

Nederlandse Mededingingsautoriteit

RAPPORT

Rapport van de directeur Energiekamer namens de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit als bedoeld in artikel 77k, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 aan NRE Netwerk B.V. inzake overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 21 van de Elektriciteitswet 1998.

Nummer 102782_8/85.R366 /

Betreft zaaknr. 102782_8/85.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 77h of 77i van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: Elektriciteitswet) is begaan, kan hij daarvan een rapport opmaken als bedoeld in artikel 77k van de Elektriciteitswet. 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 het bepaalde bij of krachtens de Elektriciteitswet. 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 21 van de Elektriciteitswet.

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 Elektriciteitswet 1998

3. In artikel 21, eerste lid, van de Elektriciteitswet 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 elektriciteit respectievelijk gas om te voorzien in de totale behoefte.
4. Op de netbeheerder rust in dat verband op grond van artikel 21, tweede lid, van de Elektriciteitswet 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 elektriciteit respectievelijk gas.
5. Ingevolge artikel 21, derde lid, van de Elektriciteitswet worden bij ministeriële regeling regels, die kunnen verschillen per spanningsniveau, gesteld over:
 - 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 elektriciteit respectievelijk gas;
 - d. de te verschaffen gegevens over de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van elektriciteit respectievelijk gas en over de wijze waarop de netbeheerder voornemens is te voorzien in de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van elektriciteit respectievelijk 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 21, derde lid, Elektriciteitswet 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 Beleidsregels

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.
7. Na een proces van afstemming met de netbeheerders heeft de Raad bij besluit van 5 februari 2008 de "Richtsnoeren kwaliteits- en capaciteitsdocument"⁴ (hierna: Beleidsregel 2008) vastgesteld. Deze richtsnoeren, die gekwalificeerd worden als beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), zijn op 10 februari 2008 in werking getreden, onder gelijktijdige intrekking van de Beleidsregel 2005.
8. De Beleidsregel 2008 geeft aan wat de Raad minimaal nodig acht van een netbeheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder k van de Elektriciteitswet, om te kunnen oordelen of de netbeheerder aannemelijk heeft gemaakt dat hij invulling geeft aan de eisen uit artikel 21 van de Elektriciteitswet en de MR Kwaliteit.

2.3.1 Beleidsregel 2005

9. Aangezien de Beleidsregel 2008 ten tijde van het opstellen en inleveren van het KCD Elektriciteit 2007 op 1 december 2007 formeel nog niet in werking was getreden, heeft de Energiekamer de inhoud van dit KCD beoordeeld op grond van de in de MR Kwaliteit gestelde eisen en, indien en voor zover deze eisen hierin nader uitgewerkt zijn, de Beleidsregel 2005. Het voorgaande houdt in dat voor wat betreft de gegevens die een KCD op grond van de MR Kwaliteit dient te bevatten getoetst is aan 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 het KCD Elektriciteit 2007 door NRE op 1 december 2007 in ieder geval van toepassing.

2.3.2 Beleidsregel 2008

10. De Energiekamer heeft de vraag of NRE beschikt over een doeltreffend systeem voor de beheersing van de kwaliteit van zijn transportdienst, als vereist in artikel 21, eerste lid, van de Elektriciteitswet, beoordeeld op basis van de in de MR Kwaliteit gestelde regels. De Energiekamer heeft vervolgens het in de MR Kwaliteit gestelde getoetst aan de hand van de Beleidsregel 2008. De reden dat de Energiekamer, voor wat betreft de beoordeling of NRE beschikt over een doeltreffend systeem voor de beheersing van de kwaliteit van

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

⁴ "Richtsnoeren kwaliteits- en capaciteitsdocument", besluit met kenmerk 102782_1/11, Stcrt 8 februari 2008, nr. 28, p. 12.

zijn transportdienst, getoetst heeft aan de Beleidsregel 2008 is dat de netbeheerder verplicht is om te allen tijde te beschikken over een KBS dat aan de gestelde eisen voldoet. Dit betreft geen momentopname, zoals bij het aanbieden van het KCD Elektriciteit 2007 het geval was.

11. Op het moment van het bedrijfsbezoek van het onderzoeksteam van de Energiekamer aan NRE op 1 juli 2008 was de Beleidsregel 2008 reeds in werking getreden. Naar aanleiding van de bevindingen tijdens dit bedrijfsbezoek en de door NRE nagestuurde stukken, heeft de Energiekamer beoordeeld in hoeverre NRE beschikt over een KBS dat aan de gestelde eisen voldoet. Op dat moment mocht redelijkerwijs van NRE worden verwacht dat zij haar KBS zodanig had ingericht, dat het voldeed aan de eisen gesteld in de MR Kwaliteit, welke eisen nader geconcretiseerd zijn in de Beleidsregel 2008.

