

## Besluit Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DJZ/2014/206857\_OV

Zaaknummer: 14.0407.32

Datum: 19 december 2014

**Besluit van de Autoriteit Consument en Markt als bedoeld in artikel 5:52 van de Algemene wet bestuursrecht tot vaststelling van overtredingen en oplegging van boetes op grond van artikel 77i, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Elektriciteitswet 1998 en artikel 60ad, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Gaswet.**

**Pagina  
1/27**

### I. VERLOOP VAN DE PROCEDURE

1. De Directie Energie van de Autoriteit Consument en Markt (hierna ook: ACM) is in het begin van 2013 gestart met een onderzoek naar onder meer een mogelijke overtreding door N.V. Rendo (hierna ook: Rendo) van:
  1. artikel 18a van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet) en artikel 10e van de Gaswet, in samenhang met artikel 2 van het Besluit financieel beheer netbeheerder (hierna: BFBN);
  2. artikel 16, eerste lid, onder h, van de E-wet.
2. In het onderzoek is ook de besloten vennootschap Rendo Beheer B.V. (hierna: Rendo Beheer) betrokken.
3. Op 29 april 2014 is een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) tegen Rendo en Rendo Beheer opgemaakt en verzonden. Dit rapport wordt hierna kortheidshalve aangeduid als het Rapport.
4. Bij brief van 7 mei 2014 is Rendo in de gelegenheid gesteld zowel mondeling als schriftelijk een zienswijze op het Rapport in te dienen.
5. Op 28 mei 2014 heeft Rendo een aantal stukken ingediend die zij van belang acht voor haar mondelinge zienswijze. Op 5 juni 2014 heeft ten kantore van ACM een hoorzitting plaatsgevonden waar Rendo haar zienswijze op het Rapport naar voren heeft gebracht. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 8 juli 2014 aan Rendo is verzonden. Bij brief van 22 juli 2014 heeft Rendo een aantal opmerkingen gemaakt bij het verslag.
6. Bij brieven van 4 juli 2014 en 28 augustus 2014 is ingestemd met het verzoek van Rendo om,

Muzenstraat 41 | 2511 WB Den Haag  
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag  
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55  
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl

## **Besluit Openbaar**

in afwachting van nadere door Rendo in te dienen stukken, de procedure aan te houden, met navenante verlenging van de beslistermijn.

7. Op 8 augustus, 2 september en 29 september 2014 heeft ACM de aangekondigde nadere informatie ontvangen van Rendo.
8. Bij brief van 10 oktober 2014 heeft Rendo gegevens verstrekt over de totale jaaromzet van haar onderneming in 2013.

### **II. BETROKKEN ONDERNEMING**

9. In de onderhavige procedure is de betrokken onderneming N.V. Rendo ('Regionaal Nutsbedrijf voor Zuid Drenthe en Noord Overijssel'). Rendo is aangewezen als netbeheerder als bedoeld in artikel 10, negende lid, van de E-wet en artikel 2, achtste lid, van de Gaswet.

### **III. HET RAPPORT**

10. In het Rapport is vastgesteld:
  1. Rendo heeft niet onverwijld aan ACM gemeld dat zij over 2011 niet voldeed aan de eisen (financiële ratio's) die in het BFBN zijn opgenomen met betrekking tot haar financiële positie en - bijgevolg - evenmin binnen vier weken na die melding een herstelplan opgesteld en aan ACM toegezonden. Dit levert een overtreding op van artikel 18a, vierde lid, van de E-wet en artikel 10e, vierde lid, van de Gaswet.
  2. Rendo heeft haar wettelijke taak om vast te stellen of de meetinrichting, die was geïnstalleerd bij een op haar net aangesloten productie-installatie, geëxploiteerd door Stramproy Green Electricity B.V. (hierna: SGE), geschikt was voor de meting van de elektriciteit die met die productie-installatie werd opgewekt, niet goed en onvolledig uitgevoerd. Dit levert een overtreding op van het bepaalde bij artikel 16, eerste lid, onder h, van de E-wet.

**Besluit  
Openbaar**

**IV. WETTELIJK KADER**

**IV.1 Het onverwijld melden van het niet voldoen aan de ratio's en het indienen van een herstelplan**

11. Artikel 18a van de E-wet en 10e van de Gaswet luiden:<sup>1</sup>
1. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent een goed financieel beheer van de netbeheerder.*
  2. *De in het eerste lid bedoelde regels houden in ieder geval in dat*
    - a. *de netbeheerder voldoet aan bij of krachtens die maatregel gestelde eisen aan zijn kredietwaardigheid waaronder de verhouding tussen vreemd vermogen en totaal vermogen, of dat*
    - b. *de netbeheerder beschikt over een verklaring van een onafhankelijke deskundige ten aanzien van zijn kredietwaardigheid.*
  3. *In de in het eerste lid bedoelde maatregel kunnen tevens*
    - a. *regels worden gesteld omtrent de wijze van berekening van vermogensonderdelen;*
    - b. *eisen worden gesteld met betrekking tot de in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde verklaring en de daar bedoelde deskundige.*
  4. *Indien de netbeheerder niet voldoet aan de regels, bedoeld in het eerste lid:*
    - a. *stelt de netbeheerder de Autoriteit Consument en Markt hiervan onverwijld schriftelijk op de hoogte,*
    - b. *stelt de netbeheerder binnen vier weken na de melding een herstelplan op waarin wordt beschreven op welke wijze hij het financieel beheer gaat verbeteren en zendt hij dit plan aan de Autoriteit Consument en Markt, en*
    - c. *keert de netbeheerder geen dividend uit aan zijn aandeelhouders.*
  5. *De Autoriteit Consument en Markt kan de netbeheerder aanwijzingen geven met betrekking tot de verbetering van het financieel beheer.*

**3/27**

---

<sup>1</sup> Zie de Wet van 23 november 2006, Stb. 2006, 614, zoals gewijzigd bij Wet van 1 juli 2011, Staatsblad 2010, 810, in werking getreden op 1 juli 2011. Nadien is bij Wet van 28 februari 2013, Stb. 2013, 102, in werking getreden op 1 april 2013, nog slechts de zinsnede «raad van bestuur van de mededingingsautoriteit» telkens vervangen door: Autoriteit Consument en Markt.

## Besluit Openbaar

### 12. Artikel 2 van het BFBN luidt:<sup>2</sup>

1. *De netbeheerder voldoet aan de volgende eisen:*
  - a. *het bedrijfsresultaat voor rente en belasting gedeeld door de bruto rentelasten bedraagt ten minste 1,7;*
  - b. *de som van de netto winst uit gewone bedrijfsuitoefening, afschrijvingen, amortisatie, latente belastingen, overige kostenposten waarvoor geen kasgeld noodzakelijk is en bruto rentelasten gedeeld door de bruto rentelasten bedraagt ten minste 2,5;*
  - c. *de som van de netto winst uit gewone bedrijfsuitoefening, afschrijvingen, amortisatie, latente belastingen en overige kostenposten waarvoor geen kasgeld noodzakelijk is gedeeld door de totale schuld bedraagt ten minste 0,11;*
  - d. *de totale schuld gedeeld door de som van de totale schuld en het eigen vermogen inclusief minderheidsbelangen en preferente aandelen is maximaal 0,7.*
2. *Bij het voldoen aan de in het eerste lid bedoelde eisen, worden in de berekening opgenomen de financiële verplichtingen van tot de groep behorende rechtspersonen en vennootschappen die ten laste kunnen komen van de tot de groep behorende netbeheerder.*
3. *Het eerste lid is niet van toepassing indien door een erkend kredietbeoordelingsbureau aan de netbeheerder een kredietkwaliteitstrap investeringswaardig is toegekend.*

### 13. Artikel 3 van het BFBN luidt:<sup>3</sup>

*De netbeheerder voegt jaarlijks bij zijn afzonderlijke boekhouding, bedoeld in artikel 32 van de Gaswet en artikel 43 van de Elektriciteitswet 1998:*

- a. *een overzicht waaruit blijkt dat de netbeheerder voldoet aan de in artikel 2, eerste lid, gestelde eisen, of*
- b. *een verklaring waaruit blijkt dat door een erkend kredietbeoordelingsbureau aan de netbeheerder een kredietkwaliteitstrap investeringswaardig is toegekend als bedoeld in artikel 2, derde lid.*

4/27

---

<sup>2</sup> Zie Besluit van 22 augustus 2008, Staatsblad 2008, 330.

<sup>3</sup> Idem.

