmissienet loopt volgens laatstgenoemd rapport ook in de miljarden.

⁴ Ministerie van Klimaat en Groene Groei, [IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur](#), 7 maart 2025.

⁵ De bijdrage die slimmere benutting aan het verminderen van de netcongestie kan leveren is beperkt. Zie bijvoorbeeld de antwoorden van netbeheerders op vragen dienaangaande in P. Matschoss et al.: [The German incentive regulation and its practical impact on the grid integration of renewable energy systems](#), *Renewable Energy*, 2019. Een grove inschatting is dat slimmere benutting tussen de € 3,5 en € 22,5 miljard aan investeringen scheelt. Zie Ministerie van Klimaat en Groene Groei, [IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur](#), 7 maart 2025.

betaalbaarheid van de energievoorziening door de efficiëntie van systeembeheerders te waarborgen en, waar mogelijk, te vergroten.

5. De ACM merkt op dat de economische basis van de nieuwe methode net als die van de voorgaande methodes aansluit bij economische inzichten over regulering. Omdat de omstandigheden veranderd zijn ten opzichte van voorgaande reguleringsperiodes, leiden die inzichten tot aanpassingen van de methode. Ook andere toezichthouders overwegen de wijze waarop ze systeembeheerders reguleren aan te passen nu de systeembeheerders voor enorme investeringsopgaven staan. Zo overweegt de Bundesnetzagentur om ten aanzien van de regulering van de Duitse transmissienetten voor elektriciteit een vergelijkbare stap te zetten als de ACM nu zet voor alle systeembeheerders.⁶ Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt de regulering aangepast om systeembeheerders meer ruimte te geven om grootschalig te investeren.⁷
6. Ten behoeve van de heroverweging van de reguleringsmethode, heeft de ACM in 2023 prof. G. Brunekreeft, hoogleraar energie-economie aan de Constructor University in Bremen (Duitsland), gevraagd om een op wetenschappelijke literatuur gebaseerde uiteenzetting van hoe regulering investeringen kan faciliteren.⁸ De daaruit resulterende inzichten heeft de ACM gebruikt om de reguleringsmethode te ontwerpen die zij in dit besluit vastlegt. Eén van die inzichten is dat een kostengebaseerde benadering van kapitaalkosten investeringen beter faciliteert dan een prijsgebaseerde benadering van die kosten, zoals de ACM in vorige reguleringsperiodes gebruikte.
7. In de volgende paragrafen beschrijft de ACM waarom een kostengebaseerde benadering past bij de omstandigheden die de energietransitie meebrengt, hoe zij de efficiëntie en daarmee de betaalbaarheid voor netgebruikers waarborgt en ten slotte waarin de nieuwe methode verschilt van de prijsgebaseerde reguleringsmethodes die de ACM in vorige reguleringsperiodes hanteerde.

2.3 Een kostengebaseerde methode passend bij de energietransitie

8. Met de keuze voor een kostengebaseerde reguleringsmethode voorziet de ACM in een methode die voldoende ruimte geeft om de inkomsten en nettarieven van systeembeheerders tijdig aan te passen aan (onvoorziene) kostenontwikkelingen. Uitgangspunt van deze methode is dat de inkomsten van een systeembeheerder gelijk zijn aan de kosten die die systeembeheerder maakt voor het uitvoeren van zijn wettelijke taken. Dit betekent dat de tarieven die een systeembeheerder in rekening mag brengen, worden gebaseerd op de kapitaalkosten en operationele kosten die hij heeft gemaakt. Een kostengebaseerde reguleringsmethode geeft systeembeheerders daardoor zekerheid over het terugverdienen van hun investeringen, ook al zijn de kosten daarvan onvoorspelbaar.
9. Lange tijd kon de regulering uitgaan van een relatief stabiele situatie, met relatief weinig veranderingen in de omvang en capaciteit van de netten. De focus lag op regulier onderhoud en het vervangen van afgeschreven activa. De energietransitie heeft een einde gemaakt aan deze situatie. De kosten die nu door systeembeheerders moeten worden gemaakt, zijn niet meer uitsluitend gerelateerd aan het in stand houden van de huidige netten, maar ook aan het ontwikkelen van een energiesysteem dat toekomstbestendig is. De ACM heeft daarom de regulering al voor de periode 2022-2027 deels aangepast. Er kwam meer ruimte voor systeembeheerders elektriciteit om investeringen te financieren en de verdeling van de kapitaalkosten van systeembeheerders gas werd meer in lijn gebracht met de verwachte ontwikkeling van het aantal gebruikers. Anders dan in 2022 is er inmiddels bijna nergens meer ruimte op het elektriciteitsnet. Systeembeheerders elektriciteit staan dan ook voor een enorme investeringsopgave. Vanaf 2025

⁶ De Bundesnetzagentur bepleit onder meer om af te stappen van het benchmarken van efficiëntie op basis van totale kosten, en over te stappen naar *cost-plus* regulering inclusief aanpassing van efficiëntieprikkels. Bundesnetzagentur, [Key elements for the determination of a regulatory framework for electricity transmission system operators](#), GBK-25-01-1#2, maart 2025.

⁷ Ofgem heeft haar conceptmethode voor de reguleringsperiode 2026-2031 zomer 2025 ter consultatie voorgelegd. Zie [RIIO-3 Draft Determinations for the Electricity Transmission, Gas Distribution and Gas Transmission sectors | Ofgem](#). Deze conceptmethode is bedoeld voor alle transmissiesysteembeheerders en de distributiesysteembeheerders van gasnetten.

⁸ G. Brunekreeft, [Improving regulatory incentives for electricity grid reinforcement](#), 16 juni 2023.

investeren zij samen jaarlijks naar verwachting zo'n € 8 miljard in netuitbreidingen.⁹ Die investeringsopgave is veel groter dan ten tijde van vaststelling van de regulering voor 2022-2027 was voorzien. Toen was de verwachting dat systeembeheerders tussen 2024 en 2040 voor ruim € 50 miljard moesten investeren¹⁰, fors minder dan de € 136 tot € 253 miljard waar nu over wordt gesproken.¹¹ Grotere aanpassingen aan de regulering zijn daarom nu nodig.

10. De investeringsopgave vanwege de energietransitie vraagt om een reguleringsmethode die niet alleen oog heeft voor kostenefficiëntie van de systeembeheerders op relatief korte termijn, maar ook voor hun effectiviteit op de langere termijn. Te veel focus op kostenefficiëntie op de korte termijn kan immers ten koste gaan van de effectiviteit van een systeembeheerder op de lange termijn, omdat het investeringen en innovatie in de weg kan staan.¹² Dat is ongewenst aangezien zinvolle investeringen in netverzwaring zich één op één vertalen in maatschappelijke baten. Cruciaal is dat de manier waarop de regulering aanzet tot kostenefficiëntie, op geen enkele manier investeringen ontmoedigt. Dit is nodig om ook op langere termijn de belangen van een betrouwbare, duurzame en betaalbare energievoorziening te dienen.
11. Een reguleringsmethode die netinvesteringen faciliteert, kan in theorie leiden tot enige overdimensionering van een net. De inschatting is echter dat de maatschappelijke kosten van een ontoereikende elektriciteitsinfrastructuur veel hoger zijn dan de kosten van een enigszins te ruim bemeten net.¹³ Daarnaast is het risico op overinvesteringen gegeven diverse obstakels die snelle uitbreiding van netten in de weg staan niet heel reëel. Denk bij die obstakels aan personeelstekorten, tijdrovende vergunningsprocedures en coördinatieproblemen tussen systeembeheerders onderling en tussen systeembeheerders en andere belanghebbenden. De ACM acht het daarom zeer onwaarschijnlijk dat de nieuwe regulering tot maatschappelijk ongewenste investeringen leidt.¹⁴
12. Om ervoor te zorgen dat systeembeheerders efficiënte en effectieve keuzes maken, is het van belang dat de reguleringsmethode systeembeheerders niet (onbedoeld) hindert in het maken van een optimale keuze tussen de inzet van maatregelen die leiden tot kapitaalkosten (investeringen) en maatregelen die leiden tot operationele kosten (bijvoorbeeld congestiemanagement). Met de nieuwe kostengebaseerde reguleringsmethode behandelt de ACM daarom alle kosten op dezelfde manier. Hiermee worden ongewenste neveneffecten waar complexere methoden vaak mee kampen zoveel mogelijk vermeden. Zo kan een regulering die kapitaalkosten en operationele kosten verschillend behandelt, systeembeheerders stimuleren om te kapitaalintensieve keuzes te maken als zij door die verschillende behandeling voor kapitaalkosten een hogere of meer zekere vergoeding krijgen dan voor operationele kosten. Bij een methode die alle kosten op gelijke wijze vergoedt, zijn extra instrumenten om zulke effecten tegen te gaan niet nodig.¹⁵ Daarnaast geef de gelijke, kostengebaseerde benadering van alle kosten ruimte om adequaat in te spelen op onvoorziene kostenontwikkelingen, ongeacht welke kostenposten door die ontwikkelingen geraakt worden.

⁹ Netbeheer Nederland, [Netbeheerders investeren vanaf 2025 jaarlijks acht miljard euro in energie-infrastructuur, nieuwsbericht](#), 26 september 2023.

¹⁰ Strategy&PwC, *De energietransitie en de financiële impact voor netbeheerders*, 2021.

¹¹ Ook uit de investeringsplannen van de systeembeheerders blijkt dat het elektriciteitsnet veel sterkere uitbreiding behoeft dan een aantal jaren geleden was voorzien. Zo gaan de investeringsplannen van 2022 uit van een significant lagere groei van de elektriciteitsvraag (en daarmee van de vraag naar transportcapaciteit) dan die van 2024.

¹² G. Brunekreeft, [On the role of international benchmarking of electricity transmission system operators facing significant investment requirements](#), *Bremen Energy Working Papers, No. 12*, oktober 2012 p. 2; D. Helm, [Infrastructure investment, the cost of capital and regulation: an assessment](#), *Oxford Review of Economic Policy* 25(3), 1 oktober 2009.

¹³ Expertteam Energiesysteem 2050, [Energie door perspectief: rechtvaardig, robuust en duurzaam naar 2050](#), april 2023.

¹⁴ Bovendien toetst de ACM de investeringsplannen van systeembeheerders op de noodzakelijkheid van de daarin voorgestelde investeringen.

¹⁵ Zie G. Brunekreeft, [Improving regulatory incentives for electricity grid reinforcement](#), 16 juni 2023, voor een bespreking van een aantal van zulke instrumenten. Daarnaast bespreekt dit rapport enkele instrumenten gericht op het bevorderen van gewenste uitkomsten. De meeste van deze instrumenten zijn nog relatief nieuw en worden nog weinig gebruikt. De ACM kan nu niet voldoende goed inschatten hoe dergelijke instrumenten interacteren met de diverse elementen van de nieuwe reguleringsmethode en maakt er daarom geen gebruik van. De ACM sluit gebruik van dergelijke instrumenten in een toekomstige reguleringsperiode niet uit.

13. Ten slotte merkt de ACM op dat de nieuwe methode geen oplossing is voor alle problemen waar het elektriciteitsnet mee kampt. De ACM kan immers niet de obstakels waar systeembeheerders mee worden geconfronteerd wegnemen.

2.4 Nieuwe methode geeft systeembeheerders gerichte aangrijpingspunten om hun efficiëntie te verbeteren

14. Met de nieuwe methode worden toegestane inkomsten van een systeembeheerder in beginsel gelijkgesteld aan de kosten die hij heeft gemaakt. De regulering moet er echter ook de komende reguleringsperiode voor zorgen dat systeembeheerders geen onnodige kosten maken en efficiëntie blijven nastreven. Voor dat doel bouwt de ACM waarborgen in. De ACM monitort de kostenontwikkelingen en bedrijfsprocessen van systeembeheerders en grijpt waar nodig in. Eventueel ingrijpen is gericht op het vinden van verbetermogelijkheden en het ervoor zorgen dat verbeteringen zo snel mogelijk worden geïmplementeerd. Als uit onderzoek van de ACM blijkt dat een systeembeheerder in de toekomst efficiënter kan werken, dan moet die systeembeheerder een verbeterplan opstellen en uitvoeren. Mocht de systeembeheerder het plan niet naar tevredenheid uitvoeren en daardoor onnodige kosten maken, dan zal de ACM die kosten niet verwerken in de nettarieven. De ACM kan bij haar controles ook kosten tegenkomen die evident inefficiënt zijn. Deze kosten worden ook niet verwerkt in de nettarieven. Systeembeheerders ondervinden daarom met de nieuwe methode een prikkel om kostenefficiënt te werk te gaan. Daarbij helpt de nieuwe methode bij het detecteren van mogelijke efficiëntieverbeteringen. Zowel met oog voor de korte termijn (statische efficiëntie) als voor de langere termijn (dynamische efficiëntie).
15. Daarnaast worden er strikte eisen gesteld aan de kosteninformatie die systeembeheerders moeten verschaffen. De kostenprognoses die ze voor de inkomsten- en tarievenbesluiten moeten aanleveren, moeten uitgebreid onderbouwd worden en navolgbaar zijn. Ten slotte zorgt de ACM met de nieuwe methode voor meer transparantie over de kosten en kostenontwikkelingen van systeembeheerders. De ACM geeft met een jaarlijkse rapportage inzicht in hun kosten en wat zij doen om hun efficiëntie te verbeteren. Daarnaast verwacht de ACM dat systeembeheerders ook zelf meer transparantie geven over hun kosten(ontwikkelingen), projecten voor verbetering van hun efficiëntie en de resultaten daarvan. Ook deze publieke verantwoording stimuleert ze om continu oog te houden voor mogelijke efficiëntieverbeteringen.
16. Kortom, de nieuwe methode geeft ruim baan aan maatschappelijk waardevolle netinvesteringen, maar zonder de efficiëntie van systeembeheerders uit het oog te verliezen. De methode biedt systeembeheerders zekerheid dat zij ook gedurende de energietransitie alle (investerings)kosten nodig voor het uitvoeren van hun wettelijke taken kunnen terugverdienen, ondanks de grotere onvoorspelbaarheid van die kosten. Door kosten en bedrijfsprocessen te beoordelen en systeembeheerders aangrijpingspunten te geven waar verbetering mogelijk is, draagt de nieuwe methode bij aan efficiënt netbeheer. Netgebruikers betalen daarom ook in de toekomst niet meer dan nodig is.

2.5 Verschil met de reguleringsmethode in vorige reguleringsperiodes

17. In vorige reguleringsperiodes hanteerde de ACM een prijsgebaseerde (*price cap*) reguleringsmethode. Dit hield in dat de ACM voor elke systeembeheerder vooraf de totale efficiënte kosten vaststelde waartegen deze zijn wettelijke taken zou moeten kunnen uitvoeren. Die kosten vormden de toegestane inkomsten van die systeembeheerder. De toegestane inkomsten werden vervolgens vertaald naar (maximum)tarieven. Die tarieven hingen niet af van de werkelijke kosten van die systeembeheerder. Elke kostenverlaging kwam daarom volledig ten goede aan het bedrijfsresultaat. Systeembeheerders ervoeren daarom sterke prikkels om kosten laag te houden.
18. Er zijn verschillende manieren om totale efficiënte kosten vooraf (ex ante) vast te leggen. Voor zowel de transmissie- als de distributiesysteembeheerders werden die bedragen vastgesteld op basis van historische

kostengegevens. Voor de transmissiesysteembeheerders gebruikte de ACM Europese benchmarkonderzoeken.¹⁶ Zulke onderzoeken schatten de kostenefficiëntie van de deelnemende transmissiesysteembeheerders in door hen onderling te vergelijken. Een benchmarkonderzoek levert een inschatting van de totale efficiënte kosten van elk van de deelnemende systeembeheerders op. Voor de Nederlandse transmissiesysteembeheerders werden die inschattingen vertaald naar hun toegestane inkomsten. De toegestane inkomsten werden vervolgens gecombineerd met verwachte volumes om tarieven vast te stellen. De uitkomst van een benchmarkonderzoek is een momentopname: een inschatting van de kostenefficiëntie gedurende een korte peilperiode. De ACM hield daarnaast rekening met verwachte productiviteitsveranderingen gedurende de reguleringsperiode door de toegestane inkomsten van de transmissiesysteembeheerders jaarlijks te laten krimpen met een 'x-factor'.

19. De distributiesysteembeheerders werden geprikkeld om kostenefficiënt te opereren via maatstafconcurrentie. De prestaties van de distributiesysteembeheerders werden onderling vergeleken en afgezet tegen de gemiddelde sectorkosten. Daarbij reflecteerden hun maximumtarieven de gemiddelde sectorkosten gedurende de jaren 2018-2020. Een distributiesysteembeheerder die zijn wettelijke taken tegen lagere kosten dan het exogeen bepaalde niveau uitvoerde, maakte winst. Net als bij de transmissiesysteembeheerders hield de ACM rekening met verwachte productiviteitsveranderingen middels een x-factor. Voor distributiesysteembeheerders stelde de ACM maximumtarieven vast ('tariefregulering'), voor de transmissiesysteembeheerders de totale toegestane inkomsten ('omzetregulering'). Omdat gerealiseerde inkomsten meebewegen met gerealiseerde volumes, ondervonden distributiesysteembeheerders volumerisico's: zij werden afgerekend op de benutting van hun net. Voor transmissiesysteembeheerders daarentegen corrigeerden nacalculaties voor discrepanties tussen toegestane en gerealiseerde inkomsten.
20. Zoals hiervoor opgemerkt, kon de regulering lange tijd uitgaan van een stabiele situatie. Het is dan vooral van belang te sturen op efficiënt gebruik van het net en het voorkomen van overbodige uitbreidingen. *Price cap*-regulering is daarvoor geschikt: het focust op kostenefficiëntie op de relatief korte termijn. Beperkte aandacht voor dynamische efficiëntie (vruchten van innovatie en investeringen in de toekomst en gedurende een langere periode) is in een dergelijke situatie niet problematisch. In het licht van de ontwikkelingen die de energietransitie meebrengt, kan het blijven vasthouden aan prijsgebaseerde regulering vanuit bedrijfseconomisch perspectief efficiënt zijn, maar vanuit maatschappelijk oogpunt inefficiënt uitpakken omdat het investeringen en innovatie in de weg kan staan. De efficiëntieprikkels die *price cap*-regulering met zich meebrengt, gaan namelijk gepaard met een *trade-off* (afruil): sterkere kostenefficiëntieprikkels kunnen investeringen ontmoedigen.¹⁷ Voordat de energietransitie de investeringsopgave op de voorgrond plaatste, was die *trade-off* minder aan de orde en was *price cap*-regulering daarom een logische keuze.¹⁸ In het licht van die huidige investeringsopgave is echter essentieel dat de regulering voor systeembeheerders geen drempels opwerpt om de nodige investeringen te doen.
21. Daarnaast is van belang dat het met de *price cap*-methodiek in toenemende mate een uitdaging wordt om ervoor te zorgen dat systeembeheerders hun (efficiënte) kosten en niet meer of minder dan dat terugverdienen. Inkomsten worden onder *price cap*-regulering immers *ex ante* vastgesteld op basis van historische kostengegevens. Door de onvoorspelbare kostenontwikkelingen die de energietransitie meebrengt, zijn historische kosten steeds minder representatief voor toekomstige kosten. Dat impliceert dat als de vorige methode ook de komende jaren gebruikt zou worden, toegestane inkomsten in toenemende mate achteraf gecorrigeerd zouden moeten worden. Daar is die methode echter niet goed op toegerust. De nieuwe kostengebaseerde methode is dat, zoals in de vorige paragraaf uiteengezet, wél.

¹⁶ Voor de reguleringsperiode 2022-2026 betrof dat TCB18. Zie CEER/Sumicid, Project CEER-TCB18, [Pan-European cost-efficiency benchmark for electricity transmission system operators. Main report](#), 17 juli 2019.

¹⁷ De economische literatuur onderscheidt diverse mechanismes waarom de focus op kostenefficiëntie van *price cap*-regulering (in tegenstelling tot kostengebaseerde regulering) de investeringsbereidheid niet ten goede komt. Belangrijkste daarvan is dat *price cap*-regulering investeringsrisico's bij het gereguleerde bedrijf legt: omdat toegestane inkomsten vooraf worden vastgesteld, is er op voorhand geen zekerheid dat investeringskosten kunnen worden terugverdiend. Zie de bespreking van, en verwijzingen naar, de economische literatuur over regulering in G. Brunekreeft, [Improving regulatory incentives for electricity grid reinforcement](#), 16 juni 2023, p. 12-13.

¹⁸ G. Brunekreeft, [Improving regulatory incentives for electricity grid reinforcement](#), 16 juni 2023.

2.6 Conclusie

22. Met het oog op de energietransitie en de uitdagingen die daarbij spelen, kiest de ACM voor een kostengebaseerde methode: de toegestane inkomsten van een systeembeheerder zijn gelijk aan de (efficiënte) kosten die hij heeft gemaakt. Deze nieuwe methode geeft ruim baan aan maatschappelijk waardevolle netinvesteringen, zonder de efficiëntie van systeembeheerders uit het oog te verliezen. De methode biedt systeembeheerders zekerheid dat zij gedurende de energietransitie alle (investerings)kosten nodig voor het uitvoeren van hun wettelijke taken kunnen terugverdienen, ondanks de grotere onvoorspelbaarheid van die kosten. Door kosten en bedrijfsprocessen te beoordelen en systeembeheerders aangrijpingspunten te geven waar verbetering mogelijk is, draagt de nieuwe methode bij aan efficiënt systeembeheer. Netgebruikers betalen daarom ook in de toekomst niet meer dan nodig is.

3 Context van dit besluit

3.1 Inleiding

23. Het vaststellen van de tariefreguleringsmethode is één van de instrumenten die de wetgever aan de ACM heeft gegeven om transmissie- en distributiesysteembeheerders te reguleren. De ACM is daarbij gebonden aan Europees recht, dat inhoudelijke eisen stelt aan de tariefreguleringsmethode, en aan nationaal recht dat deze eisen implementeert en procedurele regels geeft. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM allereerst deze juridische context. Daarna beschrijft de ACM hoe de tariefregulering zich verhoudt tot overige reguleringsinstrumenten, om een beeld te geven van de plaats die de tariefreguleringsmethode inneemt binnen de bredere reguleringscontext. Ten slotte beschrijft de ACM in dit hoofdstuk welke onderzoeken zij heeft uitgevoerd of laten uitvoeren ter voorbereiding van dit methodebesluit en hoe zij stakeholders bij de besluitvorming heeft betrokken. De informatie die de ACM hieruit heeft gekregen, heeft zij gebruikt om in dit methodebesluit een reguleringsmethode vast te stellen die past bij de energietransitie en die op korte en langere termijn een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening waarborgt.

3.2 Juridische basis

24. In deze paragraaf beschrijft de ACM het juridisch kader van dit methodebesluit. De hiervoor relevante wetsartikelen zijn opgenomen in bijlage 4 Wettelijk kader.
25. De juridische basis voor dit methodebesluit is artikel 3.117 en 3.118 Energiewet. In deze artikelen maakt de Energiewet voor de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee een onderscheid tussen taken die uit tarieven worden bekostigd en taken die niet uit tarieven worden bekostigd. De transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee is TenneT TSO B.V. (hierna: TenneT op zee) Artikel 3.117 Energiewet geeft regels voor de tarieven die TenneT op zee in rekening brengt voor de uitvoering van de eerste categorie taken bij a) vergunninghouders voor windparken op zee en b) eindafnemers die alleen voor eigen gebruik elektriciteit opwekken (hierna tezamen: netgebruikers op zee). Het gaat daarbij om de aansluitaak voor de bedoelde windparken en de aansluit- en transportaak voor de bedoelde eindafnemers. Artikel 3.118 geeft regels voor de vergoeding die de ACM vaststelt voor de bekostiging van de uitvoering van de overige taken, waarvoor TenneT op zee geen tarief bij netgebruikers op zee in rekening kan brengen.
26. In artikel 3.117 Energiewet is bepaald dat paragraaf 3.6.2 Energiewet van overeenkomstige toepassing is op de tarieven die TenneT op zee bij netgebruikers op zee in rekening brengt. Dit betekent dat TenneT op zee voor de uitvoering van deze taken tarieven in rekening mag brengen die ofwel vooraf door de ACM zijn vastgesteld volgens de voorschriften in paragraaf 3.6.2, ofwel zijn gebaseerd op een vooraf door de ACM op grond van artikel 3.112 Energiewet goedgekeurde berekeningsmethode. Het betekent daarnaast dat de ACM bevoegd is om de daartoe benodigde besluiten te nemen met gebruikmaking van dezelfde procedures en bepalingen als die gelden voor de vaststelling van de tarieven of de goedkeuring van de berekeningsmethoden voor de tarieven van andere systeembeheerders.¹⁹ De ACM kiest ervoor om de tarieven vooraf vast te stellen. Dit betekent dat zij daarvoor gebruik maakt van de bevoegdheid om ook voor deze tarieven een methodebesluit, inkomstenbesluit en tariefbesluit op te stellen als bedoeld in artikelen 3.108 tot en met 3.110 Energiewet.
27. In artikel 3.118 Energiewet is bepaald dat de ACM de vergoeding vaststelt van TenneT op zee voor het uitvoeren van de taken die in paragraaf 3.1.5 van die wet aan deze systeembeheerder zijn opgedragen, met uitzondering van de taken bedoeld in het vorige randnummer.²⁰ In het tweede lid van artikel 3.118

¹⁹ [Kamerstukken II 2022/2023, 36 378, nr. 3](#), p. 343 (MvT).

