

Nederlandse Mededingingsautoriteit

RAPPORT

Rapport van de directeur Energiekamer namens de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 60af, eerste lid, van de Gaswet aan NRE Netwerk B.V. inzake overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 8 van de Gaswet.

Nummer 102782_8/84.R366

Betreft zaaknr. 102782_8/84.R366 / NRE Netwerk B.V.

1 Inleiding

1. Indien de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) vaststelt dat een overtreding als bedoeld in de artikelen 60ac of 60ad van de Gaswet is begaan, kan hij daarvan een rapport opmaken als bedoeld in artikel 60af van de Gaswet. De directeur Energiekamer (voorheen Directie Toezicht Energie) van de Nederlandse Mededingingsautoriteit is gemachtigd een dergelijk rapport te ondertekenen.¹
2. NRE Netwerk B.V. (hierna: NRE) is zowel een netbeheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, sub k, van de Elektriciteitswet als een netbeheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, sub e, van de Gaswet. Onderhavig rapport heeft betrekking op de verplichtingen van NRE als netbeheerder op grond van de Gaswet. In dit rapport wordt geconstateerd dat NRE de bepalingen van de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas niet volledig en juist heeft nageleefd. Hiermee heeft NRE in strijd gehandeld met het bepaalde bij en krachtens artikel 8 van de Gaswet.

¹ Artikel 17, derde lid, van het 'Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging NMa 2005' van de Raad van 1 juli 2005, Stcrt. 4 juli 2005, nr. 126, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 20 mei 2008, Stcrt. 23 mei 2008, nr. 97, p. 20.

2 Regelgevend kader

2.1 Wettelijke basis Kwaliteit- en capaciteitsdocument en Kwaliteitsbeheersingssysteem.

3. In artikel 8, eerste lid, van de Gaswet is bepaald dat de netbeheerder dient te beschikken over een doeltreffend systeem voor de beheersing van de kwaliteit van zijn transportdienst en over voldoende capaciteit voor het transport van gas om te voorzien in de totale behoefte.
4. Op de netbeheerders rust in dat verband op grond van artikel 8, tweede lid, van de Gaswet de verplichting om om het jaar bij de Raad een door hem vastgesteld kwaliteits- en capaciteitsdocument (hierna: KCD) in te dienen, waarin hij:
 - a. aangeeft welk kwaliteitsniveau hij nastreeft;
 - b. aannemelijk maakt dat hij beschikt over een doeltreffend kwaliteitsbeheersingssysteem (hierna: KBS) voor zijn transportdienst; en
 - c. aannemelijk maakt dat hij over voldoende capaciteit beschikt om te voorzien in de totale behoefte aan het transport van gas.
5. Ingevolge artikel 8, derde lid, van de Gaswet worden bij ministeriële regeling regels, die kunnen verschillen per drukk niveau, gesteld terzake:
 - a. de eisen aan het kwaliteitsbeheersingssysteem;
 - b. de te verschaffen informatie over het nagestreefde kwaliteitsniveau en over het kwaliteitsbeheersingssysteem;
 - c. de wijze van ramen van de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van gas;
 - d. de te verschaffen gegevens over de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van gas en over de wijze waarop de netbeheerder voornemens is te voorzien in de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van gas; en
 - e. de periode waarop het document of onderdelen daarvan betrekking hebben.

2.2 Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas

Op grond van artikel 8, derde lid, van de Gaswet is de "Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas"² (hierna: MR Kwaliteit) vastgesteld.

² Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, SC 30-12-2004, nr. 253, p. 9.

2.3 Beleidsregel 2005

6. Bij besluit van 6 oktober 2005 heeft de Raad de "Beleidsregel kwaliteits- en capaciteitsdocument"³ (hierna: Beleidsregel 2005) vastgesteld. Deze Beleidsregel is in werking getreden op 1 november 2005. In deze beleidsregel is een nadere concretisering openomen van de normen in de MR Kwaliteit en is van toepassing op zowel gas als elektriciteit. Het KCD Gas 2007 is beoordeeld aan de hand van de normen in de MR Kwaliteit en, indien en voor zover deze normen hierin nader zijn uitgewerkt, aan de hand van de Beleidsregel 2005.
7. Het KCD Gas 2007 diende uiterlijk op 1 december 2007 ingediend te worden op welk moment voornoemde regelgeving van toepassing was. Het KCD Gas 2007 is derhalve beoordeeld aan de hand van de op 1 december 2007 geldende regelgeving. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat ieder KCD de gegevens dient te bevatten als bepaald in artikel 11 van de MR Kwaliteit. De MR Kwaliteit was ten tijde van het indienen van de KCD door NRE op 1 december 2007 in ieder geval van toepassing.
8. De Beleidsregel 2005 is ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Beleidsregel 2008 op 10 februari 2008 (Stcrt. 8 februari 2008, nr. 28, p. 12.). De Beleidsregel 2008 is niet van toepassing op het KBS en het KCD voor gas.

2.4 Handhavende bevoegdheid van de Raad

2.4.1 Toezichtsbevoegdheden

9. Op grond van artikel 59, tweede lid, van de Gaswet zijn de door de Minister van Economische Zaken aangewezen ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van onder meer artikel 8 van de Gaswet.
10. Op grond van artikel 1 van het 'Besluit aanwijzing ambtenaren van Nederlandse mededingingsautoriteit en Staatstoezicht Mijnen als toezichthouders Gaswet en daarop gebaseerde regelgeving'⁴ zijn de ambtenaren van de Energiekamer⁵ aangewezen als ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens paragraaf 1.2 en van de artikelen 43 tot en met 49, 53 tot en met 57, 72, 73 en 80 tot en met 85 van de Gaswet.

³ "Beleidsregel kwaliteits- en capaciteitsdocument", besluit met kenmerk 101944, Stcrt. 7 oktober 2005, nr. 195, p. 9.

⁴ Besluit van de Minister van Economische Zaken van 20 oktober 2006, nr. WJZ 6072764.

⁵ In Artikel 5a van de Mededingingswet wordt aangegeven dat de Raad voorziet in een specifieke organisatorische eenheid die wordt belast met uitvoering en toezicht op de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet. Dit is de Energiekamer.

11. Bij besluit van 4 juli 2005 heeft de Raad de ambtenaren die werkzaam zijn bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit, met uitzondering van de ambtenaren werkzaam bij de Juridische Dienst, aangewezen als ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Gaswet, als bedoeld in artikel 59, eerste lid, van de Gaswet.⁶
12. Op grond van artikel 5:15 van de Awb is een toezichthouder bevoegd om elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Op grond van artikel 5:16 van de Awb is een toezichthouder bevoegd om inlichtingen te vorderen. Op grond van artikel 5:17 van de Awb is een toezichthouder bevoegd om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Ingevolge artikel 5:20, eerste lid, van de Awb is een ieder verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

2.4.2 Sanctiebevoegdheden

13. Artikel 60ad, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gaswet bepaalt dat de Raad, onder meer in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 8 van de Gaswet aan de overtreder per overtreding een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste 10% van de omzet van de overtreder in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
14. Op grond van artikel 60ad, tweede lid, van de Gaswet dient de Raad bij de vaststelling van de hoogte van de boete rekening te houden met in ieder geval de ernst en de duur van de overtreding. De Raad legt ingevolge artikel 60ae, eerste lid, van de Gaswet geen boete op, voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.
15. Artikel 60ac van de Gaswet bepaalt dat de Raad ingeval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Gaswet de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

3 Opzet en verloop onderzoek MR kwaliteit inzake het door NRE beheerde gas- en elektriciteitsnet

3.1 Verloop onderzoek

16. Op 1 december 2007 heeft de Energiekamer schriftelijk het KCD Gas 2007 van NRE ontvangen.⁷ De Energiekamer is in december 2007 bij alle regionale en landelijke netbeheerders een onderzoek gestart naar het KCD Gas 2007 met het doel om te

⁶ Artikel 26 van het 'Besluit organisatie, mandaat, volmacht en machtiging NMa 2005' van de Raad van 1 juli 2005, Stcrt. 4 juli 2005, nr. 126, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 20 mei 2008, Stcrt. 23 mei 2008, nr. 97, p. 20.