**Besluit  
Openbaar**

**IV.2 Het geschikt verklaren van de meetinrichting**

14. Artikel 16 van de E-wet luidde ten tijde van belang:

1. *De netbeheerder heeft in het kader van het beheer van de netten in het voor hem krachtens artikel 36 of 37 vastgestelde gebied tot taak:*

*(...)*

*h. op verzoek van een producent vast te stellen of diens productie-installatie geschikt is voor de opwekking van duurzame elektriciteit dan wel of sprake is van een installatie voor warmtekrachtkoppeling met een bij ministeriële regeling vast te stellen mate van reductie van de uitstoot van kooldioxide dan wel of sprake is van een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, alsmede of de meetinrichting geschikt is voor de meting van de elektriciteit die met de productie-installatie wordt opgewekt en op een net of een installatie ingevoed.*

*i. de hoeveelheid elektriciteit te meten die afkomstig is van een productie-installatie voor duurzame elektriciteit of klimaatneutrale elektriciteit of van een installatie voor warmtekrachtkoppeling.*

*(...)*

15. Artikel 16a van de E-wet luidde ten tijde van belang:

1. *Het is anderen dan de desbetreffende netbeheerder verboden een taak uit te voeren als bedoeld in artikel 16, eerste of tweede lid, behoudens voor zover het betreft het meten van elektriciteit, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel i.*

2. *Degene, niet zijnde een netbeheerder, die bij een afnemer de meting van van het net afgenomen en verbruikte of opgewekte en op het net ingevoede elektriciteit verricht, deelt de daarmee verkregen meetgegevens mee aan de desbetreffende afnemer en aan de netbeheerder op wiens net de afnemer is aangesloten.*

*(...)*

16. Artikel 31 van de E-wet luidt, voor zover hier van belang:

1. *Met inachtneming van de in artikel 26b bedoelde regels zenden de gezamenlijke netbeheerders aan de Autoriteit Consument en Markt een voorstel voor de door hen jegens afnemers te hanteren voorwaarden met betrekking tot:*

*a. de wijze waarop netbeheerders en afnemers alsmede netbeheerders zich jegens elkaar gedragen ten aanzien van het in werking hebben van de netten, het voorzien van een aansluiting op het net en het uitvoeren van transport van elektriciteit over het net,*

**5/27**

## Besluit Openbaar

6/27

b. *de wijze waarop netbeheerders en afnemers alsmede netbeheerders zich jegens elkaar gedragen ten aanzien van het meten van gegevens betreffende het transport van elektriciteit en de uitwisseling van meetgegevens,*

*(...)*

9. *Onze Minister kan, in aanvulling op de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, en voor zover dit onderwerp geen regeling vindt in het bepaalde bij of krachtens artikel 72m, nadere regels stellen over:*

*a. de vaststelling, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel h;*

*b. het meten, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel i, en artikel 16a, tweede lid;*

*(...)*

17. Artikel 36, eerste lid, E-wet luidt, voor zover hier van belang:

1. *De Autoriteit Consument en Markt stelt de tariefstructuren en voorwaarden vast met inachtneming van:*

*a. het voorstel van de gezamenlijke netbeheerders als bedoeld in artikel 27, 31 of 32 en de resultaten van het overleg, bedoeld in artikel 33, eerste lid,*

*b. het belang van het betrouwbaar, duurzaam, doelmatig en milieuhygiënisch verantwoord functioneren van de elektriciteitsvoorziening,*

*c. het belang van de bevordering van de ontwikkeling van het handelsverkeer op de elektriciteitsmarkt,*

*d. het belang van de bevordering van het doelmatig handelen van afnemers en*

*e. het belang van een goede kwaliteit van de dienstverlening van netbeheerders, en*

*f. het belang van een objectieve, transparante en niet discriminatoire handhaving van de energiebalans op een wijze die de kosten weerspiegelt, en*

*g. de in artikel 26b bedoelde regels.*

18. Artikel 2 van de Regeling garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit<sup>4</sup> luidt, voor zover hier van belang:

1. *Een in Nederland gevestigde producent van duurzame elektriciteit verzoekt de netbeheerder iedere vijf jaar de vaststelling, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel h, van de wet, te verrichten, met gebruikmaking van het origineel van een ondertekend formulier, dat is opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage 2. (...)*

---

<sup>4</sup> Regeling garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit, Stcrt. 15 december 2003, nr. 242, p. 18, zoals nadien gewijzigd (gebaseerd op onder meer artikel 31, negende lid, van de E-wet).

## Besluit Openbaar

7/27

5. *Ten behoeve van de vaststelling stelt de netbeheerder een administratief onderzoek in. In aanvulling op het administratief onderzoek en ter verificatie van de in het formulier opgenomen gegevens kan de netbeheerder de productie-installatie ter plekke onderzoeken.*
6. *De netbeheerder deelt het resultaat van de vaststelling binnen vier weken na ontvangst van het verzoek, bedoeld in het eerste lid, mee aan de producent en aan de garantiebeheerinstantie.*

19. Artikel 2.9.3 van de op grond van artikel 31 juncto 36 van de E-wet vastgestelde Netcode, luidde ten tijde van belang:

- 2.9.3 De netbeheerder die een verzoek ontvangt zoals bedoeld in artikel 16, lid 1 sub h van de Wet:*
- a. stelt vast of de aanwezige productie-installatie geschikt is om duurzame elektriciteit te produceren dan wel of dat een installatie voor warmtekrachtkoppeling is;*
  - b. stelt vast of een geschikte meetinrichting aanwezig is;*
  - c. meldt, met inachtneming van de termijn bedoeld in artikel 2, lid 3 van de Regeling garanties van oorsprong, respectievelijk in artikel 2, lid 4 van de Regeling certificaten warmtekrachtkoppeling aan de groen- of wkk-producent en aan de netbeheerder van het landelijk hoogspanningsnet of het verzoek van de groen- of wkk-producent zoals bedoeld in artikel 16, lid 1 sub h van de Wet is gehonoreerd;*

### V. FEITEN EN OMSTANDIGHEDEN

20. In dit hoofdstuk zet ACM haar feitelijke bevindingen op grond van het onderliggende dossier, gezien het Rapport en de ingebrachte zienswijze uiteen.

#### V.1 Het niet onverwijld melden van het niet voldoen aan de ratio's

21. Bij brief van 24 oktober 2012 heeft ACM in het kader van het toezicht op de naleving van onder meer artikel 2, eerste lid, van het BFBN aan Rendo verzocht om toezending van één van de documenten als bedoeld in artikel 3 van het BFBN.<sup>5</sup>
22. Bij brief van 7 november 2012<sup>6</sup> heeft Rendo het gevraagde document overgelegd. In dit document, ingevuld op 6 november 2012, heeft Rendo aangegeven dat de waarde van de ratio

---

<sup>5</sup> Dossierstuk 1, kenmerk 103870/5.B495, PV 2013205551.

## Besluit Openbaar

bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, BFBN, over geheel 2011/per 31 december 2011 1,7 bedroeg en de waarde van de ratio bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder c, BFBN, 5.1%. In de brief heeft Rendo opgemerkt :

*“Door de afwikkeling van een claim van de Belastingdienst, ten aanzien van de fiscale behandeling van de herfinanciering van de schuld Bank Nederlandse Gemeenten in 2001 en de financiële gevolgen hiervan in latere jaren (zie noot 20 van de jaarrekening), voldoen twee van de ratio’s niet aan de eisen. Gezien het eenmalige karakter van deze gebeurtenis heeft RENDO geen reden om aan te nemen dat de ratio’s voor 2012 niet zullen voldoen.”*

8/27

23. Bij de brief is voorts de (niet-geconsolideerde) afzonderlijke jaarrekening van Rendo over het boekjaar 2011 gevoegd, die door de accountant is goedgekeurd op 30 maart 2012. In noot 20 van de jaarrekening is onder ‘Belastingen resultaat uit gewone bedrijfsuitoefening’ in 2011 een reservering belastingclaim opgenomen van € 5,7 miljoen.

### V.2 Het geschikt verklaren van de meetinrichting

24. Rendo heeft op 13 april 2010 in opdracht van Rendo Beheer bij SGE een meetinrichting geïnstalleerd ten behoeve van de meting van duurzaam opgewekte elektriciteit door de biomassacentrale van SGE (de generatormeting).<sup>7</sup>
25. SGE heeft Rendo op 19 januari 2010 verzocht de vaststelling als bedoeld in artikel 16, lid 1, onder h, van de E-wet uit te voeren. Rendo heeft deze na interne administratieve beoordeling goedgekeurd en doorgezonden naar CertiQ B.V.<sup>8</sup> Hiertoe heeft Rendo verklaard dat op basis van de meting van de opwek en teruglevering op 8 juli 2010 het verzoek tot vaststelling digitaal is goedgekeurd. CertiQ B.V. heeft naar aanleiding van een vraag hierover van ACM op 28 oktober 2013 aangegeven dat dit verzoek tot vaststelling door Rendo in het CertiQ systeem digitaal is goedgekeurd met als ingangsdatum 1 februari 2010 en voor een vermogen van 2,65 MW.<sup>9</sup>
26. Rendo heeft bij de beoordeling gekeken naar de juistheid van de gegevens van de producent en de plaats van de meetinrichting in de installatie en heeft daarbij de technische tekeningen en schema’s beoordeeld. Tevens heeft Rendo op 30 maart 2010 een visuele controle

---

<sup>6</sup> Dossierstuk 2, kenmerk 103870/8 en 104379/50, PV 2012104772.