²⁰ TenneT op zee krijgt de kosten die zij hiervoor maakt niet vergoed via tarieven voor netgebruikers op zee, omdat dit volgens de wetgever om een aantal redenen niet voor de hand ligt. Zie hiervoor [Kamerstukken II 2022/2023, 36 378, nr. 3](#), p. 343 en 344 (MvT).

Energiewet is bepaald dat artikel 3.108 Energiewet bij het vaststellen van deze vergoeding van overeenkomstige toepassing is. Artikel 3.108 Energiewet bepaalt dat de ACM de tariefreguleringsmethode voor de vaststelling van de tarieven in een methodebesluit vastlegt. Bij toepassing hiervan op taken van TenneT die niet via tarieven aan netgebruikers op zee worden bekostigd, moet daarbij in plaats van 'toegestane inkomsten' worden gelezen: 'toegestane vergoeding', en in plaats van 'tarieven': 'de voor een jaar totale toegestane vergoeding'.

28. Artikel 3.108 Energiewet schrijft voor dat de tariefreguleringsmethode:
 - i) strekt tot vergoeding van door de systeembeheerder te maken efficiënte kosten in verband met het uitvoeren van de wettelijke taken of verplichtingen;
 - ii) de systeembeheerder stimuleert tot een efficiënte bedrijfsvoering;
 - iii) voorziet in een rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is;
 - iv) een betrouwbare, betaalbare en duurzame energievoorziening waarborgt.
29. Op grond van artikel 3.108 Energiewet moet de tariefreguleringsmethode bepalen op welke wijze de ACM de per jaar toegestane of beoogde inkomsten ter dekking van de efficiënte kosten vaststelt en, ten behoeve daarvan, in ieder geval:
 - a. de wijze waarop de verwachte efficiënte kosten worden vastgesteld en, indien daarbij gebruik wordt gemaakt van rekenvolumes, de wijze en het moment waarop deze rekenvolumes worden vastgesteld;
 - b. het rendement dat in het economische verkeer gebruikelijk is.
30. Artikel 3.108 lid 5 Energiewet bepaalt dat de ACM de periode bepaalt waarvoor de tariefreguleringsmethode in het methodebesluit geldt, en dat deze periode minimaal vier en maximaal zes jaar is.
31. Dat de ACM de tarieven van systeembeheerders reguleert, heeft een Europeesrechtelijke basis. Artikel 59 lid 1 en lid 7 van Elektricitetsrichtlijn (EU) 2019/944²¹ en artikel 78 lid 1 en lid 7 van Gasrichtlijn (EU) 2024/1788 bepalen dat de door lidstaten aangewezen nationale regulerende instanties de exclusieve bevoegdheid en taak hebben om de berekeningsmethode voor de distributie- en transmissietarieven goed te keuren of vast te stellen. Volgens deze bepalingen moeten de tarieven of methoden het mogelijk maken dat de noodzakelijke investeringen in de netten op zodanige wijze worden uitgevoerd, dat deze investeringen de levensvatbaarheid van de netten kunnen waarborgen.
32. Artikel 18 van Elektricitetsverordening (EU) 2019/943²² schrijft voor dat de tarieven voor nettoegang, voor het gebruik van netten en indien van toepassing voor gerelateerde versterkingen van netten:
 - i) kostenreflectief zijn;
 - ii) transparant zijn;
 - iii) rekening houden met de noodzakelijke zekerheid van het net en flexibiliteit;
 - iv) een afspiegeling zijn van de werkelijk gemaakte kosten, voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte en structureel vergelijkbare systeembeheerder;
 - v) niet op discriminerende wijze worden toegepast;
 - vi) geen ongerelateerde kosten bevatten ter ondersteuning van ongerelateerde beleidsdoelstellingen;
 - vii) rekening houden met de omvang van veroorzaakte netverliezen, congestie en met de investeringskosten voor infrastructuur.

²¹ Richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van Richtlijn 2012/27/EU, laatst gewijzigd door Richtlijn (EU) 2024/1711 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van de Richtlijnen (EU) 2018/2001 en (EU) 2019/944 inzake het verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie.

²² Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit, laatst gewijzigd door Verordening (EU) 2024/1747 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2019/942 en (EU) 2019/943 wat betreft het Verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie.

33. Artikel 18 van Elektriciteitsverordening (EU) 2019/943²³ schrijft verder voor dat de methode voor de berekening van de nettarieven:
- i) op neutrale wijze de algehele systeemefficiëntie op lange termijn ondersteunt door middel van prijssignalen aan afnemers en producenten;
 - ii) op zodanige wijze wordt toegepast dat niet op positieve of negatieve wijze wordt gediscrimineerd tussen op distributieniveau aangesloten productie en op transmissieniveau aangesloten productie;
 - iii) de vaste kosten weerspiegelt van netbeheerders en rekening houdt met zowel kapitaal- als operationele uitgaven, met als doel om de netbeheerders passende stimulansen te geven op zowel lang als korte termijn, met inbegrip van anticiperende investeringen, om de efficiëntie, waaronder de energie-efficiëntie, te verbeteren;
 - iv) de marktintegratie, de integratie van hernieuwbare energie en de voorzieningszekerheid versterkt;
 - v) het gebruik van flexibiliteitsdiensten en gebruik van flexibele aansluitingen mogelijk maakt;
 - vi) toereikende en tijdige investeringen, waaronder oplossingen om het bestaande net te optimaliseren, bevordert;
 - vii) energieopslag, vraagrespons en aanverwante onderzoeksactiviteiten faciliteert;
 - viii) bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen, het verminderen van milieugevolgen en het vergroten van de aanvaarding door het publiek;
 - ix) innovatie in het belang van de consument op gebieden zoals digitalisering, flexibiliteitsdiensten en interconnectie bevordert, met name om de nodige infrastructuur te ontwikkelen om het minimumstreefcijfer voor elektriciteitsinterconnectie voor 2030 te halen, vastgelegd in artikel 4, punt d), onder 1), van Verordening (EU) 2018/1999;
 - x) systeembeheerders stimuleert tot de meest kostenefficiënte exploitatie en ontwikkeling van hun netten, inclusief door de aankoop van diensten; daartoe moeten de regulerende instanties de relevante kosten in aanmerking nemen, met inbegrip van de kosten in verband met anticiperende investeringen, en deze in de tarieven verwerken en stellen de regulerende instanties waar passend prestatiedoelstellingen vast om systeembeheerders te stimuleren om de algehele systeemefficiëntie van hun netten te verbeteren.
34. Artikelen 3.109 en 3.110 Energiewet bepalen hoe de ACM op basis van het methodebesluit de inkomsten en rekvolumes per systeembeheerder vaststelt en de tarieven die de systeembeheerder daarvoor bij netgebruikers in rekening mag brengen. Artikel 3.109 Energiewet schrijft voor dat de ACM met inachtneming van het methodebesluit voorafgaand aan het eerste jaar van een reguleringsperiode voor iedere systeembeheerder de toegestane of beoogde inkomsten en rekvolumes vaststelt voor elk jaar van de reguleringsperiode. Artikel 3.110 Energiewet schrijft voor dat de ACM jaarlijks voor iedere systeembeheerder de tarieven vaststelt. Het vijfde lid van artikel 3.110 Energiewet geeft een aantal gronden op basis waarvan de ACM correcties kan betrekken bij de vaststelling van de tarieven.

3.3 Veranderingen als gevolg van de Energiewet

35. De Energiewet treedt op 1 januari 2026 in werking.²⁴ Zoals uiteengezet in de vorige paragraaf geeft de Energiewet de wettelijke basis voor dit methodebesluit. De Energiewet komt in de plaats van de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet, die tot 1 januari 2026 hiervoor de juridische basis geven. De Energiewet bevat een aantal wijzigingen die voor dit besluit van belang zijn.
36. Om te beginnen brengt de Energiewet onder meer de volgende wijzigingen in de terminologie:

²³ Verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit, laatst gewijzigd door Verordening (EU) 2024/1747 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2019/942 en (EU) 2019/943 wat betreft het Verbeteren van de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie.

²⁴ Staatsblad 2025, 40.

- 'net' wordt 'transmissie- of distributiesysteem voor elektriciteit';
- 'landelijk hoogspanningsnet' wordt 'transmissiesysteem voor elektriciteit';
- 'gastransportnet' wordt 'transmissie- of distributiesysteem voor gas';
- 'landelijk gastransportnet' wordt 'transmissiesysteem voor gas';
- 'net op zee' wordt 'transmissiesysteem voor elektriciteit op zee';
- 'netbeheerder' wordt 'transmissie- of distributiesysteembeheerder';
- 'netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet' wordt 'transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit';
- 'netbeheerder van het landelijk gastransportnet' wordt 'transmissiesysteembeheerder voor gas';
- 'netbeheerder van het net op zee' wordt 'transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee';
- 'interconnector-beheerder' wordt 'interconnectorsysteembeheerder'.

In dit methodebesluit sluit de ACM aan bij de nieuwe terminologie van de Energiewet, maar zal zij voor de leesbaarheid ook blijven spreken van elektriciteitsnetten en gasnetten.

37. Ten tweede brengt de Energiewet wijzigingen in de voorschriften die de ACM de bevoegdheid geven om de inkomsten en tarieven van de transmissie- of distributiesysteembeheerders vast te stellen. Samengevat komen deze wijzigingen erop neer dat in de Energiewet minder uitgebreid is uitgewerkt hoe de ACM de inkomsten van systeembeheerder vaststelt. Zo bevat de Energiewet niet langer de opdracht om ten behoeve van de vaststelling van de inkomsten voor de transport- en aansluitaak een korting ter bevordering van een doelmatige bedrijfsvoering vast te stellen (de 'x-factor') en daarnaast voor de distributiesysteembeheerders ook een kwaliteitsterm vast te stellen (de 'q-factor'). In plaats daarvan draagt de Energiewet de ACM op om voorafgaand aan de reguleringsperiode een inkomstenbesluit te nemen, waarin op basis van de reguleringsmethode in het methodebesluit voor ieder jaar van de reguleringsperiode de toegestane of beoogde inkomsten per systeembeheerder worden bepaald. Deze aanpassingen zijn ingegeven door jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, waarin is verduidelijkt dat de bevoegdheid om te bepalen hoe de tarieven en inkomsten van systeembeheerders worden gereguleerd, een exclusieve bevoegdheid van de regulerende instantie is.²⁵
38. Zie nader over de opvolging van meer specifieke wijzigingen in de Energiewet paragrafen 4.5, 4.6 en 4.7.

3.4 Samenhang met overige reguleringsinstrumenten van de ACM

39. Het vaststellen van de inkomsten en tarieven van transmissie- en distributiesysteembeheerders is onderdeel van de regulering van deze systeembeheerders. De ACM reguleert de systeembeheerders ook met andere middelen. Zo moeten systeembeheerders de methoden en voorwaarden die zij hanteren bij de uitvoering van hun wettelijke taken vooraf laten goedkeuren door de ACM. Deze voorwaarden bevatten bijvoorbeeld eisen aan de kwaliteit van dienstverlening en criteria voor het ontwerp van netten die de betrouwbaarheid en veiligheid waarborgen. Daarnaast toetst de ACM tweejaarlijks de investeringsplannen en kwaliteitsplannen van de transmissie- en distributiesysteembeheerders en houdt zij toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door systeembeheerders.
40. De systeembeheerders moeten op grond van artikel 3.34 Energiewet iedere twee jaar een investeringsplan opstellen. In dit plan staan de investeringen die de systeembeheerder nodig acht om zijn wettelijke taken uit te voeren. De ACM beoordeelt of de systeembeheerder in redelijkheid tot dit plan heeft kunnen komen.
41. De systeembeheerder heeft onder meer de wettelijke taak om de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten te borgen. Wet- en regelgeving²⁶ bevatten daarnaast concrete eisen voor systeembeheerders, zoals minimum kwaliteitsnormen en de verplichting om een kwaliteitsborgingssysteem te hebben. De ACM houdt toezicht op de naleving van deze eisen. Zo houdt de ACM onder meer toezicht op verschillende kwaliteitsindicatoren, zoals betrouwbaarheid, veiligheid, productkwaliteit en de kwaliteit van dienstverlening

²⁵ Zie i.h.b. HvJ EU 2 september 2021, C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662 (Commissie/ Duitsland) en m HvJ EU 2 december 2020, C-767/19, ECLI:EU:C:2020:984 (Commissie/België).

²⁶ Zie voor een overzicht van wetten en regels voor de energiemarkt: [Wetten en regels voor de energiemarkt | ACM](#).

en toetst zij de kwaliteitsplannen die systeembeheerders iedere twee jaar door ACM moeten laten goedkeuren. Daarnaast biedt de compensatieregeling in de door de ACM vastgestelde voorwaarden die systeembeheerders moeten hanteren een financiële prikkel om de betrouwbaarheid van de netten op peil te houden.²⁷ Wanneer een systeembeheerder tekortschiet in de naleving van wettelijke vereisten aan de door hem geleverde kwaliteit, kan de ACM handhavend optreden. Wanneer een partij een geschil heeft met een systeembeheerder over de kwaliteit die de systeembeheerder levert, kan zij dit geschil door de ACM laten beslechten.

42. De combinatie van de bovengenoemde reguleringsinstrumenten waarborgt dat systeembeheerders de kwaliteit van de uitvoering van hun wettelijke taken, waaronder de zorg voor een betrouwbaar net, op peil houden. Met de reguleringsmethode die de ACM in dit besluit vaststelt, is het uitgangspunt dat de systeembeheerders de kosten die zij hiervoor maken vergoed krijgen. Zo draagt deze methode bij aan de betrouwbaarheid van de energievoorziening.

3.5 De ACM betreft informatie uit onderzoeken, consultatie en overleg met stakeholders

43. Om een tariefreguleringsmethode vast te stellen die past bij de energietransitie en die op korte en langere termijn een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening waarborgt, heeft de ACM in de voorbereiding op dit methodebesluit diverse onderzoeken laten uitvoeren, een consultatie gehouden, informatie bij buitenlandse regulerende instanties ingewonnen en gesprekken met stakeholders gevoerd. Tijdens acht bijeenkomsten heeft de ACM overlegd over de vormgeving van de reguleringsmethode met een klankbordgroep. De ACM heeft de informatie die zij uit deze onderzoeken, consultatie, gesprekken en klankbordgroepen heeft verkregen, betrokken bij de voorbereiding van dit besluit.
44. De ACM heeft prof. dr. G. Brunekreeft gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijkheden om netverzwaren via de tariefregulering te stimuleren. In zijn rapport schetst hij een aantal reguleringsopties. De voor- en nadelen van die opties worden beoordeeld aan de hand van vijf criteria: effectiviteit, efficiëntie, betaalbaarheid, implementatie en duurzaamheid. Het rapport is gepubliceerd op de website van de ACM.²⁸
45. De ACM heeft onderzoeksbureau DNV gevraagd onderzoek te doen naar de regulering van systeembeheerders in andere Europese landen. Het doel van het onderzoek is om nieuwe inzichten op te doen die de ACM in overweging kan nemen voor een volgende reguleringsmethode. Dit wordt gedaan door de belangrijkste kenmerken en effectiviteit van de instrumenten die worden gebruikt bij de economische regulering van elektriciteitstransmissie- en distributienetten in geselecteerde landen (o.a. België, Duitsland, Finland, Italië en Groot-Brittannië) in kaart te brengen. Daarnaast heeft DNV de toepasbaarheid van de onderzochte reguleringsinstrumenten in de Nederlandse situatie onderzocht. Het rapport is gepubliceerd op de website van de ACM.²⁹
46. Vervolgens heeft de ACM geïnteresseerde partijen opgeroepen om te reageren op 23 consultatievragen.³⁰ De ACM heeft in het consultatiedocument een aantal belangrijke thema's bij de regulering van systeembeheerders beschreven. Per onderwerp heeft de ACM vragen opgenomen. Hierbij benadrukt de ACM dat de nieuwe reguleringsmethode systeembeheerders de ruimte moet geven om op tijd de benodigde investeringen voor de energietransitie te kunnen doen. De ACM heeft aan Bernard ter Haar en Machiel Mulder gevraagd om een expertreactie in te dienen. De ACM heeft 21 reacties ontvangen op het consultatiedocument. De reacties op de consultatievragen zijn gepubliceerd op de website van de ACM.³¹

²⁷ De (rechtsvoorganger van de) ACM heeft een tegemoetkoming bij een onderbreking van de transportdienst in hoofdstuk 8 van de Netcode Elektriciteit opgenomen. Een vergelijkbare regeling is opgenomen in paragraaf 4.2 van de aansluit- en transportcode gas RNB en paragraaf 7.2 van de Aansluitcode gas LNB. Deze codes bevatten een verscheidenheid aan kwaliteitseisen voor systeembeheerder.

²⁸ G. Brunekreeft, [Improving regulatory incentives for electricity grid reinforcement](#), 16 juni 2023.

²⁹ DNV, [Study on the regulation of electricity & gas system operators](#), 7 april 2023.

³⁰ ACM, [Consultatie toekomstige reguleringsmethode netbeheerders](#), 2 oktober 2023 (ACM/UIT/605442).

³¹ ACM, [Reacties van geïnteresseerden op het consultatiedocument over de reguleringsmethode](#), 12 december 2023.

47. De ACM heeft onderzoeksbureau Frontier Economics gevraagd om te inventariseren welke technieken er zijn om de kosten van regionale en landelijke systeembeheerders voor gas en elektriciteit te benchmarken. Zulke technieken kunnen helpen bij het bepalen tegen welke kosten een systeembeheerder zijn taken zou kunnen uitvoeren. Naast een long list van benchmarktechnieken bevat het rapport een multicriteria-analyse van een groot aantal technieken, richtlijnen aangaande het combineren van verschillende technieken en enkele *case studies* waarin wordt gekeken naar het gebruik van benchmarktechnieken in andere landen. Het rapport is gepubliceerd op de website van de ACM.³²
48. De ACM komt mede op basis van deze onderzoeken en consultatiereacties tot de conclusie dat de omstandigheden die de energietransitie creëert, vragen om een kostengebaseerde methode die ruimte biedt voor de benodigde investeringen. De ACM beschrijft haar overwegingen om de reguleringsmethode te wijzigen in hoofdstuk 2.
49. Tijdens de verdere voorbereiding van dit besluit heeft de ACM acht bijeenkomsten georganiseerd met de klankbordgroep. Het overleg met de klankbordgroep had een informeel en consulterend karakter: de ACM heeft tijdens de klankbordgroepen voorstellen en gedachten over de opzet en uitwerking van de reguleringsmethode gedeeld en klankbordgroepleden gelegenheid gegeven daarop mondeling of schriftelijk te reageren. Voor de klankbordgroep heeft de ACM GTS, TenneT, de distributiesysteembeheerders, Netbeheer Nederland en organisaties die op de elektriciteits- en gasmarkt de belangen behartigen van onder meer consumenten, zakelijke klein- en grootverbruikers en het bedrijfsleven in het algemeen (hierna: representatieve organisaties) uitgenodigd. Vertegenwoordigers van 18 organisaties hebben zich aangemeld voor, en zitting genomen in de klankbordgroep.³³ De ACM heeft de feiten en belangen die bij deze bijeenkomsten naar voren zijn gebracht, meegewogen in haar besluitvorming. De ACM heeft de vergaderstukken (inclusief de verslagen en de schriftelijke reacties van klankbordgroepleden) van deze overleggen gepubliceerd op de website van de ACM³⁴.
50. De ACM heeft prof. dr. G. Brunekreeft om een wetenschappelijke review op hoofdlijnen van de nieuwe regulering gevraagd.³⁵ Dit betrof een review van vergevorderde conceptteksten, met name een beschrijving van de methode en bijbehorende onderbouwing. Volgens prof. dr. G. Brunekreeft is de overgang naar de kostengebaseerde methode goed getimed en in lijn met internationale ontwikkelingen. Ook heeft hij enkele observaties en suggesties bij de efficiëntiewaarborgen van de nieuwe methode. De ACM zal deze betrekken bij de verdere ontwikkeling van de methode voor toekomstige reguleringsperiodes.
51. De ACM heeft onderzoeksbureau Brattle gevraagd om onderzoek te doen naar de *weighted average cost of capital* (hierna: WACC). Het rapport is gepubliceerd op de website van de ACM³⁶
52. De ACM heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zoals bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard op de totstandkoming van dit besluit.

³² Frontier Economics, [Benchmarking techniques and practices for electricity and natural gas network operators](#), 12 oktober 2023.

³³ De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van Consumentenbond, Coteq, Element-NL, Energie-Nederland, Energy Traders Europe, Enexis, GTS, Liander, Netbeheer Nederland, Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie, Rendo, Stedin, TenneT, Vereniging Eigen Huis, Vereniging Energie, Milieu en Water, Vereniging Gasopslag Nederland, Vereniging LNG Traders Nederland en Westland.

³⁴ Zie ACM, [REG2027 eerste klankbordgroepbijeenkomst](#), [REG2027 tweede klankbordgroepbijeenkomst](#), [REG2027 derde klankbordgroepbijeenkomst](#), [REG2027 vierde klankbordgroepbijeenkomst](#), [REG2027 vijfde klankbordgroepbijeenkomst](#), [REG2027 zesde klankbordgroepbijeenkomst](#), [REG2027 zevende klankbordgroepbijeenkomst](#), [REG 2027 achtste klankbordgroepbijeenkomst](#), gepubliceerd op 22 september 2025.

³⁵ G. Brunekreeft, [Towards cost-based regulation with efficiency checks for energy networks in The Netherlands: A review from an academic perspective](#), 29 augustus 2025.

³⁶ Brattle, [Beta, ERP en gearing for the Dutch network operators](#), 30 augustus 2025.

4 Uitgelichte keuzes

4.1 Een nieuwe reguleringsmethode

53. De ACM hanteert voor de reguleringsperiode 2027-2031 een kostengebaseerde reguleringsmethode met efficiëntiewaarborgen. Deze methode past bij de energietransitie en waarborgt op korte en langere termijn een betaalbare, betrouwbare en duurzame energievoorziening. Dit is uitgebreider toegelicht in hoofdstukken 1 en 2. Daarin worden ook de hoofdlijnen van deze nieuwe methode beschreven. Verschillende onderdelen van de methode worden nader beschreven in hoofdstukken 6 en 7.
54. Net als in de vorige reguleringsperiodes bepaalt de ACM de vergoeding die systeembeheerders ontvangen op basis van het door ACM vooraf vastgestelde rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. De Energiewet draagt de ACM op om in het methodebesluit vast te stellen wat het rendement is dat in het economisch verkeer gebruikelijk is, en daarop de inkomsten te baseren die de efficiënte kosten van systeembeheerders dekken. Dit betekent dat systeembeheerders niet hun werkelijke vermogenskosten ontvangen, maar de kosten van het door ACM vooraf vastgestelde 'redelijk rendement'. De vaststelling van dit redelijk rendement valt daarom niet binnen de reikwijdte van de wijziging naar de kostengebaseerde reguleringsmethodiek. Zie hierover uitgebreider paragrafen 6.2 en 6.3.

4.2 Waarborgen voor efficiëntie

55. De ACM introduceert in dit methodebesluit een pakket aan waarborgen voor de efficiëntie van de systeembeheerders, in aanvulling op de kostengebaseerde reguleringsmethode. Met deze maatregelen vergroot de ACM het inzicht in mogelijkheden om de doelmatigheid van systeembeheerders te verbeteren. Door de efficiëntie te beoordelen en systeembeheerders aangrijpingspunten te geven om hun doelmatigheid te verbeteren, draagt de nieuwe methode bij aan doelmatigheid.
56. De waarborgen zijn gericht op het verzamelen van informatie over de efficiëntie van systeembeheerders, het duiden van eventuele inefficiënties en het identificeren van mogelijkheden om de efficiëntie te verbeteren, én het geven van ruimte aan de systeembeheerders om deze geïdentificeerde efficiëntieverbeteringen binnen een redelijke termijn te realiseren. Tegelijkertijd is het pakket aan waarborgen ook gericht op het voorkomen dat netgebruikers via de tarieven betalen voor inefficiënte kosten. Wanneer een systeembeheerder op voorhand wist of had moeten weten dat een keuze zou leiden tot inefficiënte kosten, dan verwerkt de ACM deze kosten niet via de tarieven. De ACM zoekt hiermee de balans tussen het bieden van handelingsperspectief aan systeembeheerders om inefficiënties gericht weg te kunnen werken zodra deze geïdentificeerd zijn, en het voorkomen dat netgebruikers betalen voor evident inefficiënte kosten.
57. Om informatie te verzamelen over de efficiëntie van de systeembeheerders introduceert de ACM de waarborgen i) toetsing van bedrijfsvoeringsprocessen en ii) monitoring. Met deze waarborgen bekijkt de ACM op een gestructureerde wijze de bedrijfsvoeringsprocessen en analyseert de ACM financiële en niet-financiële data om inzicht te krijgen in mogelijke inefficiënties. De ACM beschrijft deze twee waarborgen in paragrafen 7.2 en 7.3. Informatie over de efficiëntie en mogelijke inefficiënties van de systeembeheerders kan ook van buiten de reguleringsmethode komen, bijvoorbeeld vanuit signalen die de ACM ontvangt van marktpartijen en andere toezichthouders.
58. Op basis van de inzichten die toetsing van bedrijfsvoeringsprocessen en monitoring opleveren, en signalen van buiten de reguleringsmethode, trekt de ACM niet automatisch een conclusie over de efficiëntie van een systeembeheerder. Deze inzichten en signalen kunnen aanleiding zijn voor nader onderzoek binnen het onderzoek-en-interventieraamwerk. Het onderzoek-en-interventieraamwerk vormt het sluitstuk van het systeem van waarborgen voor de efficiëntie. Binnen dit raamwerk doet de ACM nader onderzoek naar inefficiënties en stelt zij vast welke efficiëntieverbeteringen de systeembeheerders kunnen en moeten

doorvoeren. Dat doet de ACM in principe op basis van een verbeterplan dat de systeembeheerder voorstelt. In afwezigheid van een verbeterplan dat de ACM kan goedkeuren, stelt de ACM zelf vast welke efficiëntieverbeteringen een systeembeheerder moet doorvoeren. Bij het vaststellen van de tarieven in de jaarlijkse tarievenbesluiten houdt de ACM rekening met deze vastgestelde efficiëntieverbeteringen. Kosten die systeembeheerders maken als gevolg van het niet doorvoeren van de efficiëntieverbeteringen krijgen zij niet vergoed via de tarieven. De ACM beschrijft het onderzoek-en-interventieraamwerk in paragraaf 7.4.2.