⁷ 102782_8/5

controleren of dit KCD en het KBS voldoen aan de eisen zoals gesteld in de MR kwaliteit. Na ontvangst van het KCD op 1 december 2007 is door de Energiekamer globaal gecontroleerd of dit volledig was. Daarbij is uitsluitend de verwijzing (inhoudsopgave) naar de benodigde informatie in het KCD bekeken en heeft er geen inhoudelijke controle plaatsgevonden. Uit deze controle is gebleken dat het KCD Gas 2007 van NRE niet volledig was. Op 15 februari 2008 is NRE hierover per brief⁸ geïnformeerd en verzocht om de ontbrekende informatie alsnog aan te leveren. In deze brief is tevens gemeld dat niet valt uit te sluiten dat naar aanleiding van de nog uit te voeren inhoudelijke beoordeling zal worden geconstateerd dat het KCD onvolledigheden bevat, die bij de globale volledigheidscntrole over het hoofd zijn gezien. Daarnaast is in de brief vermeld dat NRE hiermee niet van zijn verplichting is ontslagen om een volledig KCD voor gas in te leveren en dat de door de Energiekamer uitgevoerde volledigheidscntrole moet worden gezien als een intern controle-instrument van de Energiekamer om het onderzoek zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Op 7 maart 2008 heeft NRE per e-mailbericht nadere informatie aangeleverd aan de Energiekamer.⁹

17. Vervolgens is het KCD Gas 2007 (inclusief aanvullingen) door de Energiekamer beoordeeld. De definitieve beoordeling van het KCD 2007 voor Gas van NRE¹⁰ is op 19 juni 2008 vastgesteld.
18. In het kader van het onderzoek heeft de Energiekamer op 1 juli 2008 een bedrijfsbezoek afgelegd aan NRE. Het bedrijfsbezoek is vooraf per brief aan NRE aangekondigd¹¹. Bij de onderdelen van dit bedrijfsbezoek die betrekking hebben op het gasnetwerk was sprake van een gezamenlijk bezoek van de Energiekamer en Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM). Naast de ambtenaren van de Energiekamer heeft de Minister van Economische Zaken ook de ambtenaren van SodM aangewezen als toezichthouder op artikel 8 van de Gaswet en op de bepalingen uit de MR Kwaliteit die zien op de veiligheidsaspecten voor gas.¹² Het samenwerkingsprotocol¹³ dat tussen de Energiekamer en SodM op 25 mei 2007 is gesloten, voorziet in de invulling van de samenloop van toezichtbevoegdheden hierop.
19. De ambtenaren van de Energiekamer en SodM hebben ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid dit bedrijfsbezoek afgelegd. Dat wil zeggen dat de

⁸ 102782_8/9.B976.

⁹ 102782_8/10.

¹⁰ 102782_8/49.O1088.

¹¹ 102782_8/23.B976.

¹² Besluit aanwijzing ambtenaren van Nederlandse mededingingsautoriteit en Staatstoezicht Mijnen als toezichthouders Gaswet en daarop gebaseerde regelgeving, besluit van de minister van Economische Zaken van 20 oktober 2006, nr. WJZ 6072764.

¹³ Staatscourant 25 mei 2007, nr. 99, pag. 23.

vertegenwoordigers namens SodM als toehoorder (en dus niet als gesprekspartner) aanwezig zijn geweest bij de volgende gespreksonderdelen: 'risicoanalyse/kwaliteitsborging', 'kwaliteit componenten/monitoring', 'investeringen/onderhoud gas', 'samenhang gas', 'capaciteitsbepaling' en 'knelpunten gas'. De vertegenwoordigers namens de Energiekamer zijn als toehoorder (en dus niet als gesprekspartner) aanwezig geweest bij het onderdeel veiligheid. De Energiekamer en SodM hebben de bevindingen met betrekking tot het bedrijfsbezoek apart gerapporteerd aan NRE¹⁴.

20. In de periode na het bedrijfsbezoek zijn de tijdens het bedrijfsbezoek door NRE verstrekte en nagestuurde documenten bestudeerd. Op grond hiervan is een conceptverslag van bevindingen opgemaakt. Bij e-mail van 29 september 2008¹⁵ is dit verslag naar NRE verzonden voor repliek. Op 24 oktober 2008 heeft NRE per e-mail gereageerd op het aan haar voorgelegde conceptverslag¹⁶, waarna op 11 november 2008 het definitieve verslag van bevindingen naar NRE is verzonden.¹⁷ Vervolgens heeft de Energiekamer een eindverslag¹⁸ opgesteld, waarin de resultaten van het onderzoek zijn opgenomen.

3.2 Onderzoek Kwaliteit- en capaciteitsdocumenten

21. Bij de beoordeling van het KCD Gas 2007 is ook gekeken naar de wijze van beoordeling van het KCD die op 1 december 2005 moest worden ingediend. Daarbij is geconcludeerd dat bij de beoordeling van het KCD Gas voor 2005 door de Energiekamer (toen Directie Toezicht Energie) slechts een marginale toetsing heeft plaatsgevonden. Redenen hiervoor zijn geweest dat de netbeheerders in december 2005 voor het eerst een KCD moesten indienen, de Beleidsregel 2005 pas twee maanden hiervoor in werking was getreden en de verschillende netbeheerders in december 2005 nog volop bezig waren met de opzet, implementatie en certificering van een Kwaliteitsbeheersingssysteem. De beoordeling door de toenmalige Directie Toezicht Energie was destijds voornamelijk gericht op het uitvoeren van een "nulmeting", met als doel het in kaart brengen van de stand van zaken met betrekking tot de processen die netbeheerders hebben ingericht voor het ramen van de capaciteitsbehoefte en het voorzien in voldoende transportcapaciteit enerzijds en het beheersen van de kwaliteit van de transportdienst anderzijds.

¹⁴ 102782_8/53 VvB

¹⁵ 102782_8/45.E976.

¹⁶ 102782_8/51.

¹⁷ 102782_8/52.

¹⁸ 102782_8/ 83.

22. Van de hiervoor beschreven omstandigheden, die in 2005 aanleiding waren om slechts een marginale toets uit te voeren, was bij de beoordeling van het KCD Gas 2007 geen sprake meer. Het KCD is derhalve volledig inhoudelijk getoetst door de Energiekamer.
23. De inhoudelijke toetsing door de Energiekamer van het KCD Gas 2007 heeft thans geleid tot de vaststelling van diverse overtredingen van bepalingen van de MR Kwaliteit. Het betreft onder andere overtreding van artikel 11, waarin is opgenomen welke gegevens de netbeheerder in het KCD op dient te nemen.
24. Een aantal van deze geconstateerde overtredingen heeft betrekking op gegevens die in het KCD Gas 2005 eveneens niet waren opgenomen. Hoewel dit – achteraf beoordeeld – ook in 2005 in strijd was met de bepalingen van de MR Kwaliteit, is in het “Definitief rapport van bevindingen en oordeel” van 6 juni 2007¹⁹ naar aanleiding van de marginale toets het KCD Gas 2005, op diverse punten geconcludeerd dat het door NRE ingediend KCD voldoet aan de norm.
25. Door de Energiekamer is ook geconstateerd dat bepalingen van de MR Kwaliteit, die inhoudelijke eisen stellen aan het KBS, mogelijk overtreden zijn. Het gaat om de artikelen 14, eerste lid, 16, eerste lid, aanhef en onder a, en het tweede lid, en artikel 18, tweede lid, aanhef en onder a en b, van de MR Kwaliteit. Hiervoor geldt echter dat de Energiekamer niet heeft kunnen vaststellen of deze bepalingen daadwerkelijk zijn overtreden, omdat daarvoor de informatie in het KCD ontbrak. Aangezien NRE, gelet op het in randnummer 24 gestelde, niet tegengeworpen kan worden dat deze informatie niet in het KCD 2007 is opgenomen, heeft de Energiekamer ervoor gekozen de mogelijke overtredingen van de deze specifieke inhoudelijke normen eveneens niet in dit rapport op te nemen.
26. Gelet op het voorgaande en na vergelijking van haar bevindingen ten aanzien van het KCD 2007 met het “Definitief rapport van bevindingen en oordeel” van 6 juni 2007 is de Energiekamer van oordeel dat ten aanzien van deze specifieke overtredingen thans niet handhavend opgetreden kan worden. Immers, NRE mocht er op vertrouwen dat, indien zij het KCD Gas 2007 op dezelfde wijze zou opstellen als het KCD 2005, zij wederom zou voldoen aan de norm. De Energiekamer heeft derhalve besloten om deze overtredingen niet op te nemen in onderhavig rapport.
27. Hieronder wordt een opsomming gegeven van de betreffende overtredingen, zodat NRE in de gelegenheid is om het toekomstige KCD op te stellen en het KBS in te richten conform de eisen van de MR Kwaliteit. De Energiekamer merkt hierbij nadrukkelijk op dat, indien in de toekomst deze overtredingen wederom geconstateerd worden, het vertrouwensbeginsel geen belemmering meer zal vormen om deze overtredingen ook daadwerkelijk aan NRE toe te rekenen en hiervan rapport op te maken.

