

POSTADRES Postbus 2888
3000 CW ROTTERDAM
KANTOORADRES Blaak 31
3011 GA ROTTERDAM
TELEFOON +31 10 224 6730

Per e-mail – ACM-Post@acm.nl

E-MAIL [REDACTED]@loyensloeff.com
INTERNET loyensloeff.com

Autoriteit Consument & Markt
t.a.v. de heer [REDACTED]
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

VAN mr. [REDACTED] – advocaat gemachtigde
REFERENTIE
DATUM 31 mei 2021
UW REFERENTIE ACM/UIT/552087 zaaknummer ACM/19/035346
BETREFT Stedin Netbeheer B.V. en Enduris B.V.: zienswijze op Ontwerp Methodebesluit Regionale Netbeheerders Gas 19 april 2021

Geachte heer [REDACTED],

I INLEIDING

1. Wij treden op als advocaat gemachtigde namens Stedin Netbeheer B.V. en namens Enduris B.V. Deze beide netbeheerders behoren tot de Stedin groep en de beide netbeheerders worden hierna tezamen verder aangeduid als “Stedin”.
2. Namens Stedin dienen wij hierbij een zienswijze in naar aanleiding van het Ontwerp Methodebesluit Regionale Netbeheerders Gas van 19 april 2021 (“OMB”).

II GRONDEN ZIENSWIJZE

II.1 Zienswijze Netbeheer Nederland

3. Netbeheer Nederland heeft ten behoeve van alle regionale netbeheerders een zienswijze ingediend. Die zienswijze wordt door Stedin onderschreven.
4. De regulering door ACM moet Stedin zodanige tariefinkomsten waarborgen, dat Stedin in staat wordt gesteld haar wettelijke taken onafhankelijk uit te voeren. Daarbij wil Stedin beklemtonen, dat de netbeheerders voor een grote opgave staan om het hoofd te bieden

Loyens & Loeff N.V. is gevestigd te Rotterdam en staat ingeschreven in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel onder nr. 24370566. Uitsluitend Loyens & Loeff N.V. geldt als opdrachtnemer. Op haar dienstverlening zijn haar Algemene Voorwaarden van toepassing, waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid en een aanwijzing van de bevoegde rechter is opgenomen. Deze Algemene Voorwaarden zijn te raadplegen via loyensloeff.com. Deze voorwaarden zijn op 1 juli 2009 gedeponneerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nr. 43/2009.

aan de uitdagingen van de energietransitie. De levensvatbaarheid voor de netten van Stedin wordt nu ernstig belemmerd door het reguleringsmodel van ACM.

5. De door ACM gehanteerde methode voor tariefregulering leidt voor Stedin tot tariefopbrengsten die Stedin onvoldoende ruimte bieden om op eigen kracht de noodzakelijke investeringen te kunnen financieren binnen de solvabiliteitseisen. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat Stedin voor het kunnen realiseren van de noodzakelijke netinvesteringen een aanzienlijke aanvullende kapitaalinjectie van haar aandeelhouders heeft moeten vragen.
6. De omstandigheid dat publieke aandeelhouders in de bres moeten springen voor de noodzakelijke kapitaalversterking van de netbeheerder als gevolg van onvoldoende tariefinkomsten van de netbeheerder om zijn wettelijke taken naar behoren te kunnen uitvoeren, toont volgens Stedin en volgens de aandeelhouders van Stedin aan, dat de methode van ACM ondeugdelijk is, en niet beantwoordt aan de door de Europese richtlijn 2009/73 gestelde eis¹ (artikel 41 lid 6 aanhef en sub a), dat de tarieven het mogelijk moeten maken dat de noodzakelijke investeringen in de netten (...) op zodanige wijze worden uitgevoerd dat deze investeringen de levensvatbaarheid van de netten (...) kunnen waarborgen.
7. De omstandigheid dat Stedin het zonder een (aanzienlijke) kapitaalversterking door haar aandeelhouder niet redt om de noodzakelijke netinvesteringen te bekostigen, is er het bewijs van, dat de tariefregulering van ACM de levensvatbaarheid van de netten van Stedin niet kan waarborgen. Dat heeft tot gevolg dat de uitvoering van de wettelijke taken in het gedrang komt. En als de tarieven de levensvatbaarheid van de netinvesteringen niet kunnen waarborgen, dan heeft dat tot gevolg dat Stedin het netbeheer niet adequaat en niet onafhankelijk kan uitvoeren.
8. Naast en in aanvulling op de zienswijze zoals ingebracht door Netbeheer Nederland wenst Stedin hierbij als haar zienswijze nog het volgende in te brengen.