<sup>7</sup> Randnummers 85-86 van het Rapport en dossierstuk 11, PV 2013304680.

<sup>8</sup> Randnummers 87 en 88 van het Rapport en dossierstuk 8, PV 2013102771.

<sup>9</sup> Randnummers 108-109 van het Rapport en dossierstukken 11 en 20, PV 2013304680 en PV 2013304784.



## Besluit Openbaar

9/27

uitgevoerd ten behoeve van het verzoek tot vaststelling.<sup>10</sup> Rendo heeft verklaard dat de generatormeting is op te delen in een primair deel en een secundair deel en dat zij op basis van tekeningen het primaire gedeelte, bestaande uit stroom- en spanningstransformatoren, heeft gecontroleerd. Zij heeft daarbij aangegeven dat het primaire deel volgens haar onder de verantwoordelijkheid van de netbeheerder valt en dat het secundaire deel -de meter zelf- volgens haar onder de verantwoordelijkheid van de meetverantwoordelijke valt. Volgens Rendo wordt bij de keuring van de geschiktheid van de productie-installatie de meetinrichting nog niet gekeurd.<sup>11</sup>

27. Op basis van deze verklaringen wordt in het onderzoeksrapport vastgesteld dat Rendo heeft beoordeeld of de generatormeting wordt gevoed met duurzaam opgewekte elektriciteit van de productie-installatie, maar niet volledig heeft beoordeeld of de meetinrichting geschikt was voor de meting.<sup>12</sup>
28. Rendo heeft verklaard dat in de tekening van de generatormeting een spanning van 6,3 kV staat vermeld en dat dit op 30 maart 2010 in de definitieve stukken ook stond vermeld, evenals in de stukken die zij aan de meetverantwoordelijke heeft overgedragen.<sup>13</sup>
29. Op 31 maart 2010 heeft de meetverantwoordelijke, Rendo Beheer, de generatormeter geparametreerd op een 10 kV niveau. Daarbij heeft de betreffende werknemer verklaard dat hij niet kan bevestigen dat hij de betreffende tekeningen heeft gehad en dat hij onvoldoende gefocust is geweest op het feit dat het om een 6,3 kV-installatie zou kunnen gaan, omdat dit in het Rendo-net nooit voor zou komen. Hij verklaarde voorts dat als gevolg van de foutieve parametring de meter 37% teveel aangaf. Ten slotte verklaarde hij dat hij bij de parametring de procedure daarvoor heeft gevolgd en dat in de procedure niet is vastgelegd dat zijn parametring nog wordt gecontroleerd.<sup>14</sup>
30. Rendo heeft verklaard dat bij onderzoek bij SGE op 26 maart 2013 is geconstateerd dat de configuratie van de opwekmeters niet juist was. De huidige directeur van N.V. Rendo Holding heeft verklaard dat hij direct na deze constatering heeft gezegd dat het gemeld moest worden. Uit informatie van CertiQ B.V. blijkt dat Rendo eind maart 2013 correcties op de meetwaarden

---

<sup>10</sup> Randnummer 89 van het Rapport en dossierstuk 11, PV 2013304680.

<sup>11</sup> Randnummers 91-95 van het Rapport en dossierstuk 12, PV 2013205543.

<sup>12</sup> Randnummer 96 van het Rapport.

<sup>13</sup> Randnummers 98-99 van het Rapport en dossierstukken 11 en 12, PV 2013304680 en PV 2013205543.

<sup>14</sup> Randnummers 102-105 van het Rapport en dossierstukken 11 en 15, PV 2013304680 en PV 2013205546.

## Besluit Openbaar

heeft doorgegeven, waarbij de meetwaarden van SGE over 2010, 2011 en 2012 fors naar beneden zijn bijgesteld.<sup>15</sup>

31. Op 10 april 2013 hebben AgentschapNL (thans de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, ROV) en CertiQ B.V. aan ACM gemeld dat Rendo mogelijk onjuiste meetgegevens van de productie van elektriciteit door de productie-installatie van een biomassacentrale te Steenwijk aan CertiQ B.V. zou hebben doorgegeven.<sup>16</sup>
32. Volgens Rendo voldoen de meters met betrekking tot de gevraagde nauwkeurigheid technisch gezien, is de meter die is geplaatst geschikt, maar alleen verkeerd geparametreerd, en voldoen de procedures op zich.<sup>17</sup>
33. ACM stelt op basis van voorgaande randnummers vast dat Rendo op 8 juli 2010 het verzoek tot vaststelling van de geschiktheid van de meetinrichting (de generatormeting) van SGE heeft goedgekeurd, terwijl zij slechts op basis van tekeningen het primaire gedeelte van de generatormeting heeft gecontroleerd, hetgeen inhoudt dat wordt gecontroleerd of de stroom- en spanningstransformatoren op de goede plek zitten in de installatie. Het tweede gedeelte van de generatormeting – de meter zelf – heeft Rendo niet gecontroleerd. Zij heeft dan ook niet onderkend dat Rendo Beheer de generatormeter op een onjuist niveau heeft geparametreerd.

10/27

## VI. JURIDISCHE BEOORDELING

### VI.1 Het niet onverwijld melden van het niet voldoen aan de ratio's

34. Op grond van de feiten vermeld in de randnummers 22 en 23 hiervóór, stelt ACM vast dat Rendo in 2011 niet voldeed aan de bij artikel 2, eerste lid, onder b en c, van het BFBN gestelde eisen aan haar kredietwaardigheid. Immers, Rendo geeft in haar brief van 7 november 2012 aan dat de waarde van deze ratio's over geheel 2011/per 31 december 2011 1,7 onderscheidenlijk 0,051 bedroeg en daarmee lag onder de norm van onderscheidenlijk 2,5 en 0,11. Voorts heeft Rendo ACM niet onverwijld schriftelijk op de hoogte gesteld van het niet

---

<sup>15</sup> Randnummers 110-112 van het Rapport en dossierstukken 11, 22 en 6, PV 2013304680, PV 2013206115 en PV 2013403192.

<sup>16</sup> Randnummers 4, 5, 42 en 82-84 van het Rapport en de daarin genoemde verwijzingen naar de betreffende meldingen.

<sup>17</sup> Randnummers 113-114 van het Rapport en dossierstukken 11, 16 en 22, PV 2013304680, PV 2013205545 en PV 2013206115.

## Besluit Openbaar

11/27

voldoen aan deze eisen. ACM is van oordeel dat Rendo in ieder geval op 30 maart 2012, toen de accountant de afzonderlijke jaarrekening van Rendo over het boekjaar 2011 heeft goedgekeurd, had kunnen vaststellen dat zij niet aan voormelde eisen voldeed. Zij heeft dat echter eerst op 7 november 2012 aan ACM gemeld.

35. In haar zienswijze brengt Rendo in de eerste plaats naar voren dat niet uit de E-wet, de Gaswet of het BFBN volgt dat de ratio's over een kalenderjaar moeten worden berekend. Voorts zou ACM er volgens Rendo ten onrechte van uitgaan dat de ratio's uit het BFBN gelden als permanente vereisten aan de financiële positie van de netbeheerder, zeker waar de ratio's, zoals hier in geding, zien op stroomgrootheden en niet op de vermogenspositie van de netbeheerder.
36. Dienaangaande overweegt ACM als volgt. Uit de geschiedenis van totstandkoming van de artikelen 18a van de E-wet en 10e van de Gaswet blijkt wel degelijk dat de vermogenspositie van netbeheerders zodanig moet zijn dat te allen tijde aan de eisen wordt voldaan. Bij die eisen had de wetgever het oog op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen eisen aan de kredietwaardigheid van de netbeheerder.<sup>18</sup> Nu het wel degelijk om permanente eisen gaat, had Rendo in ieder geval op 30 maart 2012, toen de jaarrekening is goedgekeurd, kunnen en moeten vaststellen dat zij niet aan de eisen voldeed en daarvan onverwijld melding moeten doen aan ACM.
37. Vervolgens stelt Rendo in haar zienswijze dat alvorens te beoordelen of Rendo al dan niet voldaan heeft aan de verplichting tot het onverwijld melden dat zij niet voldoet aan een of meer ratio's, vastgesteld dient te worden of Rendo inderdaad niet heeft voldaan aan de vier financiële ratio's.
38. Rendo stelt namelijk dat zij in tegenstelling tot hetgeen zij eerder bij brief van 7 november 2012 heeft medegedeeld, wel voldoet aan de financiële ratio's. Bij nader inzien interpreteert Rendo beide ratio's zo dat de zinsnede "waarvoor geen kasgeld nodig is" niet alleen betrekking heeft op "overige kostenposten", maar ook op de overige posten waaronder "latente belastingen". Volgens Rendo heeft een onderneming voor latente belastingen geen kasgeld nodig en stelt Rendo dat de post "belastingenschuld" niet meeweegt bij het bepalen van de ratio's, in welk geval Rendo wel zou hebben voldaan aan de ratio's.
39. ACM verstaat het betoog van N.V. Rendo, kort gezegd, zo dat aangezien voor de post latente belasting geen kasgeld nodig is, de "belastingenschuld" wel verdisconteerd wordt bij het bepalen

---

<sup>18</sup> Zie Tweede Kamer, 2005-2006, 30 212, nr. 18, p. 14 en 13.