2.4 Handhavende bevoegdheid van de Raad

2.4.1 Toezichtbevoegdheden

12. Op grond van artikel 5, eerste lid, van de Elektriciteitswet is de Raad belast met het toezicht op de naleving van de Elektriciteitswet. Ingevolge artikel 5, vierde lid, van de Elektriciteitswet zijn met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Elektriciteitswet belast de bij besluit van de Raad aangewezen ambtenaren.
13. 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 Elektriciteitswet, als bedoeld in artikel 5, vierde lid, van de Elektriciteitswet.⁵
14. 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.

⁵ 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.

2.4.2 Sanctiebevoegdheden

15. Artikel 77i, eerste lid, aanhef en onder b, van de Elektriciteitswet bepaalt dat de Raad, onder meer in geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 21 van de Elektriciteitswet 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.
16. Op grond van artikelen 77i, tweede lid, van de Elektriciteitswet 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 77j, eerste lid, van de Elektriciteitswet geen boete op, voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.
17. Artikel 77h van de Elektriciteitswet bepaalt dat de Raad ingeval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de Elektriciteitswet de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

3 Opzet en verloop onderzoek inzake MR Kwaliteit

3.1 Verloop onderzoek

18. Op 1 december 2007 heeft de Energiekamer schriftelijk het KCD Elektriciteit 2007 van NRE ontvangen.⁶ De Energiekamer is in december 2007 bij alle regionale en landelijke netbeheerders een onderzoek gestart naar het KCD Elektriciteit 2007 met het doel om te controleren of de KCD en het KBS voldoen aan de eisen zoals gesteld in de MR Kwaliteit. Na ontvangst van het KCD Elektriciteit 2007 op 1 december 2007 is door de Energiekamer globaal gecontroleerd of dit KCD volledig was. Daarbij is uitsluitend gekeken naar de verwijzing (inhoudsopgave) naar de benodigde informatie in het KCD en heeft er geen inhoudelijke controle plaatsgevonden. Uit deze controle is gebleken dat het KCD Elektriciteit 2007 niet volledig was. Op 15 februari 2008 is NRE hierover per brief⁷ geïnformeerd en verzocht om de ontbrekende informatie alsnog aan te leveren. In deze brief is NRE tevens medegedeeld dat niet valt uit te sluiten dat naar aanleiding van de nog uit te voeren inhoudelijke beoordeling wordt geconstateerd dat het KCD Elektriciteit 2007 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 in te leveren en dat de door de Energiekamer uitgevoerde volledigheidscntrole moet worden gezien als een intern controle-instrument van de

⁶ 102782_8/5.

⁷ 102782_8/9.B976.

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.⁸

19. Vervolgens is het KCD Elektriciteit 2007 (inclusief aanvullingen) door de Energiekamer beoordeeld. De definitieve beoordeling van het KCD 2007 voor Elektriciteit⁹ van NRE¹⁰ is op 19 juni 2008 vastgesteld.
20. 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.
21. In de periode na het bedrijfsbezoek zijn de tijdens het bedrijfsbezoek door NRE verstrekte en nagestuurde documenten bestudeerd. Naar aanleiding hiervan is een conceptverslag van bevindingen opgemaakt. Bij e-mail van 29 september 2008¹² is dit verslag naar NRE verzonden voor repliek. Op 24 oktober 2008 heeft NRE per e-mail gereageerd op het voorgelegde conceptverslag¹³, waarna op 11 november 2008 het definitieve verslag van bevindingen naar NRE is verzonden.¹⁴ Vervolgens heeft de Energiekamer een eindverslag¹⁵ opgesteld, waarin de resultaten van het onderzoek zijn opgenomen.

3.2 Onderzoek Kwaliteit- en capaciteitsdocumenten

22. Tijdens de beoordeling van het KCD Elektriciteit 2007 is geconcludeerd dat deze beoordeling een andere is dan de beoordeling door de Energiekamer (toen Directie Toezicht Energie) van het KCD Elektriciteit dat op 1 december 2005 door NRE is ingediend. De Directie Toezicht Energie heeft destijds bij de beoordeling van het laatstgenoemd KCD slechts een marginale toets uitgevoerd. 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

⁸ 102782_8/10.

⁹ 102782_8/50.O1088 .

¹⁰ 102782_8/49.O1088.

¹¹ 102782_8/23.B976.

¹² 102782_8/45.E976.

¹³ 102782_8/51.