II.2 Kosten invoeding groen gas

9. Stedin onderschrijft het belang dat ACM in het kader van de klimaatdoelstellingen het faciliteren van de invoeding van groen gas wil bevorderen. Dat kan ACM bewerkstelligen,

¹ Vergelijk voor transmissie-systeembeheerders de eis in artikel 41 lid 3 sub d): dat tarieven voor nettoegang een vergoeding omvatten voor neteigenaars, die voorziet in een adequate vergoeding voor netactiva en nieuwe investeringen daarin, mits die op economisch verantwoorde en efficiënte wijze zijn uitgevoerd.

en dat is ook haar taak, door ervoor zorg te dragen dat tarieven voor nettoegang een vergoeding omvatten voor netbeheerders, die voorziet in een adequate vergoeding voor de netactiva en nieuwe investeringen daarin, mits die op economisch verantwoorde en efficiënte wijze zijn uitgevoerd (artikel 41 lid 3 onder d Richtlijn 2009/73/EG).

10. ACM signaleert als een belemmering dat in de zomermaanden er onvoldoende momentaan verbruik is om de invoeding van groen gas te laten plaatsvinden. Hierdoor kan de omvang van groen gas invoeding worden beperkt. Netbeheerders hebben volgens ACM “geen prikkel” om ten behoeve van invoeding van groen gas bijvoorbeeld extra netkoppelingen aan te leggen, waardoor er meer invoeding plaats kan vinden.
11. Stedin wijst erop, dat bij decentrale invoeding van groen gas in de eerste plaats de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten in het geding zijn, en bijgevolg ook de veiligheid en gezondheid van de aangesloten. Eventuele beperkingen die dit voor decentrale invoeding van groen gas met zich mee kunnen brengen, vloeien voort uit deze noodzakelijke veiligheidswaarborgen.
12. De door ACM gesignaleerde beperking van de volumes voor decentrale invoeding in de zomer zijn dan ook niet het gevolg van het ontbreken van “prikkel” voor de netbeheerder om de invoeding van groen gas te faciliteren. Integendeel, het aansluiten van een producent van groen gas behoort tot de reguliere wettelijke taken van de netbeheerder en daar is verder geen aansporing of “prikkel” voor nodig.
13. Met de voorgestelde methode wil ACM een “prikkel” inbouwen die ervoor moet zorgen dat netbeheerders *die bovengemiddelde kosten maken* om invoeding van groen gas te faciliteren daar ook inkomsten voor ontvangen. Het effect van de voorgestelde methode en “prikkel” is, dat netbeheerders *die minder dan gemiddelde* kosten maken om invoeden te faciliteren minder inkomsten ontvangen. En daarbij worden - zonder onderzoek of onderbouwing - door ACM gemiddeld hogere kosten verwacht bij een gemiddeld hoger volume invoeding van groen gas.
14. Stedin heeft in eerder overleg met de ACM er steeds op gewezen en vooropgesteld dat indien zich het geval voordoet dat netbeheerders daadwerkelijk extra kosten moeten maken voor het faciliteren van de invoeding van groen gas, deze extra kosten dan ook steeds duidelijk te identificeren en te bepalen zijn. Het ligt dan ook in de rede dat ACM *eerst* onderzoek instelt naar deze kosten. Voordat ACM daar in het voorgestelde methodebesluit consequenties voor de verdeling van inkomsten aan verbindt, waarbij ACM het oog op deze categorie van kosten voor invoeding van groen gas.