59. Om conclusies te kunnen trekken over de efficiëntie van een systeembeheerder is een beoordelingskader nodig. Dit beoordelingskader volgt in principe uit de betekenis van het begrip efficiëntie. Efficiëntie houdt in dat een systeembeheerder de verhouding tussen de kosten en prestaties optimaliseert. Een systeembeheerder die meer middelen gebruikt dan nodig om zijn wettelijke taken goed uit te voeren, of die die middelen waarover hij beschikt niet zo productief mogelijk inzet, is niet volledig efficiënt. De ACM kijkt daarbij zowel naar efficiëntie op een bepaald moment in de tijd (statische efficiëntie) als naar efficiëntie in de toekomst (dynamische efficiëntie). Systeembeheerders moeten niet alleen zorgen dat zij nu geen kosten maken die voorkomen hadden kunnen worden. Zij moeten ook innoveren en investeren in mogelijkheden om in de toekomst meer te presteren met de middelen die zij tot hun beschikking hebben.
60. De ACM wil benadrukken dat zij een besparing van kosten niet als een verbetering van de efficiëntie ziet wanneer deze besparing ertoe leidt dat de systeembeheerders hun wettelijke taken niet of minder volledig kunnen uitvoeren. Er is bijvoorbeeld geen sprake van een efficiëntiewinst wanneer een systeembeheerder stopt met het afsluiten van overeenkomsten voor congestiemanagementdiensten om kosten voor congestiemanagement te besparen, als het gevolg daarvan is dat er geen extra transportcapaciteit vrijkomt in congestiegebieden voor partijen op de wachtrij.
61. Om een conclusie te trekken over de efficiëntie van een systeembeheerder is het nodig om een referentiepunt te hebben. Dit kunnen zowel kwantitatieve referentiepunten als kwalitatieve referentiepunten zijn. Voor het bepalen van een referentiepunt kan de ACM binnen de nieuwe reguleringsmethode kijken naar dezelfde systeembeheerder in het verleden, een vergelijking maken met andere systeembeheerders of gebruik maken van (industrie)standaarden.
62. Kwalitatieve referentiepunten zijn cijfermatige referentiepunten die iets kunnen zeggen over de efficiëntie van een systeembeheerder. Dit kunnen duidelijke financiële referentiepunten zijn, zoals de gemiddelde onderhoudskosten per aansluiting in de sector. Ook niet-financiële referentiepunten kunnen inzicht geven in de hoeveelheid middelen die een systeembeheerder gebruikt. Voorbeelden daarvan zijn de verhouding *human resources*-medewerkers op het totaal aan medewerkers, of het percentage geplande onderhoudswerkzaamheden dat op tijd wordt uitgevoerd.
63. Naast de kwantitatieve referentiepunten kijkt de ACM ook naar kwalitatieve referentiepunten. Bij een kwalitatieve analyse van de efficiëntie van de systeembeheerder kijkt de ACM of het handelen van de systeembeheerder in lijn is met het handelen dat de ACM verwacht van een efficiënte systeembeheerder. In paragraaf 7.4.3 zet de ACM een aantal algemene kwalitatieve criteria uiteen op basis waarvan zij de systeembeheerder beoordeelt. De criteria zijn niet-limitatief, en het niet voldoen aan een criterium leidt niet automatisch tot de conclusie dat er sprake is van inefficiënt handelen. Doel van het uiteenzetten van de beoordelingscriteria is om vooraf meer duidelijkheid te geven op welke manier de ACM kwalitatief het handelen van de systeembeheerder gaat beoordelen.
64. Evident inefficiënte kosten krijgt een systeembeheerder niet vergoed via de tarieven. Kosten zijn evident inefficiënt als zonder nader onderzoek in redelijkheid gezegd kan worden dat de systeembeheerder deze niet alleen had kunnen, maar ook had moeten voorkomen, gelet op de omstandigheden en de beschikbare kennis voorafgaand aan het moment waarop de systeembeheerder deze kosten maakt. Kosten die het gevolg zijn van handelen in strijd met de wet worden bijvoorbeeld niet vergoed via de tarieven. De ACM beschouwt ook de kosten die het gevolg zijn van het niet uitvoeren van een verbeterplan dat is vastgesteld binnen het onderzoek-en-interventieraamwerk als evident inefficiënt. De systeembeheerders wist na het

vaststellen van een verbeterplan namelijk dat deze kosten voorkomen hadden kunnen en moeten worden. De ACM gaat in paragraaf 7.4.4 in op de evident inefficiënte kosten.

4.3 Kostenverdeling over tijd onveranderd

65. In beginsel gaat de ACM er van uit dat elektriciteits- en gasnetten gedurende hun levensduur evenredig benut worden. Voor de verdeling van de kosten voor de elektriciteits- en gasnetten over de tijd, hanteert de ACM daarom als uitgangspunt dat de kosten evenredig verdeeld moeten worden over de levensduur van deze netten. Dat doet de ACM onder andere door gebruik te maken van de lineaire afschrijvingsmethode. Alleen als vooraf duidelijk is dat de benutting van de elektriciteits- en gasnetten gedurende hun levensduur structureel afwijkt van een evenredig benuttingspatroon, hanteert de ACM een andere afschrijvingsmethode.
66. De energietransitie zorgt voor een verandering in de investeringsopgave in en het gebruik van elektriciteits- en gasnetten, zoals beschreven in hoofdstukken 1 en 2. Het gevolg hiervan is een verandering van de kosten- en volumeontwikkeling voor elektriciteits- en gasnetten. Deze ontwikkeling was al duidelijk zichtbaar voor gasnetten voorafgaand aan de vorige reguleringsperiode. Daarom heeft de ACM toen een aantal maatregelen genomen die kostenverdeling over tijd aanpassen met het oog op het afnemend gasnetgebruik. Deze maatregelen zet de ACM voort.
67. Op 7 maart 2025 heeft de minister voor Klimaat en Groene Groei (hierna: KGG) het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (hierna: IBO) *Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur* gepubliceerd.³⁷ In het IBO is onder meer de mogelijkheid verkend om de kostenverdeling over tijd voor het elektriciteitsnet op een andere manier vorm te geven om de stijging van de energierekening te beperken. Eén van de opties is het naar achteren schuiven van kosten. Dit leidt tot een beter te rechtvaardigen verdeling van de kosten over tijd als het zo is dat de netuitbreidingen die nu gerealiseerd worden, vooral benut worden door toekomstige netgebruikers. Door kosten in dat geval naar achteren te schuiven, worden deze kosten betaald door een grotere groep netgebruikers, wat een dempend effect op de nettarieven heeft.
68. De ACM heeft mede naar aanleiding van de uitkomsten van het IBO de mogelijkheid onderzocht om in de nieuwe reguleringsmethodiek een progressieve afschrijvingsmethodiek in te voeren die aansluit bij een benuttingsgraad die mogelijk tijdelijk achterblijft bij de toenemende kosten voor het net.³⁸ Om hierover te kunnen besluiten moet de ACM een beeld hebben van de ontwikkeling van de benuttingsgraad. In het licht van de grote onzekerheden als gevolg van maatschappelijke en (geo)politieke ontwikkelingen die het elektriciteitsnetgebruik raken, acht de ACM het echter niet mogelijk om een scenariostudie uit te voeren die voldoende zekerheid geeft over de ontwikkeling van de benuttingsgraad. Eén van de onzekerheden die de ACM ziet betreft de ontwikkeling van de energietransitie. De recentst gepubliceerde scenariostudies gaan uit van het behalen van de klimaatdoelen zoals vastgesteld in de Klimaatwet. Uit het onderzoek 'Klimaat- en energieverkenning 2024' van het Planbureau voor de Leefomgeving volgt echter dat Nederland wat betreft het halen van de klimaatdoelen niet op schema ligt om de tussentijdse klimaatdoelen voor 2030 te behalen.³⁹ Daarnaast ziet de ACM dat de roep om meer energieonafhankelijkheid toeneemt. Dit heeft gevolgen voor de toekomstige inrichting van het energiesysteem in Nederland die op dit moment nog niet duidelijk zijn. Ook het onderzoek dat SiRM (Strategies in Regulated Markets)⁴⁰ naar deze ontwikkeling heeft gedaan voor KGG, geeft de ACM onvoldoende houvast om een vorm van progressief afschrijven in te voeren.
69. Gelet op het voorgaande besluit de ACM om geen progressieve afschrijvingsmethodiek in te voeren. De ACM kan niet met voldoende zekerheid vaststellen dat de benuttingsgraad tijdelijk lager is en over de tijd zal toenemen. Progressief afschrijven zou dan de nettarieven in de toekomst verhogen, terwijl niet zeker is

³⁷ Ministerie van Klimaat en Groene Groei, [IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur](#), 7 maart 2025.

³⁸ ACM, [Reactie ACM op onderzoek Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur](#), 14 maart 2025.

³⁹ Planbureau voor de Leefomgeving, [Klimaat- en energieverkenning 2024](#), 24 oktober 2024.

⁴⁰ SiRM, [Pieken of dalen?](#), september 2025.

dat die hogere tarieven passen bij de vereiste kostenreflectiviteit. In de context van netcongestie en de grote vraag naar capaciteit op de elektriciteitsnetten die op dit moment bestaat, acht de ACM overigens de kans aanwezig dat de netuitbreidingen die de systeembeheerders de komende jaren gaan realiseren, al aan het begin van hun afschrijvingstermijn relatief zwaar benut zullen worden. Met het oog op het verdere verloop van de energietransitie verwacht de ACM dat de benuttingsgraad van deze netuitbreidingen gedurende hun afschrijvingstermijn hoog zal blijven. Dit geeft de ACM extra reden om niet af te stappen van een lineaire afschrijvingsmethode voor de beheerders van elektriciteitsnetten. Hierin volgt de ACM dezelfde lijn als KGG, die in haar verkenning van de mogelijkheid tot invoering van een amortisatieaccount concludeert onvoldoende rationale te zien voor een andere verdeling van afschrijvingskosten over tijd via de weg van amortisatie.⁴¹

4.4 Nominaal WACC-stelsel voor alle systeembeheerders

70. Met het oog op het afnemend gasgebruik en de omvangrijke investeringen die nodig zijn in de elektriciteitsnetten als gevolg van de energietransitie (zie daarover hoofdstukken 1 en 2) hanteert de ACM in de komende reguleringsperiode een nominale WACC voor alle systeembeheerders.
71. Het WACC-stelsel bepaalt de wijze waarop systeembeheerders een vergoeding ontvangen voor de verwachte inflatie die vermogensverschaffers eisen. Wanneer de gestandaardiseerde activawaarde (hierna: GAW) wordt geïndexeerd met de geschatte inflatie spreken we van een reële WACC. Bij een nominale WACC wordt de geschatte inflatie direct als kosten verwerkt in de nettarieven. Vormen tussen een reëel en nominaal stelsel zijn ook mogelijk. De ACM heeft beoordelingsruimte om hierin een keuze te maken.
72. De nieuwe, kostengebaseerde methode is erop gericht investeringen te faciliteren. Bij het vaststellen van de methode moet de ACM ervoor zorgen dat wordt voldaan aan de wettelijke randvoorwaarden, waaronder het vereiste van kostenreflectiviteit. Dit houdt kort gezegd in dat netgebruikers niet meer betalen dan nodig is om de efficiënte kosten te vergoeden die systeembeheerders maken voor de uitvoering van hun wettelijke taken ten behoeve van die netgebruikers. Door te kiezen voor een nominale WACC ontvangen systeembeheerders via de tarieven direct een vergoeding voor de kosten van de verwachte inflatie. Dit past bij een reguleringsmethode die investeringen faciliteert. Een nominale WACC is in lijn met het vereiste van kostenreflectiviteit.
73. Dit is een wijziging voor de systeembeheerders voor elektriciteit voor wie in de voorgaande reguleringsperiode de zogenoemde reëel-plus WACC gold. Met deze wijziging hanteert de ACM vanaf deze periode voor alle systeembeheerders dezelfde vergoedingsvorm van deze vermogenskosten. De ACM besluit hiertoe na afweging van de effecten hiervan op de betaalbaarheid van de nettarieven, in samenhang bezien met andere keuzes in de methode die de hoogte van de nettarieven beïnvloeden, waaronder de keuze om de bouwrente via afschrijvingen tot vergoeding te laten komen in de tarieven. Zie daarover hierna, paragraaf 4.5.

4.5 Bouwrente wordt vergoed via afschrijvingen

74. De ACM zal in de komende reguleringsperiode de financieringsuitgaven voor investeringen die nog niet in gebruik zijn genomen (hierna: bouwrente) tot vergoeding laten komen via afschrijvingen.
75. De nieuwe, kostengebaseerde methode is erop gericht investeringen te faciliteren. Bij het vaststellen van de methode moet de ACM ervoor zorgen dat wordt voldaan aan de wettelijke randvoorwaarden, waaronder het vereiste van kostenreflectiviteit. Dit houdt kort gezegd in dat netgebruikers niet meer betalen dan nodig is om de efficiënte kosten te vergoeden die systeembeheerders maken voor de uitvoering van hun wettelijke taken ten behoeve van die netgebruikers.

⁴¹ Ministerie van Klimaat en Groene Groei, [Kamerbrief Uitvoering Pakket voor Groene Groei](#), 16 september 2025.

76. Door de keuze om bouwrente via afschrijvingen tot vergoeding te laten komen, worden deze uitgaven, net als andere uitgaven ten behoeve van de financiering van de investering, toegevoegd aan de activawaarde van de betreffende investering. Na ingebruikname van de investering ontvangt de systeembeheerder een vergoeding voor alle investeringsuitgaven via afschrijvingen. Zie hierover ook paragraaf 6.1. Deze werkwijze is in lijn met het vereiste van kostenreflectiviteit. Een alternatief is om de bouwrente direct tot vergoeding te laten komen via de tarieven. Dit is echter niet verenigbaar met het principe van kostenreflectiviteit omdat netgebruikers dan zouden betalen voor investeringen die nog niet in gebruik zijn genomen en waarvan zij dus geen gebruik kunnen maken.
77. Voor TenneT op zee houdt dit een wijziging in ten opzichte van de vorige reguleringsperiodes. Toen bepaalde nationale wetgeving voor deze systeembeheerder dat de geschatte vermogenskosten met betrekking tot nog niet in gebruik genomen investeringen direct werden vergoed via de nettarieven. Met ingang van de Energiewet zijn deze voorschriften vervangen en neemt de ACM hierover eigenstandig een besluit.
78. De ACM neemt de beslissing om de bouwrente voor alle netbeheerders tot vergoeding te laten komen via afschrijvingen in samenhang met de beslissing om voortaan voor alle systeembeheerders een nominale WACC te hanteren. Zoals in de vorige paragraaf opgemerkt, past een nominale WACC bij een reguleringsmethode die – gegeven het vereiste van kostenreflectiviteit – investeringen faciliteert. Dit creëert samen met de kostengebaseerde vergoeding en het redelijke rendement, de randvoorwaarden die systeembeheerders in staat stellen de noodzakelijke investeringen te financieren.

4.6 De ACM borgt de kwaliteit met andere instrumenten dan tariefregulering

79. Op grond van de Energiewet kan de ACM ervoor kiezen om de toegestane inkomsten van een systeembeheerder aan te passen voor de geleverde kwaliteit van wettelijke taken en verplichtingen. De ACM maakt van deze mogelijkheid geen gebruik. Zoals in paragraaf 3.4 is uiteengezet, houdt de ACM met diverse andere instrumenten toezicht op kwaliteitsindicatoren zoals betrouwbaarheid, veiligheid, productkwaliteit en de kwaliteit van dienstverlening. Hierdoor is het inzetten van een financiële kwaliteitsprikkel niet nodig om de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken en verplichtingen door transmissie- en distributiesysteembeheerders op peil te houden. Bovendien kan een financiële kwaliteitsprikkel binnen het kader van een kostengebaseerde reguleringsmethode leiden tot overinvesteringen.

4.7 Tarieven en eindafnemers transmissiesysteem voor elektriciteit op zee

80. Met de inwerkingtreding van de Energiewet wordt het mogelijk voor eindafnemers die geen elektriciteit opwekken anders dan voor eigen gebruik om een aansluiting op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee te krijgen waarover transport van elektriciteit plaats kan vinden (hierna: eindafnemers op zee). TenneT op zee brengt tarieven in rekening voor deze aansluiting en het transport daarover. De ACM heeft een ontwerpcodebesluit gepubliceerd waarmee zij de tariefstructuren en voorwaarden van een transporttarief voor eindafnemers op zee bepaalt.⁴² In dit ontwerpcodebesluit stelt de ACM de transporttarieven voor eindafnemers op zee gelijk aan de transporttarieven die TenneT op land in rekening brengt bij afnemers op het extra-hoogspanningsnet.
81. Vanaf het moment dat TenneT op zee tarieven in rekening brengt voor het verlenen van de aansluit- en transportdienst aan eindafnemers op zee, wordt een deel van de werkelijke kosten die TenneT op zee maakt gedekt met tariefinkomsten. Vanwege de beperkte beschikbare ruimte voor aansluitingen op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee verwacht de ACM dat de omvang van deze tariefinkomsten ook relatief beperkt zal zijn.

⁴² ACM, [Ontwerp codebesluit tarifiering eindafnemers net op zee](#), 1 juli 2025 (ACM/UIT/651827).

-
82. De ACM brengt de verwachte tariefinkomsten die TenneT op zee realiseert in mindering op de toegestane vergoeding van TenneT op zee die zij op grond van artikel 3.118, vierde lid van de Energiewet in rekening brengt bij andere systeembeheerders. Hiermee voorkomt de ACM een dubbele vergoeding. De ACM bepaalt de verwachte tariefinkomsten door TenneT op zee een (her)schatting te laten maken van de rekenvolumes op zee voor het nemen van het inkomstenbesluit en daarna de jaarlijkse tarievenbesluiten. Op basis van deze rekenvolumes berekent de ACM wat de verwachte tariefinkomsten voor TenneT op zee zijn. Achteraf corrigeert de ACM voor verschillen tussen de rekenvolumes en de werkelijke volumes.
83. Het definitieve codebesluit kan afwijken van het ontwerpcodebesluit. De hierboven omschreven manier waarop de ACM bij het jaarlijks vaststellen van de tarieven en de toegestane vergoeding rekening houdt met de tariefinkomsten voor TenneT op zee, is niet afhankelijk van specifieke tariefstructuren en voorwaarden van een transporttarief.

5 De ACM kiest voor een 5-jarige reguleringsperiode

84. De ACM kiest voor een reguleringsperiode van 5 jaar. Deze reguleringsperiode gaat in op 1 januari 2027 en loopt door tot en met 31 december 2031. De ACM meent dat een reguleringsperiode van 5 jaar een goede balans biedt tussen het belang van stabiliteit en het belang van flexibiliteit van de regulering.
85. Bij de keuze voor de duur van de reguleringsperiode heeft de ACM het belang van stabiliteit afgewogen tegen het belang van flexibiliteit, in het licht van de doelstellingen van de regulering. Met een keuze voor een langere reguleringsperiode ligt de methode waarmee de inkomsten van systeembeheerders en de daaruit volgende nettarieven voor netgebruikers worden bepaald, voor een langere tijd vast. Een langere reguleringsperiode zorgt daarom voor een betere voorspelbaarheid en meer zekerheid over de ontwikkeling van die inkomsten en nettarieven, dan een korte reguleringsperiode. Voorspelbaarheid en zekerheid zijn van belang voor een veilig investeringsklimaat. Een kortere reguleringsperiode geeft daarentegen eerder mogelijkheden om de toegestane inkomsten en de daaruit volgende nettarieven aan te passen aan veranderende omstandigheden.
86. Bij de afweging van deze belangen neemt de ACM in aanmerking dat een grotere mate van flexibiliteit al inherent is aan de nieuwe, kostengebaseerde methode (zie hoofdstuk 2, i.h.b. paragraaf 2.5). Uitgangspunt daarvan is immers dat de toegestane inkomsten worden gebaseerd op de kosten die systeembeheerders werkelijk maken, met uitzondering van de vergoeding van de vermogenskosten. De vergoeding daarvan baseert de ACM immers op het door haar vooraf voor de duur van de reguleringsperiode vastgestelde rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is. Bij een 5-jarige reguleringsperiode bestaat een groter risico dat de werkelijke rendementseisen van vermogensverschaffers later in de reguleringsperiode afwijken van het door de ACM vastgestelde rendement, dan bij een kortere periode. Daar staat echter tegenover dat de keuze voor een 5-jarige reguleringsperiode systeembeheerders en vermogensverschaffers langer zekerheid geeft over de hoogte van het toegestane rendement, dan een kortere reguleringsperiode. Deze zekerheid heeft een positief effect op de kredietwaardigheid en financierbaarheid van systeembeheerders.
87. Daarnaast heeft de ACM laten meewegen dat zij een nieuwe reguleringsmethode introduceert, waarvan de effecten op de daarmee beoogde doelen pas na enkele jaren zichtbaar zullen zijn. Een korte reguleringsperiode geeft weinig informatie om de reguleringsmethode op een goede manier te kunnen verbeteren; een lange reguleringsperiode belet de ACM daarentegen om eventuele verbeteringen waarna zij de eerste jaren van de reguleringsperiode zicht op krijgt, tijdig door te voeren. De ACM meent dat een reguleringsperiode van 5 jaar een goede balans biedt tussen enerzijds het belang om ervaring op te doen met de nieuwe methode en anderzijds het belang van het snel kunnen doorvoeren van verbeteringen.
88. Ten slotte is van belang dat een periode van 5 jaar wenselijk is met het oog op de rechtszekerheid. In het verleden is gebleken dat er bij een korte periode een grote kans is dat de methodebesluiten en x-factorbesluiten (waarvoor met de Energiewet de inkomstenbesluiten in de plaats komen) nog niet onherroepelijk zijn op het moment dat de ACM het volgende methodebesluit moet voorbereiden. Dit brengt een onzekerheid met zich die (het overleg in) de voorbereiding van het volgende methodebesluit compliceert en ook nadelig kan zijn voor betrokken (markt)partijen.

6 Zo bepaalt de ACM de toegestane inkomsten

6.1 Inleiding

89. In dit hoofdstuk beschrijft de ACM hoe ze de toegestane inkomsten bepaalt en de rekenvolumes vaststelt, op basis waarvan de ACM de nettarieven vaststelt in de jaarlijkse tarievenbesluiten. De toegestane inkomsten zijn ter dekking van de kosten die de systeembeheerders maken voor de uitvoering van hun wettelijke taken. De ACM beschrijft in paragraaf 6.2 eerst wat zij in het kader van de regulering verstaat onder kosten inclusief een rendement dat in het economische verkeer gebruikelijk is (hierna: redelijk rendement). Ook licht de ACM in deze paragraaf een aantal keuzes toe die zij maakt ten aanzien van de bepaling van de jaarlijkse werkelijke kosten. In paragraaf 6.3 omschrijft de ACM op welke manier zij het redelijk rendement vaststelt.
90. Vervolgens beschrijft de ACM de wijze waarop zij in de reguleringsperiode 2027-2031 de toegestane inkomsten en de rekenvolumes vaststelt. De ACM stelt initieel de toegestane inkomsten en rekenvolumes voor elk jaar van de reguleringsperiode vast in het inkomstenbesluit. Om bij de tarievenbesluiten rekening te houden met nieuwe inzichten over de verwachte ontwikkeling van de kosten, investeringen en volumes, actualiseert de ACM de toegestane inkomsten en rekenvolumes in de tarievenbesluiten. De ACM beschrijft de manier waarop zij de toegestane inkomsten en rekenvolumes vaststelt in het inkomstenbesluit en actualiseert bij de jaarlijkse tarievenbesluiten in paragraaf 6.4. Tussen de vooraf vastgestelde toegestane inkomsten en rekenvolumes, en de werkelijke efficiënte kosten en volumes zullen achteraf verschillen blijken. In paragraaf 6.5 geeft de ACM aan welke correcties zij achteraf verwerkt in de nettarieven om ervoor te zorgen dat de systeembeheerder de werkelijke efficiënte kosten vergoed krijgt.