¹⁴ 102782_8/52.

¹⁵ 102782_8/ 83.

de capaciteitsbehoefte en het voorzien in voldoende transportcapaciteit enerzijds en het beheersen van de kwaliteit van de transportdienst anderzijds.

23. Van de hiervoor beschreven omstandigheden, die in 2005 aanleiding waren om een slechts een marginale toets uit te voeren, was bij de beoordeling van het KCD Elektriciteit 2007 echter geen sprake meer. Dit KCD is derhalve volledig inhoudelijk getoetst door de Energiekamer.
24. De inhoudelijke toetsing door de Energiekamer van het KCD Elektriciteit 2007 heeft thans geleid tot de vaststelling van diverse overtredingen van de bepalingen van de MR Kwaliteit. Het betreft onder andere overtreding van artikel 11, waarin opgenomen is welke gegevens de netbeheerder in het KCD op dient te nemen.
25. Een aantal van deze geconstateerde overtredingen heeft betrekking op gegevens die in het KCD Elektriciteit 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 2007¹⁶ naar aanleiding van de marginale toets van het KCD Elektriciteit 2005, op diverse punten geconcludeerd dat de het door NRE ingediende KCD Elektriciteit 2005 voldoet aan de norm.
26. 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 16, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c, en tweede lid, artikel 18, tweede lid, aanhef en onder a en b. Hiervoor geldt echter dat de Energiekamer niet heeft kunnen vaststellen of deze bepalingen daadwerkelijk zijn overtreden, omdat daarvoor de informatie in het KCD Elektriciteit ontbrak. Aangezien het NRE, gelet op het in randnummer 25 gestelde, niet tegengeworpen kan worden dat deze informatie niet in de KCD Elektriciteit 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.
27. Gelet op het voorgaande en na vergelijking van haar bevindingen ten aanzien van de KCD Elektriciteit 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 Elektriciteit 2007 op dezelfde wijze zou opstellen als het KCD Elektriciteit 2005, zij wederom zou voldoen aan de norm. De Energiekamer heeft derhalve besloten om deze overtredingen niet op te nemen in onderhavig rapport.
28. Hieronder wordt een opsomming gegeven van de betreffende overtredingen, zodat NRE in de gelegenheid is om toekomstige KCD's op te stellen conform de eisen van de MR

¹⁶ 102782_8/62.B544.

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.

29. Onderhavig sanctierapport heeft geen betrekking op de volgende geconstateerde overtredingen:
- In het KCD Elektriciteit 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 Elektriciteit 2007 is geen afschrift van het onderhoudsplan met daarin een beschrijving van de benodigde werkzaamheden voor de eerste vijf jaar opgenomen. In bijlage 3a van het KCD (proces informatie onderhouden elektriciteitsnet) wordt een onderhoudsrapportage als output genoemd. Een onderhoudsplan dat betrekking heeft op de periode 2008-2012 is niet meegestuurd. Hiermee heeft NRE artikel 11h van de MR Kwaliteit overtreden;
 - In het KCD Elektriciteit 2007 is geen afschrift van het plan bedoeld in artikel 16, eerste lid onderdeel c opgenomen. Bijlage 7d procesinformatie afhandelen storingen elektriciteitsnet verwijst naar een calamiteitenplan bij storingsniveau 3, 4, en 5. Het calamiteitenplan is niet toegevoegd. Hiermee heeft NRE artikel 11i van de MR Kwaliteit overtreden;
 - In het KCD Elektriciteit 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 Elektriciteit 2007 is geen afschrift van de procedure bedoeld in artikel 18, tweede lid opgenomen. Er is in het KCD geen procedure opgenomen waarin de netbeheerder beschrijft hoe hij er voor zorgt dat grondroerders tijdig beschikken over alle geregistreerde gegevens die zij nodig hebben om te voorkomen dat die werkzaamheden schade aan het net of onveilige situaties ten gevolge hebben. Hiermee heeft NRE artikel 11l van de MR Kwaliteit overtreden;
 - NRE beschikt voor elektriciteit niet over een onderhoudsplan voor de komende vijf jaren waarin zij het te plegen onderhoud en de daarvoor benodigde werkzaamheden beschrijft. NRE heeft tijdens het bedrijfsbezoek verklaard dat voor het onderhoud alleen een exploitatiebegroting met een onderhoudsplan voor het komende jaar wordt opgesteld. Een meerjaren onderhoudsplan voor 2009 tot en met 2012 is niet opgesteld. Hiermee heeft NRE artikel 16, eerste lid, aanhef en onder b, en het tweede lid, van de MR Kwaliteit overtreden;
 - NRE beschikt met betrekking tot elektriciteit niet over en werkt niet overeenkomstig een plan waarin zij beschrijft hoe storingen en onderbrekingen worden opgelost en waarin de organisatie van de onderhouds- en storingsdienst worden beschreven. Bijlage 7d "Procesinformatie afhandelen storingen elektriciteitsnet" verwijst naar