¹⁹ 102782_8/62.B544.

28. Onderhavig sanctierapport heeft geen betrekking op de volgende geconstateerde overtredingen:

- In het KCD Gas 2007 is geen afschrift van een investeringsplan met daarin een beschrijving van de benodigde werkzaamheden opgenomen. Hiermee heeft NRE artikel 11g van de MR Kwaliteit overtreden;
- In het KCD Gas 2007 is geen beschrijving van de componenten van het net en de kwalitatieve beoordeling daarvan en de wijzigingen daarin t.o.v. het voorafgaande jaar opgenomen. Hiermee heeft NRE artikel 11k van de MR Kwaliteit overtreden;
- In het KCD Gas 2007 is geen afschrift van de procedure bedoeld in artikel 18, tweede lid opgenomen. Hiermee heeft NRE artikel 11l van de MR Kwaliteit overtreden;
- NRE beschikt voor gas niet over een procedure voor het rammen van de totale behoefte aan capaciteit van gas voor gastransportnetten met een druk van 200 mbar of meer. De netbeheerder heeft in de procedure zoals bedoeld in artikel 14, eerste lid van de MR kwaliteit niet ten minste opgenomen:
 - a. de methode van rammen;
 - b. een indicatie van de te hanteren uitgangspunten, marges omtrent nauwkeurigheid en onzekerheid, ontwikkelingsscenario's en de daarbij behorende vooronderstellingen;
 - c. een analyse voor het bepalen van de betrouwbaarheid van de raming;
 - d. een methode voor het bepalen van de bestaande en de te verwachten capaciteitsknelpunten.

NRE heeft hieromtrent tijdens het bedrijfsbezoek van 1 juli 2008 verklaard dat het bepalen en vaststellen van capaciteitsknelpunten jaarlijks wordt uitgevoerd op basis van twee lange termijnsenario's, een maximaal scenario en een basis scenario. Deze twee scenario's worden door NRE onderzocht op eventuele haalbaarheid. NRE heeft verklaard dat voor het uitvoeren van het maximaal scenario en het basisscenario geen aparte procedure bestaat. Binnen NRE is een algemene omschrijving aanwezig en zijn de uit te voeren werkzaamheden om tot een resultaat van beide scenario's te komen, ondergebracht in diverse andere procedures. NRE heeft verklaard dat de medewerkers in staat worden geacht om dit uit de diverse procedures te filteren. Hiermee heeft NRE artikel 14, eerste lid van de MR kwaliteit overtreden;

- NRE beschikt voor gas niet over een investeringsplan voor de komende vijf jaren waarin zij de te plegen investeringen en de daarvoor benodigde werkzaamheden beschrijft. Hiermee heeft NRE artikel 16, eerste lid, en onder a, en tweede lid, van de MR Kwaliteit overtreden;
- NRE beschikt voor gas niet over een procedure die ertoe leidt dat het bedrijfsmiddelenregister actueel en compleet is. Hiermee heeft NRE artikel 18, tweede lid, aanhef en onder a, van de MR Kwaliteit overtreden;

- NRE beschikt niet over een adequate procedure voor het afhandelen van KLIC meldingen. Dit blijkt uit de analyse door de energiekamer van de door NRE verstrekte KLIC werkinstructie. Hieruit blijkt dat het een werkinstructie is, waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet zijn aangegeven. Ook is niet vermeld wie betrokken zijn bij de werkinstructie en ontbreken een beschrijving van het doel en een beschrijving van de start en het einde van de werkinstructie. Daarnaast is de procedure niet volledig, omdat op bladzijde 2 van de werkinstructie wordt vermeld: "Standaard KLIC meldingen is geen instructie voor. Dit is vakmanschap van degene die de KLIC meldingen afwerkt." De werkinstructie bevat daarnaast geen informatie die zorgt voor borging dat grondroerders tijdig beschikken over de informatie uit het register en worden aangespoord om eventuele beschadigingen te melden aan de netbeheerder. Hiermee heeft NRE artikel 18, tweede lid, aanhef en onder b, van de MR kwaliteit overtreden.

3.3 Onderzoek Kwaliteitsbeheersingssysteem

29. De normen in de MR Kwaliteit zijn voor zover het gaat om de vereisten aan het KBS voor gas niet nader uitgewerkt in beleidsregels. De in dit rapport genoemde bepalingen van de MR Kwaliteit, die naar het oordeel van de Energiekamer zijn overtreden, bevatten echter voldoende concrete normen voor het KBS voor gas om de geconstateerde overtredingen vast te kunnen stellen. Bij de beoordeling van het KBS voor gas is door de Energiekamer de toelichting op de bepalingen van de MR Kwaliteit betrokken.
30. Voor NRE was, gelet op de bepalingen van de MR Kwaliteit en de toelichting hierop, dan ook voldoende duidelijk op welke wijze zij haar KBS voor gas zou moeten inrichten, om te voldoen aan de in de MR Kwaliteit gestelde eisen. Zoals hierna bij de motivering van de verschillende overtredingen zal blijken, volgt uit de aard van de tekortkomingen reeds dat evident is dat NRE niet aan het bepaalde in de MR Kwaliteit heeft voldaan. De Energiekamer is van oordeel dat reeds hierom geen aanleiding bestaat om op grond van artikel 60ac, tweede lid, van de Gaswet een bindende aanwijzing op te leggen.

3.4 Onderzoek KEMA Nederland B.V.

31. Uit het oogpunt van zorgvuldigheid heeft de Energiekamer op 21 januari 2009 consultancybureau KEMA Nederland B.V. (hierna: KEMA) opdracht gegeven om ten aanzien van de in de artikelen 15, eerste tot en met het derde lid en artikel 17 van de MR Kwaliteit genoemde normen een objectief toetsingskader op te stellen op basis van de ervaring en expertise van KEMA en gangbare (internationale) normenkaders.²⁰ Het door KEMA opgestelde toetsingskader bevat voor ieder van de vijf normen de minimumeisen waaraan naar het expertoordeel van KEMA moet zijn voldaan in het licht van de

²⁰ 102782_8/73 p.5.

doelstellingen van de MR Kwaliteit. Hierbij heeft KEMA de achterliggende doelstelling van de verplichting tot het opstellen van een KCD in ogenschouw genomen.

32. De Energiekamer heeft KEMA eveneens verzocht aan de hand van dit toetsingskader alle tijdens het onderzoek met betrekking tot NRE verzamelde informatie te beoordelen. Hiertoe heeft de Energiekamer²¹ alle tijdens dit onderzoek verzamelde informatie aan KEMA ter beschikking gesteld. KEMA heeft de informatie beoordeeld en verwerkt in het rapport "Beoordeling onderzoeksbevindingen van de Energiekamer die voortkomen uit de Audit van het KCD 2007 van NRE Netwerk B.V.". ²² In de paragrafen 6.3, 7.3 en 8.3 zijn de naar het oordeel van de Energiekamer relevante bevindingen van KEMA uit dit rapport weergegeven.

4 Betrokken onderneming

33. NRE is een (regionale) netbeheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, sub e, van de Gaswet. Uit de geconsolideerde winst- en verliesrekening over 2007 van de groepsmaatschappij waartoe NRE behoort – NRE Group B.V. – blijkt dat het transport van energie in totaal € 64.832.000,- aan opbrengsten heeft gegenereerd. Aangezien NRE de enige dochtermaatschappij is van NRE Group B.V. die actief is op het gebied van transport van energie, kan hieruit worden afgeleid dat NRE in 2007 een totale bruto-jaaromzet ter grootte van dit bedrag heeft gerealiseerd.
34. Artikel 2:337, zesde lid, van het Burgerlijk Wetboek definieert netto-omzet als de opbrengst uit levering van goederen en diensten uit het bedrijf van de rechtspersoon, onder aftrek van kortingen en dergelijke en van over de omzet geheven belastingen. Uit de winst- en verliesrekeningen blijkt niet van aftrekbare kortingen en dergelijke. Evenmin blijkt uit de winst- en verliesrekeningen dat over de omzet andere belastingen zijn geheven dan de omzetbelasting (BTW). Hieruit volgt dat de totale netto-jaaromzet in 2006 en 2007 kan worden bepaald door van de gegenereerde opbrengsten 19% BTW af te trekken. De netto-jaaromzet bedraagt dan voor 2007 € 52.513.920,-.