6.2 Definitie van kosten inclusief een redelijk rendement

6.2.1 Kostensoorten

91. Europese en nationale wetgeving vereist dat de tarieven van de systeembeheerder kostenreflectief zijn en een afspiegeling vormen van de efficiënte kosten inclusief een redelijk rendement. Er is sprake van kosten wanneer er middelen worden opgeofferd om een dienst of product te kunnen leveren. De ACM stelt de kosten daarom gelijk aan de waarde van de middelen die de systeembeheerders verbruiken om hun wettelijke taken uit te voeren.
92. De ACM maakt in de tariefregulering onderscheid tussen twee soorten kosten: kapitaalkosten en operationele kosten. Kapitaalkosten zijn de kosten die voortvloeien uit investeringen in bedrijfsmiddelen die de systeembeheerder meerdere jaren kan gebruiken om zijn wettelijke taken uit te voeren, zoals elektriciteitskabels en transformatoren. De operationele kosten omvatten veelal kosten met een terugkerend karakter, zoals personeelskosten, huurkosten voor bedrijfspanden, en de kosten voor inspecties van het net. Ook kosten met een meer incidenteel karakter, zoals de kosten voor reparaties na een calamiteit of eenmalige advieskosten kunnen onder de operationele kosten vallen.
93. Om de hoogte van de jaarlijkse kosten te bepalen, moet de ACM vaststellen hoe de kapitaalkosten en operationele kosten worden verdeeld over de jaren. Een belangrijk verschil tussen de kapitaalkosten en de operationele kosten is dat kapitaalkosten voortkomen uit investeringen waarmee de systeembeheerder beschikking krijgt over bedrijfsmiddelen die langere tijd gebruikt kunnen worden om zijn wettelijke taken uit te voeren. De ACM rekent de kapitaalkosten daarom toe aan de periode waarin deze bedrijfsmiddelen naar verwachting gebruikt worden om diensten te verlenen aan netgebruikers. In de randnummers hieronder omschrijft de ACM hoe zij dit doet. Bij operationele kosten is geen sprake van het verkrijgen van beschikking over bedrijfsmiddelen die langere tijd gebruikt kunnen worden. Operationele kosten worden daarom ook niet verdeeld over meerdere jaren. Een systeembeheerder die voor een jaar huur betaalt voor een bedrijfspand, moet voor de volgende jaren weer huur betalen om te kunnen beschikken over dit

bedrijfspand. Deze betaalde huur moet dan volledig toegerekend worden aan het jaar waarover deze huur betaald is.

94. Door te investeren krijgt de systeembeheerder beschikking over middelen die langere tijd gebruikt kunnen worden om diensten te leveren aan de netgebruikers. Zodra de systeembeheerder zulke middelen in gebruik neemt, worden deze als activa opgenomen in de GAW. Vanaf het moment van ingebruikname leiden investeringen tot kapitaalkosten. De kapitaalkosten bestaan uit afschrijvingen en vermogenskosten.
95. Met afschrijvingen wordt de verwachte waardevermindering van activa systematisch als kosten toegerekend over de gebruiksduur van deze activa. De economische waarde van activa neemt af door gebruik, slijtage of veroudering. De afschrijvingen reflecteren boekhoudkundig deze waardeverminderingen. Hoe hoog de afschrijvingen zijn hangt niet alleen af van de aanschafwaarde van de activa, maar ook van de afschrijvingstermijn en de afschrijvingsmethode. De ACM bespreekt deze termen en de keuzes die zij maakt ten aanzien van de afschrijvingstermijn en de afschrijvingsmethode in paragraaf 6.2.2.
96. Wanneer een systeembeheerder activa buiten gebruik stelt, is er een desinvestering. De ACM beschrijft in paragraaf 6.2.3 hoe zij omgaat met desinvesteringen en de eventuele opbrengsten die systeembeheerders realiseren met desinvesteringen – bijvoorbeeld bij de verkoop van activa.
97. Om te kunnen beschikken over activa moet een systeembeheerder eerst investeringsuitgaven doen. Pas na ingebruikname ontvangt deze systeembeheerder via de nettarieven een vergoeding voor de afschrijvingen van deze activa. Omdat de investeringsuitgaven eerder plaatsvinden dan de vergoedingen via de nettarieven voor de afschrijvingen van activa moet de systeembeheer vermogen aantrekken. Het aantrekken van vermogen brengt vermogenskosten met zich mee. De vermogenskosten berekent de ACM aan de hand van de GAW en de WACC. De ACM gaat in op de keuzes die zij rondom de vermogenskosten maakt in paragraaf 6.2.4. In paragraaf 6.3 stelt de ACM vast op welke manier zij de WACC bepaalt.
98. De ACM bepaalt de kosten inclusief een redelijk rendement mede op basis van financiële gegevens die de systeembeheerders jaarlijks verstrekken aan de ACM. Dit zijn de reguleringsdata. In de reguleringsdata rapporteren de systeembeheerders onder andere de investeringen die zij in gebruik hebben genomen en de operationele kosten. De systeembeheerders moeten de reguleringsdata opstellen volgens de regulatorische accountingregels (hierna: RAR). De ACM publiceert de RAR op haar website. In de RAR zijn onder andere regels opgenomen over de bepaling en het gebruik van verdeelsleutels voor de toerekening van indirecte kosten, de waardering van activa, en wat de systeembeheerders precies moeten rapporteren als operationele kosten, en wat voor soort gegevens niet onder de operationele kosten vallen. De ACM kan de RAR aanpassen als dat nodig is.

6.2.2 Afschrijvingstermijnen en afschrijvingsmethode

99. Een afschrijving is de jaarlijkse boekhoudkundige toerekening van kosten van een actief over de economische levensduur van dit actief. De afschrijvingen reflecteren de vermindering van economische waarde van activa door gebruik, slijtage of veroudering. De afschrijvingstermijn is de lengte van de periode waarin activa worden afgeschreven; een langere termijn betekent dat er jaarlijks minder wordt afgeschreven. Om de nettarieven op een kostenreflectieve manier te bepalen, laat de ACM de afschrijvingstermijn aansluiten bij de periode waarin activa naar verwachting ingezet worden om diensten te leveren aan netgebruikers. Dat is de economische levensduur. De ACM stelt de economische levensduur gelijk aan de gemiddelde technische levensduur van een actief. Wanneer de afschrijvingstermijn gelijk is aan de gemiddelde technische levensduur van een actief, worden de kosten verdeeld over alle generaties netgebruikers die profiteren van dit actief.
100. De ACM gaat ervan uit dat een actief aan het einde van de afschrijvingstermijn geen restwaarde heeft.
101. De ACM hanteert een systeem met een aantal activacategorieën. Voor elke activacategorie stelt de ACM een afschrijvingstermijn vast op basis van de gemiddelde technische levensduur van de activa in die

categorie. Wanneer systeembeheerders (naar verwachting) gebruik gaan maken van activa die niet goed in de bestaande activacategorieën passen, voegt de ACM nieuwe activacategorieën toe. Als de afschrijvingstermijnen van de bestaande activacategorieën niet meer goed overeenkomen met de technische levensduur van de betreffende activa, dan past de ACM de afschrijvingstermijnen aan.

102. Voor TenneT op zee verlengt de ACM de afschrijvingstermijnen van de activacategorieën hoogspanningskabels, platforms en gebouwen met 5 jaar. De ACM licht deze wijziging hieronder toe.
103. De periode waarin verbindingen van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee benut kunnen worden om diensten te leveren aan netgebruikers is niet alleen afhankelijk van de technische levensduur van verbindingen van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee, maar ook van de periode waarin windparken op zee operationeel zijn. Daarom heeft de ACM vanaf het methodebesluit 2017-2021 ervoor gekozen om de afschrijvingstermijn van onderdelen van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee aan te laten sluiten op deze periode. Voor activa die zelf een kortere technische levensduur hebben dan de periode waarin windparken operationeel zijn hanteert de ACM een kortere afschrijvingstermijn.
104. In de eerste fase van de routekaart voor wind op zee (hierna: fase I) was de looptijd van de vergunningen voor windparken 30 jaar. Deze looptijd is verlengbaar als de exploitant daarom verzoekt. Het ontwikkelkader windenergie droeg TenneT op het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee te ontwerpen voor een technische levensduur van minimaal 25 en mogelijk 27 jaar. De gangbare verwachte operationele levensduur van een windpark op zee was toen 20 jaar. In de tweede fase van de routekaart wind op zee (hierna: fase II) van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee is de maximale vergunningsduur verhoogd naar 40 jaar en droeg het ontwikkelkader TenneT op rekening te houden met mogelijke levensduur tot 37 jaar. De gangbare verwachte operationele levensduur van windparken was opgelopen tot ten minste 30 jaar. Inmiddels draagt het ontwikkelkader TenneT op om verbindingen aan te leggen met een minimale levensduur van 37 jaar, en wordt in de meest recente vergunningen voor windparken op zee uitgegaan van een maximale operationele levensduur van 35 tot 40 jaar.⁴³
105. De ACM leidt uit deze ontwikkelingen af dat de periode waarin verbindingen van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee kunnen worden ingezet om diensten te leveren aan netgebruikers, voor alle verbindingen langer is dan in vorige reguleringsperiodes voorzien. Daarom verlengt de ACM de afschrijvingstermijnen voor de activacategorieën hoogspanningskabels, platforms en gebouwen met 5 jaar voor alle verbindingen. Voor de verbindingen die vallen onder fase I wordt de afschrijvingstermijn daarmee voor deze activacategorieën 25 jaar. Deze termijn is in lijn met de vergunningsduur van 30 jaar, rekening houdend met de benodigde tijd voor aanleg en verwijdering van de windparken. Bij een eventuele verlenging van de vergunning voor deze windparken is het verlengen van de afschrijvingstermijn in de volgende reguleringsperiode mogelijk. Voor alle verbindingen van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee die vallen onder fase II wordt de afschrijvingstermijn door de verlenging 35 jaar. Dit is in lijn met de vergunningsduur van maximaal 40 jaar.
106. Voor de verbindingen die vallen onder fase II stelt de ACM de afschrijvingstermijn voor hoogspanningskabels, platforms en gebouwen vast op 35 jaar. Deze termijn is langer dan de afschrijvingstermijn voor de verbindingen die vallen onder fase I. Reden hiervoor is het verschil in de verleende vergunningsduur voor de windparken. Voor de windparken die vallen onder fase II is de vergunningsduur langer dan 30 jaar; op dit moment zijn er vergunningen verleend voor periodes van 35 tot 40 jaar. De afschrijvingstermijn van 35 jaar is in lijn met de verleende vergunningsduur, de maximale vergunningsduur voor windparken van 40 jaar, de minimale technische levensduur waar TenneT bij de aanleg van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee rekening mee moest houden, en actuele verwachtingen over de operationele levensduur van windparken.
107. Voor TenneT op zee voegt de ACM daarnaast twee nieuwe activacategorieën toe. Naar verwachting worden tijdens de reguleringsperiode 2027-2031 de eerste 2 GW gelijkstroomverbindingen op zee in

⁴³ Zie bijvoorbeeld: [Kavelbesluit kavel Alpha windenergiegebied IJmuiden Ver](#), par. 4.4.1.

gebruik genomen. Voor deze gelijkstroomverbindingen voegt de ACM de volgende activacategorieën toe: hoogspanningskabels gelijkstroom en converterstations. Gelet op de vergunningsduur van 40 jaar, de vereiste minimale technische levensduur van het transmissiesysteem voor elektriciteit op zee van 37 jaar en de verwachte operationele levensduur van windparken op zee van 35 tot 40 jaar, zoals omschreven in randnummer 106 stelt de ACM de afschrijvingstermijn van deze activacategorieën vast op 35 jaar.

108. De verschillende activacategorieën en bijbehorende afschrijvingstermijnen voor de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee staan in bijlage 1 Afschrijvingstermijnen.
109. Naast het verlengen van een aantal afschrijvingstermijnen en toevoegen van nieuwe activacategorieën, heeft de ACM één activacategorie die per abuis niet werd genoemd in de vorige reguleringsperiode opgenomen in bijlage 1. Dit is de activacategorie (proces)automatisering, met een afschrijvingstermijn van 5 jaar. De ACM hanteert deze activacategorie en bijbehorende afschrijvingstermijn al vanaf het begin van de tariefregulering. Het opnemen van de activacategorie (proces)automatisering in bijlage 1 betreft dus geen inhoudelijke wijziging.
110. Naast de afschrijvingstermijnen hangt de hoogte van de jaarlijkse afschrijvingen ook af van de afschrijvingsmethode. De afschrijvingsmethode bepaalt hoeveel er elk jaar van de resterende waarde van een actief wordt afgeschreven. De ACM laat de keuze voor de afschrijvingsmethode afhangen van het benuttingspatroon van de activa over de tijd. In beginsel gaat de ACM ervan uit dat activa gedurende hun afschrijvingstermijn evenredig benut zullen worden. Bij een evenredige benutting past een lineaire afschrijvingsmethode, waarbij elk jaar een gelijk deel wordt afgeschreven. Als activa naar verwachting structureel veel benut worden aan het begin van hun afschrijvingstermijn, en weinig aan het einde van hun afschrijvingstermijn, kan de ACM kiezen voor een degressieve afschrijvingsmethode. Bij degressief afschrijven wordt er aan het begin van de afschrijvingstermijn meer afgeschreven dan aan het einde van de afschrijvingstermijn. Als activa in het begin van hun afschrijvingstermijn juist structureel weinig benut zullen worden, en aan het einde van hun afschrijvingstermijn veel, kan de ACM kiezen voor een progressieve afschrijvingsmethode. Bij progressief afschrijven wordt er aan het begin van de afschrijvingstermijn juist minder afgeschreven dan aan het einde van de afschrijvingstermijn.
111. Voor de beheerders van de elektriciteitsnetten blijft de ACM een lineaire afschrijvingsmethode toepassen, omdat de ACM niet met voldoende zekerheid kan bepalen of een aangepaste verdeling van afschrijvingskosten over tijd een beter te rechtvaardigen kostenverdeling oplevert. Een toelichting op deze beslissing is gegeven in paragraaf 4.3. 4.3

6.2.3 Desinvesteringen en opbrengsten uit desinvesteringen

112. Er is sprake van een desinvestering als een actief niet meer in gebruik is door de systeembeheerder. Een desinvestering van een nog niet volledig afgeschreven actief leidt tot kosten, omdat het buiten gebruik gestelde actief zijn resterende waarde verliest. De ACM is van oordeel dat een systeembeheerder de kosten van de activa moet kunnen terugverdienen, ook bij een desinvestering. Er zijn verschillende manieren om binnen de context van tariefregulering om te gaan met de kosten van desinvesteringen. De ACM kan desinvesteringen negeren en blijven afschrijven gedurende de resterende afschrijvingstermijn van het gedesinvesteerde actief. De ACM kan desinvesteringen ook in één keer afboeken.
113. In beginsel kiest de ACM ervoor om desinvesteringen te negeren en te blijven afschrijven gedurende de resterende afschrijvingstermijn. Bij het vaststellen van de afschrijvingstermijnen gaat de ACM uit van de gemiddelde technische levensduur. In sommige gevallen zullen activa uit gebruik worden genomen voor het einde van de afschrijvingstermijn. Dan is er sprake van een desinvestering. In andere gevallen zijn activa juist langer dan de afschrijvingstermijn in gebruik. Als de ACM desinvesteringen in één keer afboekt, heeft dat als gevolg dat de kosten niet meer evenredig verdeeld zijn over de gemiddelde technische levensduur. Dat acht de ACM in beginsel niet wenselijk.

114. Net als in de vorige reguleringsperiode negeert de ACM voor de beheerders van de elektriciteitsnetten desinvesteringen en blijft zij gedesinvesteerde activa afschrijven gedurende de resterende afschrijvingstermijn. Hiermee zorgt de ACM ervoor dat de kosten voor activa evenredig worden verdeeld over de gemiddelde technische levensduur van deze activa.
115. Desinvesteringen kunnen gepaard gaan met opbrengsten, bijvoorbeeld als een systeembeheerder een actief verkoopt. De ACM brengt deze opbrengsten in mindering bij het bepalen van de kosten van desinvesteringen.

6.2.4 Vermogenskosten en het WACC-stelsel

116. Bij investeringen bestaat er een verschil in tijd tussen het doen van uitgaven door de systeembeheerder en de vergoeding die een systeembeheerder ontvangt voor afschrijvingen die voortvloeien uit de investering. Investeringsuitgaven vinden namelijk vooral plaats voor ingebruikname van een actief, terwijl de afschrijvingen pas na ingebruikname verspreid over de afschrijvingsperiode tot vergoeding komen via de nettariëven. Een systeembeheerder moet vermogen aantrekken om dit verschil in tijd te overbruggen.
117. Het aantrekken van en beschikken over vermogen brengt vermogenskosten met zich mee. Verschaffers van vreemd en eigen vermogen eisen een vergoeding voor het beschikbaar stellen van vermogen. In de meeste gevallen stelt een verschaffer van vreemd vermogen het geleende bedrag ter beschikking in ruil voor een vergoeding in de vorm van een vooraf bepaalde rente. Eigen vermogen wordt door aandeelhouders ter beschikking gesteld in ruil voor een deel van het bezit van de systeembeheerder en daarmee een recht op toekomstige winsten. Toekomstige winsten hangen af van hoe goed of slecht de systeembeheerder presteert, en zijn dus geen zekerheid. De vergoeding die verschaffers van vermogen eisen, hangt af van de tijdwaarde van geld (inclusief een inflatievergoeding) en het risico dat zij lopen door vermogen te verschaffen. Voor verschaffers van vreemd vermogen gaat het om het risico dat de systeembeheerder de aflossing van de lening en de rente niet of niet volledig betaalt. Voor verschaffers van eigen vermogen gaat het om de systematische risico's (marktrisico's) die een systeembeheerder loopt.
118. De GAW reflecteert de waarde van de activa die de systeembeheerder gebruikt om zijn wettelijke taken uit te voeren, en bepaalt daarmee de vermogensbehoefte van de systeembeheerder voor de activa die in gebruik zijn. De ACM berekent de vermogenskosten van een systeembeheerder door deze GAW te vermenigvuldigen met het gewogen gemiddelde van de kostenvoet eigen vermogen en de kostenvoet vreemd vermogen, waarbij het aandeel van eigen en vreemd vermogen als gewicht dient. De gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet wordt ook de *weighted average cost of capital* of WACC genoemd. De manier waarop de ACM de WACC vaststelt is omschreven in paragraaf 6.3.
119. De geëiste vergoeding voor het beschikbaar stellen van vermogen hangt onder andere af van de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen. Deze inflatievergoeding kan op twee manieren in de regulering verwerkt worden: via het nominale stelsel of het reële stelsel. Een tussenvorm van deze stelsels is ook mogelijk.
120. Bij het nominale stelsel wordt de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor de inflatie in het jaar t direct via de nominale WACC in het jaar t vergoed. Bij het reële stelsel wordt de geëiste inflatievergoeding geactiveerd, wat betekent dat de afschrijvingen en de GAW worden geïndexeerd om rekening te houden met de geactiveerde geëiste inflatievergoeding. Hierdoor wordt de inflatievergoeding die vermogensverschaffers eisen voor de inflatie in het jaar t in latere jaren vergoed. Bij de reële WACC is de geëiste inflatievergoeding dan geen onderdeel van de WACC.
121. Het nominale stelsel en het reële stelsel – en tussenvormen van deze stelsels – zijn netto contante waarde neutraal. Dat betekent dat het vermogensverschaffers in principe om het even is welk stelsel wordt gehanteerd. De stelsels verschillen wel wat betreft de verdeling van de kapitaalkosten over de tijd. In het reële stelsel wordt de vergoeding voor de geëiste inflatievergoeding verdeeld over de levensduur van activa. Deze verdeling draagt bij aan het streven om te zorgen dat verschillende generaties netgebruikers in

reële termen evenveel betalen voor de activa die de systeembeheerder inzet om diensten te leveren aan deze verschillende generaties netgebruikers. Tot en met 2021 heeft de ACM voor alle systeembeheerders het reële WACC-stelsel gehanteerd.

Bij de distributiesysteembeheerders voor elektriciteit en TenneT heeft de ACM in de reguleringsperiode 2022-2026 ervoor gekozen om de zogeheten reëel-plus WACC te hanteren. Dit is een tussenvorm van het nominale en reële stelsel. Zoals toegelicht in paragraaf 4.4, hanteert de ACM in deze reguleringsperiode de nominale WACC voor alle systeembeheerders. Met de nominale WACC vergoedt de ACM de geëiste inflatievergoeding voor het jaar t direct in het jaar t . In de vorige reguleringsperiode paste de ACM de nominale WACC al toe voor systeembeheerders voor gas. Met deze keuze hanteert de ACM voor alle systeembeheerders dezelfde methode voor de vergoeding van vermogenskosten en komt de ACM tegemoet aan de verder gestegen financieringsbehoefte van systeembeheerders voor elektriciteit. Tegelijkertijd heeft de ACM ook rekening te houden met het belang van de betaalbaarheid van de nettarieven die door deze beslissing eerder stijgen. Deze stijging van de tarieven is relatief beperkt en staat tegelijk in verhouding tot maatregelen in dit reguleringsbesluit die stijging van de tarieven tegengaan, zoals de beslissing om de bouwrente niet direct te vergoeden.

6.3 Het redelijk rendement en het bepalen van de WACC

6.3.1 Uitgangspunten

122. De vermogenskosten van systeembeheerders zijn gelijk aan het rendement dat verschaffers van eigen vermogen en vreemd vermogen eisen voor het ter beschikking stellen van vermogen. De ACM stelt daarom het redelijke rendement gelijk aan de WACC. Zoals omschreven in randnummer 118, is de WACC het gewogen gemiddelde van de kostenvoet eigen vermogen en de kostenvoet vreemd vermogen, waarbij de aandelen eigen en vreemd vermogen als gewicht dienen. Het redelijk rendement wordt uitgedrukt in een percentage, de vermogenskostenvoet. De vermogenskosten zijn het product van de vermogenskostenvoet en het benodigd vermogen om de GAW te financieren.
123. De ACM hanteert voor de vaststelling van de WACC een normatieve aanpak. Uit artikel 3.108, tweede lid Energiewet volgt dat de ACM een “rendement dat in het economisch verkeer gebruikelijk is” vaststelt. Dit redelijk rendement is naar zijn aard normatief en vereist dus abstrahering van de werkelijke situatie. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever op het oog had met de tariefregulering een concurrerende markt na te bootsen en dus niet uit te gaan van de werkelijke situatie bij de systeembeheerder, maar uit te gaan van wat gebruikelijk is in de markt.⁴⁴ Dit uitgangspunt is bevestigd in de rechtspraak.⁴⁵ Door de normatieve benadering is er geen garantie dat de tariefregulering altijd precies de werkelijke vermogenskosten van een systeembeheerder vergoedt. Een keuze voor het hanteren van de werkelijke vermogenskosten zou kunnen leiden tot een rendement dat niet gebruikelijk is in het economisch verkeer. De ACM heeft onderzocht of het hanteren van een normatieve WACC tot onredelijke gevolgen leidt voor systeembeheerders, nu de ACM de reguleringsmethode herzielt en overstapt op kostengebaseerde reguleringsmethode met efficiëntiewaarborgen waarbij de systeembeheerders in beginsel de werkelijk gemaakte kosten vergoed krijgen via de tarieven. De ACM concludeert dat een normatieve WACC voldoende ruimte geeft aan systeembeheerders om zich te financieren en daarbij keuzes te maken over bijvoorbeeld vermogensverhoudingen, looptijd en andere kenmerken van leningen en de samenstelling van hun leenportefeuille. Hierbij weegt de ACM mee dat zij rekening houdt met de stijging van de GAW en de daarmee gepaard gaande financieringsbehoefte van systeembeheerders voor elektriciteit door het trapjesmodel voor die systeembeheerders aan te passen. De ACM licht dit nader toe in paragraaf 6.3.2.

⁴⁴ [Kamerstukken II 2002/2003, 28174, nr. 28](#), p.13.

⁴⁵ Zie r.o. 32.1 en verder van de uitspraak van het CBb van 4 juli 2023, ECLI:NL:CBB:2023:321. Vergelijk ook r.o. 6.6 van de uitspraak van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba van 21 oktober 2020, ECLI:NL:OGHACMB:2020:197.