een calamiteitenplan bij storingsniveau 3, 4 en 5. Het calamiteitenplan is niet bijgevoegd. Het oplossen van storingen is beschreven in deze bijlage, maar het omschakelen om onderbrekingen op te heffen tijdens de reparatie van een storing niet. Hiermee heeft NRE artikel 16, eerste lid, aanhef en onder c, van de MR Kwaliteit overtreden;

- NRE beschikt voor elektriciteit 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 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 KEMA Nederland B.V.

30. 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.¹⁷ 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 doelstellingen van de MR Kwaliteit. Hierbij heeft KEMA de achterliggende doelstelling van de verplichting tot het opstellen van een KCD in ogenschouw genomen.
31. Eveneens heeft de Energiekamer KEMA verzocht alle tijdens dit onderzoek met betrekking tot NRE verzamelde informatie te beoordelen op basis van het onder randnummer 30 genoemde toetsingskader. Hiertoe heeft de Energiekamer¹⁸ alle tijdens dit onderzoek verzamelde informatie aan KEMA ter beschikking gesteld. KEMA heeft de

¹⁷ 102782_8/73 p.5.

¹⁸ Na schriftelijke afspraken met KEMA te hebben gemaakt over de vertrouwelijkheid van de ter beschikking gestelde informatie.

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.". ¹⁹ 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

32. NRE is een (regionale) netbeheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, sub k, van de Elektriciteitswet. 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.
33. 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 11 MR Kwaliteit

5.1 Regelgevend kader

MR Kwaliteit

34. Ingevolge artikel 11 van de MR Kwaliteit dient de netbeheerder het volgende op te nemen in het KCD:
 - a. de resultaten van de raming van de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van elektriciteit gespecificeerd naar spanningsniveau of van gas gespecificeerd naar drukniveau, bedoeld in artikel 14, eerste lid van de MR Kwaliteit;
 - b. de bestaande en te verwachten capaciteitsknelpunten;
 - c. de wijze waarop hij voornemens is te voorzien in de totale behoefte aan capaciteit, bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de MR Kwaliteit en de wijze waarop hij daarop voornemens is de capaciteitsknelpunten op te lossen;
 - d. een afschrift van de procedure, bedoeld in artikel 14, tweede lid, van de MR Kwaliteit;

¹⁹ 102782_8/73

- e. de vastgestelde risico's en een afschrift van de uitgevoerde risicoanalyse, bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit;
- f. de maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging, bedoeld in artikel 15, derde lid, van de MR Kwaliteit;
- g. een afschrift van het investeringsplan, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel a, van de MR Kwaliteit;
- h. een afschrift van het onderhoudsplan, bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel b, van de MR Kwaliteit;
- i. een afschrift van het plan bedoeld in artikel 16, eerste lid, onderdeel c, van de MR Kwaliteit;
- j. een afschrift van de monitoringprocedures, bedoeld in artikel 17 van de MR Kwaliteit;
- k. een beschrijving van de componenten van het net, een kwalitatieve beoordeling daarvan en de wijzigingen daarin, bedoeld in artikel 17 van de MR Kwaliteit; en
- l. een afschrift van de procedure, bedoeld in artikel 18, tweede lid, van de MR Kwaliteit.

5.2 Feiten met betrekking tot artikel 11 van de MR Kwaliteit

- 35. Zoals hierboven gesteld is uit het onderzoek gebleken dat NRE in het KCD Elektriciteit 2007 niet alle op grond van de geldende wet- en regelgeving vereiste informatie heeft opgenomen. Om reeds genoemde redenen zijn een aantal van de geconstateerde overtredingen echter niet als zodanig in dit rapport opgenomen.
- 36. In strijd met artikel 11, eerste lid, sub f van de MR Kwaliteit heeft NRE in het KCD Elektriciteit 2007 niet opgenomen de maatregelen ten aanzien van vervanging voor de komende 15 jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren, 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. NRE geeft in de inhoudsopgave van het KCD Elektriciteit 2007 aan dat de maatregelen ten aanzien van vervanging staan omschreven in paragraaf 4.2.3 van het KCD Elektriciteit 2007, maar in die paragraaf wordt alleen de risicoanalyse behandeld. Uit het onderzoek is gebleken dat ook elders in het KCD Elektriciteit 2007 niet de maatregelen ten aanzien van vervanging voor de komende 15 jaren als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de MR Kwaliteit zijn opgenomen.²⁰