## Besluit Openbaar

12/27

van de ratio's. Zo bezien, zou Rendo wel hebben voldaan aan de ratio's.

40. Dit argument van Rendo treft geen doel. ACM is van oordeel dat zij op juiste gronden heeft vastgesteld dat Rendo niet aan de twee voormelde ratio's heeft voldaan. Het BFBN spreekt uitsluitend van latente belastingen. ACM is van oordeel dat het bedrag van 5,7 miljoen EUR niet onder het begrip "latente belastingen" kan worden begrepen, aangezien het om een belastingaanslag/aangifte gaat waaruit (op korte termijn) een financiële verplichting jegens de Belastingdienst ontstaat.
41. Het voor juist aannemen van het betoog van Rendo komt er op neer dat een (toekomstige) belastingschuld in feite geen gevolgen heeft voor de hoogte van de ratio's. Een verlaging van de post "netto winst uit gewone bedrijfsuitoefening" zou op deze wijze gecompenseerd worden door een gelijke verhoging van de post "overige kostenposten waarvoor geen kasgeld noodzakelijk is". Deze uitleg door Rendo past niet binnen de bedoeling van de wetgever. De wetgever heeft een adequaat financieel netbeheer namelijk van groot belang gevonden en heeft het om die reden wenselijk geacht nadere eisen te stellen aan de financiële positie van de netbeheerder, die in ieder geval betrekking hebben op de kredietwaardigheid van de netbeheerder.<sup>19</sup> Deze eisen zijn neergelegd in artikel 2, lid 1, van het BFBN. Naar het oordeel van ACM betreft het hier derhalve een verplichting een zekere financiële buffer te hebben. Een belastingschuld van 5,7 miljoen euro vermindert die financiële buffer en kan, anders dan Rendo stelt, niet buiten beschouwing blijven bij het bepalen van de ratio's.
42. ACM concludeert dat Rendo niet onverwijld nadat zij had kunnen en moeten vaststellen dat zij niet voldeed aan de bij artikel 2, eerste lid, onder b en c, van het BFBN gestelde eisen aan haar kredietwaardigheid, ACM daarvan schriftelijk op de hoogte heeft gebracht. Daarmee heeft Rendo artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder a, E-wet en artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder a, Gaswet overtreden.

### VI.2 Indienen herstelplan

43. Artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder b, van de E-wet en artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder b, van de Gaswet houden de verplichting in om binnen vier weken na de melding dat niet is voldaan aan een of meerdere financiële ratio's een herstelplan in te dienen.
44. In het Rapport is vastgesteld dat Rendo niet binnen vier weken nadat zij aan ACM had gemeld dat zij niet voldeed aan twee van de vier eisen aan haar kredietwaardigheid bedoeld in artikel

---

<sup>19</sup> Zie Tweede Kamer, 2005-2006, 30 212, nr. 18, p. 13.

## Besluit Openbaar

13/27

2, eerste lid, BFBN, een herstelplan heeft opgesteld en aan ACM heeft gezonden. Daarmee zou Rendo artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder b, E-wet en artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder b, Gaswet overtreden hebben.

45. ACM volgt het Rapport op dit punt niet. Rendo heeft in haar brief aan ACM van 7 november 2012<sup>20</sup> aangegeven dat het niet voldoen aan de eisen het gevolg was van de afwikkeling van een claim van de Belastingdienst en dat zij gezien het eenmalige karakter van deze gebeurtenis geen reden had om aan te nemen dat de ratio's voor 2012 niet zouden voldoen. Ook in randnummer 184 van het Rapport wordt onderkend dat een ingediend herstelplan waarschijnlijk niet tot specifieke acties ter verbetering van de financiële positie van Rendo zou hebben geleid, en ook niet hoeven leiden. ACM heeft Rendo vervolgens niet alsnog verzocht om een herstelplan. In die omstandigheden mocht Rendo ervan uitgaan dat zij had voldaan aan de op haar rustende verplichting om binnen vier weken een herstelplan op te stellen en aan ACM te zenden.
46. Naar het oordeel van ACM is er derhalve geen sprake van een overtreding door Rendo van de verplichting om een herstelplan op te stellen en aan ACM te zenden.

### VI.3 Het geschikt verklaren van de meetinrichting

#### VI.3.1 Juridische beoordeling in het Rapport

47. Het Rapport gaat in de randnummers 149-152 uitgebreid in op de achtergrond van artikel 16, eerste lid, onder h, van de E-wet. De betreffende taak houdt nauw verband met de verstrekking van groencertificaten, fiscale voordelen en subsidies voor duurzaam opgewekte elektriciteit.<sup>21</sup> Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de taak tot het vaststellen van de geschiktheid van de inrichting om te meten uitdrukkelijk bij de netbeheerder is neergelegd om te waarborgen dat het vaststellen van de geschiktheid van deze inrichting op voldoende betrouwbare wijze geschiedt:

*“Het vaststellen of de productie-installatie van een producent geschikt is om duurzame elektriciteit op te wekken en of de meetinrichting deugdelijk is, dient op voldoende betrouwbare wijze te geschieden. De taak hiertoe wordt, anders dan de taak tot meten van de hoeveelheid opgewekte elektriciteit, dan ook niet aan de vrije markt overgelaten. Dit wetsvoorstel draagt deze taak uitdrukkelijk op aan de*

---

<sup>20</sup> Zie randnummer 22 hiervóór.

<sup>21</sup> Tweede Kamer, 2000–2001, 27 250, nr. 6, p. 10 en Besluit van 16 oktober 2007, Staatsblad 2007, nr. 410, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 18 november 2011, Staatsblad 2011, nr. 548.

## Besluit Openbaar

*netbeheerders.*<sup>22</sup>

48. In de randnummers 158-170 geeft het Rapport de juridische beoordeling van de vaststelling van de geschiktheid van de meetinrichting weer. In het Rapport wordt gesteld dat toen SGE op 19 januari 2010 aan Rendo het verzoek deed om de geschiktheid van de meter te beoordelen, nog geen meter ten behoeve van de generatormeting, dat wil zeggen de meting van de door de biomassacentrale opgewekte duurzame elektriciteit, was geplaatst. Immers, Rendo heeft die meter op 13 april 2010 in opdracht van de meetverantwoordelijke, Rendo Beheer, geïnstalleerd. Voorts verwijst het Rapport naar het hiervoor in paragraaf V.2 weergegeven feitenrelaas en concludeert dat de beoordeling van de geschiktheid van de meetinrichting, de meter zelf, volgens de verklaring van Rendo niet door haar is beoordeeld, en geen deel uitmaakte van de uitgevoerde werkzaamheden ten behoeve van de vaststelling van de geschiktheid van de inrichting om te meten waartoe SGE verzocht.<sup>23</sup>
49. Hiermee is volgens het Rapport vastgesteld dat zo een onjuiste en onvolledige invulling is gegeven aan de wettelijke taak van de netbeheerder om de geschiktheid vast te stellen van de inrichting om te meten. De wet maakt immers, aldus het Rapport, geen onderscheid tussen het primaire en secundaire gedeelte van de inrichting om te meten. Ook uit de parlementaire geschiedenis, waarin wordt gesproken van de beoordeling van de geschiktheid van de meetinrichting, blijkt niet dat een dergelijk onderscheid bij de uitoefening van deze taak is beoogd. Het Rapport concludeert dan ook dat Rendo haar wettelijke taak, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, van de E-wet niet, dan wel onvolledig heeft uitgevoerd en dat zij, door in het kader van het verzoek tot vaststelling van de geschiktheid van de inrichting om te meten niet ook de geschiktheid van de door Rendo Beheer verstrekte meter zelf te beoordelen, niet heeft voorzien in de hiervoor genoemde extra waarborg die de wetgever met de aan de netbeheerder opgedragen taak voor ogen had.<sup>24</sup>

### VI.3.2 Zienswijze Rendo

50. Rendo geeft aan dat zij volgens ACM ten onrechte het verzoek van SGE tot vaststelling van de geschiktheid van de inrichting om te meten heeft goedgekeurd, “terwijl de meetinrichting niet geschikt was om de daadwerkelijk door de biomassacentrale opgewekte elektriciteit op [de] juiste wijze te meten”, zoals vermeld in randnummer 169 van het Rapport.