124. De ACM bepaalt de WACC op basis van gegevens uit de financiële markten. Zo zorgt de ACM ervoor dat de WACC een weerspiegeling is van het rendement dat in het economische verkeer gebruikelijk is. De ACM licht hieronder kort de parameters toe op basis waarvan zij de WACC vaststelt.
125. De ACM bepaalt de kostenvoet eigen vermogen op basis de rendementseis van een risicovrije belegging en een opslag voor het systematische risico dat aandeelhouders van de Nederlandse systeembeheerders lopen. De rendementseis op een risicovrije belegging bepaalt de ACM op basis van de risicovrije rente. De opslag voor systematisch risico wordt bepaald door het product van de marktrisicopremie en de *equity bèta*. Deze *equity bèta* bepaalt de ACM op basis van een vergelijkingsgroep van beursgenoteerde systeembeheerders.
126. De kostenvoet vreemd vermogen bepaalt de ACM door de rente op schulden plus een opslag voor transactiekosten. De rente op schulden baseert de ACM op de rente van een index van beursgenoteerde obligaties van nutsbedrijven in de Eurozone met kredietwaardigheid single A en een looptijd van tien jaar. Bij de kostenvoet vreemd vermogen maakt de ACM gebruik van het trapjesmodel om rekening te houden met leningen die in het verleden zijn afgesloten en doorlopen in de toekomst. Het trapjesmodel voor elektriciteit past de ACM aan om rekening te houden met de grote investeringen in elektriciteitsnetten en de daaruit voortvloeiende groei van de GAW. Deze aanpassing licht de ACM toe in paragraaf 6.3.2.
127. De WACC is het gewogen gemiddelde van de kostenvoet eigen vermogen en de kostenvoet vreemd vermogen. De verhouding tussen het eigen vermogen en vreemd vermogen bepaalt de ACM aan de hand van een vergelijkingsgroep van beursgenoteerde systeembeheerders.
128. De ACM houdt bij de berekening van de WACC rekening met een vergoeding voor de te betalen vennootschapsbelasting. De ACM stelt daarom de WACC vóór belasting vast.
129. De ACM zal de risicovrije rente, de rente op schulden, de belastingvoet en de groei van de GAW voor het trapjesmodel elektriciteit herschatten voor het inkomstenbesluit en de tarievenbesluiten vanaf het tweede jaar van de reguleringsperiode (zie randnummer 167). Achteraf stelt de ACM de WACC vast op basis van werkelijke waarden van de risicovrije rente, de rente op schulden, de belastingvoet en de groei van de GAW voor het trapjesmodel elektriciteit (zie randnummer 183). Aangezien de hierbij gebruikte rente ontleend wordt aan de financiële markten, tast dit het normatieve karakter van de WACC niet aan.
130. Een gedetailleerde uitwerking van het redelijk rendement en de parameters is opgenomen in de WACC-bijlage.⁴⁶ Berekeningen voor de bepaling van de WACC zijn opgenomen in het WACC-model.⁴⁷
131. De ACM heeft Brattle om advies gevraagd over een aantal parameters van de WACC en over twee vraagstukken, namelijk of de energietransitie moet leiden tot een aanpassing in de WACC en of de nieuwe reguleringsmethode tot een aanpassing van de WACC moet leiden.
132. De ACM gaat hierna in paragraaf 6.3.2 eerst in op het trapjesmodel. In paragraaf 6.3.3 gaat de ACM in op de invloed van de energietransitie op het redelijk rendement. In paragraaf 6.3.4 gaat de ACM in op de invloed van de nieuwe reguleringsmethode op het redelijk rendement. In paragraaf 6.3.5 stelt de ACM vervolgens de hoogte van WACC vast.

6.3.2 Trapjesmodel voor de kostenvoet vreemd vermogen

133. Bij de bepaling van rente op schulden in de kostenvoet vreemd vermogen houdt de ACM er rekening mee dat leningen die in het verleden zijn aangegaan doorlopen in de toekomst. Hiervoor gebruikt de ACM het trapjesmodel met tien jaarlagen. Een jaarlaag geeft de hoeveelheid vreemd vermogen in dat jaar weer met de rente op schulden van dat jaar. Voor zover een jaarlaag uit het verleden nog aanwezig is in een toekomstig reguleringsjaar, hanteert de ACM de rente op schulden van die jaarlaag. Voor zover er nieuwe

⁴⁶ Bijlage 3A WACC (WACC-bijlage) (ACM/UIT/656823).

⁴⁷ Bijlage 3B WACC-model (ACM/UIT/656824).

leningen aangetrokken moeten worden, schat de ACM de toekomstige rente op schulden op basis van de drie meest recente jaren aan historische gegevens.

134. Sinds 2014 gebruikt de ACM een trapjesmodel met tien even grote jaarlagen. Dit trapjesmodel met even grote jaarlagen is niet meer representatief voor elektriciteit. Systeembeheerders elektriciteit moeten grote investeringen doen om het elektriciteitsnet uit te breiden. Dit betekent dat hun GAW zal groeien en dat deze systeembeheerders extra vermogen moeten aantrekken. Daarom zal de ACM in deze reguleringsperiode het trapjesmodel voor elektriciteit aanpassen om zo rekening te houden met de groei van de GAW. Hierdoor zullen recente jaarlagen zwaarder wegen dan oude jaarlagen.
135. De ACM heeft onderzocht of zij voor elektriciteit één trapjesmodel voor alle systeembeheerders elektriciteit kan vaststellen. De omvang van de investeringen van de systeembeheerders elektriciteit en de groei van hun GAW's verschillen onderling echter teveel om met één trapjesmodel te volstaan. Daarom zal de ACM per systeembeheerder elektriciteit een trapjesmodel vaststellen.
136. In de WACC-bijlage licht de ACM toe hoe zij het aangepaste trapjesmodel voor elektriciteit precies zal berekenen.

6.3.3 Energietransitie en de WACC

137. Net als voor de reguleringsperiode 2022-2026 heeft de ACM Brattle onderzoek laten doen naar de impact van de energietransitie op de WACC voor Nederlandse systeembeheerders.⁴⁸ Brattle ziet twee potentiële redenen met betrekking tot de energietransitie die het systematisch risico van Nederlandse systeembeheerders kunnen beïnvloeden waardoor de bèta's van de ondernemingen uit de vergelijkingsgroep mogelijk niet representatief zijn voor het systematisch risico van de Nederlandse systeembeheerders, namelijk door volumerisico en door investeringsverplichtingen. Bij volumerisico gaat het om het risico op dalende volumes, waarbij kosten niet evenredig dalen waardoor *stranded assets* en ongedekte kosten zouden kunnen ontstaan. Dit is relevant voor gas. Bij investeringsverplichtingen gaat het om het extra risico dat ontstaat door deze noodzakelijke investeringen, wat vooral relevant is voor elektriciteit.
138. Voor elektriciteit licht Brattle het volgende toe. Bij elektriciteit is er geen neerwaarts volumerisico dat kan leiden tot *stranded assets* en ongedekte kosten, aangezien de energietransitie bij elektriciteit juist leidt tot een volumestijging. Doordat er veel geïnvesteerd moet worden, kan er wel sprake zijn van een hoger systematisch risico ten opzichte van de vergelijkingsgroep. Brattle licht dit toe met een voorbeeld. Stel dat er twee ondernemingen zijn die helemaal hetzelfde zijn en die dus ook dezelfde waarde en hetzelfde risico hebben. Het risico uit zich in de mogelijke fluctuaties van de waarde van de onderneming. Voor zover deze waardefluctuaties samenhangen met de ontwikkelingen op de gehele markt en economie, gaat het om systematisch risico. Deze twee ondernemingen hebben dus een even groot systematisch risico. Stel dat de tweede onderneming van plan is veel te gaan investeren om haar activa te verdubbelen. Veronderstel dat deze geplande investeringen in de nieuwe activa een even groot systematisch risico hebben als de bestaande activa, dan zal door deze geplande investeringen een even grote extra mogelijke waardefluctuatie ontstaan. Hierdoor wordt het totale risico in de zin van mogelijke fluctuaties van de waarde van de tweede onderneming dubbel zo groot. Dit betekent dat deze tweede onderneming een groter systematisch risico heeft gekregen. Als de investeringsverplichtingen relatief groot zijn in vergelijking tot de ondernemingen in de vergelijkingsgroep, kan er dus een hoger systematisch risico zijn. Dit kan aan de orde zijn bij elektriciteit, omdat de elektriciteitsnetten fors uitgebreid moet worden. Als de investeringen gedaan zijn en de activa in gebruik zijn genomen, is de waarde van de onderneming gestegen en is de verhouding tussen mogelijke waardefluctuaties en de waarde van de onderneming weer gedaald naar het oude niveau, en is er geen verhoogd systematisch risico meer.

⁴⁸ Zie hoofdstuk V van Brattle, [Beta, ERP en gearing for the Dutch network operators](#), 30 augustus 2025.

139. Brattle heeft in kaart gebracht wat de verwachte groei is van de GAW van de systeembeheerders elektriciteit.⁴⁹ Om een vergelijking met de ondernemingen in de vergelijkingsgroep te maken, heeft Brattle ook in kaart gebracht wat de verwachte jaarlijkse investeringen zijn ten opzichte van de GAW van de systeembeheerders elektriciteit en van de ondernemingen in de vergelijkingsgroep.⁵⁰

Tabel 1 Verwachte jaarlijkse groei GAW en verwachte jaarlijkse investeringen t.o.v. activa

	Verwachte jaarlijkse groei GAW vanaf 2019 ⁵¹	Verwachte jaarlijkse groei GAW vanaf 2023	Verwachte jaarlijkse investeringen t.o.v. GAW
TenneT op zee	55%	57%	151%
TenneT op land	12%	24%	45%
Coteq	5%	21%	30%
Enexis	4%	14%	23%
Liander	8%	13%	21%
Rendo	9%	24%	36%
Stedin	8%	12%	20%
Westland	3%	4%	8%
DSB's ⁵²	7%	15%	23%
Vergelijklingsgroep			24% (tussen 11% en 47%)

140. Brattle constateert het volgende:
- i) TenneT op zee heeft de hoogste verwachte jaarlijkse groei van de GAW en de hoogste verwachte jaarlijkse investeringen. Beide zijn buitengewoon hoog, en de laatste is ook buitengewoon hoog in vergelijking met de vergelijkingsgroep;
 - ii) de verwachte jaarlijkse groei van de GAW en de verwachte jaarlijkse investeringen van TenneT op land zijn hoog. De laatste is aanmerkelijk hoger dan het gemiddelde van de vergelijkingsgroep, maar deze blijft wel binnen de reikwijdte van de vergelijkingsgroep en is aanmerkelijk lager dan bij TenneT op zee het geval is;
 - iii) de gemiddelde verwachte jaarlijkse investeringen ten opzichte van de GAW van de distributiesysteembeheerders elektriciteit is in lijn met het gemiddelde van de vergelijkingsgroep, maar er is een flinke spreiding. Voor Coteq en Rendo zijn de verwachte jaarlijkse investeringen relatief hoog ten opzichte van het gemiddelde van de vergelijkingsgroep, maar liggen wel binnen de reikwijdte van de vergelijkingsgroep en in de buurt van TenneT op land.
141. Net als in de vorige reguleringsperiode, adviseert Brattle om voor TenneT op zee de *bèta* te verhogen, omdat de verwachte investeringen buitengewoon hoog zijn in vergelijking met de vergelijkingsgroep. Brattle adviseert de *asset bèta* voor TenneT op zee met één standaarddeviatie te verhogen. Voor TenneT op land, en wellicht ook voor Rendo en Coteq, zou er volgens Brattle ook een reden kunnen zijn om de *bèta* te verhogen, omdat de verwachte investeringen hoger zijn dan het gemiddelde van de vergelijkingsgroep, hoewel hun investeringsniveaus niet buitengewoon hoog zijn zoals bij TenneT op zee het geval is. Een eventuele opslag zou dan kleiner moeten zijn dan de opslag bij TenneT op zee. Brattle laat dit punt open en geeft geen expliciet advies over een opslag voor TenneT op land, Rendo en Coteq. Voor de andere distributiesysteembeheerders vindt Brattle een opslag niet nodig.
142. De ACM gaat terughoudend om met het aanpassen van de *bèta*. De ACM acht een aanpassing enkel nodig wanneer op basis van een uitzonderlijke situatie de vergelijkingsgroep niet representatief wordt geacht. Er is namelijk geen causaal model waarmee precies bepaald kan worden hoe groot of hoeveel groter het

⁴⁹ Brattle, [Beta, ERP en gearing for the Dutch network operators](#), 30 augustus 2025, p.34.

⁵⁰ Brattle, [Beta, ERP en gearing for the Dutch network operators](#), 30 augustus 2025, p.36.

⁵¹ Als vergelijking presenteert de ACM hier ook de verwachte jaarlijkse groei van de GAW zoals die voor de vorige reguleringsperiode door Brattle berekend was, zie Brattle, [The WACC for the Dutch electricity TSO and electricity and gas DSOs](#), 7 april 2021, p.25.

⁵² DSB staat voor distributiesysteembeheerder.

systematisch risico is en inherent aan regressies is dat er een schattingsfout is. Daarom kan alleen in uitzonderlijke gevallen sprake zijn van een aanpassing van de *bèta* die op een vergelijkingsgroep gebaseerd is. Voor TenneT op zee constateert de ACM dat de investeringen uitzonderlijk hoog zijn en ver buiten het bereik liggen van de investeringsniveaus van de ondernemingen in de vergelijkingsgroep. De ACM volgt daarom het advies van Brattle op om de *asset bèta* van TenneT op zee te verhogen met één standaarddeviatie. Voor TenneT op land en de distributiesysteembeheerders elektriciteit past de ACM de *bèta* niet aan. Wat betreft TenneT op land, Rendo en Coteq stelt de ACM vast dat Brattle het open laat of een verhoging van de *bèta* op zijn plaats is. De ACM is van mening dat bij deze systeembeheerders geen sprake is van een uitzonderlijke situatie. De groei van de GAW is weliswaar relatief groot en de investeringsniveaus liggen boven het gemiddelde van de vergelijkingsgroep, maar de ACM stelt ook vast dat deze niet buiten het bereik van de vergelijkingsgroep vallen. De ACM acht daarom de *bèta* op basis van de vergelijkingsgroep representatief voor het systematisch risico van deze systeembeheerders. Voor de overige distributiesysteembeheerders (Enexis, Liander, Stedin en Westland) vindt Brattle een aanpassing van de *bèta* niet nodig. De ACM is het daarmee eens en zal de *bèta* voor hen niet aanpassen.

6.3.4 Nieuwe reguleringsmethode en de WACC

143. Met ingang van deze reguleringsperiode gebruikt de ACM een kostengebaseerde reguleringsmethode met efficiëntiewaarborgen. Omdat dit een belangrijke wijziging van de reguleringsmethode is, heeft de ACM aan Brattle gevraagd of dit tot een wijziging van de WACC zou moeten leiden.
144. Brattle gaat in haar advies in op de invloed van de nieuwe reguleringsmethode op het systematisch risico voor de kostenvoet eigen vermogen en op de kredietwaardigheid voor de rente op schulden in de kostenvoet vreemd vermogen.⁵³
145. Wat betreft het systematisch risico, is de analyse van Brattle als volgt. De nieuwe reguleringsmethode zal in algemene zin het risico voor de systeembeheerders verlagen. De reguleringsmethode is kostengebaseerd. Systeembeheerders krijgen dus in beginsel al hun kosten vergoed. Pas wanneer de kosten evident inefficiënt blijken, zal de ACM als *ultimum remedium* de inkomsten lager vaststellen dan de werkelijk gemaakte kosten. Systeembeheerders hebben dus minder risico dat ze geconfronteerd worden met ongedekte kosten. Ze kunnen hun winstniveau op peil houden, ook als hun kosten hoger zijn dan die van andere systeembeheerders, zolang de ACM kosten niet als inefficiënt aanmerkt en uitsluit van de kostenvergoeding via de tarieven.
146. Vervolgens stelt Brattle de vraag of deze daling van het risico gaat om een daling van het systematisch risico. Brattle concludeert dat er in elk geval een daling van het niet-systematische risico zal zijn. Systeembeheerders kunnen hogere kosten hebben door oorzaken die niet samenhangen met de economie als geheel, en deze zullen in principe vergoed worden. Maar een wijziging van het niet-systematische risico heeft geen invloed op de WACC.
147. Brattle acht het waarschijnlijk dat door de nieuwe reguleringsmethode het systematisch risico ook zal dalen. De ACM zal immers kosten die door inflatie stijgen, volledig tot vergoeding laten komen.⁵⁴ Inflatie bevat een systematische component, omdat de hele economie last heeft van inflatie. Brattle is echter van mening dat een verlaging van het systematisch risico door de nieuwe reguleringsmethode erg moeilijk te kwantificeren is. Het systematisch risico wordt bepaald op basis van een groep van vergelijkbare ondernemingen. Deze ondernemingen hebben enigszins verschillende regulatorische regimes en risico's. Deze verschillen vallen binnen de foutmarge van de schatting van de *bèta*'s in de regressies van de ondernemingen in de

⁵³ Brattle, [Beta, ERP en gearing for the Dutch network operators](#), 30 augustus 2025, hoofdstuk VI.A en VI.B.

⁵⁴ Brattle noemt dat in principe alle systeembeheerders last hebben van inflatie, en dat de huidige regulering daar ook vergoeding moet bieden en ook biedt. Dat Brattle van mening is dat het systematisch risico door de nieuwe regulering toch daalt begrijpt de ACM als volgt. De oude regulering bevat weliswaar een vergoeding voor inflatie, maar deze is minder precies, bijvoorbeeld door de wijze waarop de cpi in de wettelijke tariefformule zit en doordat met schattingen wordt gewerkt in de x-factor modellen. In de nieuwe reguleringsmethode is dat preciezer en is er minder kans dat er sprake is van ongedekte kosten doordat inflatie, bijvoorbeeld doordat de werkelijke invloed van inflatie op de kosten vergoed wordt, en die hoeft niet gelijk te zijn aan de cpi.

vergelijkingsgroep. Ook wijst Brattle erop dat de verandering in het systematisch risico waarschijnlijk vergelijkbaar of kleiner is dan de verschillen in de regulering van de ondernemingen in de vergelijkingsgroep, en de ACM in het verleden ook wijzigingen in de regulering heeft aangebracht die het systematisch risico mogelijk verkleinden, maar die niet hebben geleid heeft tot een correctie op de bèta.

148. Brattle concludeert kortom dat de nieuwe reguleringsmethode risico's voor systeembeheerders waarschijnlijk verkleint, maar dat de verlaging van het systematisch risico waarschijnlijk klein is, deze verlaging van het systematisch risico binnen het bereik ligt van de verschillen in systematisch risico van ondernemingen in de vergelijkingsgroep, en bovendien moeilijk te kwantificeren is. Brattle acht het risico van een mogelijke kleine overschatting van de kostenvoet eigen vermogen kleiner dan het risico van een te grote verlaging van de bèta. Een te grote verlaging van de bèta leidt tot een rendement wat niet langer redelijk is. Hierdoor worden systeembeheerders minder in staat gesteld hun rol in de energietransitie te vervullen. Brattle adviseert om de bèta op basis van de vergelijkingsgroep niet te verlagen.
149. De ACM vindt het advies van Brattle goed onderbouwd en zal daarom dat advies volgen. De ACM past geen correctie toe bij de bepaling van het systematisch risico van systeembeheerders vanwege de nieuwe reguleringsmethode.
150. Om de invloed van de nieuwe reguleringsmethode op de kredietwaardigheid te bepalen, heeft Brattle recente *credit rating*-rapporten geanalyseerd. Hieruit concludeert Brattle dat de nieuwe reguleringsmethode waarschijnlijk leidt tot een betere dekking van operationele kosten en investeringsuitgaven. Dit impliceert dat het kredietrisico lager zal zijn dan met de vorige reguleringsmethode het geval is. Daar staat tegenover dat de hogere investeringsuitgaven in de komende jaren tot een hoger kredietrisico leiden. Brattle concludeert dat het onwaarschijnlijk is dat de kostenvoet vreemd vermogen door de nieuwe reguleringsmethode lager zal worden, omdat deze mogelijke verlaging teniet gedaan wordt door hogere investeringsuitgaven en onzekerheid die met de energietransitie samenhangt. Brattle vindt daarom dat een aanpassing van de wijze om de kostenvoet vreemd vermogen te bepalen niet nodig is.
151. De ACM vindt het advies van Brattle goed onderbouwd en zal daarom het advies van Brattle volgen. De ACM past de *credit rating* die zij hanteert voor de bepaling van de rente op schulden in kostenvoet vreemd vermogen niet aan en blijft dus een single A *credit rating* hanteren.⁵⁵

6.3.5 Hoogte van de WACC

152. Op grond van het voorgaande en hetgeen beschreven is in bijlage 3, heeft de ACM de WACC bepaald. Die betreft:
 - een nominale WACC;
 - een WACC vóór belastingen;
 - een WACC bestaand vermogen met toepassing van het trapjesmodel voor de kostenvoet vreemd vermogen. Vanwege het trapjesmodel voor de kostenvoet vreemd vermogen is de WACC voor ieder jaar van de reguleringsperiode anders. Aangezien het trapjesmodel voor elektriciteit gebaseerd wordt op de groei van de GAW van iedere systeembeheerder, is de kostenvoet vreemd vermogen en dus ook de WACC verschillend voor TenneT op land en TenneT op zee;
 - WACC nieuw vermogen voor de bepaling van de bouwrente op activa in aanbouw.

⁵⁵ Voor onderbouwing van de keuze van een single A *credit rating*, zie paragraaf 3.2 van de WACC-bijlage.

153. Op basis van het bovenstaande stelt de ACM de waarden voor de WACC als volgt vast:

Tabel 2 WACC reguleringsperiode 2027-2031

	2027	2028	2029	2030	2031
TenneT op land	5,60%	5,60%	5,70%	5,80%	5,80%
TenneT op zee	6,60%	6,60%	6,60%	6,70%	6,70%
TenneT op land nieuw vermogen	5,80%	5,80%	5,80%	5,80%	5,80%
TenneT op zee nieuw vermogen	6,70%	6,70%	6,70%	6,70%	6,70%

6.4 Het vooraf vaststellen van de toegestane inkomsten en rekvolumes in de inkomsten- en tarievenbesluiten

6.4.1 De toegestane inkomsten worden vooraf vastgesteld op basis van schattingen en herschattingen

154. De ACM omschrijft in deze paragraaf op welke manier zij de toegestane inkomsten en rekvolumes vaststelt in het inkomstenbesluit en actualiseert bij de jaarlijkse tarievenbesluiten.
155. Met de kostengebaseerde reguleringsmethode en de keuze voor omzetregulering geeft de ACM de systeembeheerders zekerheid dat zij via de tarieven de werkelijk gemaakte kosten kunnen terugverdienen. Als de werkelijke kosten of volumes afwijken van de vooraf vastgestelde toegestane inkomsten en rekvolumes, corrigeert de ACM achteraf voor deze verschillen. Met het inkomstenbesluit beoogt de ACM voorafgaand aan de reguleringsperiode toegestane inkomsten vast te stellen die zo accuraat mogelijk een weerspiegeling zijn van de werkelijke kosten die een systeembeheerder naar verwachting in elk jaar van de reguleringsperiode maakt. Daarmee blijft de omvang van de tariefcorrecties beperkt, wat de voorspelbaarheid van de tarieven bevordert.
156. In tegenstelling tot eerdere reguleringsperiodes kiest de ACM ervoor om de verwachte kosten en volumes niet te schatten op basis van historische gegevens. De ACM kiest er in het huidige methodebesluit voor om de verwachte kosten en volumes te baseren op schattingen van de systeembeheerders. Deze keuze licht de ACM hieronder toe.
157. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.2 zorgt de energietransitie voor sterke én minder goed voorspelbare kostenontwikkelingen. Historische realisaties van kosten en volumes zijn daardoor onvoldoende representatieve voorspellers voor de verwachte kosten en volumes geworden. De ontwikkeling van de kosten en volumes zal onder andere afhangen van de snelheid waarmee de systeembeheerders netuitbreidingen realiseren en nieuwe klanten aansluiten, veranderende omstandigheden op leveranciersmarkten, en de productiviteitsverbeteringen die systeembeheerders in de komende jaren weten te realiseren.
158. De ACM gaat ervan uit dat de systeembeheerders een betere informatiepositie hebben over dit soort ontwikkelingen dan de ACM. Om hun wettelijke taken effectief en efficiënt uit te kunnen voeren verwacht de ACM namelijk dat systeembeheerders zich inspannen om accurate inschattingen te maken van de omstandigheden en kostendrijvers die relevant zijn voor hun bedrijfsvoering. De ACM kiest er daarom voor om bij het vaststellen van de toegestane inkomsten en rekvolumes in het inkomstenbesluit gebruik te maken van schattingen die de systeembeheerders moeten aanleveren van:
- i) de operationele kosten;
 - ii) de investeringen die zij in gebruik gaan nemen;
 - iii) de volumes.
159. Het gebruik van schattingen van de systeembeheerders brengt geen risico op een overrendement met zich mee. Met de kostengebaseerde reguleringsmethode zijn namelijk niet de schattingen, maar de werkelijk

gemaakte kosten bepalend voor de vergoeding die de systeembeheerders mogen ontvangen via de tarieven.