5.3 Beoordeling

- 37. Op basis van de hierboven in paragraaf 5.2. weergegeven bevindingen, stelt de Energiekamer vast dat NRE in haar KCD Elektriciteit 2007 de maatregelen ten aanzien van vervanging, bedoeld in artikel 15, derde lid van de MR Kwaliteit niet heeft

²⁰ Zie 102782_8/6, paragraaf 2.5, p. 9 en 10.

opgenomen. NRE voldoet aldus niet aan het bepaalde in artikel 11 onderdeel f, van de MR Kwaliteit.

38. Hiermee wordt het bepaalde bij en krachtens artikel 21, tweede lid van de Elektriciteitswet overtreden.

6 Overtreding van artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit

6.1 Regelgevend kader

MR Kwaliteit

39. Artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit bepaalt dat een netbeheerder de naar zijn oordeel belangrijkste risico's dient vast te stellen op basis van een risicoanalyse.
40. 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."

Beleidsregel 2008

41. In de Beleidsregel 2008 wordt in artikel 5 gesteld dat de netbeheerder van elektriciteit op grond van artikel 15, eerste lid van de MR Kwaliteit, dient aan te tonen dat zijn KBS is gericht op de beheersing van de risico's voor het realiseren of in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst en de veiligheid van het transportnet die de netbeheerder op de korte en lange termijn nastreeft. Voorts geeft de Raad in artikel 5, tweede lid aan dat de verplichting van de netbeheerder om de belangrijkste risico's vast te stellen op basis van een risicoanalyse, als bedoeld in artikel 15, tweede lid van de MR Kwaliteit, inhoudt dat de netbeheerder in de risicoanalyse tenminste:
- beschrijft welke criteria en uitgangspunten hij hanteert voor het vaststellen van de risico's;
 - motiveert waarom dit de relevante risico's zijn, waarbij de factoren "assets", "mens" en "omgeving" aan de orde komen;
 - beschrijft hoe hij de verschillende risico's heeft gewogen.

6.2 Feiten met betrekking tot artikel 15, tweede lid, MR Kwaliteit (risicoanalyse)

42. Bij de beoordeling van het KBS voor elektriciteit is het volgende gebleken. NRE heeft in de eerste plaats in haar risicoanalyse geen criteria aangegeven die zij hanteert voor het bepalen van de relevante risico's. Zoals gesteld in artikel 5, tweede lid, onder a, van de Beleidsregel 2008 is dit één van de onderdelen die naar het oordeel van de Raad in de risicoanalyse dient te worden opgenomen om te voldoen aan de verplichting van de netbeheerder om de belangrijkste risico's vast te stellen op basis van een risicoanalyse, zoals vereist in artikel 15, tweede lid, MR Kwaliteit.
43. Voorts heeft NRE geen motivering opgenomen waarom de netbeheerder de genoemde risico's als relevante risico's beschouwt, waarbij de factoren "assets", "mens" en "omgeving" aan de orde komen. In artikel 5, tweede lid, onder b, van de Beleidsregel 2008 heeft de Raad aangegeven dat ook dit onderdeel in de risicoanalyse dient te zijn opgenomen.
44. NRE heeft evenmin beschreven hoe zij de verschillende risico's heeft gewogen. Volgens de Raad vormt dit een cruciaal onderdeel van de op grond van artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit vereiste risicoanalyse, zoals de Raad heeft aangegeven in artikel 5, tweede lid, onder c, van de Beleidsregel 2008.
45. Voorts is geconstateerd dat NRE voor elektriciteit 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.²¹ 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.²² 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 noch 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.

²¹ Zie 102782_8/24, nummer 10278201070467.

²² Zie 102782_8/63.

46. De risicoanalyses opgenomen in bijlage 3b, 4b, 5b, 7b en 8b van het KCD Elektriciteit 2007 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.
47. Naast de constatering dat de risicoanalyse niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in de MR Kwaliteit, welke nader geconcretiseerd zijn in de Beleidsregel 2008, is uit het onderzoek gebleken dat de risicoanalyse die NRE in het KCD Elektriciteit 2007 heeft opgenomen niet actueel is, in die zin dat de risicoanalyse jaarlijks of doorlopend wordt geactualiseerd. De in het KCD Elektriciteit 2007 opgenomen 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 2007 voor gas 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 Elektriciteit is vermeld.²³
48. 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 Elektriciteit 2007.²⁴

6.3 Second opinion KEMA

²³ Zie VvB 102782_8/53 p. 12.