15. Het voorstel van ACM is nu niet gebaseerd op (inzicht in) de daadwerkelijke kosten die zijn verbonden aan de invoeding van groen gas. Terwijl deze kosten, voor zover die er zijn, met onderzoek goed te achterhalen zijn. En zonder onderzoek ontbreekt nu ook het noodzakelijke inzicht of het daadwerkelijk zo is dat bij een toename van het volume van invoeding van groen gas dan ook de kosten voor invoeding voor de netbeheerder navenant zouden toenemen. Want misschien, of eerder waarschijnlijk nemen de kosten voor invoeding juist *niet* navenant toe bij grotere volumes invoeding, omdat grotere volumes invoeding van groen gas in de regel immers zullen worden gefaciliteerd ofwel op een groter netdeel met een hogere aansluitdichtheid ofwel op een hoger netvlak.
16. Het is daarom volgens Stedin niet juist en onacceptabel dat de ACM *geen* onderzoek heeft ingesteld en ook geen onderzoek wil instellen naar de (extra) kosten voor invoeding van groen gas, terwijl deze extra kosten toch duidelijk te identificeren en te bepalen zijn. ACM vindt het doen van onderzoek “niet opportuun” (randnr. 217). Ten onrechte, want zo worden in de ontwerp methode inkomstenconsequenties doorgevoerd die thans volledig op drijfzand berusten.
17. Door ACM wordt (in randnr. 217) geredeneerd dat de kosten voor invoeding van groen gas in de peiljaren niet representatief zouden zijn “voor een situatie waarin netbeheerders moeten investeren om invoeding van groen gas te faciliteren”. Stedin kan die gedachtegang van ACM niet volgen, deze kosten in de peiljaren heeft ACM immers helemaal niet onderzocht, waardoor dit inzicht ontbreekt, zodat de ACM daar nog geen (zinnige) uitspraak over kan doen.
18. En hierbij doet de ACM nog een tweede - eveneens - ongefundeerde vooronderstelling, namelijk dat de voorgestelde gewijzigde methode betrekking zou hebben op een (andere) situatie, waarin netbeheerders (voortaan wel) zouden moeten investeren om invoeding van groen gas te faciliteren. Daarmee impliceert ACM dat de netbeheerders in de peiljaren in een onvergelykbare andere situatie zouden verkeren, waarin de netbeheerders - naar ACM hiermee veronderstelt - niet behoeften te investeren om de invoeding van groen gas te faciliteren.
19. Dat ligt bepaald niet voor de hand, omdat ook in de peiljaren het een wettelijke taak is van de netbeheerders om desgevraagd een producent van groen gas op het net aan te sluiten en om de invoeding van groen gas te faciliteren. Bovendien: ook hiervoor geldt: dat heeft ACM helemaal niet onderzocht, zodat ook daarover een gefundeerd inzicht ontbreekt, zodat ACM ook op dat punt nog geen (zinnige) uitspraak kan doen.

