

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 B.V. Netbeheer Haarlemmermeer inzake overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 8 van de Gaswet.

Nummer 102782_14/53.R1410

Betreft zaaknr. 102782_14/53.R1410 / B.V. Netbeheer Haarlemmermeer

1	Inleiding.....	3
2	Regelgevend kader	3
2.1	Wettelijke basis KCD en KBS	3
2.2	Ministeriële Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas.....	4
2.3	Beleidsregel 2005	4
2.4	Handhavende bevoegdheid van de Raad	5
2.4.1	Handhavingsbevoegdheden.....	5
2.4.2	Sanctiebevoegdheden.....	6
3	Opzet en verloop onderzoek MR kwaliteit inzake het door NetH beheerde gasnet.....	6
3.1	Verloop onderzoek	6
3.2	Onderzoek Kwaliteit- en capaciteitsdocumenten.....	8
3.3	Onderzoek Kwaliteitsbeheersingssysteem	9
3.4	Onderzoek KEMA Nederland B.V.	9
4	Onderneming.....	10
5	Geconstateerde overtredingen.....	10
5.1	Overtreding van artikel 11, aanhef en onder k, van de MR kwaliteit	10
5.1.1	Regelgevend kader	11
5.1.2	Feiten met betrekking tot artikel 11, aanhef en onder k, van de MR kwaliteit	11
5.1.3	Beoordeling	11
5.2	Overtreding van artikel 15, eerste lid, van de MR kwaliteit	11
5.2.1	Regelgevend kader	11
5.2.2	Feiten met betrekking tot artikel 15, eerste lid, MR kwaliteit.....	12
5.2.3	Second opinion KEMA.....	15
5.2.4	Beoordeling	16
5.3	Overtreding van artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit.....	17
5.3.1	Regelgevend kader	17

5.3.2	Feiten met betrekking tot artikel 15, tweede lid, MR kwaliteit (risicoanalyse)	17
5.3.3	Second opinion KEMA.....	21
5.3.4	Beoordeling.....	23
5.4	Overtreding van artikel 15, derde lid, MR kwaliteit.....	25
5.4.1	Regelgevend kader.....	25
5.4.2	Feiten met betrekking tot 15, derde lid, MR kwaliteit (maatregelen t.a.v. onderhoud en vervanging)	25
5.4.3	Second opinion KEMA.....	27
5.4.4	Beoordeling.....	27
5.5	Overtreding van artikel 16 eerste lid, onder b, en tweede lid, van de MR kwaliteit	28
5.5.1	Regelgevend kader.....	28
5.5.2	Feiten met betrekking tot artikel 16, eerste lid, onder b, en tweede lid, van de MR kwaliteit	29
5.5.3	Second opinion KEMA.....	29
5.5.4	Beoordeling.....	30
5.6	Overtreding van artikel 17 MR kwaliteit.....	31
5.6.1	Regelgevend kader.....	31
5.6.2	Feiten met betrekking tot artikel 17 van de MR kwaliteit.....	31
5.6.3	Second opinion KEMA.....	33
5.6.4	Beoordeling.....	34
6	Conclusie	36

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. De Energiekamer is in december 2007 bij alle regionale en landelijke netbeheerders een onderzoek gestart naar het ingediende kwaliteits- en capaciteitsdocument (hierna: KCD) alsmede naar het systeem voor de beheersing van kwaliteit van de transportdienst van de netbeheerder (hierna: KBS).
3. In dit rapport wordt naar aanleiding van het onderzoek geconstateerd dat B.V. Netbeheer Haarlemmermeer (hierna: NetH), zijnde een regionale netbeheerder als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Gaswet, het bij en krachtens artikel 8 van de Gaswet bepaalde heeft overtreden.

2 Regelgevend kader

2.1 Wettelijke basis KCD en KBS

4. 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.
5. Op de netbeheerders rust in dat verband op grond van artikel 8, tweede lid, van de Gaswet de verplichting om elke twee jaar bij de Raad een door hem vastgesteld KCD in te dienen, waarin hij:
 - aangeeft welk kwaliteitsniveau hij nastreeft;

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.

Op 1 juli 2009 zijn Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht en Aanpassingswet vierde tranche Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op dit onderzoek van toepassing blijft.

- aannemelijk maakt dat hij beschikt over een doeltreffend kwaliteitsbeheersingssysteem voor zijn transportdienst, en
- aannemelijk maakt dat hij over voldoende capaciteit beschikt om te voorzien in de totale behoefte aan het transport gas.

2.2 Ministeriële Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas

6. Ingevolge artikel 8, derde lid, van de Gaswet worden bij Ministeriële Regeling regels, die kunnen verschillen per drukniveau, gesteld over:
 - de eisen aan het kwaliteitsbeheersingssysteem;
 - de te verschaffen informatie over het nagestreefde kwaliteitsniveau en over het kwaliteitsbeheersingssysteem;
 - de wijze van ramen van de totale behoefte aan capaciteit voor het transport van elektriciteit respectievelijk gas;
 - 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;
 - de periode waarop het document of onderdelen daarvan betrekking hebben.

Deze regels zijn vastgesteld in de Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas² (hierna: MR Kwaliteit).

2.3 Beleidsregel 2005

7. 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 opgenomen van de normen in de MR Kwaliteit. 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.
8. Het KCD Gas 2007 diende uiterlijk op 1 december 2007 ingediend te worden op welk moment de Beleidsregel 2005 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

² Regeling kwaliteitsaspecten netbeheer elektriciteit en gas, Stcrt. 30 december 2004, nr. 253, p.9.

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

artikel 11 van de MR Kwaliteit. De MR Kwaliteit was ten tijde van het indienen van de KCD door Obragas op 1 december 2007 in ieder geval van toepassing.