²⁴ Zie VvB 102782_8/53 p. 6 en p. 11

49. 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.²⁵ Alleen met een RM-kader wordt gewaarborgd dat een bedrijf op een integrale manier stuurt op risico's (en opportuniteiten). KEMA is daarom van mening dat het beoordelen van de risicoanalyse niet los mag worden gezien van een RM-kader²⁶. 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.
50. 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.²⁷
51. 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.

²⁵ 102782_8/73 p. 33.

²⁶ 102872_8/73 p.10.

²⁷ 102872_8/73, p. 10 en 11.

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.

52. 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").
53. In paragraaf 4.2.3. van het KCD Elektriciteit 2007 stelt NRE dat per proces een risicoanalyse is opgesteld. Bestudering van de processen onderhouden 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.
54. 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.²⁸

6.4 Beoordeling

55. De directeur van de Energiekamer stelt op basis van de hierboven in paragraaf 6.2. weergegeven bevindingen vast, dat de door NRE opgestelde risicoanalyse elektriciteit niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit en dat deze risicoanalyse niet actueel is. Hieruit volgt dat NRE de in het KCD Elektriciteit 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 bevestigd door de hierboven in paragraaf 6.3. 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 geborgd is en dat de kwaliteit van de door NRE opgestelde risicoanalyses nog kan worden verbeterd.

²⁸ 102872_8/73, p. 13.

56. 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.
57. Ingevolge de beoordeling van de Energiekamer wordt het bepaalde bij en krachtens artikel 21, eerste lid, van de Elektriciteitswet overtreden.

7 Overtreding van artikel 15, derde lid, MR Kwaliteit

7.1. Regelgevend kader

MR Kwaliteit

58. 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'."

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

59. Uit het onderzoek is gebleken dat NRE voor wat betreft elektriciteit niet heeft vastgesteld welke maatregelen naar haar oordeel moeten worden getroffen ten aanzien van onderhoud voor de komende 15 jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren, voor het realiseren of in stand houden van de door hem nagestreefde kwaliteit van de transportdienst.²⁹
60. NRE heeft in het KCD Elektriciteit 2007 om paragraaf 2.5 het volgende opgenomen ten aanzien van onderhoud.

²⁹ Zie 102782_8/6 KCD elektriciteit, Artikelen Index KCD Elektriciteit NRE Netwerk, p. 21. NRE verwijst bij artikel 15, derde lid, MR Kwaliteit naar paragraaf 4.2.3, maar daar wordt alleen de risicoanalyse behandeld.

" Omdat uit de rapportages van storingen geen trendbreuk met eerdere gegevens is vastgesteld is het onderhoudsbeleid van NRE Netwerk ten opzichte van het KCD 2005 hetzelfde gebleven. Dit betekent dat het bestaande programma voor het preventief onderhoud aan stations en verdeelkasten wordt uitgevoerd met de volgende intervallen:

<i>Hoofdverdeelstations</i>	<i>1 maal per 2 jaar</i>
<i>Wijkstations</i>	<i>1 maal per 3 jaar</i>
<i>Transformatorstations</i>	<i>1 maal per 8 jaar</i>
<i>Kabelverdeelstations</i>	<i>1 maal per 8 jaar</i>

Het onderhoud aan de stations en verdeelkasten wordt uitgevoerd aan de hand van controlelijsten en eventueel door de fabrikant opgegeven specificaties en onderhoudsvoorschriften."

Tevens worden op regelmatige (niet concreet gemaakte) basis PD-metingen gedaan aan kavelen en nog enkele zaken. De controlelijsten zijn door NRE niet bijgevoegd.

61. Het in paragraaf 2.5 van het KCD Elektriciteit 2007 vermeldde, bevat louter een weergave van het reguliere inspectiebeleid³⁰. Er wordt slechts een algemene opsomming van activiteiten gegeven. Niet is aangegeven welke maatregelen van onderhoud ten aanzien van specifieke componenten dienen te worden getroffen de komende 15 jaar.

7.3 Second opinion KEMA

62. KEMA is van oordeel dat het KCD Elektriciteit 2007 geen beschrijving bevat van de maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging in de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren.³¹

7.4 Beoordeling

63. De directeur Energiekamer stelt op basis van de in paragraaf 7.2. weergegeven bevindingen vast dat NRE niet heeft vastgesteld welke maatregelen ten aanzien van onderhoud voor elektriciteit 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 2.5 van het KCD Elektriciteit 2007 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. NRE

³⁰ 102782_8/83 p. 34.