160. Initieel stelt de ACM de toegestane inkomsten en rekenvolumes in het inkomstenbesluit vast voor elk jaar van de reguleringsperiode. Met het oog op de hierboven genoemde onzekerheden, kiest de ACM ervoor om vanaf het tweede jaar van de reguleringsperiode de vooraf vastgestelde toegestane inkomsten en rekenvolumes in de jaarlijkse tarievenbesluiten te actualiseren. De ontwikkeling van de werkelijke kosten en volumes is namelijk niet perfect voorspelbaar, zeker niet op de langere termijn. Bij een reguleringsperiode van 5 jaar is het onvermijdelijk dat de schattingen voor de latere jaren van de reguleringsperiode minder accuraat zijn. Voor het vaststellen van de geactualiseerde toegestane inkomsten en rekenvolumes in het tarievenbesluit maakt de ACM gebruik van herschattingen die de systeembeheerders moeten aanleveren, en een herschatting van de WACC die de ACM zelf maakt.
161. De ACM stelt eisen aan de schattingen en herschattingen die de systeembeheerders moeten aanleveren. Deze eisen borgen allereerst dat de schattingen en herschattingen in lijn zijn met de bepalingen in dit methodebesluit en de normen en principes die de ACM heeft vastgelegd in de RAR. Daarnaast moeten de systeembeheerders hun (her)schattingen navolgbaar maken en voldoende onderbouwen in een toelichtend document. Ten slotte moeten de systeembeheerders bij het aanleveren van hun schattingen ook informatie verschaffen die de ACM in het kader van het stelsel van efficiëntiewaarborgen kan gebruiken.
162. De ACM beschrijft de manier waarop zij de toegestane inkomsten berekent en de rekenvolumes vaststelt in het inkomstenbesluit en actualiseert bij de jaarlijkse tarievenbesluiten in paragraaf 6.4.2. In paragraaf 6.4.3 zet de ACM vervolgens de eisen uiteen waar de schattingen en herschattingen van de systeembeheerders aan moeten voldoen.

6.4.2 Berekening van de toegestane inkomsten en vaststellen van de rekenvolumes

163. De ACM stelt de toegestane inkomsten gelijk aan de verwachte efficiënte kosten. Zoals omschreven in paragraaf 6.2.1 bestaan de kosten uit de operationele kosten, de afschrijvingen en de vermogenskosten. De ACM stelt de verwachte operationele kosten, afschrijvingen en vermogenskosten in een jaar vast op basis van:
 - i) de schatting van de systeembeheerder van de verwachte operationele kosten in het betreffende jaar;
 - ii) de schatting van de systeembeheerder van de investeringen die hij in gebruik neemt in het betreffende jaar en in voorafgaande jaren voor zover er over deze jaren nog geen gegevens beschikbaar zijn;
 - iii) de in gebruik genomen investeringen in de jaren waarover gegevens beschikbaar zijn;
 - iv) de in dit methodebesluit vastgelegde afschrijvingstermijnen en afschrijvingsmethode;
 - v) de WACC.
164. De berekeningen die de ACM gebruikt om op basis van deze gegevens de verwachte kosten vast te stellen zijn opgenomen in bijlage 2 van dit methodebesluit.
165. De rekenvolumes geven per dienst en per systeembeheerder weer welke afzet te verwachten is. De rekenvolumes zijn dus geschatte volumes. Naast de toegestane inkomsten zijn ook de rekenvolumes nodig om de tarieven vooraf vast te kunnen stellen. De ACM stelt de rekenvolumes in een jaar vast op basis van de schatting van de systeembeheerder van de verwachte volumes in het betreffende jaar.
166. Zoals omschreven in randnummer 160 actualiseert de ACM de toegestane inkomsten en rekenvolumes in het tarievenbesluit op basis van herschattingen die de systeembeheerders moeten aanleveren, en een herschatting van de WACC die de ACM zelf maakt. Voor de actualisatie van de toegestane inkomsten en de rekenvolumes hoeven de systeembeheerders alleen een herschatting aan te leveren van de gegevens die relevant zijn voor het bepalen van de kosten in het betreffende tarievenjaar.

167. Voor het vaststellen van de toegestane inkomsten in het inkomstenbesluit en de jaarlijkse tarievenbesluiten vanaf het tweede jaar van de reguleringsperiode maakt de ACM een herschatting van de WACC. Deze herschatting bestaat uit de risicovrije rente, de rente op schulden, de belastingvoet en de groei van de GAW ten behoeve van het trapjesmodel.

6.4.3 Eisen aan de schattingen en herschatting van de systeembeheerders

168. De ACM stelt eisen aan de schattingen en herschattingen (hierna gezamenlijk: 'de schattingen') die de systeembeheerders moeten aanleveren. Voor het aanleveren van de schattingen stelt de ACM een informatieverzoek op, waarin de ACM nader specificeert op welk detailniveau de systeembeheerders de schattingen van de operationele kosten, investeringen en volumes moeten aanleveren. De schattingen van financiële gegevens die de systeembeheerders aanleveren moeten in lijn zijn met de regels en principes die de ACM heeft vastgelegd in de RAR. De systeembeheerders mogen hun schattingen bijvoorbeeld niet baseren op verdeelsleutels of activeringscriteria die afwijken van de RAR.
169. De initiële schatting voor het inkomstenbesluit moet bestaan uit een schatting van de operationele kosten en investeringen die relevant zijn voor het bepalen van de kosten voor elk jaar van de reguleringsperiode. Ook moet de systeembeheerder een initiële schatting aanleveren voor de verwachte volumes in elk jaar van de reguleringsperiode.
170. Voor de herschatting die de systeembeheerders vanaf het tweede jaar van de reguleringsperiode moeten aanleveren, dienen de systeembeheerders alleen herschattingen aan te leveren van de operationele kosten en investeringen die relevant zijn voor het bepalen van de kosten in het aankomende tarievenjaar. De systeembeheerder hoeft ook alleen een herschatting aan te leveren van de verwachte volumes in het aankomende tarievenjaar.
171. Bij de schattingen moeten de systeembeheerders een toelichtingsdocument aanleveren waarin zij de schattingen onderbouwen en navolgbaar maken. Uit de toelichting moet blijken op basis van welke informatie en aannames de systeembeheerder de schattingen heeft opgesteld, wat de oorzaak is van de door de systeembeheerder verwachte ontwikkeling van de operationele kosten, de investeringen die zij in gebruik gaan nemen en van de volumes, en welke (significante) onzekerheden er nog bestaan ten aanzien van deze ontwikkelingen.
172. In de toelichting moet de systeembeheerder in ieder geval het volgende opnemen:
- i) een omschrijving van het budgetteringsproces en de kosten- en risicobeheersingsprocessen;
 - ii) een analyse van de geschatte ontwikkeling van de operationele kosten, met daarbij in ieder geval:
 - a. een vergelijking met de historische werkelijk gemaakte operationele kosten in de meest recente periode van drie jaar waarover gegevens beschikbaar zijn;
 - b. een duiding van de verwachte ontwikkeling van de operationele kosten en een uiteenzetting van de relevante kostendrijvers die deze ontwikkeling beïnvloeden;
 - c. een toelichting van significante incidentele operationele kosten in de meest recente periode van drie jaar waarover gegevens beschikbaar zijn, of de systeembeheerder in komende jaren verwacht te realiseren;
 - iii) een vergelijking tussen de geschatte investeringen die de systeembeheerder in gebruik verwacht te nemen en de investeringen zoals opgenomen in het meest recent vastgestelde investeringsplan, waarbij de systeembeheerder in ieder geval:
 - a. aangeeft of de verwachte ingebruikname van de geschatte investeringen in lijn is met de geplande data van ingebruikname zoals opgenomen in het investeringsplan. Eventuele verschillen moet de systeembeheerder verklaren;
 - b. aangeeft of de waarde van de geschatte investeringen in overeenstemming is met de financiële prognoses zoals opgenomen in het investeringsplan. Eventuele verschillen moet de systeembeheerder verklaren;

- c. aangeeft of er naar verwachting investeringen in gebruik worden genomen die niet zijn opgenomen in het investeringsplan. De systeembeheerder moet deze investeringen toelichten en onderbouwen waarom deze investeringen nodig zijn om de wettelijke taken op een efficiënte manier uit te voeren;
- iv) welke maatregelen de systeembeheerder treft en heeft getroffen om de kosten te beheersen en schaarse middelen (zoals personeel) zo effectief mogelijk in te zetten, en wat de al gerealiseerde en nog beoogde resultaten van deze maatregelen zijn. De systeembeheerder mag zich hierbij beperken tot een beknopte samenvatting van de maatregelen die naar verwachting de grootste impact hebben;
- v) indien van toepassing, op welke wijze het verbeterplan en de efficiëntieverbeteringen zoals bedoeld in paragraaf 7.4 zijn verwerkt in de schatting;
- vi) wat de belangrijkste risico's zijn ten aanzien van de ontwikkeling van de operationele kosten en investeringen, en welke maatregelen de systeembeheerder treft om deze risico's te beheersen;
- vii) welke bronnen, aannames en verdeelsleutels de systeembeheerder heeft gebruikt bij het opstellen van de schattingen.

In aanvulling hierop moet de systeembeheerder alle aanvullende informatie die nodig is om de schattingen navolgbaar te maken opnemen in de toelichting.

173. Met het oog op transparantie publiceert de ACM de schattingen en de onderbouwing daarvan bij het nemen van het inkomstenbesluit en de tarievenbesluiten op haar website.
174. De ACM beoordeelt de schattingen en de onderbouwing daarvan. Als de ACM concludeert dat de systeembeheerder de schattingen onvoldoende heeft onderbouwd, geeft de ACM de opdracht met een nadere onderbouwing te komen, of om de schatting aan te passen.
175. Wanneer er geen voldoende onderbouwde en navolgbare schatting van de systeembeheerder komt, ziet de ACM dat als een belangrijk signaal voor onderzoek en interventie zoals bedoeld in paragraaf 7.4. Zoals de ACM opmerkt in randnummer 158, verwacht de ACM dat systeembeheerders zich inspannen om inschattingen te maken van toekomstige ontwikkelingen die relevant zijn voor hun bedrijfsvoering. De ACM ziet daarom een verhoogd risico op inefficiënt systeembeheer en evident onnodige kosten wanneer een systeembeheerder zijn schattingen voor de toekomst onvoldoende kan onderbouwen.
176. In afwezigheid van een voldoende onderbouwde en navolgbare schatting stelt de ACM de verwachte kosten of investeringen zelf vast op basis van de realisaties in de meest recente periode van drie jaar waarover gegevens beschikbaar zijn, gecorrigeerd voor inflatie. Als de ACM genoodzaakt is de schatting te maken op basis van historische gegevens, acht de ACM een peilperiode van drie jaar het best passend. Door de schatting te baseren op de meest recente drie jaar maakt de ACM gebruik van de meest recente gegevens. Door schattingen te baseren op data van drie jaren wordt voorkomen dat uitschieters in bepaalde jaren een te groot stempel drukken op schattingen. Indien van toepassing houdt de ACM bij het maken van deze schatting rekening met de in paragraaf 7.4 omschreven verbeterplannen en de efficiëntieverbeteringen waarvan is vastgesteld dat deze binnen een redelijke termijn mogelijk zijn.
177. Om bij het schatten van kosten en investeringen op basis van historische gegevens rekening te houden met de inflatie heeft de ACM een inflatieschatting nodig. De ACM stelt de verwachte inflatie gelijk aan het gemiddelde van:
- i) de meest actuele raming van de Nederlandse inflatie van het Centraal Plan Bureau, en
 - ii) de gemiddelde inflatie in de meest recente drie jaar waarover het Centraal Bureau voor de Statistiek definitieve inflatiegegevens heeft gepubliceerd.
178. Bij een onvoldoende onderbouwing van de schatting van de rekenvolumes stelt de ACM de verwachte rekenvolumes vast op basis van de werkelijke volumes in het meest recente jaar waarover gegevens beschikbaar zijn. Van de historische gegevens acht de ACM het meest recente jaar het meest representatief.

6.5 Het achteraf corrigeren van de tarieven in het tarievenbesluit

6.5.1 ACM stelt de vooraf bepaalde toegestane inkomsten achteraf bij met correcties om de werkelijke kosten te vergoeden

179. De tarieven die de ACM vaststelt zijn ter dekking van de werkelijk gemaakte efficiënte kosten. Zoals hierboven omschreven stelt de ACM de tarieven initieel vast op basis van schattingen en herschattingen van de operationele kosten, investeringen en volumes die de systeembeheerders aanleveren, en een schatting en herschatting van de WACC die de ACM zelf maakt. Door gebruik te maken van zo actueel mogelijke informatie waarover systeembeheerders beschikken probeert de ACM verschillen tussen de schattingen en de werkelijke kosten en volumes te beperken.
180. Desondanks zullen er verschillen tussen de schattingen en de werkelijke efficiënte kosten en volumes ontstaan. Om te zorgen dat de systeembeheerder met de tarieven de werkelijk gemaakte kosten kunnen terugverdienen, verwerkt de ACM in het jaarlijkse tarievenbesluit de volgende drie tariefcorrecties:
- i) een correctie voor het verschil tussen de geschatte kosten en de werkelijk gemaakte kosten;
 - ii) een correctie voor het verschil tussen de geschatte rekenvolumes en de werkelijke volumes;
 - iii) een correctie voor evident inefficiënte kosten.
- De ACM omschrijft deze algemene tariefcorrecties die zorgen dat de systeembeheerders gegarandeerd via de tarieven de werkelijke gemaakte efficiënte kosten vergoed krijgen in paragraaf 6.5.2.
181. Naast de algemene tariefcorrecties verwerkt de ACM ook een aantal tariefcorrecties op grond van specifieke wettelijke bepalingen toe in het jaarlijkse tarievenbesluit. De ACM kan bijvoorbeeld specifieke correcties toepassen om inkomsten die systeembeheerders buiten de tarieven om realiseren in mindering te brengen op de tarieven. De ACM past de volgende specifieke tariefcorrectie toe: een eventuele correctie voor de congestie-ontvangsten. De ACM omschrijft deze specifieke tariefcorrecties in paragraaf 6.5.3.
182. De ACM verwerkt tariefcorrecties voor een jaar in beginsel in de tarieven die twee jaar later gelden. Bij het vaststellen van die tarieven beschikt de ACM twee jaar later voor het eerst over de gegevens die nodig zijn om de werkelijke gemaakte kosten en de werkelijke volumes te bepalen. Correcties voor evident inefficiënte kosten verwerkt de ACM ook zo snel mogelijk. Omdat er voor het vaststellen of er sprake is van evident inefficiënte kosten onderzoek nodig is, kan het voorkomen dat deze correctie later in de tijd plaatsvindt.

6.5.2 Algemene tariefcorrecties ten behoeve van de vergoeding van werkelijke efficiënte kosten

183. De ACM corrigeert allereerst voor het verschil tussen de geschatte kosten en de werkelijk gemaakte kosten. De ACM berekent de werkelijke kosten die de systeembeheerder heeft gemaakt op basis van:
- i) de werkelijke operationele kosten en investeringen zoals gerapporteerd in de reguleringsdata;
 - ii) de in dit methodebesluit vastgelegde afschrijvingstermijnen en afschrijvingsmethode;
 - iii) de WACC die de ACM vaststelt op basis van de werkelijke risicovrije rente, de werkelijke rente op schulden en de werkelijke belastingvoet en de werkelijk groei van de GAW ten behoeve van het trapjesmodel.
184. De berekeningen die de ACM gebruikt om de werkelijke kosten en de tariefcorrectie te berekenen zijn opgenomen in bijlage 2 van dit methodebesluit.
185. Met de keuze voor omzetregulering corrigeert de ACM niet alleen voor de verschillen tussen de geschatte kosten en de werkelijke kosten. De ACM corrigeert de tarieven ook voor verschillen tussen de geschatte rekenvolumes en de werkelijke volumes. Als de werkelijke volumes afwijken van de geschatte rekenvolumes, dan wijken de tariefinkomsten die een systeembeheerder heeft gerealiseerd af van de vooraf verwachte tariefinkomsten. Door te corrigeren voor dit verschil tussen de gerealiseerde tariefinkomsten en de verwachte tariefinkomsten garandeert de ACM dat systeembeheerders via de tarieven de werkelijke kosten vergoed krijgen, ongeacht de volumes die zij realiseren.

186. De ACM verwerkt evident inefficiënte kosten, zoals bedoeld in paragraaf 7.4.47.4.4 niet in de tarieven. Evident inefficiënte kosten komen niet in aanmerking voor vergoeding via de tarieven. Wanneer blijkt dat sprake is van evident inefficiënte kosten, corrigeert de ACM de tarieven voor deze evident inefficiënte kosten. Zoals omschreven in randnummer 182 kan deze correctie later in de tijd plaatsvinden.

6.5.3 Specifieke tariefcorrectie: congestie-ontvangsten

187. De ACM houdt bij het vaststellen van de jaarlijkse tarievenbesluit rekening met de opbrengsten die TenneT realiseert uit de veilingen van zone-overschrijdende transportcapaciteit, de zogeheten congestie-ontvangsten.
188. De ACM kan de beschikbare congestie-ontvangsten niet altijd inzetten bij het vaststellen van de tarieven. Artikel 19, tweede lid, Elektriciteitsverordening (EU) 2019/943 schrijft voor dat de congestie-ontvangsten in eerste instantie met voorrang gebruikt moeten worden voor het behalen van specifieke prioritaire doelstellingen. Deze prioritaire doelstellingen zijn, kort samengevat, (a) het garanderen dat de toegewezen capaciteit daadwerkelijk beschikbaar is en (b) het handhaven of vergroten van de zongrensoverschrijdende capaciteit.
189. Wanneer deze prioritaire doelstellingen op adequate wijze zijn gehaald, dan kunnen de resterende congestie-ontvangsten op grond van artikel 19, derde lid Elektriciteitsverordening (EU) 2019/943 gebruikt worden om de tarieven te verlagen.

190. TenneT moet in het tarievenvoorstel een voorstel doen voor de congestie-ontvangsten die na het op adequate wijze behalen van de prioritaire doelstellingen beschikbaar zijn om de tarieven te verlagen. De ACM beoordeelt dit voorstel. Bij deze beoordeling kijkt de ACM ook naar de *Advance communication on the use of congestion income* die TenneT uiterlijk 31 oktober van elk jaar aanlevert bij de ACM. Met dit document informeert TenneT de ACM over de congestie-ontvangsten en de voorgenomen bestedingen daarvan aan de prioritaire doelstellingen in het volgende jaar.

7 Waarborgen voor de efficiëntie van kosten

7.1 Inleiding

191. De ACM hanteert voor de reguleringsperiode 2027-2031 een kostengebaseerde reguleringsmethode met efficiëntiewaarborgen. Met deze nieuwe methode bevordert de ACM de efficiëntie van kosten die systeembeheerders maken door een pakket aan waarborgen te introduceren waarmee de ACM de efficiëntie van het handelen van de systeembeheerders doorlopend monitort, toetst en onderzoekt. Wanneer blijkt dat er mogelijkheden zijn tot efficiëntieverbeteringen, geeft de ACM de systeembeheerder een redelijke termijn waarbinnen hij deze verbeteringen moet realiseren.
192. Als de systeembeheerder ondanks deze waarborgen kosten maakt die de systeembeheerder niet alleen had kunnen, maar ook had moeten voorkomen gelet op de omstandigheden en de beschikbare kennis voorafgaand aan het maken van die kosten, beschouwt de ACM deze kosten als evident inefficiënt. Evident inefficiënte kosten krijgt een systeembeheerder niet vergoed via de tarieven. Voorbeelden van evident inefficiënte kosten zijn kosten als gevolg van het handelen in strijd met geldende wet- en regelgeving, of kosten waarvan duidelijk is dat deze niet bijdragen aan de uitvoering van de wettelijke taken. Van evident inefficiënte kosten is ook sprake wanneer een systeembeheerder nalaat efficiëntieverbeteringen te realiseren waarvan de ACM heeft vastgesteld dat deze binnen een redelijke termijn mogelijk zijn.
193. Het stelsel aan efficiëntiewaarborgen dat de ACM met deze methode introduceert kent twee instrumenten aan de hand waarvan de ACM bij de systeembeheerders op zoek gaat naar mogelijkheden tot efficiëntieverbeteringen. De ACM verkrijgt met i) het toetsen van bedrijfsprocessen en ii) structurele monitoring van kosten(ontwikkelingen) inzicht in bijzonderheden en ontwikkelingen die kunnen duiden op zowel inefficiënties bij een systeembeheerder als *best practices* waar de andere systeembeheerders van kunnen leren. De ACM omschrijft deze instrumenten in paragraaf 7.2 en paragraaf 7.3.
194. Het stelsel van efficiëntiewaarborgen bestaat daarnaast ook uit een onderzoek-en-interventieraamwerk waarbinnen de ACM nader onderzoek doet naar vermeende inefficiënties en overgaat tot interventies. Niet alleen de inzichten die de ACM verkrijgt uit toetsen van processen en monitoring van kosten(ontwikkelingen) kunnen aanleiding zijn om nader onderzoek te doen. Ook signalen die de ACM verkrijgt van marktpartijen of andere toezichthouders kunnen reden zijn om over te gaan tot onderzoek en interventie. De ACM beschrijft het onderzoek-en-interventieraamwerk in paragraaf 7.4.

7.2 Toetsen van bedrijfsvoeringsprocessen

195. De kosten die een systeembeheerder maakt zijn onder andere afhankelijk van de wijze waarop deze systeembeheerder zijn bedrijfsvoeringsprocessen heeft ingericht. Een bedrijfsvoeringsproces is een gestructureerde reeks activiteiten gericht op het bereiken van de doelen van de systeembeheerder. Effectieve en efficiënte bedrijfsvoeringsprocessen dragen bij aan de algehele efficiëntie van de systeembeheerder. Binnen de reguleringsmethode toetst de ACM bedrijfsvoeringsprocessen van de systeembeheerders als waarborg voor efficiëntie.
196. Bij het toetsen van bedrijfsvoeringsprocessen kijkt de ACM zowel naar kernprocessen die algemeen zijn voor elke organisatie, als systeembeheerder-specifieke bedrijfsvoeringsprocessen. Voorbeelden van algemene kernprocessen zijn risicomangement en inkoop- en aanbestedingsprocessen. Ineffectief risicomangement, waarbij grote risico's niet op tijd worden geïdentificeerd en er geen passende mitigerende maatregelen getroffen worden kan bijvoorbeeld zorgen dat systeembeheerders kosten maken die een efficiënte systeembeheerder had voorkomen. Een voorbeeld van een systeembeheerder-specifiek bedrijfsvoeringsproces is het proces voor het realiseren van aansluitingen. Een inefficiënt aansluitproces kan als gevolg hebben dat een systeembeheerder per aansluiting meer tijd en schaarse middelen gebruikt dan noodzakelijk.

197. Met het toetsen van bedrijfsvoeringsprocessen beoordeelt de ACM of (de belangrijkste aspecten van) de bedrijfsvoering van de systeembeheerder efficiënt bijdragen aan het realiseren van de hoofdoelen van de systeembeheerder. Deze beoordeling is context-specifiek en zal afhangen van de omstandigheden van het geval. De nadruk zal met name liggen op bedrijfsvoeringaspecten die substantieel doorwerken op de kosten en de effectiviteit van de systeembeheerder. Voor de procestoetsen kan de ACM verschillende methodes inzetten. De keuze van de methode zal onder meer afhankelijk zijn van het type proces dat getoetst wordt en de gegevens die voor de toetsing beschikbaar zijn. De ACM gebruikt bij de uitvoering van de procestoetsen waar nodig externe expertise, bijvoorbeeld van een consultant of accountant.
198. Om vooraf duidelijkheid te geven waar de ACM aandacht voor heeft bij deze beoordeling, geeft de ACM in paragraaf 7.4.3 een aantal criteria die zij hanteert bij de beoordeling van de systeembeheerders. Bij de beoordeling van bedrijfsvoeringsprocessen zal de ACM vergelijkbare criteria hanteren, waarbij de ACM opmerkt dat de exacte beoordelingscriteria afhankelijk zijn van het soort bedrijfsvoeringsproces dat de ACM toetst. Waar mogelijk zal de ACM bij het concretiseren van de beoordelingscriteria voor specifieke bedrijfsvoeringsprocessen inspiratie opdoen uit bestaande beoordelingskaders en professionele standaarden of normen.
199. De ACM publiceert de uitkomst van een procestoets, en bespreekt de uitkomst met de systeembeheerder. Een procestoets kan een signaal opleveren dat de effectiviteit of efficiëntie van bedrijfsvoeringsprocessen verbeterd kan worden. Hoe de ACM vervolgens omgaat met signalen en verder onderzoek kan doen naar de efficiëntie wordt nader toegelicht in paragraaf 7.4.
200. De ACM toetst de bedrijfsvoeringsprocessen van de systeembeheerders doorlopend. Het is niet haalbaar om alle bedrijfsvoeringsprocessen van de systeembeheerder te toetsen. De ACM brengt daarom een prioritering aan om te selecteren welke bedrijfsvoeringsprocessen zij gaat toetsen. Zo kan de ACM de procestoets zo effectief mogelijk inzetten. Bij het prioriteren van de procestoetsen kijkt de ACM in ieder geval naar het financiële belang van een bedrijfsvoeringsproces en de mate waarin kosten die voortvloeien uit een bedrijfsvoeringsproces beïnvloedbaar zijn.
201. Bij het selecteren van de processen die de ACM in een jaar gaat toetsen, neemt de ACM in ieder geval kernprocessen zoals risicomanagement, aanbestedingen en planning & control in overweging. Daarnaast vraagt de ACM bij de systeembeheerders jaarlijks informatie op over processen om deze mee te nemen in de prioritering. Ook houdt de ACM bij de prioritering rekening met signalen die de ACM ontvangt over de efficiëntie van de systeembeheerders.