20. Het is volgens Stedin bovendien een heel onwaarschijnlijke vooronderstelling dat er in de peiljaren bij het faciliteren van invoeding van groen gas voor netbeheerders geen sprake was van kosten of investeringen die verband houden met het faciliteren van invoeding van groen gas. En opnieuw: zonder dit te onderzoeken heeft ACM daar geen inzicht in en blijft het een ongefundeerde vooronderstelling. En ook hier gaat ACM uit van een hoogst onwaarschijnlijke gang van zaken alsof na (of wellicht denkt ACM: als gevolg van?) de voorgestelde wijziging van de methode de netbeheerders wat betreft het faciliteren van de invoeding van groen gas in een gewijzigde situatie zullen komen te verkeren. Dat is niet zo, want deze wettelijke taak was er al in de peiljaren en zodoende blijft deze situatie voor netbeheerders dus ongewijzigd.
21. Wanneer ACM het zich zo voorstelt dat deze methode netbeheerders zal bewegen om wel de (ondoelmatige) net investeringen te moeten doen, om in de zomer een hoger volume invoeding van groen gas te faciliteren, terwijl netbeheerders in de peiljaren dergelijke (ondoelmatige) investeringen niet behoeven te doen, dan wordt het ontwerp methode besluit door ACM voor een ander doel gebruikt dan waarvoor de methode moet zijn bestemd.
22. De ACM heeft bij het opstellen van de ontwerp methode immers tot taak ervoor te zorgen dat de tarieven voor nettoegang een vergoeding omvatten voor neteigenaars, die voorziet in een adequate vergoeding voor netactiva en nieuwe investeringen daarin, mits die op economisch verantwoorde en efficiënte wijze zijn uitgevoerd, zie artikel 41 lid 3 onder d Richtlijn 2009/73/EG waarbij artikel 81 Gaswet op dit punt richtlijn conform moet worden uitgelegd en toegepast. Deze bepaling in de richtlijn is bovendien zodanig specifiek en concreet dat van de rechtstreekse werking moet worden uitgegaan.
23. De ontwerp methode van ACM is volgens Stedin niet de plaats om de netbeheerders aanvullende taken op te dragen, zoals het moeten investeren in het net om invoeding groen gas in de zomer te faciliteren (zie randnr. 213 OMB). De aangewezen plek voor het opdragen van een wettelijke taak aan netbeheerders is de Gaswet; dat is een bevoegdheid die niet berust bij ACM, maar bij de wetgever in formele zin.
24. Als ACM meent dat netbeheerders de taak hebben om ten behoeve van invoeding van groen gas bijvoorbeeld extra netkoppelingen aan te leggen, waardoor er in de zomer meer invoeding plaats kan vinden (randnr. 213 OMB) dan kan ACM handhavend optreden als netbeheerders hun wettelijke taak niet naar behoren zouden uitvoeren. Als er voor ACM in de peiljaren geen aanleiding was om op dat punt handhavend op te treden, dan bevreemdt het dat de ACM het thans wel aangewezen vindt om daarin

aanleiding te zien om bij de verdeling van inkomsten daarvoor toch een “prikkel” in te bouwen.

25. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat ACM daartoe een wijziging doorvoert in de tariefstructuur, waarbij een tariefdrager in het leven wordt geroepen ter dekking van een diepe netinvestering om invoeding van meer groen gas in de zomer te faciliteren. Bijvoorbeeld met een bijdrage in de aanlegkosten via het aansluittarief door een producent van groen gas. Dat prikkelt tot doelmatig handelen van producenten van groen gas, met een afweging bij de keuze van de locatie, bij de toepassing van het groene gas, bijvoorbeeld door afzet aan een gebruiker of andere toepassing buiten het gasnet om (zoals transportbrandstof), of met gebruikmaking van (seizoen) opslag in de zomer, of de invoeding in het net met bekostiging van een extra netkoppeling om dat te faciliteren.
26. Hoe dan ook kan ACM met de wijziging van de methode niet een ‘nieuwe’ of ‘extra’ taak of ‘situatie’ in het leven roepen waarbij de netbeheerders voortaan anders dan voorheen in de peiljaren (extra) zouden moeten investeren om invoeding van groen gas te faciliteren.
27. ACM stelt daartoe eenzelfde methodiek voor als bij elektriciteit, en vergelijkt appels aldus met peren om een verondersteld kip-ei issue op te lossen. ACM wil dit doen door met aannames en aan de regulering elektriciteit ontleende modellen, om zo een verondersteld gemiddelde te modelleren en vervolgens ten opzichte van dat gemiddelde geld bij netbeheerders met relatief weinig groen gas weg te halen en meer inkomsten toe te kennen aan netbeheerder met relatief veel groen gas. Want dat is het inkomens effect volgens de werking van de voorgestelde ingreep.
28. ACM gaat hiermee voorbij aan het uitgangspunt van output regulering en aan het feit dat een netbeheerder verder geen invloed heeft op hoeveel groen gas er bij hem ingevoerd wordt, of bij een andere netbeheerder. ACM heeft niet onderzocht en toont ook niet aan welke kosten er gemoeid zijn met meer of minder groen gas invoeding en dat er (ten opzichte van een gemiddelde) meer kosten gemoeid zouden zijn bij meer groen gas invoeding.
29. Tot slot roept Stedin in herinnering dat zij ook in de klankbordgroep en bij herhaling heeft aangegeven, zoals laatstelijk op 15 februari 2021, dat Stedin problemen heeft met de manier waarop de waardering volgens het OMB tot stand komt, wanneer dat niet op daadwerkelijke kosten wordt gebaseerd.
30. Stedin heeft daarbij aangegeven dat zij kan instemmen met de voorgestelde schattingsmethode enkel voor de komende periode met daarbij de toezegging van ACM,