---

<sup>22</sup> Tweede Kamer, 2002–2003, 28 665, nr. 3, p. 23.

<sup>23</sup> Randnummer 163 van het Rapport.

<sup>24</sup> Randnummers 164 en 168 van het Rapport.

## Besluit Openbaar

15/27

51. De norm van artikel 16, eerste lid, onder h, E-wet behelst de verplichting van de netbeheerder tot de vaststelling of de meetinrichting 'geschikt' is. ACM heeft volgens Rendo niet geconstateerd, noch gesteld, dat de betreffende meetinrichting enige technische onvolkomenheid kende, enkel dat deze verkeerd geparometreerd is geweest. Daarmee is er volgens Rendo geen sprake van een ongeschikte meter in de zin van de E-wet. Alleen indien de meter technisch ongeschikt is, is sprake van ongeschiktheid in de zin van de E-wet. Het enkel verkeerd gebruiken (het meten) valt volgens haar niet onder de verantwoordelijkheid van de netbeheerder.<sup>25</sup>
52. Rendo geeft voorts aan consistent te hebben verklaard dat het parametren door Rendo Beheer wordt gedaan en ook *moet* worden gedaan vanuit haar taken als meetverantwoordelijke. Uit artikel 16, eerste lid, onder i, jo. artikel 16a, eerste lid, E-wet volgt volgens haar dat de meetwerkzaamheden aan een derde (meetverantwoordelijke) gedelegeerd kunnen worden. Zij verwijst daarbij tevens naar de randnummers 152 en 200 van het Rapport, waaruit volgens haar blijkt dat de wettelijke verantwoordelijkheid dan ook overgaat op de meetverantwoordelijke.<sup>26</sup>
53. Rendo wijst er voorts op dat de wet- en regelgeving niet definiëren wat 'geschiktheid' van de meetinrichting precies inhoudt. Naar haar mening kent de norm die ACM in het Rapport oplegt dan ook geen wettelijke grondslag. Zij verwijst hiertoe naar de uitspraak van het CBB van 20 mei 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:174, r.o. 3.5) waaruit zij concludeert dat ACM "niet de vrijheid [heeft] om naar eigen goeddunken uitgangspunten c.q. normen te formuleren en te handhaven". Zij is van mening dat ACM in dit geval tevens zelf een norm heeft geformuleerd en hier beoogt die vervolgens te handhaven.<sup>27</sup>
54. In haar zienswijze verwijst Rendo naar de Meetcode, waarin niet is gedefinieerd wat 'geschiktheid' is. Zij geeft aan dat de invulling van dit begrip daaruit wel kan worden afgeleid, en concludeert vervolgens dat als de capaciteit, het ontwerp en de aanleg van de meetinrichting in overeenstemming zijn met de gecontracteerde transportcapaciteit, en de meetinrichting voldoet aan de toepasselijke NEN-normen, geconcludeerd kan worden dat de meetinrichting 'geschikt' is in de zin van artikel 16, eerste lid, onder h, E-wet. ACM heeft volgens haar gesteld noch bewezen dat Rendo naar deze normen ten onrechte heeft geoordeeld dat de meetinrichting van SGE geschikt was. Evenmin is volgens haar gebleken

---

<sup>25</sup> Randnummers 33-37 van de zienswijze.

<sup>26</sup> Randnummers 41-42 van de zienswijze.

<sup>27</sup> Randnummer 43 van de zienswijze, onder verwijzing naar randnummer 17 van de zienswijze.

## Besluit Openbaar

16/27

dat in casu sprake was van ongeschiktheid.<sup>28</sup>

55. Rendo geeft aan dat hier naar haar mening op zijn minst sprake is van een onduidelijke norm. Deze onduidelijkheid kan haar in ieder geval niet worden tegengeworpen en leiden tot een overtreding zoals ACM beweert te hebben vastgesteld. In ieder geval is niet bewezen dat Rendo ten onrechte de meetinrichting van SGE geschikt heeft bevonden: de E-wet stelt niet dat een correcte parametring (instelling) een voorwaarde is voor de kwalificatie van een meetinrichting als 'geschikt', en bovendien is de parametring onderdeel van de taken van de meetverantwoordelijke en niet van Rendo als netbeheerder.<sup>29</sup>

### *VI.3.3 Beoordeling van de overtreding 'vaststelling geschiktheid van de meetinrichting'*

56. Ingevolge artikel 16, eerste lid, aanhef en onder h, van de E-wet heeft de netbeheerder in het kader van het beheer van de netten in het voor hem krachtens artikel 36 of 37 vastgestelde gebied tot taak "op verzoek van een producent vast te stellen of diens productie-installatie geschikt is voor de opwekking van duurzame elektriciteit dan wel of sprake is van een installatie voor warmtekrachtkoppeling met een bij ministeriële regeling vast te stellen mate van reductie van de uitstoot van kooldioxide dan wel of sprake is van een installatie voor hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, alsmede of de meetinrichting geschikt is voor de meting van de elektriciteit die met de productie-installatie wordt opgewekt en op een net of een installatie ingevoed".
57. Ingevolge art. 31, negende lid, van de E-wet kan de Minister, "(...) nadere regels stellen over de vaststelling, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel h," van de E-wet. Deze regels zijn neergelegd in de Regeling garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit (hierna: de Regeling).<sup>30</sup>
58. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Regeling verzoekt een in Nederland gevestigde producent van duurzame elektriciteit de netbeheerder iedere vijf jaar de vaststelling, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel h, van de wet te verrichten, met gebruikmaking van het origineel van een ondertekend formulier, dat is opgenomen in de bij de Regeling behorende bijlage 2. In het vijfde lid is bepaald dat de netbeheerder ten behoeve van de vaststelling een administratief onderzoek instelt. In aanvulling op het administratief onderzoek en ter verificatie van de in het formulier opgenomen gegevens kan de netbeheerder de productie-installatie ter plekke

---

<sup>28</sup> Randnummers 44-46 van de zienswijze.

<sup>29</sup> Randnummers 47 en 51 van de zienswijze.

<sup>30</sup> Stcrt. 15 december 2003, 242, p. 18, zoals nadien gewijzigd.



## Besluit Openbaar

onderzoeken.

59. Van bedoeld formulier maakt een algemene verklaring deel uit (onder 5); deze luidt:

“U verklaart door het invullen en ondertekenen van dit formulier:

- a. “Dat de in dit formulier bedoelde installatie zodanig op een net of op een (andere) installatie is aangesloten en voorzien is van (een) meter(s) die voldoe(t)(n) aan de criteria gesteld in de Meetcode Elektriciteit, dat door de netbeheerder dan wel door het toegelaten meetbedrijf de op een net of op een installatie ingevoede elektriciteit eenduidig kan worden gemeten, dan wel uit een combinatie van metingen eenduidig kan worden berekend;”

60. In het onderzoeksrapport is Rendo verweten dat zij de hier bedoelde wettelijke taak als netbeheerder niet, dan wel onvolledig, heeft uitgevoerd, nu de vaststelling van de geschiktheid van de installatie is gebaseerd op een onderzoek van uitsluitend het primair gedeelte van de meetinrichting. Rendo heeft hiertegen ingebracht dat de beoordeling van de geschiktheid door de netbeheerder zoals bedoeld in de betreffende bepalingen, uitsluitend de beoordeling van de technische geschiktheid behelst en niet ook tevens de controle op het al dan niet juist afstellen van de meter zelf; deze laatste taak ligt bij de meetverantwoordelijke, in dit geval dus Rendo Beheer. Zij concludeert dat in ieder geval onduidelijk is dat ‘geschiktheid’ in de zin van de betreffende bepaling uit de E-wet tevens de beoordeling van de correcte parametring (instelling) behelst, en dat deze norm haar daarom niet kan worden tegengeworpen.

61. Het huidige artikel 1, eerste lid, onder af, van de E-wet luidt: “meetinrichting: het gehele samenstel van apparatuur dat ten minste tot doel heeft de uitgewisselde elektriciteit te meten.” Deze bepaling stond nog niet in de wet ten tijde van de in het onderzoeksrapport geconstateerde gedragingen. Destijds bevatte de Begrippenlijst Elektriciteit<sup>31</sup> met betrekking tot het begrip meetinrichting wel de volgende bepalingen:

“Meetinrichting: Een inrichting die alle componenten, software, et cetera omvat, die nodig zijn voor het registreren van de uitgewisselde elektrische energie en eventueel blindenergie, tot en met het punt waar de informatie wordt gegenereerd die gebruikt wordt voor de eigenlijke verrekening.