7.3 Monitoring van kosten(ontwikkelingen)

202. Naast het toetsen van bedrijfsvoeringsprocessen maakt de ACM gebruik van structurele monitoring van kosten(ontwikkelingen) van systeembeheerders om zicht te houden op de efficiëntie van de systeembeheerders. De ACM houdt met monitoring in de gaten of er onverwachte, onverklaarbare of buitengewone kosten(ontwikkelingen) zijn. Die kunnen namelijk duiden op mogelijkheden tot efficiëntieverbetering door de systeembeheerder of het bestaan van evident inefficiënte kosten. Naar aanleiding van de signalen die monitoring oplevert kan de ACM overgaan tot onderzoek en interventie zoals bedoeld in paragraaf 7.4.
203. Om monitoring een effectieve waarborg te laten zijn, betreft de ACM alle kostensoorten die de systeembeheerders via de tarieven vergoed krijgen. Dit zijn de operationele kosten en de kapitaalkosten. Deze kostensoorten zijn toegelicht in paragraaf 6.2.1. De ACM betreft daarnaast ook specifiek de investeringsuitgaven in de reguleringsperiode 2027-2031 bij monitoring.
204. De ACM monitort in ieder geval de volgende indicatoren en de ontwikkeling daarvan:
 - i) de kosten en investeringsuitgaven;

- ii) de verhouding tussen de kosten en investeringsuitgaven uit onderdeel (i) en relevante (technische) kengetallen, zoals de omvang van het net, het aantal aansluitingen of het volume aan getransporteerde energie;
- iii) een aantal niet-monetaire indicatoren.

Deze verschillende onderdelen van monitoring omschrijft de ACM in paragraaf 7.3.1 tot en met paragraaf 7.3.3. De ACM merkt daarbij op dat zij de ruimte en flexibiliteit behoudt om aanvullende indicatoren te betrekken bij het monitoren. Bijvoorbeeld naar aanleiding van opgedane kennis en ervaring met monitoring. De ACM kan hierdoor tijdig bijsturen indien nieuwe inzichten daar aanleiding toe geven, wat de effectiviteit van monitoring versterkt.

205. De ACM kijkt bij monitoring enerzijds naar de ontwikkeling van de kosten en investeringsuitgaven over tijd per individuele systeembeheerder. Hierdoor is de specifieke context van de systeembeheerder – zoals geografisch gebied – minder bepalend. Anderzijds kijkt de ACM ook naar verschillen tussen systeembeheerders en de ontwikkeling van deze verschillen, met een specifieke aandacht voor trendbreuken of verschuivingen over tijd. Als bijvoorbeeld het verschil in de jaarlijkse onderhoudskosten per km circuit tussen een systeembeheerder en alle andere systeembeheerders ineens sterk toeneemt of afneemt, kan dit reden zijn voor nader onderzoek. Door de nadruk te leggen op deze verschuivingen kan de ACM mogelijk toch relevante inzichten opdoen uit de vergelijking met de distributiesysteembeheerders, ondanks dat deze systeembeheerders andere typen netten (distributienetten) beheren dan de transmissiesysteembeheerder.
206. Een verandering van de omvang van een bepaalde kostenpost over de jaren of in vergelijking met andere systeembeheerders hoeft op zichzelf niet op inefficiënties te wijzen. Keuzes in de bedrijfsvoering gaan vaak over *trade-offs*. Zo kan een systeembeheerder door extra kosten te maken op een bepaalde kostenpost, besparingen op een andere post realiseren. Het op voorhand bepalen en vastleggen van grenswaarden waarboven of waaronder een score op een indicator als signaal wordt aangemerkt, acht de ACM daarom niet wenselijk. De ACM bekijkt de ontwikkelingen op individuele posten in samenhang met de ontwikkelingen op andere posten en betreft de eventuele aanvullende toelichting of context die door de systeembeheerder wordt geschetst bij haar beoordeling. Als onduidelijkheden of opvallendheden blijven bestaan, beschouwt de ACM dit als signaal voor onderzoek en interventie zoals beschreven in paragraaf 7.4. Een score op een indicator leidt dus niet automatisch tot een aanpassing van de toegestane inkomsten van de systeembeheerder.
207. In beginsel maakt de ACM bij het monitoren een vergelijking met de drie voorgaande jaren. De ACM is van oordeel dat een peilperiode van drie jaar enerzijds lang genoeg is om de impact van incidentele schommelingen of eenmalige gebeurtenissen te beperken en daardoor trendmatige ontwikkelingen te kunnen signaleren. Anderzijds is deze periode kort genoeg om mee te bewegen met de actuele ontwikkelingen. De ACM beschikt niet voor alle indicatoren die zij in ieder geval gaat monitoren over realisaties in de jaren 2024 en 2025, omdat de uitvraag van (financiële) gegevens toen nog niet was ingericht op monitoring. Voor een aantal posten wijkt de ACM in de eerste twee jaar van de reguleringsperiode daarom af van het uitgangspunt van een vergelijking ten opzichte van de drie voorgaande jaren. In plaats daarvan wordt in deze gevallen een vergelijking ten opzichte van één of twee peiljaren gemaakt.

7.3.1 Monitoring van kosten en investeringsuitgaven

208. Dit onderdeel van monitoring richt zich op de analyse van de gerealiseerde kosten en investeringsuitgaven. De ACM kijkt binnen dit onderdeel zowel naar de jaarlijkse totale kosten en investeringsuitgaven, als naar de realisaties op individuele kostenposten en activacategorieën. De ACM legt de definities van deze posten vast in de RAR. De ACM focust bij het monitoren op kostenposten en investeringsuitgaven die (in enige mate) beïnvloedbaar zijn en waarbij de grootste bedragen gemoeid zijn. In Tabel 3 is een overzicht opgenomen van de posten die de ACM in ieder geval gaat monitoren.

Tabel 3 Overzicht posten ten behoeve van monitoring ontwikkelingen van kosten en investeringsuitgaven

Operationele kosten	Kapitaalkosten en investeringsuitgaven
Totaal aan algemene operationele kosten	Totaal aan kapitaalkosten
Personeelskosten	Totaal aan investeringsuitgaven ⁵⁶
Materiaalkosten en uitbesteed werk	Toename GAW
Huisvestingskosten	Toename GAW door investeringen in hoogspanningskabels
Advieskosten	Toename GAW door investeringen in platforms
IT-kosten	Desinvesteringen
Amovering/verwijderingskosten	
Verzekeringskosten offshore activa	
Kosten voor onderhoud en oplossen van storingen	
Totale inkoopkosten en gemiddelde inkoopprijs voor netverliezen	

7.3.2 Monitoring van de verhouding tussen kosten, investeringsuitgaven en (technische) kengetallen

209. De ACM acht het essentieel om ook de verhouding tussen de kosten, investeringsuitgaven en relevante (technische) kengetallen te analyseren. Deze verhouding biedt namelijk inzicht in hoe efficiënt middelen worden ingezet om een bepaalde output te bereiken en hoe dit over tijd of tussen systeembeheerders verandert.
210. De ACM construeert de verhouding door de kosten en investeringsuitgaven zoals benoemd in Tabel 3 te delen door (technische) kengetallen. In de eerste kolom van Tabel 4 is een niet uitputtend overzicht opgenomen van dergelijke (technische) kengetallen.

Tabel 4 Overzicht van (technische) kengetallen en niet-monetaire indicatoren ten behoeve van monitoring

(Technische) kengetallen	Niet-monetaire indicatoren
Totale circuitlengte	Volume netverliezen per km circuit
Totaal aantal stations	Volume netverliezen per totaal getransporteerd volume elektriciteit
Gerealiseerd vermogen stations	Aantal stations per km circuit
Gerealiseerde circuitlengte	
Gerealiseerd vermogen platforms	
Getransporteerd volume elektriciteit	

7.3.3 Monitoring van niet-monetaire indicatoren

211. Naast financiële gegevens monitort de ACM ook een aantal niet-monetaire indicatoren. De ACM kijkt hierbij naar gegevens die inzicht geven in de opbouw, inrichting en benutting van het net. Deze gegevens kunnen helpen bij het verklaren van kostenontwikkelingen en verschillen daarin tussen systeembeheerders. In de tweede kolom van Tabel 4 is een niet-uitputtend overzicht opgenomen van dergelijke indicatoren.

⁵⁶ De term investeringsuitgaven in een jaar verwijst naar het totale bedrag aan uitgaven van een netbeheerder om (toekomstige) investeringsprojecten te realiseren. Met de term 'toename GAW' wordt daarentegen in deze tabel enkel die uitgaven bedoeld die voldoen aan de activeringscriteria en daardoor als vaste activa worden opgenomen in de gereguleerde activa-waarde (GAW).

7.4 Onderzoek en interventie

7.4.1 Inleiding

212. Op grond van artikel 18, eerste lid Elektriciteitsverordening (EU) 2019/943 en artikel 3.107, tweede lid Energiewet moeten de tarieven een reflectie zijn van de kosten van de transmissie- of distributiesysteembeheerder voor zover deze kosten efficiënt zijn. De ACM introduceert daarom met de nieuwe kostengebaseerde reguleringsmethode een pakket aan waarborgen. Doel van deze waarborgen is het stimuleren van systeembeheerders om efficiënt te werk gaan en zich te blijven verbeteren.
213. Een belangrijk onderdeel van dit pakket aan waarborgen is het onderzoek-en-interventieraamwerk (hierna: O&I). Binnen O&I doet de ACM onderzoek naar de efficiëntie van de systeembeheerders. Hierbij kijkt de ACM naar operationele kosten en kapitaalkosten. Wanneer blijkt dat een systeembeheerder niet efficiënt is en efficiëntieverbeteringen mogelijk zijn, gaat de ACM over tot interventie. Deze interventies zijn er op gericht dat de systeembeheerders deze efficiëntieverbeteringen doorvoeren en het beschermen van de netgebruiker tegen inefficiënte kosten en/of (bedrijfsvoering)processen. De ACM beschrijft het proces van O&I in paragraaf 7.4.2.
214. De ACM richt zich met O&I op efficiëntieverbetering die de systeembeheerders vanaf het jaar 2027 kunnen realiseren. De ACM trekt binnen O&I geen conclusies over de efficiëntie van kosten die de systeembeheerders hebben gemaakt tijdens reguleringsperiodes tot 2027.
215. Bij de beoordeling of systeembeheerders efficiënt te werk gaan houdt de ACM rekening met alle relevante omstandigheden. De ACM geeft in paragraaf 7.4.3 een kader voor de beoordeling van de efficiëntie van het handelen van een systeembeheer.
216. Niet elke vaststelling van de ACM dat een systeembeheerder efficiënter te werk kan gaan – of achteraf bezien: kon gaan – leidt tot de conclusie dat de systeembeheerder kosten maakt of heeft gemaakt die inefficiënt zijn en als zodanig niet via de tarieven tot vergoeding mogen komen. Er moet bijvoorbeeld een zekere marge zijn voor systeembeheerders om keuzes te maken waarvan op voorhand niet zeker is hoe die uitpakken. Van belang is dat de gemaakte keuzes op basis van de toen beschikbare informatie uitlegbaar en logisch zijn.
217. De ACM zal evident inefficiënte kosten echter niet tot vergoeding laten komen. Kosten zijn in ieder geval evident inefficiënt wanneer de systeembeheerder nalaat de geïdentificeerde efficiëntieverbetering door te voeren. In andere gevallen kan de ACM kosten direct als evident inefficiënt aanmerken. Er is bijvoorbeeld sprake van evident inefficiënte kosten als een systeembeheerder kosten maakt als gevolg van keuzes waarvan duidelijk was dat er een concreet alternatief was dat efficiënter is én geen afbreuk doet aan de goede uitvoering van de wettelijke taken. De ACM zet in paragraaf 7.4.4 verder uiteen wanneer kosten evident inefficiënt zijn.

7.4.2 Het raamwerk voor onderzoek en interventie

218. O&I kent verschillende stappen die gericht zijn op het bevorderen van de efficiëntie van de systeembeheerders. De verschillende stappen zijn onderverdeeld in een onderzoeksfase en een verbeterfase. In beginsel zal de ACM alle stappen van O&I doorlopen totdat de geïdentificeerde efficiëntieverbeteringen zijn gerealiseerd, of de ACM tot de conclusie komt dat er geen mogelijkheden tot efficiëntieverbeteringen beschikbaar zijn.
219. De ACM ontvangt op verschillende manieren signalen over mogelijke efficiëntieverbeteringen. Signalen kunnen volgen uit monitoring en procestoetsing in het kader van deze methode, of buiten deze methode, bijvoorbeeld uit de toetsing van investeringsplannen. Signalen kunnen ook van marktpartijen en andere toezichthouders komen. Een signaal kan aanleiding zijn om te onderzoeken of er een efficiëntieverbetering mogelijk is.

220. Niet elk signaal is aanleiding om te starten met O&I. De ACM neemt het volgende in overweging bij het besluit welke signalen zij verder oppakt:
- i) hoe omvangrijk de vermeende inefficiëntie is waar het signaal over gaat, en wat de potentiële impact is van efficiëntieverbeteringen op de betaalbaarheid op de korte en lange termijn;
 - ii) in hoeverre de vermeende inefficiëntie waar het signaal over gaat raakvlak heeft met de publieke belangen betrouwbaarheid en duurzaamheid;
 - iii) de mate waarin de ACM verwacht doeltreffend op te kunnen treden.
221. Wanneer de ACM een signaal verder onderzoekt, begint de onderzoeksfase. In de onderzoeksfase vraagt de ACM informatie op bij de systeembeheerder en vinden gesprekken met de systeembeheerder plaats over de achtergrond van het signaal en de mogelijke oorzaak van de vermeende inefficiëntie. De uitkomst van de onderzoeksfase kan zijn:
- i) de systeembeheerder heeft aannemelijk gemaakt dat er geen sprake is van inefficiënt handelen;
 - ii) het wordt duidelijk dat de systeembeheerder efficiënter kan werken of dat er sprake is van evident inefficiënte kosten;
 - iii) er is nader onderzoek nodig om te concluderen of efficiëntieverbeteringen mogelijk zijn.
222. Het nader onderzoek kan bestaan uit het opvragen van aanvullende kwantitatieve en kwalitatieve informatie bij de systeembeheerder. De analyse van kwantitatieve informatie kan onder andere inhouden dat de ACM gegevens van de systeembeheerder vergelijkt met een kwantitatief referentiepunt, zoals de gegevens van dezelfde systeembeheerder in het verleden, gegevens van andere systeembeheerders of een industriestandaard. De beschikbaarheid van betrouwbare data is daarbij van belang. De kwalitatieve beoordeling voert de ACM uit op basis van het in paragraaf 7.4.3 geschetste beoordelingskader. De uitkomsten van het onderzoek worden gedeeld met de systeembeheerder.
223. Als de ACM aan het eind van de onderzoeksfase concludeert dat de systeembeheerder efficiënter kan werken, volgt een verbeterfase. Een verbeterfase is niet nodig als de ACM na onderzoek vaststelt dat sprake is van evident inefficiënte kosten. De ACM omschrijft in paragraaf 7.4.4 wat evident inefficiënte kosten zijn.
224. In de verbeterfase stelt de systeembeheerder in overleg met de ACM een verbeterplan op, gericht op het realiseren van de geïdentificeerde efficiëntieverbeteringen binnen een redelijke termijn. De systeembeheerder moet het verbeterplan binnen drie maanden na afronding van de onderzoeksfase ter goedkeuring voorleggen aan de ACM. Op basis van een deugdelijk gemotiveerd verzoek van de systeembeheerder kan de ACM deze termijn verlengen. Dit verzoek om verlenging van de termijn moet het volgende bevatten:
- i) een onderbouwing van de noodzaak om de termijn te verlengen;
 - ii) een procesplanning waarin de systeembeheerder vastlegt binnen welke termijn het verbeterplan wordt opgesteld.
225. De ACM beoordeelt het verbeterplan in ieder geval aan de hand van de volgende elementen:
- i) een analyse van de mogelijkheden tot efficiëntieverbetering. Deze analyse bevat in ieder geval de oorzaak van de geconstateerde inefficiëntie en een uiteenzetting van de onderzochte oplossingsrichtingen;
 - ii) een alternatievenafweging voor de verschillende oplossingsrichtingen;
 - iii) een gemotiveerd plan van aanpak waarmee de systeembeheerder de efficiëntieverbetering realiseert binnen een redelijke termijn;
 - iv) de beoogde (specifieke en meetbare) resultaten van de gekozen oplossingsrichting. Onder de beoogde resultaten valt in ieder geval de beoogde productiviteitsverbetering, kostenbesparing of aanpassingen van bedrijfsvoeringsprocessen;
 - v) de wijze waarop de systeembeheerder halfjaarlijks aan de ACM rapporteert over de voortgang van het verbetertraject.

226. Als de ACM het verbeterplan goedkeurt, gaat de ACM bij het vaststellen van de tarieven in de jaarlijkse tarievenbesluiten uit van (de kosten) uit het verbeterplan. Het is de verantwoordelijkheid van de systeembeheerder om het verbeterplan uit te voeren. De duur van het verbetertraject is gelijk aan de redelijke termijn waarbinnen de systeembeheerder de efficiëntieverbetering moet realiseren, zoals bepaald in het verbeterplan. Wanneer een systeembeheerder het noodzakelijk acht af te wijken van het verbeterplan, dient hij de ACM te verzoeken om in te stemmen met een wijziging van het plan. De ACM zal dan de noodzaak en redelijkheid van de afwijking beoordelen.
227. Als de ACM het verbeterplan niet goedkeurt, krijgt de systeembeheerder de gelegenheid om een aangepast plan in te dienen. De termijn bedraagt twee maanden.
228. Als de ACM ook het aangepaste plan afkeurt, of als de systeembeheerder nalaat binnen drie maanden een verbeterplan op te stellen, dan stelt de ACM op basis van de in het onderzoek geconstateerde inefficiënte zelf vast welke efficiëntieverbeteringen de systeembeheerder moet doorvoeren. Bij het vaststellen van de tarieven in het tarievenbesluit houdt de ACM rekening met deze efficiëntieverbeteringen. De efficiëntieverbeteringen die een systeembeheer moet doorvoeren kan de ACM vaststellen in termen van productiviteitsverbeteringen of kostenbesparingen, of in termen van procesverbeteringen. Om de mogelijke productiviteitsverbeteringen of kostenbesparingen te bepalen, kan de ACM onder andere kijken naar:
- i) specifieke kostenposten die voortvloeien uit het inefficiënt handelen en (volledig) vermijdbaar zijn, zoals de kosten voor risico's die met mitigerende maatregelen voorkomen hadden kunnen worden;
 - ii) de kosten die de systeembeheerder in het verleden heeft gemaakt;
 - iii) de kosten die vergelijkbare systeembeheerders maken en hebben gemaakt;
 - iv) vergelijkbare kosten die andere ondernemingen maken.
229. Om de benodigde verbeteringen van processen te bepalen, kijkt de ACM naar wat zij van een efficiënte systeembeheerder verwacht. Als er bijvoorbeeld sprake is van (ernstige) tekortkoming in de bedrijfsvoeringsprocessen die de ACM niet verwacht van een efficiënte systeembeheerder, kan de ACM vaststellen dat een systeembeheerder deze (ernstige) tekortkomingen moet wegnemen binnen één jaar. De ACM houdt bij het vaststellen van de tarieven in de jaarlijkse tarievenbesluiten rekening met deze efficiëntieverbeteringen die de systeembeheerder moet doorvoeren. Kosten die voortvloeien uit het niet doorvoeren van deze efficiëntieverbeteringen binnen de gestelde termijn beschouwt de ACM als evident inefficiënt.
230. In Tekstvak 1 geeft de ACM aan de hand van een fictief voorbeeld inzicht in de manier waarop zij om kan gaan met een situatie waarin er een duidelijke tekortkoming bestaat in een bedrijfsvoeringsproces en er vanuit de systeembeheerder geen verbeterplan komt dat de ACM kan goedkeuren.

Tekstvak 1 Niet direct informeren over aanpassingen van planningen

Een systeembeheerder maakt gebruik van aannemers om de realisatie van netverzwaringen uit te voeren. Om hun werkzaamheden uit te kunnen voeren, moet de systeembeheerder zorgen dat de aannemers toegang hebben tot de bouwplaats. Ook moet de systeembeheerder zorgen dat de aannemers hun werk veilig kunnen uitvoeren, wat vraagt om het spanningsvrij maken van bepaalde netelementen. Dit vraagt om coördinatie. Hoewel de systeembeheerder zich inspant om de planningen zo vroeg mogelijk definitief vast te leggen, zijn er vaak nog aanpassingen van de planning.

Wanneer een planning aangepast wordt, is niet automatisch ingeregeld dat de aangepaste planning bij de aannemer terecht komt. Het overkomt deze systeembeheerder daardoor met regelmaat dat een aannemer te laat geïnformeerd is over een aangepaste planning, en dat deze daardoor meerkosten maakt die hij op de systeembeheerder kan verhalen. Na afronding van het onderzoek draagt de ACM de systeembeheerder op om binnen drie maanden met een verbeterplan te komen. De systeembeheerder stelt dat het niet mogelijk is om structureel in te regelen dat een aannemer direct geïnformeerd wordt over aanpassingen van de planningen. Deze systeembeheerder stelt een verbeterplan voor waar een structurele aanpak van het

probleem ontbreekt. De ACM constateert dat deze problematiek zich niet voordoet bij andere systeembeheerders; zij hebben in hun processen structureel geborgd dat aannemers direct geïnformeerd worden bij aanpassingen van de planning. De ACM kan dit verbeterplan daarom niet goedkeuren, omdat blijkt dat het structureel aanpakken van dit probleem wel degelijk mogelijk is. Ook het aangepaste verbeterplan dat de systeembeheerder binnen twee maanden na afkeuring van het initiële verbeterplan aanlevert kan de ACM niet goedkeuren.

De ACM stelt daarom vervolgens zelf vast welke efficiëntieverbeteringen de systeembeheerder moet doorvoeren. In deze context is het niet goed mogelijk om vooraf een bepaald bedrag aan haalbare kostenbesparingen vast te stellen. Wat de systeembeheerder kan besparen hangt onder andere af van de hoeveelheid projecten en de omvang van de meerkosten. Voor die gegevens zijn niet direct goede schatters voorhanden. De ACM stelt daarom vast op welke manier de systeembeheerder efficiëntieverbeteringen moet doorvoeren, zoals bedoeld in randnummer 229. In dit geval stelt de ACM vast dat de systeembeheerder moet zorgen dat aannemers direct op de hoogte worden gesteld van aanpassingen van de planning. Deze verbetering moet de systeembeheerder binnen één jaar volledig doorgevoerd hebben.

Steekproefsgewijs vraagt de ACM na dat jaar informatie uit over de meerkosten die aannemers in rekening hebben gebracht bij netverzwaringenprojecten. Wanneer blijkt dat er meerkosten bij de systeembeheerder in rekening zijn gebracht als gevolg van het niet direct informeren over een aanpassing van een planning, dan ontvangt de systeembeheerder voor deze meerkosten geen vergoeding via de tarieven. Van deze kosten wist de systeembeheerder namelijk dat ze vermeden hadden moeten worden door in te regelen dat aannemers bij aanpassingen van plannings direct geïnformeerd worden.

7.4.3 Dit verwacht de ACM van efficiënte systeembeheerders

231. De ACM geeft in dit besluit criteria op basis waarvan zij de efficiëntie van de systeembeheerders beoordeelt. Door vooraf aan te geven wat de ACM van een efficiënte systeembeheerder verwacht, kunnen systeembeheerders daar proactief rekening mee houden. Naast het handelingsperspectief dat de ACM hiermee biedt aan systeembeheerders, geeft de ACM hiermee de netgebruikers en andere partijen handvatten om gericht signalen in te dienen wanneer zij vermoedens hebben dat systeembeheerders inefficiënt kosten maken.
232. Om te bepalen of een systeembeheerder efficiënt handelt, is het nodig om het handelen van deze systeembeheerder te vergelijken met een referentiepunt. Deze vergelijking kan kwantitatief van aard zijn, bijvoorbeeld door een vergelijking te maken van de verhouding tussen kosten en prestaties over de tijd van dezelfde systeembeheerder of tussen verschillende systeembeheerders. Dit soort analyses zijn onderdeel van de monitoring zoals omschreven in paragraaf 7.3 en gangbaar bij het bepalen van de efficiëntie van bedrijven en organisaties, zowel binnen als buiten de tariefregulering.⁵⁷ Dergelijke vergelijkingen geven de ACM bruikbare informatie over de efficiëntie van een systeembeheerder, maar verklaren eventuele gevonden inefficiënties niet altijd. Verdere duiding en verklaring van de uitkomsten kan nodig zijn om de systeembeheerder handelingsperspectief te geven, zodat kostenbesparingen en productiviteitsverbeteringen kunnen worden doorgevoerd, en bedrijfsprocessen kunnen worden aangepast. Dit kan de ACM bijvoorbeeld doen via nader kwalitatief onderzoek. Met kwalitatief onderzoek focust de ACM op het vergelijken van de eigenschappen en kenmerken van bedrijfsvoeringsprocessen, besluiten en handelingen van een systeembeheerder met hetgeen de ACM verwacht van een efficiënte systeembeheerder.
233. Het kan zijn dat de ACM aan de hand van de gesignaleerde tekortkomingen niet direct een conclusie kan trekken over kostenbesparing of productiviteitsverbeteringen, maar concludeert dat deze tekortkomingen

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld ook: Algemene Rekenkamer (2023) [Handleiding Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek](#), 2 oktober 2023.

het risico op inefficiënte kosten bij de systeembeheerder vergroten. In dat geval ligt het voor de hand dat een verbeterplan zoals bedoeld in paragraaf 7.4.2 gaat over het wegnemen van deze tekortkomingen.