5 Overtreding van artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit

5.1 Regelgevend kader

MR kwaliteit

²¹ Na schriftelijke afspraken met KEMA te hebben gemaakt over de vertrouwelijkheid van de ter beschikking gestelde informatie.

²² 102782_8/73

35. Artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit geeft aan dat een netbeheerder de naar zijn oordeel belangrijkste risico's dient vast te stellen op basis van een risicoanalyse.
36. In de toelichting bij de MR Kwaliteit is ten aanzien van deze bepaling het volgende opgenomen:

“Om de kwaliteit van het transport effectief te kunnen beheersen dient de netbeheerder vast te stellen welke risico's voor de kwaliteit van het transport naar zijn oordeel het zwaarst wegen. Hierbij is te denken aan het onverwacht falen van onderdelen van het net, bijvoorbeeld door tekortkomingen in de tijdige vervanging of onderhoud, in de gegevens over de te verwachten levensduur, in de kennis over de ouderdom van onderdelen van het net of over de toestand van deze onderdelen. Een ander denkbaar risico is dat van onnodig lange hersteltijden bij onderbrekingen, bijvoorbeeld door ondoelmatige organisatie van de storingsdienst.”

5.2 Feiten met betrekking tot artikel 15, tweede lid, MR kwaliteit (risicoanalyse)

37. Uit het onderzoek is gebleken dat NRE de naar zijn oordeel belangrijkste risico's voor gas niet heeft vastgesteld op basis van een risicoanalyse, als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit.
38. Voor het onderdeel gas zijn in het KBS op hoofdlijnen dezelfde tekortkomingen geconstateerd als in het KBS voor elektriciteit. Dit is het gevolg van het feit dat NRE eenzelfde risicoanalyse hanteert voor elektriciteit als voor gas. Ingevolge artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit dient de netbeheerder ook voor gas te beschikken over een risicoanalyse, waarin de naar zijn oordeel belangrijkste risico's zijn vastgesteld.
39. De feitelijke bevindingen ten aanzien van gas zijn de volgende:
40. In de eerste plaats is voor gas vastgesteld dat door NRE niet is aangegeven welke risico's zij als de belangrijkste risico's beoordeeld. Slechts opgenomen is welke risico's er zijn op lager operationeel niveau. De risicoanalyses opgenomen in bijlage 4b, 5b, 6b en 8b van het KCD voor gas hebben slechts betrekking op de procedures van NRE. Deze procedures zijn niet gericht op alle activiteiten van de netbeheerder, maar bevatten louter activiteiten op lager operationeel niveau. Daarmee betreft de risicoanalyse niet alle activiteiten met betrekking tot de transportdienst die direct of indirect bijdragen aan de kwaliteit van het transport en de fysieke toestand van het netwerk. Blijkens de toelichting bij artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit is het vaststellen van de belangrijkste risico's nu juist bedoeld om de kwaliteit van het transport effectief te kunnen beheersen. Dat brengt met zich dat alle activiteiten die direct of indirect samenhangen met de transportdienst en waaruit risico's kunnen voortvloeien voor de kwaliteit van de

transportdienst, bij de risicoanalyse dienen te worden betrokken. NRE heeft dit nagelaten.

41. Relevant is voorts dat NRE voor gas geen risicoregister heeft overgelegd. In een risicoregister worden de risico's en de borging om de risico's te reduceren beschreven. Een risicoregister is noodzakelijk voor een netbeheerder om de belangrijkste risico's te kunnen wegen. Tijdens het bedrijfsbezoek op 1 juli 2008 heeft NRE slechts een voorbeeld risicoregister overgelegd.²³ Dit voorbeeld risicoregister is niet bij NRE in gebruik. De Energiekamer heeft in haar e-mailbericht van 12 december 2008 NRE nadrukkelijk verzocht het actuele risicoregister en de risicoanalyse die tot het actuele risicoregister heeft geleid aan de Energiekamer te verstrekken. In haar reactie van 19 december 2008 heeft NRE geen actueel risicoregister overgelegd, noch een risicoanalyse die tot een actueel risicoregister heeft geleid.²⁴ Nu NRE deze stukken niet heeft verstrekt, is derhalve aannemelijk dat zij niet over deze stukken beschikt. Nu evenmin is gebleken dat NRE de risico's op een andere wijze heeft gewogen op relevantie of dat NRE de borging om risico's te reduceren elders heeft omschreven, kan worden geconcludeerd dat NRE geen risicobeoordeling conform artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit heeft uitgevoerd. In artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit is uitdrukkelijk bepaald dat de netbeheerder de naar zijn oordeel belangrijkste risico's vastlegt in een risicoanalyse.
42. Voorts geldt dat de risico's, die wel zijn genoemd, niet zijn gebaseerd op een analyse waarvan de elementen kans dat een gebeurtenis zich voordoet en het effect van een gebeurtenis, minimaal deel uitmaken. NRE heeft dit tijdens het bedrijfsbezoek dat op 1 juli 2008 heeft plaatsgevonden bevestigd.
43. Ten slotte heeft NRE voor gas niet aangegeven welke criteria en uitgangspunten bij het opstellen van de risicoanalyse zijn gehanteerd. Uit het vereiste dat NRE de 'naar haar oordeel' belangrijkste risico's moet vaststellen, volgt dat NRE ook moet aangeven waarom zij tot dit oordeel is gekomen.
44. Uit het voorgaande blijkt dat NRE niet beschikt over een deugdelijke risicoanalyse. NRE heeft in de risicoanalyse onvoldoende aandacht besteed aan de verschillende risico's die direct of indirect samenhangen met het realiseren of in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst. NRE heeft immers enkel rekening gehouden met risico's die zich op lager operationeel niveau kunnen voordoen. Voorts heeft NRE geen waardering aan de door haar geconstateerde risico's gegeven. Daardoor heeft NRE niet, zoals is vereist, de naar haar oordeel belangrijkste risico's vastgesteld. Het feit dat NRE dient aan te geven welke risico's 'naar haar oordeel' het belangrijkste zijn, impliceert bovendien dat zij

²³ Zie 102782_8/24 nummer 10278201070467.

²⁴ Zie 102782_8/63.

ook moet aangeven op welke wijze zij is gekomen tot het benoemen van bepaalde risico's. Ook dat heeft NRE nagelaten.

45. Naast de constatering dat de risicoanalyse niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in de MR kwaliteit, is uit het onderzoek gebleken dat de risicoanalyse die NRE in het KCD Gas 2007 heeft opgenomen niet actueel is, in die zin dat de risicoanalyse jaarlijks of doorlopend wordt geactualiseerd. Deze risicoanalyse is in november 2006 opgesteld. Tijdens het bedrijfsbezoek van 1 juli 2008 stelden de Energiekamer en NRE gezamenlijk vast dat de risicoanalyse 2006 die is opgenomen in het KCD Gas 2007 niet actueel is, geen rekening houdt met de kans dat een gebeurtenis zich voordoet en het effect van de gebeurtenis, en slechts een deel van de te onderscheiden risico's beschrijft. NRE verklaart dat de omvang en werkwijze voor wat betreft de risicoanalyse niet is aangepast ten opzichte van de risicoanalyse zoals die in het KCD 2005 voor gas is vermeld.²⁵
46. In het voorjaar van 2008 is door NRE wel gewerkt aan het opstellen van een nieuwe actuele risicoanalyse. NRE heeft tijdens het bedrijfsbezoek echter aangegeven dat het opstellen van de risicoanalyse 2008, medio april 2008 door de directie van NRE is beëindigd. NRE verklaart daarom niet te beschikken over een actuele risicoanalyse waarin risico's worden gewogen naar de kans dat een gebeurtenis zich voordoet en het effect van de gebeurtenis. Om die reden verklaart NRE ook de in haar ogen belangrijkste risico's voor het realiseren en/of in stand houden van haar transportdienst op korte en lange termijn niet te hebben vastgesteld en te hebben vermeld in het KCD 2007 voor gas.²⁶

5.3 Second opinion KEMA

47. KEMA komt in haar beoordeling tot de conclusie dat NRE de belangrijkste risico's niet heeft vastgesteld op basis van een risicoanalyse als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit, dat het uitvoeren van risicoanalyses nog onvoldoende in de organisatie geborgd is en dat de kwaliteit van de door NRE opgestelde risicoanalyse nog kan worden verbeterd. KEMA is van mening dat risicoanalyses moeten worden uitgevoerd binnen een Risico Management-kader (hierna: RM-kader). Dit RM-kader bestaat uit drie delen. Ten eerste bestaat dit kader uit algemene principes die altijd van toepassing zijn. Ten tweede bevat het RM-kader een beleidskader dat de basis is voor inbedding en gebruik binnen een organisatie en risicomanagement relateert aan de doelstellingen van de organisatie. Ten derde bevat het RM kader een proces voor risicomanagement, dat de activiteiten vastlegt die bij een juiste uitvoering van risicomanagement moeten plaatsvinden.²⁷ Alleen met een RM-kader wordt gewaarborgd dat een bedrijf op een integrale manier stuurt op

²⁵ 102782_8/53 p. 12.