Primair gedeelte van de meetinrichting: De eventueel aanwezige spannings- en stroommeettransformatoren met inbegrip van de aansluitklemmen waarop het secundaire deel van de meetinrichting is aangesloten.

---

<sup>31</sup> Bedoeld is de Begrippenlijst Elektriciteit zoals die luidde per 27 februari 2009 (na wijziging bij besluit 102466/23, Stcrt. 27 februari 2009, nr. 39, p. 20). Zie dossierstuk 31.

## Besluit Openbaar

18/27

Secundair gedeelte van de meetinrichting: Het deel van de meetinrichting vanaf de aansluitklemmen van de secundaire wikkelingen van de meettransformatoren tot en met de kWh-meters en de kvarh-meters en de dagelijks op afstand uitleesbare meetinrichting.”

62. ACM constateert dat met betrekking tot de interpretatie van het begrip ‘inrichting om te meten’ als bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, van de E-wet geen onderscheid wordt gemaakt tussen een primair gedeelte en een secundair gedeelte van de inrichting. De verplichting voor de netbeheerder op grond van dit artikel strekt zich dan ook uit tot het beoordelen van de gehele inrichting. Met de vaststelling dat slechts een onderdeel van de inrichting is beoordeeld – namelijk uitsluitend het primair gedeelte - kan dan ook in ieder geval worden geconcludeerd dat geen volledige beoordeling van de meetinrichting heeft plaatsgevonden.
63. Hierna wordt ingegaan op de vraag wat de reikwijdte van de verplichting tot het beoordelen van de ‘geschiktheid’ als zodanig inhoudt. Met andere woorden: had Rendo inderdaad kunnen volstaan met de beoordeling van het primair gedeelte van de inrichting en behelst de beoordeling van de ‘geschiktheid’ uitsluitend een (administratief) onderzoek naar de aan- dan wel afwezigheid van eventuele technische onvolkomenheden? Volgens Rendo zou dit laatste het geval zijn, of zou in ieder geval onduidelijk zijn wat de relevante wet- en regelgeving precies onder de ‘geschiktheid’ van de meetinrichting verstaat. ACM zou in ieder geval geen technische onvolkomenheid hebben gesteld of bewezen.
64. Dit laatstgenoemde punt is met betrekking tot de beoordeling van de hier geconstateerde gedraging niet relevant. De overtreding die hier aan de orde is, is de algemene verplichting voor de netbeheerder om op de juiste wijze te beoordelen of de meetinrichting geschikt is om te meten hoeveel (duurzame) elektriciteit wordt opgewekt en op het net wordt ingevoerd.
65. ACM is van oordeel dat onder deze verplichting in ieder geval een beoordeling van de gehele meetinrichting aan de orde is, en niet uitsluitend van het primair gedeelte daarvan, zoals hiervoor onder randnummers 61-62 is uiteengezet. Voorts is ACM van oordeel dat uit het doel en de strekking van artikel 16, eerste lid, onder h, van de E-wet, zoals ook blijkt uit de parlementaire geschiedenis van dit artikel, kan worden geconcludeerd dat het in ieder geval tot de taken die bewust bij Rendo als netbeheerder zijn neergelegd behoort om bij deze beoordeling in het kader van de ingebruikneming van de meetinrichting<sup>32</sup> vast te stellen dat de

---

<sup>32</sup> En vervolgens ook, overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van de Regeling, iedere vijf jaar, gekoppeld aan de maximale geldigheidsduur van 5 jaar van de zogenaamde ‘groenverklaring’. Zie randnummer 58 hiervoor en de toelichting bij de Regeling.

## Besluit Openbaar

meetinrichting geschikt moet zijn om de *hoeveelheid* daadwerkelijk (duurzaam) opgewekte en ingevoede elektriciteit te meten. Indien een meetinrichting niet juist wordt ingesteld, kan die meetinrichting niet de juiste hoeveelheid meten.

66. Ter onderbouwing van dit oordeel verwijst ACM naar de volgende passages uit de toelichting bij de hier aan de orde zijnde verplichting (*curs. ACM*):

“(…) In de tweede plaats moeten netbeheerders vaststellen of de meetinrichting van de producent geschikt is om te meten *hoeveel* elektriciteit wordt opgewekt en op het net ingevoed.”<sup>33</sup>

“Ook onderzoekt de netbeheerder of de meetinrichting geschikt is voor de meting van de elektriciteit die door de productie-installatie wordt opgewekt. *Teneinde de netto hoeveelheid geproduceerde en op het net of een installatie ingevoede duurzame elektriciteit te kunnen meten, worden eisen gesteld aan het type meter en de plaats waar de meter is aangesloten.*”<sup>34</sup>

“In dit artikel is aangegeven hoe de netbeheerder kan vaststellen dat de productie-installatie van de desbetreffende producent geschikt is om duurzame elektriciteit op te wekken *en dat de meter geschikt is om de hoeveelheid op het net ingevoede duurzame elektriciteit te meten.* Hij doet dit, op verzoek van de producent (eerste lid), door een administratief onderzoek in te stellen naar diens productie-installatie (tweede lid). In aanvulling op het administratief onderzoek en ter verificatie van de door de producent in het verzoekformulier opgegeven gegevens, bestaat de mogelijkheid voor de netbeheerder om de desbetreffende productie-installatie(s) daadwerkelijk te bekijken.”<sup>35</sup>

67. ACM leidt uit het voorgaande af dat de verplichting tot het beoordelen van de ‘geschiktheid’ in artikel 16, eerste lid, onder h, van de E-wet weliswaar - onder meer - een beoordeling inhoudt van de vraag of de inrichting voldoet aan de technische vereisten, maar dat tevens door de netbeheerder dient te worden beoordeeld of de inrichting ook geschikt is de daadwerkelijk ingevoede hoeveelheid (duurzame) energie te meten. Dat de wetgever de mogelijkheid heeft geschapen om de in ditzelfde artikel van de E-wet onder i genoemde taak van de netbeheerder van het daadwerkelijk meten van deze hoeveelheid elektriciteit tevens door een derde te laten uitvoeren, doet niet af aan de reikwijdte van de hier aan de orde zijnde verplichting.

68. Hetzelfde geldt voor het feit dat de Regeling verwijst naar de mogelijkheid de beoordeling door middel van een administratief onderzoek uit te voeren, eventueel aangevuld door een

---

<sup>33</sup> Tweede Kamer, 2002-2003, 28 665, nr. 3, p. 24.

<sup>34</sup> Toelichting bij de Regeling, Algemeen, onder ‘2. Vaststellen type installatie en controle meetinrichting.’.

<sup>35</sup> Toelichting bij de Regeling, Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van de Regeling.

## Besluit Openbaar

daadwerkelijke controle op locatie.

69. Nu ACM heeft vastgesteld dat Rendo als netbeheerder bij de uitvoering van haar taak bedoeld in artikel 16, eerste lid, onder h, van de E-wet, uitsluitend een onderdeel van de meetinrichting heeft beoordeeld op 'geschiktheid om te meten' en zij daarbij ook heeft aangegeven van mening te zijn dat haar beoordeling zich beperkt tot een onderdeel van de meetinrichting en tot het constateren van eventuele technische onvolkomenheden, acht ACM in het licht van het voorgaande bewezen dat Rendo de hier bedoelde bepaling heeft overtreden.

20/27

### VII. SANCTIE

#### VII.1 Algemeen

70. Op grond van het vorenstaande acht ACM het passend om in het onderhavige geval handhavend op te treden en aan Rendo een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onderdeel a, E-wet en artikel 10e, vierde lid, aanhef en onderdeel a, Gaswet, en wegens overtreding van artikel 16, eerste lid, aanhef en onderdeel h, E-wet. N.V. Rendo wordt in dit besluit aangemerkt als overtreder in de zin van artikel 5:1, tweede lid, Awb.
71. Ingevolge artikel 77i, eerste lid, aanhef en onderdeel b, E-wet onderscheidenlijk artikel 60ad, eerste lid, aanhef en onderdeel b, Gaswet kan ACM in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 16, eerste lid, onderdeel h en artikel 18a E-wet onderscheidenlijk artikel 10e Gaswet, de overtreder per overtreding een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder.
72. De Minister van Economische Zaken heeft op 19 april 2013 beleidsregels vastgesteld voor het opleggen van bestuurlijke boetes door ACM (hierna: de Boetebeleidsregels 2013).<sup>36</sup> Met

---

<sup>36</sup> Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken van 19 april 2013, nr. WJZ / 12366159, houdende richtsnoeren voor het opleggen van bestuurlijke boetes op grond van wetgeving, waarvan de Autoriteit Consument en Markt is belast met het toezicht op de naleving (Beleidsregels van de Minister van Economische Zaken voor het opleggen van bestuurlijke boetes door de ACM), Staatscourant 2013, nr. 11214, d.d. 24 april 2013, in werking getreden op 25 april 2013.