234. In algemene termen verwacht de ACM van een efficiënte systeembeheerder dat deze de hoeveelheid middelen die hij inzet om zijn wettelijke taken op een goede manier uit te voeren beperkt en zo effectief mogelijk aanwendt. Enerzijds vraagt dat om een kritische houding van de systeembeheerder ten aanzien van de vraag hoeveel schaarse middelen nodig zijn om zijn wettelijke taken goed en volledig uit te kunnen voeren. Anderzijds vraagt dit ook om een inspanning van de systeembeheerder om de schaarse middelen waarover hij kan beschikken zo productief mogelijk in te zetten.
235. De ACM hanteert vier algemene beoordelingscriteria over efficiënte systeembeheerders en bedrijfsprocessen. Bij het opstellen van deze criteria heeft de ACM zich onder andere gebaseerd op kaders van andere toezichthouders, rapporten en standaarden.⁵⁸ De ACM verwacht dat een efficiënte systeembeheerder aan deze criteria voldoet. Deze vier algemene criteria staan in randnummer 238. Daarnaast hanteert de ACM specifieke criteria voor de beoordeling van de efficiëntie van het inkopen en aanbesteden, de uitvoering van (investerings-)projecten en programma's, en assetmanagement.⁵⁹ Dit zijn onderdelen van de bedrijfsvoering van de systeembeheerder waar de gemaakte keuzes een grote impact kunnen hebben op de efficiëntie (en effectiviteit) van de systeembeheerder op korte en lange termijn. Deze criteria staan in randnummer 239.
236. De beoordelingscriteria die de ACM in dit besluit uiteenzet zijn niet limitatief. De vier algemene beoordelingscriteria en de beoordelingscriteria voor specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering van de systeembeheerder zien op onderwerpen waarvan de ACM op voorhand verwacht dat deze een rol gaan spelen in de beoordeling van de efficiëntie van de systeembeheerder. De beoordeling van de efficiëntie zal in praktijk vaak afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden van het geval. Bij de toepassing van de waarborgen in de praktijk zal de ACM uit de algemene efficiëntienorm verdere concrete criteria afleiden die zijn toegespitst op de specifieke omstandigheden van het geval. Door onderzoeken naar de efficiëntie van een systeembeheerder en de uitkomsten daarvan te publiceren, kunnen systeembeheerders, netgebruikers en andere partijen kennis nemen van de beoordelingscriteria die de ACM toepast.
237. De constatering dat een systeembeheerder niet voldoet aan één van deze criteria leidt niet per definitie tot de conclusie dat er sprake is van inefficiënt handelen. De beoordeling van de efficiëntie van het handelen van de systeembeheerders en van de efficiëntie van de kosten voert de ACM uit op basis van de omstandigheden van het geval. Hoewel de ACM van een efficiënte systeembeheerder bijvoorbeeld verwacht dat deze zich aan *best practices* houdt, kan het onder sommige omstandigheden juist efficiënt zijn om hiervan af te wijken en te experimenteren met een nieuwe en veelbelovende werkwijze.
238. De ACM beoordeelt het handelen van een systeembeheerder onder meer op basis van de volgende vier criteria:
- i) controle en beheersing: de systeembeheerder kent een gedocumenteerde structuur van interne beheersing, met een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De systeembeheerder formuleert concrete en realistische (strategische) doelstellingen, waaronder doelstellingen ten aanzien van efficiënt systeembeheer. Risico's van het niet bereiken van de doelstellingen worden geïdentificeerd en geanalyseerd, en op basis van de risicoanalyse maakt de systeembeheerder onderbouwde keuzes voor beheersmaatregelen. De systeembeheerder beschikt over betrouwbare informatie om het bereiken van de doelstellingen te monitoren, het eigen handelen te evalueren en waar nodig bij te sturen. De systeembeheerder kan op een

⁵⁸ Bij het opstellen van deze vier algemene criteria heeft de ACM onder andere gekeken naar beoordelingskaders van de Algemene Rekenkamer, waaronder het [Beoordelingskader interne beheersing](#) (geraadpleegd op 28 augustus 2025) en het [Beoordelingskader inkoopbeheer](#) (geraadpleegd op 28 augustus 2025), het toezichtkader van De Nederlandse Bank, waaronder de aandacht voor cultuur en gedrag [Gedrag en cultuur in de financiële sector](#) (geraadpleegd op 28 augustus 2025), rapportage van de OESO over het belang van het kiezen van een geschikte aanbestedingsstrategie om efficiënte en effectieve aanbestedingsresultaten te borgen [Procurement strategy in major infrastructure projects](#) en het [COSO internal control framework](#).

⁵⁹ Ook bij het opstellen van deze drie specifieke criteria heeft de ACM naar de bronnen gekeken die genoemd zijn in de voetnoot hierboven.

transparante wijze verantwoording afleggen over de interne beheersing, de risicobeheersmaatregelen, en de manier waarop wordt gestuurd op het behalen van de (strategische) doelstellingen;

- ii) tijdigheid en aanpassingsvermogen: De systeembeheerder spant zich in om toekomstige ontwikkelingen die relevant zijn voor het behalen van de (strategische) doelstellingen inzichtelijk te maken. De systeembeheerder identificeert potentiële kansen en bedreigingen, en draagt zorg dat de organisatie snel en effectief kan reageren op veranderende omstandigheden. De systeembeheerder bereidt zich tijdig voor op potentiële kansen en bedreigingen;
- iii) streven tot efficiëntie: de systeembeheerder heeft het streven tot efficiëntie verankerd in de organisatie, naast de andere publieke belangen die de systeembeheerder moet borgen. De systeembeheerder draagt zorg dat er binnen de organisatie bewustzijn is over het belang van efficiëntie en het vergroten van de productiviteit. De systeembeheerder waarborgt dat het eigen handelen op een gestructureerde manier wordt geëvalueerd en verbeterd. De systeembeheerder hanteert meetbare KPI's voor efficiëntie, en vergelijkt zichzelf waar mogelijk met andere ondernemingen op het gebied van efficiëntie. De systeembeheerder maakt gebruik van *best practices*. *Best practices* zijn methoden en technieken die algemeen erkend worden als de meest efficiënte manier om een bepaald doel te bereiken;
- iv) samenwerking: de systeembeheerder streeft actief samenwerking na wanneer dit bijdraagt aan kostenefficiënt systeembeheer. Hieronder valt zowel samenwerking tussen de systeembeheerders onderling, alsook samenwerking met ketenpartners, marktpartijen en overheden. De systeembeheerder maakt inzichtelijk waar afhankelijkheden bestaan tussen de samenwerking met externe partijen en de efficiënt van zijn systeem. De systeembeheerder zorgt dat er regelmatig contact is met deze externe partijen en stelt waar mogelijk duidelijke, gemeenschappelijke doelstellingen voor. De systeembeheerder deelt relevante informatie tijdig en volledig.

239. Voor het inkopen en aanbesteden, de uitvoering van (investerings)projecten en -programma's en assetmanagement heeft de ACM nadere beoordelingscriteria:

- i) inkopen en aanbesteden: de systeembeheerder stelt duidelijke inkoop- en aanbestedingsprocedures vast en zorgt voor een systeem van interne controle op de naleving van eigen procedures én wet- en regelgeving. De systeembeheerder hanteert een onderbouwde en gedocumenteerde inkoop- en aanbestedingsstrategie. De systeembeheerders draagt zorg om op een gestructureerde manier actuele informatie te verkrijgen in de relevante inkoopmarkten en past de strategie aan op de deze informatie. De systeembeheerders brengt kansen en risico's van belangrijke keuzes rondom de inkoop- en aanbestedingsstrategie in kaart. Denk hierbij onder andere aan keuzes over de maak/koopbeslissing, de scope en eventuele clustering van opdrachten, de contractvorm, de aanbestedingsprocedure en de verdeling van risico's tussen de systeembeheerder en opdrachtnemer;
- ii) uitvoering van (investerings-)projecten en programma's: de systeembeheerder zorgt voor een efficiënte uitvoering van (investerings-)projecten en programma's. De systeembeheerder stelt bij aanvang van (investerings-)projecten en -programma's concrete en realistische doelen vast, waaronder in ieder geval het beoogde resultaat, de geplande datum van afronding en een begroting. De systeembeheerder monitort de voortgang van (investerings-)projecten en programma's. De systeembeheerders zorgt dat afgeronde (investerings-)projecten en programma's op een gestructureerde manier worden geëvalueerd, en dat de resultaten van deze evaluaties worden toegepast in latere (investerings-)projecten en programma's;
- iii) assetmanagement en onderhoud van assets: de systeembeheerder maakt gebruik van een assetmanagementsysteem. De taken en verantwoordelijkheden voor assetmanagement zijn op een duidelijke wijze verdeeld. De systeembeheerder stelt concrete en meetbare doelstellingen voor assetmanagement, en weegt het belang van efficiënt systeembeheer aantoonbaar mee in het vaststellen van deze doelstellingen. De doelstellingen voor assetmanagement moeten aansluiten op de algemene (strategische) doelstellingen. De systeembeheerder waarborgt dat het bedrijfsmiddelenregister volledig en correct is.

240. In Tekstvak 2 hieronder geeft de ACM een fictief voorbeeld om te illustreren op welke manier zij gebruik kan maken van *best practices* in de sector om systeembeheerders gericht op te dragen een verbeterplan in te dienen. Ook is in dit fictieve voorbeeld omschreven wat de consequenties zijn wanneer een systeembeheerder afwijkt van een vastgesteld verbeterplan en er niet in slaagt de geplande efficiëntieverbeteringen binnen de gestelde termijn te implementeren.

Tekstvak 2 Besparen op onderhoudskosten

Een systeembeheerder maakt jaarlijks €10.000.000 kosten aan preventief en correctief onderhoud. Deze systeembeheerder hanteert vaste onderhoudsschema's en voert voor alle netelementen om de tien jaar preventief onderhoud uit. Andere systeembeheerders zijn overgestapt op een vorm van *risk-based asset management*. Deze systeembeheerders houden bij het plannen van onderhoudswerkzaamheden rekening met de faalkans van netelementen en de (maatschappelijke) impact van zulk falen. Zij gebruiken daarbij geavanceerde data-analyses om de kans op falen te voorspellen. Deze systeembeheerders geven aan dat zij jaarlijks structureel 10% aan onderhoudskosten hebben bespaard na de overstap op *risk-based asset management*. Zij zien *risk-based asset management* als een *best practice*.

De ACM constateert dat er door het hanteren van vaste onderhoudsschema's door de systeembeheerder ruimte is voor efficiëntieverbeteringen. De ACM draagt de systeembeheerder op binnen drie maanden te komen met een verbeterplan. Deze systeembeheerder levert een verbeterplan waarin deze systeembeheerder aangeeft in vier jaar over te kunnen stappen op een verbeterde onderhoudsplanning. Daarbij wil deze systeembeheerder ook gebruik maken van *machine learning* om nog accurater te kunnen voorspellen wanneer netelementen toe zijn aan onderhoud. Na vier jaar verwacht deze systeembeheerder €1.000.000 aan jaarlijkse kosten te hebben bespaard, gecorrigeerd voor inflatie. Vier jaar daarna verwacht deze systeembeheerder nog €500.000 extra aan jaarlijkse kosten te hebben bespaard naarmate de systeembeheerder ervaring opdoet met het voorspellen van de noodzaak om onderhoud te plegen. De jaarlijkse onderhoudskosten nemen volgens het verbeterplan dus na vier jaar eerst af tot €9.000.000, om vier jaar daarna verder te zijn teruggelopen tot €8.500.000. De ACM keurt dit verbeterplan goed.

Als deze systeembeheerder na vier jaar slechts €500.000 aan kosten heeft bespaard omdat de systeembeheerder niet is geslaagd de nieuwe onderhoudsplanning volledig toe te passen, maakt de systeembeheerder €500.000 kosten boven het verbeterplan. Van deze kosten wist de systeembeheerder dat ze voorkomen hadden moeten worden. De ACM beschouwt deze kosten daarom als evident inefficiënte kosten die niet via de tarieven vergoed worden.

7.4.4 Evident inefficiënte kosten worden niet vergoed

241. Zoals aangegeven in randnummer 217 worden via de tarieven niet de kosten vergoed waarvan in redelijkheid gezegd kan worden dat de systeembeheerder deze niet alleen had kunnen, maar ook had moeten voorkomen, gelet op de omstandigheden en de beschikbare kennis voorafgaand aan het moment waarop de systeembeheerder deze kosten maakt. Dit zijn evident inefficiënte kosten.
242. In dit randnummer geeft de ACM een niet-limitatieve lijst van kosten die de ACM als evident inefficiënte kosten beschouwt:
- i) kosten die het gevolg zijn van handelen in strijd met geldende wet- en regelgeving;
 - ii) kosten die voortvloeien uit een handelen van de systeembeheerder, waarbij de systeembeheerder wist of redelijkerwijs had moeten weten dat dit handelen zou leiden tot inefficiënte kosten. Hier is in ieder geval sprake van wanneer:
 - a. de systeembeheerder afwijkt van een goedgekeurd verbeterplan zonder instemming van de ACM zoals bedoeld in randnummer 226, en nalaat de vastgelegde efficiëntieverbeteringen te realiseren binnen de redelijke termijn;
 - b. de systeembeheerder er niet in slaagt een goedgekeurd verbeterplan op te stellen, en nalaat de productiviteitsverbeteringen of kostenbesparingen te realiseren waarvan de

- ACM op grond van randnummer 228 heeft vastgesteld dat deze binnen een redelijke termijn te realiseren zijn;
- c. de systeembeheerder er niet in slaagt een goedgekeurd verbeterplan op te stellen, en nalaat de verbetering van de bedrijfsvoeringsprocessen te realiseren waarvan de ACM op grond van randnummer 229 heeft vastgesteld dat deze binnen een redelijke termijn te realiseren zijn;
 - d. de systeembeheerder handelt op een manier waarvan de ACM al eerder te kennen heeft gegeven aan de systeembeheerder dat de ACM deze manier van handelen als inefficiënt beschouwt;
- iii) kosten die voortvloeien uit de onmiskenbare verspilling van middelen. Om te bepalen of er sprake is van een onmiskenbare verspilling van middelen kijkt de ACM onder andere naar:
- a. noodzakelijkheid: ontbreekt er duidelijk een relatie tussen de werkelijk gemaakte kosten en het uitvoeren van de wettelijke taken van de systeembeheerder, en was het ontbreken van deze relatie vooraf kenbaar?
 - b. alternatieven: zijn er concrete en kenbare alternatieven beschikbaar die efficiënter zijn, en niet ten koste gaan van de publieke belangen betrouwbaarheid en duurzaamheid?
 - c. marktconformiteit: zijn er duidelijke afwijkingen tussen de gehanteerde prijzen en voorwaarden, en de prijzen en voorwaarden die in het handelsverkeer gebruikelijk zijn, zonder dat er zulke afwijkingen gerechtvaardigd kunnen worden op grond van een goede uitvoering van de wettelijke taken en het borgen van de publieke belangen betrouwbaarheid en duurzaamheid?
243. Evident inefficiënte kosten worden niet vergoed via de tarieven. De ACM beschrijft in paragraaf 6.4 op welke manier systeembeheerders bij het aanleveren van hun (her)schattingen rekening moeten houden met de efficiëntieverbeteringen die volgen uit O&I. In paragraaf 6.5 stelt de ACM vast op welke manier zij tarieven corrigeert als er evident inefficiënte kosten zijn.
244. In Tekstvak 3 hieronder is ter illustratie een situatie omschreven waar de ACM concludeert dat bepaalde kosten evident inefficiënt zijn en dat deze kosten daarom per direct niet via de tarieven vergoed worden.

Tekstvak 3 Stijgende IT-kosten

De ACM constateert bij monitoring dat alle systeembeheerders te maken hebben met stijgende IT-kosten. Bij één systeembeheerder is de stijging van de IT-kosten uitzonderlijk groot. De ACM doet daarom nader onderzoek naar de IT-kosten bij deze systeembeheerder. Uit het nadere onderzoek trekt de ACM de volgende twee conclusies.

Ten eerste blijkt dat deze systeembeheerder gebruik maakt van verouderde IT-systemen, en steeds meer kosten maakt om problemen die ontstaan door het gebruik van verouderde systemen op te lossen. Het overstappen naar nieuwe IT-systemen vraagt alleen om een investering in tijd en geld. De systeembeheerder heeft hier plannen voor gemaakt, maar stelt deze herhaaldelijk uit. De ACM draagt de systeembeheerder op binnen drie maanden een verbeterplan op te stellen, waarin deze systeembeheerder een plan van aanpak moet opnemen om de efficiëntieverbetereing binnen een redelijke termijn te realiseren.

In het verbeterplan stelt de systeembeheerder voor om de overstap naar een nieuw IT-systeem binnen drie jaar te realiseren. Gedurende de migratie verwacht de systeembeheerder €1.000.000 aan extra kosten te maken. Na een succesvolle overstap verwacht de systeembeheerder op jaarbasis juist €500.000 te besparen, én verwacht de systeembeheerder dat monteurs 5% productiever hun werk kunnen uitvoeren vanwege de geavanceerde automatiseringsmogelijkheden die het nieuwe IT-systeem biedt. De tijd die monteurs kwijt zijn aan administratieve werkzaamheden kan door automatisering fors beperkt worden. De ACM keurt het verbeterplan goed.

Ten tweede blijkt deze systeembeheerder jaarlijks €200.000 te betalen voor een licentie voor software die de systeembeheerder niet meer gebruikt. De licentieovereenkomsten kan de systeembeheerder opzeggen

zonder extra kosten te maken. De kosten die deze systeembeheerder maakt voor de licenties voor software die niet wordt gebruikt zijn evident inefficiënte kosten. Het is duidelijk dat deze kosten inefficiënt zijn, en het is duidelijk welke concrete acties de systeembeheerder moet ondernemen om deze kosten te vermijden: het opzeggen van de licentieovereenkomst. Voor deze evident inefficiënte kosten is geen verbeterfase nodig. De ACM corrigeert de tarieven per direct voor deze evident inefficiënte kosten.

8 Transparantie

8.1 Inleiding

245. De ACM verwacht de komende reguleringsperiode van systeembeheerders extra transparantie over hun kosten, kostenontwikkelingen en de afwegingen die systeembeheerders maken bij keuzes over kosten. Gezien de rol van systeembeheerders als publieke onderneming met bijzondere verantwoordelijkheden en hun monopoliepositie mag op het vlak van navolgbaarheid meer verwacht worden dan van ander type ondernemingen. Deze transparantie komt bovenop al bestaande transparantievereisten buiten de methode waaraan een systeembeheerder moet voldoen.⁶⁰ In aanvulling daarop geeft de ACM zelf transparantie over de toepassing van de nieuwe reguleringsmethode. Deze extra transparantie vanuit de systeembeheerder en vanuit de ACM kan bijdragen aan meer begrip en vertrouwen tussen de systeembeheerders en netgebruikers. Dat is van belang voor de samenwerking ten behoeve van de energietransitie. Bijvoorbeeld het optimaal benutten van de aanwezige netcapaciteit, het efficiënt uitfaseren van gas en het investeren in netuitbreidingen op die plaatsen waar dit voor de maatschappij de meeste toegevoegde waarde heeft.
246. Transparantie is daarnaast van groot belang voor de efficiëntie van het handelen van systeembeheerders en kan daarmee bijdragen aan de betaalbaarheid van de energietransitie. Het afleggen van publieke verantwoording geeft systeembeheerders namelijk een extra stimulans om efficiënte keuzes te maken en daarmee inefficiënte kosten te vermijden. Het geeft netgebruikers bovendien aangrijpingspunten om systeembeheerders te bevragen over de efficiëntie van hun keuzes en systeembeheerders te wijzen op eventuele, mogelijk efficiëntere alternatieven. Meer transparantie kan er bovendien aan bijdragen dat netgebruikers, door meer inzicht in de gemaakte keuzes, zich bewuster worden van de (maatschappelijke) kosten die bepaalde keuzes veroorzaken, en daar rekening mee houden. Transparantie kan dus ook de maatschappelijk efficiëntie van het handelen van netgebruikers bevorderen.

8.2 Transparantie door de ACM

247. De ACM geeft netgebruikers met een jaarlijkse rapportage inzicht in de signalen en de uitgevoerde onderzoeken en interventies in het kader van de toepassing van de methode. Punten die in de rapportage aan bod zullen komen zijn:
- i) het aantal ontvangen relevante signalen;
 - ii) het aantal ontvangen relevante signalen die de ACM heeft onderzocht;
 - iii) hoeveel gesprekken de ACM heeft gevoerd met de systeembeheerder in het kader van onderzoek naar signalen en over de inhoud van deze gesprekken gingen;
 - iv) wat de inhoud is van verbeterplannen van de systeembeheerder.
248. De ACM licht deze rapportage toe in een informatieve sessie in het eerste kwartaal van elk kalenderjaar, met ingang van de nieuwe methode.

8.3 Transparantie door de systeembeheerders

249. De ACM verwacht van de systeembeheerders openheid van zaken op twee vlakken: transparantie over de manier waarop de systeembeheerder de efficiëntie van zijn systeem borgt, en een toelichting op het tarievenvoorstel. Dit gaat om de volgende handelingen:
- i) de systeembeheerder publiceert jaarlijks een publiek toegankelijk en overzichtelijk rapport van de manier waarop de systeembeheerder de efficiëntie van zijn systeem borgt. Denk hierbij aan:
 - a. resultaten aangaande de doelstellingen die de systeembeheerder zelf noemt in bijvoorbeeld jaarplannen;

⁶⁰ Bijvoorbeeld artikel 50 van Elektriciteitsverordening (EU) 2019/943.

- b. resultaten van efficiëntieprogramma's waaronder kostenbeheersingsinitiatieven en productiviteitsverbeteringen;
 - c. resultaten van samenwerking en leerverbanden tussen systeembeheerders;
 - d. wat de systeembeheerder heeft gedaan om systeemverliezen te minimaliseren en wat hiervan het resultaat is;
 - e. de resultaten van geharmoniseerde klanttevredenheidsonderzoeken;
 - f. een vooruitblik met doelstellingen voor het komende jaar of jaren.
- ii) de systeembeheerder organiseert een bijeenkomst waarin hij op navolgbare wijze een toelichting geeft over het tarievenvoorstel. Hij nodigt hiervoor in ieder geval de relevante representatieve organisaties van netgebruikers uit en de ACM. De presentatie van het tarievenvoorstel gecombineerd met een toelichting wordt op een publiek toegankelijke wijze op de website van de systeembeheerder geplaatst. Deze presentatie bevat in ieder geval de informatie die relevant is voor netgebruikers om de totstandkoming en de hoogte van de tarieven te kunnen begrijpen. Denk daarbij aan:
- a. kostenopbouw op basis waarvan toegestane inkomsten en tarieven tot stand komen;
 - b. een overzicht van kostenontwikkelingen van de belangrijkste kostenposten over de afgelopen 3 jaar;
 - c. incidentele wijzigingen in kosten dan wel herschattingen t.o.v. voorgaande jaar, en waarom deze kosten wijzigen;
 - d. een overzicht van de in gebruik genomen investeringen;
 - e. een toelichting over situatie en door systeembeheerders gemaakte kosten rondom netcongestie.

250. Naast het bovenstaande verwacht de ACM van systeembeheerders dat ze zoveel mogelijk tegemoet komen aan de wensen van de netgebruikers door in gesprek te blijven met representatieve organisaties over de onderwerpen in de presentatie.

9 Besluit

Met toepassing van artikel 3.117 en 3.118 Energiewet stelt de Autoriteit Consument en Markt de tariefreguleringsmethode bedoeld in artikel 3.108 Energiewet voor de transmissiesysteembeheerder voor elektriciteit op zee vast voor de periode van 1 januari 2027 tot en met 31 december 2031 overeenkomstig de beschrijving in dit besluit en de bijbehorende bijlagen.

De Autoriteit Consument en Markt maakt dit besluit bekend in de Staatscourant. De Autoriteit Consument en Markt doet een mededeling van het besluit aan alle partijen en publiceert het besluit op de internetpagina van de Autoriteit Consument en Markt.

Den Haag,
Datum: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

Als u belanghebbende bent, kunt u beroep instellen tegen dit besluit. Stuur uw gemotiveerde beroepschrift naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage. Dit moet u doen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit bekend is gemaakt. Meer informatie over de beroepsprocedure vindt u op www.rechtspraak.nl.