²⁶ 102782_8/53, p. 6 en p. 11.

²⁷ 102782_8/73 p. 33.

risico's (en opportuniteiten). KEMA is daarom van mening dat het beoordelen van de risico-analyse niet los mag worden gezien van een RM-kader²⁸. KEMA heeft getoetst op de volgende elementen van het RM-kader:

- a. Algemeen beleidskader;
- b. Bepaling van de context,
- c. Risicoanalyse;
- d. Risicobehandeling;
- e. Bewaking en Review.

48. KEMA is van mening dat het beleidskader van NRE onvoldoende ingaat op de volgende zaken:

- a. de doelstellingen en grondslag van RM binnen de onderneming;
 - b. de taken en verantwoordelijkheden binnen de RM organisatie van de onderneming;
 - c. de mate waarin de onderneming bereid is risico's te nemen dan wel te mitigeren.
- KEMA is verder van mening dat er door NRE geen relatie wordt gelegd tussen het beleidskader, het kader van assetmanagement en de doelstellingen genoemd in de MR kwaliteit.²⁹

49. KEMA is van oordeel dat bij de beschrijving van de risicocriteria de op pagina 21 van het KEMA toetsingskader genoemde factoren expliciet dienen te worden toegelicht. Uit de onderzoeksbevindingen van de Energiekamer blijkt naar mening van de KEMA dat NRE het volgende niet vermeldt:

- de wijze waarop de waarschijnlijkheid (kans) wordt gedefinieerd;
- de beschouwde tijdsperiode van deze waarschijnlijkheid en het vervolg;
- het niveau waarop een risico acceptabel of aanvaardbaar wordt.

Het KCD bevat streefwaarden van de kwaliteit van de transportdienst zoals die door de MR kwaliteit wordt verlangd. In algemene termen zijn deze in het KCD in verband gebracht met de bedrijfswaarden. Hoe dit verband tot uiting komt in de risicocriteria, is niet in het KCD opgenomen.

50. KEMA is van mening dat in de beschrijving van de risicoanalyse van NRE de volgende zaken niet zijn opgenomen:

- a. risico-identificatie: toegepaste identificatiemethoden;
- b. risico-onderzoek: vermelding van onzekerheden, en de kwantificering van risico's gerelateerd aan de kwaliteitsindicatoren zoals vermeld in de MR kwaliteit;
- c. risico-evaluatie: vermelding van de belangrijkste risico's (top vijf" of "top tien").

51. In paragraaf 4.2.3. van de KCD 's voor gas en elektriciteit stelt NRE dat per proces een risicoanalyse is opgesteld. Bestudering van de processen onderhouden

²⁸ 102872_8/ 73 p. 10.

²⁹ 102872_8/73, p. 10 en 11.

elektriciteitsnet/gas- en rioolnetten, monitoren elektriciteitsnet/gas- en rioolnetten, maken/muteren hoofdleiding, maken muteren aansluiting, afhandelen storingen algemeen en afhandelen storingen elektriciteitsnet/gas- en rioolnetten, laat zien dat het projectrisico's betreft en niet de risico's zoals bedoeld in het RM-kader. De procesbeschrijvingen zijn voor het operationele niveau. De vermelde risico's zijn dan ook controlepunten (checks) in de werkinstructies.

52. Aan de hand van het voorgaande heeft KEMA geconstateerd dat NRE niet aan de hand van een deugdelijke risicoanalyse de belangrijkste risico's heeft vastgesteld.³⁰

5.4 Beoordeling

53. De directeur van de Energiekamer stelt op basis van de hierboven in paragraaf 5.2. weergegeven bevindingen vast, dat de door NRE opgestelde risicoanalyse voor gas niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit en niet actueel is. Uit de bevindingen volgt dat NRE de in haar KCD Gas 2007 opgenomen risico's niet heeft vastgesteld op basis van een risicoanalyse als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit. Bovendien heeft NRE daarbij niet aangegeven wat de naar haar oordeel belangrijkste risico's zijn. NRE voldoet aldus niet aan de eisen die aan het KBS worden gesteld in artikel 15, tweede lid van de MR kwaliteit. Deze conclusie wordt bekrachtigd door de hierboven in paragraaf 5.3. weergegeven beoordeling van de KEMA. De KEMA komt in haar beoordeling tot de conclusie dat NRE de belangrijkste risico's niet heeft vastgesteld op basis van een risicoanalyse als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit, dat het uitvoeren van risicoanalyses nog onvoldoende in de organisatie is geborgd en dat de kwaliteit van de door NRE opgestelde risicoanalyses nog kan worden verbeterd.
54. Het voorgaande brengt met zich dat het KBS onvoldoende is gericht op de beheersing van de risico's voor het realiseren of in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst op korte en lange termijn die de netbeheerder nastreeft, zoals vereist in artikel 15, eerste lid, van de MR Kwaliteit.
55. Ingevolge de beoordeling van de Energiekamer wordt het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste lid, van de Gaswet overtreden.

6 Overtreding van artikel 15, derde lid, MR kwaliteit

6.1 Regelgevend kader

MR kwaliteit

³⁰ 102872_8/73 p. 13.

56. Ingevolge artikel 15, derde lid van de MR kwaliteit stelt de netbeheerder vast welke maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging naar zijn oordeel in de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren, moeten worden getroffen voor het realiseren of in stand houden van de door hem nagestreefde kwaliteit van de transportdienst. In de toelichting bij dit artikel is het volgende opgemerkt:

“Omdat grotere vervangings-, renovatie- en uitbreidingsprojecten die nodig kunnen zijn met het oog op de nagestreefde kwaliteit van de transportdienst een zeer lange voorbereidingstijd kunnen vragen, is het van belang dat de netbeheerder de noodzaak om zulke projecten voor te bereiden lang tevoren onderkent. Daarom is in het derde lid van dit artikel de verplichting opgenomen om wat dit betreft 15 jaar ‘vooruit te kijken’.”

6.2 Feiten met betrekking tot 15, derde lid MR kwaliteit (maatregelen t.a.v. onderhoud en vervanging)

57. Uit het onderzoek is gebleken dat NRE voor gas niet heeft vastgesteld welke maatregelen ten aanzien van onderhoud naar haar oordeel moeten worden getroffen voor de komende 15 jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren, voor het realiseren of in stand houden van de door haar nagestreefde kwaliteit van de transportdienst.³¹

Maatregelen van onderhoud

58. NRE heeft in haar KCD voor gas het volgende opgenomen ten aanzien van onderhoud:
- In paragraaf 2.3.3 van het KCD voor gas³² wordt aangegeven dat NRE haar monitoring en onderhoud van stations uitvoert door middel van A-controles en B/C controles. Daarnaast worden de netten bij het 24 uursservice centre continu, met behulp van een afstandsignaleringsysteem bewaakt.
 - In paragraaf 2.3.4 van het KCD voor gas³³ wordt aangegeven dat NRE een keer in de vijf jaar een gaslekonderzoek uitvoert op alle leidingen. Leidingen die daartoe aanleiding geven worden frequenter gecontroleerd. De grootste onderhoudsactiviteit is het repareren van gaslekken, geconstateerd tijdens het gaslekonderzoek. Daarnaast wordt er proactief gehandeld naar aanleiding van interne en externe signalen. Minimaal eens in de vijf jaar wordt de ligging en markering van het gehele leidingnet gecontroleerd. Ook worden er jaarlijks controle metingen met betrekking tot de kathodische bescherming van de leiding uitgevoerd. Indien daar aanleiding voor is, wordt naar aanleiding van de

³¹ Zie KCD Gas, bijlage 2 102782_8/7

³² Zie 102782_8/7 KCD gas, p. 12 en 13.