³¹ 102782_8/73, zie rapport KEMA p. 13

voldoet aldus niet aan de eisen die aan het KBS zijn gesteld in artikel 15, derde lid van de MR Kwaliteit.

64. Dit oordeel wordt onderschreven door de hierboven in paragraaf 7.3 weergegeven beoordeling van KEMA. Ook KEMA komt in haar beoordeling tot de conclusie dat het KCD Elektriciteit 2007 geen beschrijving van maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging in de komende vijftien jaren met uitzondering van de eerste vijf jaren bevat.
65. Ingevolge de beoordeling van de Energiekamer wordt het bepaalde krachtens artikel 21, eerste lid, van de Elektriciteitswet overtreden.

8 Overtreding van artikel 17 van de MR Kwaliteit

8.1 Regelgevend kader

MR Kwaliteit

66. 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.
67. 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)."

Beleidsregel 2008

68. In de Beleidsregel 2008 geeft de Raad in artikel 7 aan dat de netbeheerder op grond van artikel 17 van de MR Kwaliteit in de monitoringprocedure naar zijn oordeel ten minste dient op te nemen:

- a. een inzichtelijke en transparante methode, op basis van een indicatie van de (gemiddelde) resterende levensduur van de componenten of een daaraan gelijkwaardige methode, voor het beschrijven van de kwalitatieve toestand van de componenten van het net,
- b. een motivering dat deze monitoringsprocedure leidt tot een juist beeld van de kwaliteit van het net.

8.2. Feiten met betrekking tot artikel 17 van de MR Kwaliteit (kwaliteitcomponenten elektriciteit)

69. Uit onderzoek is gebleken dat NRE voor elektriciteit niet beschikt over een kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van de componenten van het net, zoals vereist in artikel 17, onder a, van de MR Kwaliteit. Voorts zijn daarin niet opgenomen de wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorgaande jaar, zoals vereist in artikel 17, onder b, van de MR Kwaliteit. 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 de wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorgaande jaar, aangetroffen.³² In repliek geeft NRE aan 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 totaalinzicht 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.
70. Met betrekking tot elektriciteit heeft NRE tijdens het bedrijfsbezoek verklaard dat zowel actuele als historische gegevens met betrekking tot kwaliteit en onderhoudstatus van de netcomponenten niet worden vastgelegd. NRE heeft verklaard dat de kwaliteit van de componenten alleen wordt beoordeeld als hier aanleiding voor is.³³ De status van de kwaliteit van de componenten wordt niet vastgelegd.³⁴ Als er aanleiding is om aan de kwaliteit van een bepaalde mof te twijfelen wordt KEMA ingehuurd om nader onderzoek te plegen. Eventueel wordt de betreffende mof preventief vervangen in afwachting van het resultaat van het onderzoek.³⁵
71. Uit bovenstaande bevindingen blijkt dat NRE geen kwalitatieve beoordeling van de technische toestand van de componenten van het net en de wijzigingen van de toestand

³² 102782_8/83 p. 41.

³³ 102782_8/52 p.12.

³⁴ 102782_8/52 p.15.

³⁵ 102782_8/52 p.12.

van de componenten ten opzichte van het voorgaande jaar heeft gegeven, als bedoeld in artikel 17 van de MR Kwaliteit.

72. 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. De Energiekamer heeft 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 aan 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 Elektriciteit 2007 naar een monitoringprocedure:
 - a. Op pagina 10 wordt in paragraaf 2.6 een verwijzing gemaakt naar een monitoringprocedure die vermeld is in bijlage 4. De Energiekamer heeft geconstateerd dat deze paragraaf zelf echter geen procedure bevat.
 - b. Op pagina 20 wordt eveneens verwezen naar bijlage 4. Geconstateerd is dat ook deze pagina geen procedure bevat.
 - c. Bijlage 4 bevat het document "monitoren elektriciteitsnet". 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.

76. NRE beschikt niet over een inzichtelijke en transparante methode, op basis van een indicatie van de (gemiddelde) resterende levensduur van de componenten of een daaraan gelijkwaardige methode, voor het beschrijven van de kwalitatieve toestand van de componenten van het net (zie randnummer 84). Daarnaast geeft NRE in het KCD Elektriciteit 2007 weliswaar aan dat de monitoringprocedure leidt tot een juist beeld van de kwaliteit van het net, maar zij heeft dit niet nader gemotiveerd.³⁶
77. Uit het voorgaande blijkt dat NRE de beschrijving van de componenten van het net, niet heeft opgesteld op basis van een volledige en deugdelijke monitoringprocedure.