dat ACM gedurende de komende reguleringsperiode gaat onderzoeken, op basis van de realisaties in de komende periode, of de voorgestelde schattingsmethode juist is, en dat ACM daarbij tevens zal onderzoeken of het mogelijk is om de methode te baseren op werkelijke kosten.


31. ACM heeft in eerder overleg toegezegd onderzoek te zullen doen naar de werkelijke kosten voor invoeding van groen gas en te zullen onderzoeken of het mogelijk is om de methode in het vervolg te baseren op de werkelijke kosten. Stedin heeft daar op 15 februari 2021 nogmaals bevestiging op gevraagd. De ACM heeft daarop in de klankbordgroep bevestigd dat zij *voor de volgende reguleringsperiode* opnieuw bekijkt of dit de juiste invulling is².
32. In het OMB-gas ontbreekt nu ten onrechte als onderdeel van het methodebesluit, dat ACM onderzoek zal instellen naar de daadwerkelijke kosten voor invoeding van groen gas en dat ACM vóór de volgende reguleringsperiode opnieuw zal bekijken of de methode op basis van schatting de juiste invulling is. Zoals ACM desgevraagd expliciet heeft toegezegd. Met de opmerkingen (in randnummer 217), dat ACM het onderzoeken van de daadwerkelijke kosten voor invoeding van groen gas nu niet opportuun vindt, lijkt ACM daar nu ten onrechte op terug te komen en daar ten onrechte weer afstand van te nemen.
33. Om haar toezegging gestand te doen zal ACM het onderzoek nu moeten starten door de daadwerkelijke kosten voor de invoeding van groen gas te onderzoeken. Want alleen met het inzicht dat ACM verkrijgt uit onderzoek naar de daadwerkelijke kosten in de eerdere peiljaren en in de jaren van de komende reguleringsperiode kan ACM de noodzakelijke data verkrijgen om tot een gefundeerd oordeel komen of de schattingsmethode de juiste invulling is. En of de veronderstelling dat de peiljaren niet representatief zouden zijn wel klopt. En wat de uitwerking is van de voorgestelde ‘prikkel’ in de komende reguleringsperiode.
34. En het is belangrijk om dit onderwerp nu in het methodebesluit zelf op te nemen zodat het toegezegde onderzoek niet louter vrijblijvend enkel in goede voornemens van ACM zou blijven steken, met als onjuist en onwenselijk gevolg dat ACM, afhankelijk van haar willekeurige “prioritering”, zich er mogelijk niet van wil vergewissen, dat de voorgestelde methode op basis van schattingen niet zou moeten leiden tot een arbitraire verdeling van inkomsten. Deze omissie kan worden verholpen als ACM de expliciete toezegging ook opneemt in het methodebesluit, zoals ACM dat ook heeft toegezegd.

² Zie het verslag van de vijftiengste klankbordgroep bijeenkomst, p.10; [REG2022 vijftiengste klankbordgroepbijeenkomst - Hoofdpuntenverslag \(acm.nl\)](#)

III CONCLUSIE

35. Gelet op het voorgaande verzoekt Stedin de ACM het ontwerpbesluit aan te passen met inachtneming van deze zienswijze. Voor zover de ACM nadere toelichting of informatie behoeft, zal Stedin haar zienswijze gaarne nader toelichten.

Hoogachtend,
Met vriendelijke groet,

Loyens & Loeff N.V.
, advocaat-gemachtigde