³³ Zie 102782_8/7 KCD gas, p.13 en 14

uitkomsten van deze metingen nog een vervolgonderzoek ingesteld. Een ander onderdeel van het monitoren door NRE is het controleren van stijgleidingen.

59. Het in paragraaf 2.3.3 en 2.3.4 van het KCD Gas 2007 vermelde bevat louter een weergave van het reguliere inspectiebeleid. Er wordt slechts een algemene opsomming van activiteiten gegeven. Niet is aangegeven welke maatregelen van onderhoud ten aanzien van specifieke componenten moeten worden getroffen voor de komende 15 jaren.
60. Met betrekking tot gas heeft NRE tijdens het bedrijfsbezoek op 1 juli 2008 verklaard dat zij geen onderhoudsplan voor een periode van 15 jaar heeft opgenomen in het KCD 2007 Gas, omdat door de integratie van drie afzonderlijke organisaties, te weten NRE, Obragas Net N.V. en Netbeheer Haarlemmermeer B.V. er momenteel geen uitspraken gedaan kunnen worden over de prioritering van onderhoudwerkzaamheden.³⁴

Maatregelen van vervanging

61. Ten aanzien van de vereiste maatregelen van vervanging is geconstateerd dat deze niet in een overzicht zijn opgenomen. In bijlage 2 bij het KCD Gas 2007 is enkel aangegeven dat de komende vijftien jaar vervangingsinvesteringen zullen plaatsvinden in de meest kwetsbare en risicovolle onderdelen van het gasnet. Daarbij is aangegeven dat uit de storings- en gaslekanalyse de volgende componenten als belangrijkste aandachtspunten naar voren zijn gekomen:
- Nodulair Gietijzeren hoofdleiding hogedruknet;
 - Grijs Gietijzeren hoofdleiding lagedruknet;
 - Asbest Cement hoofdleiding lagedruknet;
 - Stalen aansluitleidingen.
62. Dit betreft echter een opsomming van nagenoeg het gehele gasnetwerk. Daarmee wordt niet in zekere mate geconcretiseerd welke maatregelen van vervanging genomen zullen worden.
63. Voor het in paragraaf 2.3.5 in het KCD Gas 2007 genoemde vervangingsbeleid geldt dat deze enkel ziet op de eerstkomende periode van vijf jaren. Hierbij zijn ook geen concrete maatregelen van vervanging genoemd. Blijkens artikel 15, derde lid, van de MR Kwaliteit dient echter voor de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaar, een overzicht van de maatregelen van vervanging gegeven te worden. In de toelichting bij dit artikel in de MR Kwaliteit wordt ook aangegeven dat grotere vervangings-, renovatie- en uitbreidingsprojecten vaak een zeer lange voorbereidingstijd kunnen vragen. Het is daarom van belang dat de netbeheerder de noodzaak om zulke projecten voor te

³⁴ Zie 102782-8/53 VvB p.9

bereiden lang tevoren onderkent. Om die reden is in het derde lid van artikel 15 de verplichting opgenomen om wat dit betreft 15 jaar vooruit te kijken.

6.3 Second opinion KEMA

64. Volgens KEMA bevat het KCD voor gas slechts een gedeeltelijke beschrijving van maatregelen ten aanzien van vervanging in de komende 15 jaren van het gasnet, in die zin dat enkel de belangrijkste strategische bedreigingen en kansen en de maatregelen van vervanging zijn omschreven in paragraaf 4.2.3. en in bijlage 2 van het KCD voor gas. KEMA komt tot de conclusie dat het KCD geen beschrijving bevat van maatregelen ten aanzien van vervanging in de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren.
65. De maatregelen van onderhoud en de maatregelen van organisatorische aard zijn door KEMA in het geheel niet aangetroffen in het KCD Gas 2007.

6.4 Beoordeling

66. De directeur Energiekamer stelt op basis van de in paragraaf 6.2. weergegeven bevindingen vast dat NRE niet heeft vastgesteld welke maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging voor gas naar zijn oordeel in de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren, moeten worden getroffen voor het realiseren of in stand houden van de door hem nagestreefde kwaliteit van de transportdienst, als bedoeld in artikel 15, derde lid van de MR kwaliteit. De in paragraaf 2.3.3 en 2.3.4. van het KCD voor gas genoemde opsommingen zijn te weinig concreet om aan te merken als maatregelen van onderhoud als bedoeld in artikel 15, derde lid van de MR kwaliteit. De in bijlage 2 en paragraaf 2.3.5 genoemde maatregelen van vervanging zijn niet geconcretiseerd en zien bovendien slechts op de eerstkomende periode van vijf jaren. NRE voldoet aldus niet aan de eisen die aan het KBS zijn gesteld in artikel 15, derde lid van de MR kwaliteit.
67. Dit oordeel wordt onderschreven door de hierboven in paragraaf 6.3 weergegeven beoordeling van KEMA. Ook KEMA komt in haar beoordeling tot de conclusie dat het KCD geen beschrijving van maatregelen ten aanzien van onderhoud bevat. Voor de maatregelen van vervanging geldt dat KEMA heeft vastgesteld dat daarvan een gedeeltelijke beschrijving is opgenomen. Daarmee brengt KEMA tot uitdrukking dat een beschrijving van de maatregelen van vervanging in onvoldoende mate is opgenomen.

68. Ingevolge de beoordeling van de Energiekamer wordt het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste lid, van de Gaswet overtreden.

7 Overtreding van artikel 17 van de MR kwaliteit

7.1 Regelgevend kader

MR kwaliteit

69. Ingevolge artikel 17 van de MR kwaliteit geeft de netbeheerder steeds in de oneven kalenderjaren op basis van een door hem op te stellen monitoringprocedure:
- a. een beschrijving van de componenten van het net en een kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van deze componenten;
 - b. de wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar.

70. In de toelichting bij dit artikel is het volgende opgemerkt:

“Teneinde te kunnen vaststellen welk onderhoud en welke (vervangings) investeringen nodig zijn, dient de netbeheerder op de hoogte te zijn van de toestand van zijn net. Artikel 17 draagt de netbeheerder op, om eenmaal per twee jaar (in de oneven kalenderjaren, dat betekent dus in de jaren waarin het kwaliteits- en capaciteitsdocument ingediend moet worden bij de directeur van de Dte (thans: Energiekamer)) een beschrijving te geven van de componenten van zijn net en een kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van deze componenten. Ook voor de belanghebbenden en de toezichthouder is deze informatie van belang en daarom dient de netbeheerder de door hem vastgestelde toestand van zijn net weer te geven in het kwaliteits- en capaciteitsdocument (artikel 11, onderdeel k).”

7.2. Feiten met betrekking tot artikel 17 van de MR Kwaliteit (kwaliteit componenten elektriciteit en gas)

71. Ingevolge artikel 17 van de MR kwaliteit dient de netbeheerder de beschrijving van de componenten van het net, de kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van deze componenten en de wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar te geven op basis van een door hem op te stellen monitoringprocedure.

Monitoringprocedure (artikel 17, aanhef)

72. De Energiekamer heeft in de eerste plaats geconstateerd dat NRE niet beschikt over een monitoringprocedure zoals bedoeld in artikel 17 van de MR kwaliteit.
73. Volgens de Energiekamer dient een monitoringprocedure, zoals bedoeld in artikel 17 MR, uit ten minste de volgende onderdelen te bestaan :
 - a. de verschillende taken/activiteiten die moeten worden verricht en de volgorde waarin de taken/activiteiten dienen plaats te vinden;
 - b. de functiebenaming van degenen die de taken/activiteiten dienen uit te voeren;
 - c. (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken/activiteiten die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot beschrijving van de componenten;
 - d. (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken/activiteiten die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot een kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van de componenten inclusief beslismodel en criteria; en
 - e. (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken/activiteiten die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot het beschrijven van de wijzigingen in de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar.
74. Voor de eerstgenoemde twee onderdelen geldt dat dit algemene onderdelen betreffen waar iedere monitoringprocedure in ieder geval dient te voldoen. Er zal immers in ieder geval aangegeven moeten worden op welke wijze monitoring plaatsvindt. De laatste drie genoemde onderdelen vloeien voort uit artikel 17 van de MR Kwaliteit. In de monitoringprocedure zal dienen te worden beschreven op welke wijze gevolg wordt gegeven aan het bepaalde onder a en b van artikel 17 van de MR Kwaliteit. Deze aspecten dienen immers op basis van een monitoringprocedure te worden vastgesteld.
75. NRE verwijst op verschillende plaatsen in het KCD Gas 2007 naar de monitoringprocedure:
 - a. Op bladzijde 12 en 13 van het KCD voor gas wordt in paragraaf 2.3.3 en 2.3.4 aandacht besteed aan monitoring. De paragrafen zelf bevatten geen monitoringprocedure.
 - b. Op bladzijde 4 van het KCD voor gas wordt verwezen naar bijlage 12b. De bladzijde zelf bevat geen procedure.
 - c. Bijlage 12b bevat het document: Monitoring en onderhoud leidingen 2005-2009. Ook in deze bijlage is geen monitoringprocedure aangetroffen die voldoet aan de eerdergenoemde vereisten. Geconstateerd is dat in de monitoringprocedure de volgende onderdelen niet vermeld zijn:
 - de verschillende taken/activiteiten die moeten worden verricht en de volgorde waarin de taken/activiteiten dienen plaats te vinden;
 - de functiebenaming van degenen die de taken/activiteiten dienen uit te voeren;
 - (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot beschrijving van de componenten;

- (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken/activiteiten die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot een kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van de componenten inclusief beslismodel en criteria; en
- (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot het beschrijven van de wijzigingen in de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar.