8.3 Second opinion KEMA

78. KEMA is van oordeel dat in het KCD Elektriciteit 2007 niet is terug te vinden hoe NRE de technische toestand van de componenten in het net beoordeelt. NRE geeft slechts aan dat dit gebeurt. Naar mening van KEMA moet de actuele toestand van een component worden beoordeeld ten opzichte van een referentiewaarde en de toestand van het voorafgaande jaar. Omdat NRE niet vermeld heeft hoe haar beoordeling van de technische toestand plaatsvindt, kan KEMA niet afleiden of NRE aan deze eisen voldoet.³⁷
79. Naar de mening van KEMA is de monitoringprocedure/-proces zoals beschreven is in het KCD Elektriciteit 2007 onvolledig. In de beschrijving hiervan ontbreekt
- een risicoanalyse van een component ter bepaling van het significante faalgedrag;
 - het vaststellen van de meetmethode en de daarbij behorende instrumentatie;
 - het vaststellen van de normwaarde(n) voor afkeur of actie;
 - het vaststellen van de frequentie waarmee de meting wordt uitgevoerd.³⁸

³⁶ 102782-8/6 p. 10.

³⁷ 102782_8/73 p.19.

³⁸ 102782_8/73 p. 17.

8.4 Beoordeling

80. De directeur Energiekamer stelt op basis van de in paragraaf 8.2 weergegeven bevindingen, vast dat NRE voor elektriciteit 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.
81. Bovendien stelt de directeur Energiekamer op basis van de in paragraaf 8.2 weergegeven bevindingen, mede in het licht van de hiervoor weergegeven bepalingen uit de Beleidsregel 2008, vast dat NRE de beschrijving van de componenten van het net niet heeft opgesteld op basis van een volledige en deugdelijke monitoringprocedure, zoals vereist in artikel 17 MR Kwaliteit. NRE voldoet aldus niet aan de eisen die aan het KBS zijn gesteld in artikel 17 van de MR Kwaliteit.
82. Dit oordeel wordt in die zin bevestigd door de hierboven in paragraaf 8.3 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. Uit de onderzoeksbevindingen leidt KEMA af dat NRE wat de elektriciteitscomponenten betreft nog geen goede basis heeft voor de beoordeling van de technische toestand. NRE heeft (nog) geen systeem dat naar de mening van KEMA voldoet aan de in het KEMA toetsingskader gestelde minimumeisen voor een componentenregister.
83. Met betrekking tot de monitoringprocedure geeft KEMA in haar beoordeling aan de monitoringprocedure/-proces zoals genoemd in het KCD Elektriciteit 2007 onvolledig is.
84. Ingevolge de beoordeling van de Energiekamer wordt het bepaalde bij en krachtens artikel 21, eerste lid, van de Elektriciteitswet overtreden.

9 Overige aspecten

85. NRE heeft in december 2005 voor de eerste maal een KCD Elektriciteit en een KCD Gas ingediend bij de Energiekamer. Destijds heeft de Energiekamer (toen nog Directie Toezicht Energie) beoordeeld of de door NRE ingeleverde KCD's 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 de KCD's destijds beperkt tot een marginale toets.
86. 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 de KCD's 2007 is gebleken dat NRE, ondanks dat zij hierop gewezen is in bovengenoemd rapport, de risico-analyse echter niet zodanig heeft aangepast dat zij voldoet aan de norm.

87. Bij brief van 19 december 2008³⁹ 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 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 (hierna: WON). 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 WON moet volgen.
88. 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 visa 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.
89. 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, die het beeld geven 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

³⁹ 102782_8/63.

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.

90. 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.
91. 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.

10 Conclusie

92. Op grond van bovenstaande feiten stelt de directeur Energiekamer vast dat
 - a. NRE in het KCD Elektriciteit 2007 de maatregelen ten aanzien van vervanging voor de komende 15 jaren met uitzondering van de eerste vijf jaren, niet heeft opgenomen, zoals vereist in artikel 11, onder f, van de MR Kwaliteit. Hiermee heeft NRE het bepaalde bij en krachtens artikel 21, tweede lid, van de Elektriciteitswet overtreden;
 - b. NRE de in het KCD Elektriciteit 2007 opgenomen belangrijkste risico's niet heeft vastgesteld op basis van een risicoanalyse als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR Kwaliteit en 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.
 - c. NRE niet heeft vastgesteld welke maatregelen ten aanzien van onderhoud voor elektriciteit 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;

- d. NRE voor elektriciteit 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;
- e. 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 artikel 21, eerste lid, van Elektriciteitswet overtreden.

Datum:

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.