## Besluit Openbaar

ingang van 1 augustus 2014 is de Boetebeleidsregel ACM 2014<sup>37</sup> in werking getreden en zijn de Boetebeleidsregels 2013 ingetrokken. Ingevolge artikel 4.1 van de Boetebeleidsregel ACM 2014 wordt echter op overtredingen waarvan een rapport is opgemaakt voor 1 augustus 2014 beslist met toepassing van de Boetebeleidsregels 2013. Dit leidt ertoe dat in de onderhavige zaak de Boetebeleidsregels 2013 van toepassing zijn.

73. Volgens artikel 1.2 van de Boetebeleidsregels 2013 wordt een bestuurlijke boete op een zodanige hoogte vastgesteld dat deze, in het kader van specifieke preventie, een overtreder weerhoudt van het begaan van een volgende overtreding en, in het kader van algemene preventie, potentiële andere overtreders afschrikt. Daarbij wordt rekening gehouden met de wettelijke boetemaxima en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheidsbeginsel.
74. ACM stelt, met inachtneming van het bovenstaande kader, in een concrete zaak de hoogte van de boete conform artikel 2.3 van de Boetebeleidsregels 2013 vast aan de hand van de boetegrondslag, de ernst van de overtreding en daarbij in aanmerking nemend eventuele boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden.

### VII.2 Boetegrondslag

75. Artikel 2.2, onder a, van de Boetebeleidsregels 2013 definieert een overtreding van de artikelen 16, eerste lid, onderdeel h, en artikel 18a E-wet en van artikel 10e Gaswet als een 'overige overtreding', zodat paragraaf 2.1.4 van de Boetebeleidsregels 2013 van toepassing is.
76. Gelet op artikel 2.8, eerste lid, van de Boetebeleidsregels 2013 stelt ACM de boetegrondslag bij 'overige overtredingen' vast op basis van de totale jaaromzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaande aan de boetebeschikking ('jaaromzet'). Zoals blijkt uit artikel 2.2, onder c, van de Boetebeleidsregels 2013 is de jaaromzet de netto-omzet van de overtreder, zijnde de opbrengst uit levering van goederen en diensten uit het bedrijf van de overtreder, onder aftrek van kortingen en dergelijke, alsmede van over de omzet geheven belastingen.
77. De jaaromzet van Rendo in 2013 bedroeg volgens de jaarrekening EUR 35.336.000.

---

<sup>37</sup> Beleidsregel van de Minister van Economische Zaken van 4 juli 2014, nr. WJZ/14112617, met betrekking tot het opleggen van bestuurlijke boetes door de Autoriteit Consument en Markt (Boetebeleidsregel ACM 2014), Staatscourant 2014, nr. 19776, d.d. 15 juli 2014.

## Besluit Openbaar

22/27

78. De overtredingen genoemd in paragraaf 2.1.4 van de Boetebeleidsregels 2013 zijn ingedeeld in zes categorieën. De indeling in deze categorieën houdt verband met het belang dat wordt beschermd door de overtreden wettelijke bepalingen in relatie tot de wet waarvan deze deel uitmaken. Voor elke categorie is de boetegrondslag vermeld, weergegeven in promillages van de behaalde jaaromzet van de overtreder.
79. Het doel van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onderdeel a, E-wet en artikel 10e, vierde lid, aanhef en onderdeel a, Gaswet is de bescherming van de financiële gezondheid van de netbeheerder en het voorkomen van een structurele verslechtering van deze financiële gezondheid. Indien blijkt dat de financiële gezondheid van de netbeheerder slechter is dan de minimale eisen die hieraan worden gesteld in het BFBN, dient de netbeheerder ACM hiervan onverwijld schriftelijk op de hoogte te stellen en een herstelplan op te stellen en aan ACM te zenden. Sluitstuk van deze regeling is dat ACM de netbeheerder aanwijzingen kan geven met betrekking tot het financieel beheer. Van deze bevoegdheid kan ACM onder meer gebruik maken op het moment dat de financiële positie van een bedrijf zodanig verslechtert, dat niet langer wordt voldaan aan (een van) de in het BFBN genoemde ratio's of rating. Gedacht kan worden aan een tijdelijk hogere eis aan het eigen vermogen.<sup>38</sup>
80. De verplichting om een niet voldoen aan de ratio's onverwijld aan ACM te melden, is derhalve van belang voor effectief toezicht op de financiële positie van een netbeheerder en het op peil brengen van die ratio's.<sup>39</sup> Aan de melding is immers de verplichting verbonden om binnen vier weken daarna aan ACM een herstelplan toe te zenden, waarin wordt beschreven op welke wijze de netbeheerder het financieel beheer zal verbeteren. In dit verband merkt ACM op dat de ratio's uit het BFBN gelden als permanente vereisten aan de financiële positie van de netbeheerder.<sup>40</sup> Anders dan de netbeheerder, heeft ACM echter niet permanent zicht op die financiële positie. Het is dus in de eerste plaats aan de netbeheerder om het voldoen aan de ratio's te monitoren en te waarborgen. Voldoet een netbeheerder op enig moment niet aan deze ratio's, dan betekent dit dat de netbeheerder in de ogen van de wetgever een te groot financieel risico loopt en/of dat onvoldoende gewaarborgd is dat de netbeheerder zijn wettelijke taken kan uitvoeren. Gelet op de publieke belangen die gemoeid zijn met transportzekerheid, en daarmee met een solide financiële positie van netbeheerders, is het van belang dat een netbeheerder een niet voldoen aan de ratio's onverwijld aan ACM meldt en binnen vier weken daarna aan ACM een herstelplan stuurt.

---

<sup>38</sup> Zie Tweede Kamer, 2009-2010, 31 904, nr. 8, p. 6.

<sup>39</sup> Zie randnummer 148 van het Rapport.

<sup>40</sup> Zie Tweede Kamer, 2005-2006, 30 212, nr. 18, p.14.

## Besluit Openbaar

81. De taak om op verzoek van een producent vast te stellen of de meetinrichting geschikt is voor de meting van de elektriciteit die met de productie-installatie wordt opgewekt en op een net of een installatie ingevoed, is in artikel 16, eerste lid, onderdeel h, van de E-wet uitdrukkelijk aan de netbeheerders opgedragen. Die vaststelling dient namelijk op voldoende betrouwbare wijze te geschieden. De taak hiertoe is, anders dan de taak tot meten van de hoeveelheid opgewekte elektriciteit in artikel 16, eerste lid, onderdeel i, E-wet, dan ook niet aan de vrije markt overgelaten.<sup>41</sup>
82. De wetgever heeft derhalve aan de netbeheerder een essentiële rol toebedeeld met betrekking tot de meting van de duurzame elektriciteit die met een productie-installatie wordt opgewekt, door de netbeheerder tot taak te geven de geschiktheid van de meetinrichting vast te stellen.<sup>42</sup> Door deze taak bij de netbeheerder neer te leggen beoogde de wetgever te voorzien in een waarborg voor de betrouwbaarheid van de meetinrichting en de daardoor gegenereerde meetgegevens. Deze waarborg is van belang met het oog op het doel waarvoor de meetgegevens gebruikt kunnen worden. Op basis van de gemeten hoeveelheden opgewekte duurzame elektriciteit kunnen immers garanties van oorsprong (groencertificaten) worden afgegeven<sup>43</sup> en verstrekt de Minister van Economische Zaken op aanvraag subsidie voor de stimulering van duurzame energieproductie (de 'SDE+-regeling')<sup>44</sup>. Aangezien de subsidie wordt verstrekt per gemeten eenheid opgewekte duurzame elektriciteit, is de betrouwbaarheid van de meetgegevens, en daarmee de geschiktheid van de meetinrichting om de hoeveelheid opgewekte duurzame elektriciteit te meten, van groot belang.

Zowel een overtreding van artikel 16, eerste lid, onderdeel h, E-wet als een overtreding van artikel 18a E-wet juncto artikel 2 BFBN en een overtreding van artikel 10e Gaswet juncto artikel 2 BFBN vallen op grond van Bijlage 1 bij de Boetebeleidsregels 2013 en gelet op het voorgaande, in categorie VI van de Boetebeleidsregels 2013. Dit houdt in dat de boetegrondslag voor alle drie de overtredingen afzonderlijk 15% van de totale jaaromzet bedraagt.

83. De boetegrondslag voor Rendo bedraagt aldus per overtreding 15% van EUR 35.336.000, te

---

<sup>41</sup> Zie Tweede Kamer, 2002-2003, 28 665, nr. 3, p. 23-25.

<sup>42</sup> Zie randnummer 151 van het Rapport.