Er wordt enkel aangegeven dat gaslekonderzoek en –reparatie plaatsvindt. Ook is aangegeven dat kathodische bescherming plaatsvindt. Van een procedure waarin een structurele wijze van beoordeling beschreven wordt, is geen sprake.

- d. Op bladzijde 36 van het KCD voor gas wordt verwezen naar bijlage 6a t/m 6c. De bladzijde zelf bevat geen procedure.
- e. Bijlage 6a/6b/6c bevat het document: monitoren gasnet. Ook in deze bijlage is geen monitoringprocedure aangetroffen die voldoet aan de eerdergenoemde vereisten. Geconstateerd is dat in de monitoringprocedure de volgende onderdelen niet vermeld zijn:
 - (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot beschrijving van de componenten;
 - (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot een kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van de componenten inclusief beslismodel en criteria; en
 - (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken die beschrijven hoe de netbeheerder komt tot het beschrijven van de wijzigingen in de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar.

In dit overzicht worden taken beschreven en de functiebenaming gegeven van degene die deze taken dient uit te voeren. Die taken zijn echter enkel gericht op het beheersen van risico's op operationeel niveau. Hier is geen sprake van een procedure van monitoring. Er wordt niet aangegeven op welke wijze structureel wordt beoordeeld wat de kwaliteit is van de technische toestand van de componenten van het net of op welke wijze wordt beoordeeld welke wijzigingen ten opzichte van het voorgaande jaar zijn opgetreden. Ten slotte is niet aangegeven op welke wijze de componenten van het net beschreven worden.

76. Uit het voorgaande blijkt dat NRE niet beschikt over een volledige en deugdelijke monitoringprocedure.

Kwalitatieve beoordeling en wijzigingen (artikel 17, onder a en b)

77. De Energiekamer heeft tijdens het bedrijfsbezoek op 1 juli 2008 inzage gehad in de geautomatiseerde systemen van NRE. Daarbij werd geen kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van deze componenten inclusief wijzigingen van de toestand van de

componenten ten opzichte van het voorgaande jaar aangetroffen.³⁵ NRE heeft tijdens het bedrijfsbezoek ook verklaard dat de kwaliteit van de netcomponenten niet wordt vastgelegd.

78. In repleik heeft NRE evenwel aangegeven dat naar haar mening de status van de kwaliteit van de componenten wel degelijk wordt vastgelegd door het registreren van alle faalmomenten van deze componenten en de analyses die worden gebaseerd op deze gegevens. Informatie met betrekking tot de faalmomenten geeft echter geen totaal inzicht in de kwaliteit van alle componenten binnen het bedrijf; deze informatie zegt immers niets over de kwaliteit van de componenten die (nog) geen faalmomenten hebben vertoond.
79. Tijdens het bedrijfsbezoek heeft NRE voorts aangegeven dat zij wel twee jaar geleden een rapport heeft samengesteld over de toestand van gietijzer. Op basis van de analyse van de overzichten die zijn samengesteld van stijgleidingen, huisdrukregelaars, trajecten met een verhoogd risico is een meerjarenplan samengesteld waarin grote risico's zijn geïnventariseerd. In het te hanteren beleidsplan zijn hiervoor ook onder andere de saneringsplannen en vervangingen opgenomen³⁶. Gietijzer betreft echter slechts een klein deelaspect van het gehele netwerk. Bovendien gaat het hierbij slechts om een incidentele inventarisatie van de toestand van gietijzer. Hiermee wordt niet structureel een kwalitatieve beoordeling gegeven van alle componenten van het gasnetwerk.
80. Voor wat betreft bijlage 12c 'Kwaliteitsbeoordeling van het net op basis van leeftijd' geldt dat hierin, anders dan NRE wil doen voorkomen, geen kwalitatieve beoordeling van de componenten van het gasnetwerk wordt gegeven. Er is slechts sprake van een inventarisatie van de componenten van het net. Aangegeven wordt wat de lengte is van bepaalde componenten van het net en wat de resterende levensduur daarvan is. Er wordt door NRE geen waardeoordeel aan deze componenten gekoppeld.
81. Geconcludeerd kan worden dat NRE geen kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van de componenten van het net en de wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorgaande jaar heeft gegeven, als bedoeld in artikel 17 van de MR kwaliteit.

7.3 Second opinion KEMA

82. KEMA stelt in de eerste plaats ten aanzien van de monitoringprocedure van NRE dat door de monitoring van het gasnet te baseren op de NEN 7244 reeks, deze op schrift goed is geregeld. NEN 7244 beschouwt immers minimaal dezelfde elementen als

³⁵ Zie 102782_8/83 p. 41.

³⁶ 10278201070263 t/m 382.

genoemd in de monitoringproceduretoets van KEMA. Dat wil zeggen dat de norm iets zegt over:

- het opstellen van een risicoanalyse;
- het vaststellen van de meetmethode en de daarbij benodigde instrumentatie;
- het vaststellen van de normwaarde(n) voor afkeur of actie;
- het vaststellen van de frequentie waarmee de meting wordt uitgevoerd;
- het vastleggen van de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de meting en het beheer van de procedure.

83. Door te verwijzen naar NEN 7244 verwijst NRE dus op impliciete wijze naar een monitoringprocedure. Echter, NRE heeft volgens KEMA op basis van NEN 7244 zelf geen eigen monitoringprocedure opgesteld. Daarom is het naar mening van KEMA niet op een transparante wijze vast te stellen in welk mate de monitoring-activiteiten van NRE gebaseerd zijn op NEN 7244.
84. Volgens KEMA laten de in bijlage 6a van het KCD voor gas opgenomen beschrijving van de (operationele) processen voor het monitoren van het gas- en rioolnet en de in bijlage 12a, bijlage 12b en bijlage 12c vermelde onderwerpen betreffende monitoring en kwaliteit zien dat NRE vooral een operationele invulling geeft aan monitoring. Naar de mening van KEMA ontbreekt de structuur in de zin zoals die door het KEMA toetsingskader is bedoeld.
85. Ten aanzien van de beschrijving en kwalitatieve beoordeling van de componenten van het net, is KEMA van oordeel dat NRE in bijlage 12c een beschrijving geeft van de kwaliteitsbeoordeling van het gasnet. Volgens KEMA wordt door NRE echter niet aangegeven hoe zij de beoordeling uitvoert. KEMA leidt uit de onderzoeksbevindingen af dat NRE wat de gascomponenten betreft een goede basis heeft voor de beoordeling van de technische toestand.
86. Ten slotte stelt KEMA vast dat NRE nog geen systeem heeft dat naar de mening van KEMA voldoet aan de in het KEMA toetsingskader gestelde minimumeisen voor een componentenregister.

7.4 Beoordeling

87. De directeur Energiekamer stelt op basis van de in paragraaf 7.2 weergegeven bevindingen vast dat NRE voor gas niet beschikt over een volledige en deugdelijke monitoringprocedure, zoals vereist in artikel 17 MR Kwaliteit.
88. Bovendien stelt de directeur van de Energiekamer op basis van de in paragraaf 7.2 weergegeven bevindingen dat geen sprake is van een kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van de componenten in het net, inclusief wijzigingen van de

toestand van de componenten ten opzichte van het voorgaande jaar, als bedoeld in artikel 17 van de MR kwaliteit.

89. Dit oordeel wordt in die zin bevestigd door de hierboven in paragraaf 7.3 weergegeven beoordeling van KEMA, waarin KEMA constateert dat zij niet kan vaststellen of NRE voldoet aan de eisen omdat NRE niet heeft vermeld hoe haar beoordeling van de technische toestand plaatsvindt.
90. In het KCD voor gas verwijst NRE, door te verwijzen naar de NEN 7244, op impliciete wijze naar een monitoringprocedure, die naar mening van KEMA voldoende is. Echter omdat NRE op basis van NEN 7244 zelf geen eigen monitoringprocedure heeft vastgesteld is niet op transparante wijze vast te stellen in welke mate de monitoringsactiviteiten van NRE gebaseerd zijn op NEN 7244. Voorts geeft de KEMA aan dat NRE vooral een operationele invulling geeft aan monitoring. Naar de mening van KEMA ontbreekt de structuur in de zin zoals die door het KEMA toetsingskader is bedoeld.
91. Ingevolge de beoordeling van de Energiekamer wordt het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste lid van de Gaswet overtreden.

8 Overige aspecten

92. NRE heeft in december 2005 voor de eerste maal een KCD Gas ingediend bij de Energiekamer. Destijds heeft de Energiekamer (toen nog Directie Toezicht Energie) beoordeeld of het door NRE ingeleverde KCD en het gehanteerde KBS voldoen aan de eisen zoals gesteld in de MR Kwaliteit. Zoals reeds gesteld heeft de Directie Toezicht Energie de toets van het KCD destijds beperkt tot een marginale toets.
93. In het rapport van bevindingen en oordeel MR kwaliteit (audit KCD en KBS) – NRE Netwerk B.V. 2005 is door de Energiekamer opgemerkt dat de risico inventarisatie en – analyse, die in het KCD 2005 is opgenomen, uitsluitend is gericht op het proces en dat daarbij geen rekening is gehouden met de kans dat het risico optreedt en het effect dat het risico veroorzaakt. Door de Energiekamer is toen geconstateerd dat NRE zich oriënteerde op een andere opzet van de risico-inventarisatie en analyse ten behoeve van het KCD 2007. Tijdens de beoordeling van het KCD 2007 is gebleken dat NRE, ondanks dat zij hierop gewezen is in bovengenoemd rapport, de risicoanalyse niet zodanig heeft aangepast dat zij voldoet aan de norm.
94. Bij brief van 19 december 2008³⁷ heeft NRE de Energiekamer ingelicht over de voortgang die zij heeft geboekt en de maatregelen die NRE heeft genomen na 1 juli 2008 om te

³⁷ 102782_8/63.

voldoen aan nieuwe richtlijnen van de MR Kwaliteit. In deze brief geeft NRE aan dat het bedrijfsbezoek van de Energiekamer op 1 juli 2008 voor haar aanleiding is geweest om vanaf het einde van de zomervakantie de werkzaamheden en procedures strikt te baseren op, en te ordenen langs de logische indelingen in de Wet Onafhankelijk Netbeheer. NRE heeft zich nu per onderkend risico uitgesproken over de kans dat het optreedt en (maximaal) effect als het optreedt. De risico-overzichten die zij aldus genereert zijn nog in bewerking en behoeven nog een expliciete ranking. NRE beseft zich dat dit nog maar een begin is van de juiste en systematische werkwijze die zij conform de Wet Onafhankelijk Netbeheer (hierna: WON) moet volgen.

95. Ten aanzien van de omschrijving van de risico's heeft NRE zich, ingevolge de brief van 19 december 2008, ingespannen om risico's onderling vergelijkbaar te maken en zijn daartoe alle risico's beoordeeld op hun invloed op de kwaliteitsindicator zoals omschreven in de MR Kwaliteit. Daarbij is onderscheid gemaakt in risico's met invloed op de leveringszekerheid dan wel met invloed op de veiligheid en tussen de korte en lange termijn. De beoordeling van de risico's wordt door NRE op drie niveaus (hoog, middel of laag) uitgesproken. Daarbij worden mogelijk omvang en kans apart gewogen. Om de risico-inventarisatie volledig te maken heeft het benoemen van de niveaus per risico meerdere malen plaatsgevonden. Alle mogelijke situaties worden herleid naar benodigde Activiteiten Netbeheer. Daarnaast zijn alle bekende Activiteiten Netbeheer vice versa verbonden aan risico's die zij trachten te mitigeren. Deze nieuwe opzet heeft volgens NRE geleid tot een inzichtelijke structuur die minstens 95% van de risico's bevat die binnen NRE worden ervaren. Volgens NRE ontbreken er geen onderwerpen op de risicolijst.
96. Daarnaast heeft NRE naar aanleiding van het bedrijfsbezoek op 1 juli jl. KIWA Gastec gevraagd om hen te ondersteunen met het aantonen en verifiëren dat alle risico's beheerst worden. NRE is op basis van PAS 55 van start gegaan. NRE heeft ten tijde van het opstellen van de brief van 19 december de eerste bevindingen van KIWA Gastec in concept ontvangen, welke het beeld geeft dat er nog (heel) veel te doen is. KIWA Gastec is door NRE gevraagd hen te ondersteunen bij het maken en daarna implementeren van een verbeterplan. Daarnaast heeft NRE in de week van 19 december 2008 een proces op gang gebracht om in een betere uitgangspositie voor een kwaliteitsorganisatie te komen. NRE stelt daarbij de hoogste prioriteit bij de integratie van de bedrijven (NRE, Obragas en NETH) tot één organisatie met één eensluidende werkwijze. Daarbij zal één afdeling Assetmanagement worden gepositioneerd die tot taak heeft ervoor te zorgen dat alle processen conform NTA Asset Management verlopen.
97. Tot slot vermeldt NRE in haar brief van 19 december 2008 dat zij de opmerkingen die door de Energiekamer zijn gemaakt en hun bevindingen zeer ter harte neemt, maar NRE is zich er ook van bewust dat zij tijd nodig heeft om die verbeteringen robuust aan te brengen.

98. Op grond van de brief van NRE concludeert de Directeur Energiekamer dat NRE naar aanleiding van het bedrijfsbezoek van de Energiekamer op 1 juli 2008 en de bevindingen van de Energiekamer, maatregelen heeft genomen, of in ieder geval daarmee is aangevangen, om in de toekomst te kunnen voldoen aan de MR Kwaliteit. Het voorgaande doet echter naar het oordeel van de Energiekamer niets af aan de geconstateerde overtredingen. Bovendien was het onderzoek van de Energiekamer ten tijde van de brief van NRE reeds definitief afgerond en het definitieve verslag van bevindingen is op 11 november 2008 aan NRE gezonden. Hetgeen door NRE in de brief van 19 december 2009 naar voren is gebracht kon reeds daarom niet meer bij het onderzoek betrokken worden.

9 Conclusie

99. Op grond van bovenstaande feiten stelt de directeur Energiekamer vast dat
- a. NRE de in haar KCD 2007 Gas opgenomen belangrijkste risico's niet heeft vastgesteld op basis van een risicoanalyse als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit. dat deze risicoanalyse niet actueel is. Het KBS is dan ook onvoldoende gericht op de beheersing van de risico's voor het realiseren of in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst, zoals vereist in artikel 15, eerste lid, van de MR Kwaliteit;
 - b. NRE niet heeft vastgesteld welke maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging voor gas naar zijn oordeel in de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren, moeten worden getroffen voor het realiseren of in stand houden van de door hem nagestreefde kwaliteit van de transportdienst, als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de MR kwaliteit;
 - c. NRE voor gas niet beschikt over een kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van de componenten in het net, inclusief wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorgaande jaar, als bedoeld in artikel 17 van de MR kwaliteit en dat NRE de beschrijving van de componenten van het net, de kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van deze componenten en de wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar niet heeft opgesteld op basis van een volledige en deugdelijke monitoringprocedure, zoals vereist in artikel 17 MR Kwaliteit;
 - d. NRE, nu zij niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in artikel 15, tweede en derde lid, en artikel 17 van de MR Kwaliteit, niet beschikt over een doeltreffend systeem voor de beheersing van de kwaliteit van haar transportdienst. Hiermee heeft NRE het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste lid, van de Gaswet overtreden.

Datum:

Openbaar

De Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit,
namens deze,

Drs. P.J. Plug
Directeur Energiekamer

Dit rapport is geen besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Tegen dit rapport staat dan ook geen bezwaar of beroep open. Indien de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit een besluit zal nemen, zal duidelijk kenbaar worden gemaakt op welke wijze u daartegen rechtsmiddelen kunt instellen.