<sup>43</sup> Regeling garanties van oorsprong voor duurzame elektriciteit, Regeling van de Minister van Economische Zaken van 8 december 2003, Staatscourant 2003, nr. 242, p. 18, laatstelijk gewijzigd bij Regeling van 4 februari 2013, Staatscourant 2013, nr. 2801.

<sup>44</sup> Besluit van 16 oktober 2007, Staatsblad 2007, nr. 410, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 18 november 2011, Staatsblad 2011, nr. 548.

## Besluit Openbaar

weten EUR 530.040 voor elke individuele overtreding.

### VII.3 Basisboete – ernst van de overtredingen in concreto

84. Ingevolge artikel 2.10 van de Boetebeleidsregels 2013 bepaalt ACM de basisboete door de boetegrondslag te vermenigvuldigen met een factor (E) voor de ernst van de overtreding. Deze factor wordt bepaald door de mate waarin de overtreding de belangen schaadt die de overtreden bepaling beoogt te beschermen. Bij de vaststelling van de ernst van de overtreding worden drie typen overtredingen onderscheiden: zeer ernstige, ernstige en minder ernstige overtredingen. Naar gelang de ernst van de overtreding wordt de factor (E) vastgesteld op een waarde van ten hoogste 5.

85. Bij de bepaling van de ernstfactor in een bepaald geval dient ACM de ernst van de overtreding van voormelde bepalingen door Rendo in het onderhavige geval te bepalen.

*De overtreding van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder a, E-wet en van artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder a, Gaswet*

86. ACM ziet in dit geval aanleiding om de ernstfactor vast te stellen op 1. ACM heeft hierbij het volgende in aanmerking genomen.

87. Rendo is meer dan 7 maanden in verzuim geweest om het niet voldoen aan de ratio's aan ACM te melden.<sup>45</sup> Daardoor is ACM gedurende die periode belemmerd in haar toezicht op de financiële positie van Rendo. Dit klemt te meer omdat Rendo zelf destijds ook onvoldoende zicht heeft gehouden op de ratio's.<sup>46</sup> Anderzijds moet vastgesteld worden dat aan het niet voldoen aan de ratio's in 2011 geen structurele financiële problemen ten grondslag lagen.<sup>47</sup>

88. Dit leidt tot de vaststelling van de basisboete van EUR 530.040 voor de overtreding van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder a, E-wet en eveneens EUR 530.040 voor de overtreding van artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder a, Gaswet.

*De overtreding van artikel 16, eerste lid, aanhef en onderdeel h, E-wet*

89. ACM ziet in dit geval aanleiding om de ernstfactor vast te stellen op 2. ACM heeft hierbij het

---

<sup>45</sup> Zie randnummer 193 van het Rapport.

<sup>46</sup> Zie randnummer 186 van het Rapport.

<sup>47</sup> Zie randnummer 183 van het Rapport.



## Besluit Openbaar

25/27

volgende in aanmerking genomen.

90. Rendo heeft de geschiktheid van de meetinrichting bij SGE vastgesteld, zonder de bij SGE daadwerkelijk geïnstalleerde meetinrichting ten behoeve van de generatormeting in zijn geheel te beoordelen. De parametrisering van de meter door de meetverantwoordelijke – Rendo Beheer – is immers door Rendo niet gecontroleerd. Bijgevolg heeft Rendo niet vastgesteld dat de meter onjuist was geparameetreerd en dat de meetinrichting als gevolg daarvan niet geschikt was om de juiste hoeveelheden door SGE opgewekte elektriciteit te meten.<sup>48</sup> ACM is van oordeel dat hier sprake is van een ernstige nalatigheid aan de zijde van Rendo. Mede als gevolg hiervan heeft de situatie kunnen ontstaan dat aan SGE meer subsidie is verleend voor door haar duurzaam opgewekte elektriciteit, dan waar zij op basis van de werkelijke hoeveelheden duurzaam opgewekte elektriciteit recht op had.<sup>49</sup>
91. Dit leidt tot de vaststelling van de basisboete van (2 x EUR 530.040=) EUR 1.060.080 voor de overtreding van artikel 16, eerste lid, aanhef en onderdeel h, E-wet.

### VII.4 Mate van verwijtbaarheid

92. Op grond van artikel 5:46, tweede lid, Awb dient ACM de hoogte van de boete mede af te stemmen op de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten.
93. ACM heeft hierboven geconcludeerd dat Rendo artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder a, van de E-wet, artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder a, van de Gaswet en artikel 16, eerste lid, aanhef en onderdeel h, van de E-wet heeft overtreden. Rendo wijst er op dat in het Rapport is geconcludeerd dat bij geen van de overtredingen sprake is van opzet,<sup>50</sup> maar dat brengt niet mee dat geen sprake is van verwijtbaarheid. Ook overigens zijn door Rendo niet aangevoerd en is ACM niet gebleken van omstandigheden op grond waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat de overtredingen Rendo niet zouden kunnen worden verweten. De mate waarin de overtredingen aan Rendo kunnen worden verweten, vormt geen aanleiding voor bijstelling van de hoogte van de boetes.

### VII.5 Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

---

<sup>48</sup> Zie randnummer 188 van het Rapport.

<sup>49</sup> Zie randnummer 190 van het Rapport.

<sup>50</sup> Zie de randnummers 197 en 199 van het Rapport.

## Besluit Openbaar

26/27

94. Ingevolge artikel 2.12 van de Boetebeleidsregels 2013 neemt ACM bij de vaststelling van de bestuurlijke boete boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden in aanmerking. ACM bepaalt in redelijkheid de mate waarin de betrokken omstandigheid leidt tot een verhoging of verlaging van de basisboete.
95. ACM ziet geen aanleiding tot verhoging of verlaging van de boetes op grond van boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

### VII.6 Feitelijke samenhang overtredingen

96. Tot slot overweegt ACM het volgende. ACM stelt vast dat er in het onderhavige geval in verband met de overtredingen van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder a, E-wet en artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder a, Gaswet sprake is van twee boetes voor overtreding van gelijkkluidende bepalingen in twee verschillende wetten naar aanleiding van gedragingen die nauw met elkaar samenhangen.
97. Gelet op de bijzondere (feitelijke en juridische) samenhang tussen de onderhavige overtredingen van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder a, E-wet en artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder a, Gaswet, acht ACM het geraden hiermee rekening te houden bij de vaststelling van de respectievelijke boetebedragen. Evenals in eerdere besluiten en conform de consistente lijn in de rechtspraak halveert ACM voormelde boetebedragen<sup>51</sup> en stelt zij de boete voor overtreding van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder a, E-wet vast op EUR 265.020 en die voor overtreding van artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder a, Gaswet ook op EUR 265.020.
98. Op grond van artikel 1.4 van de Boetebeleidsregels 2013 wordt de vastgestelde bestuurlijke boete naar beneden afgerond op een veelvoud van EUR 500, hetgeen resulteert in een boetebedrag voor overtreding van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onder a, E-wet van EUR 265.000, in een boetebedrag voor overtreding van artikel 10e, vierde lid, aanhef en onder a, Gaswet van eveneens EUR 265.000, en in een boetebedrag van EUR 1.060.000 voor overtreding van artikel 16, eerste lid, aanhef en onderdeel h, E-wet.
99. Naar het oordeel van ACM is de hoogte van de boetes, alle bovenvermelde omstandigheden tezamen bezien, evenredig. ACM ziet dan ook geen aanleiding tot nadere bijstelling van de boetes.

---

<sup>51</sup> Zie Rechtbank Rotterdam 14 juni 2012, LJN: BW 8420 (Energie:direct), r.o. 7.5, Rechtbank Rotterdam 13 juni 2013, LJN: CA 3123 (Liander en Nuon CCC), r.o. 8.5 en HR 13 augustus 2004, ECLI:NL:HR:2004:AL7045.

**Besluit  
Openbaar**

**VIII. BESLUIT**

100. De Autoriteit Consument en Markt legt aan N.V. Rendo een boete op van:

- I. EUR 265.000 voor overtreding van artikel 18a, vierde lid, aanhef en onderdeel a, van de Elektriciteitswet 1998;
- II. EUR 265.000 voor overtreding van artikel 10e, vierde lid, aanhef en onderdeel a, van de Gaswet; en
- III. EUR 1.060.000 voor overtreding van artikel 16, eerste lid, aanhef en onderdeel h, van de Elektriciteitswet 1998.

Datum: 19 december 2014

Autoriteit Consument en Markt,  
namens deze,

W.g.  
mr. J.G. Vegter  
bestuurslid

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van het besluit, een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Consument en Markt, Directie Juridische Zaken, postbus 16326, 2500 BH 's-Gravenhage. In dit bezwaarschrift kan een belanghebbende op basis van artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de Autoriteit Consument en Markt verzoeken in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de administratieve rechter.*

**27/27**