9. De Beleidsregel 2005 is ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Richtsnoeren kwaliteits- capaciteitsdocument van 5 februari 2008 (hierna: Beleidsregel 2008) op 10 februari 2008⁴. De Beleidsregel 2008 is niet van toepassing op het KBS voor gas.

2.4 Handhavende bevoegdheid van de Raad

2.4.1 Handhavingsbevoegdheden

10. 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.
11. Op grond van artikel 1 van het "Besluit aanwijzing ambtenaren van Nederlandse mededingingsautoriteit en Staatstoezicht op de Mijnen als toezichthouders Gaswet en daarop gebaseerde regelgeving"⁵ zijn de ambtenaren van de Energiekamer⁶ 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.
12. 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.⁷
13. De bevoegdheden van de ambtenaren die zijn belast met dit toezicht zijn opgenomen in afdeling 5.2 van de Awb.

⁴ Stcrt. 8 februari 2008, nr. 28, p. 12.

⁵ Besluit van de Minister van Economische Zaken van 20 oktober 2006, nr. WJZ 6072764.

⁶ 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.

⁷ 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

14. 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.
15. 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.
16. 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 NetH beheerde gasnet

3.1 Verloop onderzoek

17. De Energiekamer is in december 2007 bij alle regionale en landelijke netbeheerders een onderzoek gestart naar de KCD 's met onder andere het doel om te controleren of de KCD's voldoen aan de eisen zoals gesteld in de MR kwaliteit.
18. Op 4 december 2007 heeft de Energiekamer schriftelijk het KCD van NetH ontvangen⁸. Na ontvangst van het KCD is door de Energiekamer globaal gecontroleerd of het KCD volledig was. Daarbij is uitsluitend gekeken naar de aanwezigheid van de benodigde informatie in de KCD's en heeft er geen inhoudelijke controle plaatsgevonden. Uit deze controle is gebleken dat het KCD van NetH niet volledig was.
19. Op 15 februari 2008 is NetH per brief⁹ 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 wordt geconstateerd dat het KCD onvolledigheden bevat, die bij de globale volledigheidscntrole over het hoofd zijn gezien. Daarnaast is in de brief vermeld dat NetH hiermee niet van zijn verplichting is ontslagen om een volledig KCD in te leveren en dat de door de Energiekamer uitgevoerde

⁸ 102782_14/5

⁹ 102782_14/8.B976

volledigheidscontrole moet worden gezien als een intern controle instrument van de Energiekamer om het onderzoek zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Bij brief van 27 februari 2008¹⁰ heeft NetH gereageerd op deze brief. Daarin heeft NetH gesteld dat de constatering van de Energiekamer dat het KCD van NetH onvolledig was, op een onjuiste interpretatie van het KCD berustte. NetH heeft in de eerste plaats aangegeven dat ten onrechte is geconstateerd dat de verwachte capaciteitsknelpunten te summier in het KCD zijn beschreven. Volgens NetH zijn er in het KCD met betrekking tot NetH geen knelpunten genoemd. NetH wijst op een isobarentekening, om aan te geven dat er géén knelpunten zijn. In de tweede plaats heeft NetH aangegeven dat ten onrechte is geconstateerd dat de wijze waarop de netbeheerder voornemens is de capaciteitsknelpunten op te lossen onvolledig is.

20. Vervolgens is het KCD Gas 2007 (inclusief aanvullingen) door de Energiekamer beoordeeld. De definitieve beoordeling van het KCD 2007 voor Gas van NetH¹¹ is op 19 juni 2008 vastgesteld.
21. Een onderdeel van het onderzoek was het afleggen van een bedrijfsbezoek aan iedere netbeheerder. De Energiekamer heeft op 15 oktober 2008 een bedrijfsbezoek afgelegd aan NetH. Het bedrijfsbezoek is vooraf per brief aan NetH aangekondigd¹². Er was sprake van een gezamenlijk bedrijfsbezoek van de Energiekamer en Staatstoezicht op de Mijnen (hierna: SodM).
22. Op grond van artikel 59, eerste lid, van de Gaswet houdt de Energiekamer toezicht op de veiligheid (artikel 8 van de Gaswet). Gelet op de expertise van SodM, heeft het ministerie van Economische Zaken SodM, naast de Energiekamer, als toezichthouder aangewezen voor het toezicht op artikel 8 van de Gaswet en op de bepalingen uit de MR kwaliteit die toezien op de veiligheidsaspecten. Het samenwerkingsprotocol dat tussen de Energiekamer en SodM op 25 mei 2007¹³ is gesloten, voorziet in de invulling van de samenloop van toezichtbevoegdheden hierop.
23. De Energiekamer en SodM hebben met betrekking tot aan het gasnetwerk gerelateerde onderdelen op 15 oktober 2008 een gezamenlijk bezoek afgelegd, ieder echter vanuit zijn eigen wettelijke taken en bevoegdheden. Aldus hebben toezichthouders van de Energiekamer zich ten aanzien van de taken en bevoegdheden van SodM onthouden van toezichts- en onderzoekshandelingen en vice versa. Dat wil zeggen dat de toezichthouders van SodM als toehoorder (en dus niet als gesprekspartner) aanwezig zijn geweest bij de volgende gespreksonderdelen: risicoanalyse/kwaliteitsborging,

¹⁰ 102782_14/9

¹¹ 102782_14/36

¹² 102782_14/17.B976

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

kwaliteit componenten/monitoring, investeringen/onderhoud gas, samenhang gas, capaciteitsbepaling en knelpunten gas. De toezichthouders van 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 NetH.

24. In de periode na het bedrijfsbezoek zijn de tijdens het bedrijfsbezoek verstrekte¹⁴ en nagestuurde documenten¹⁵ bestudeerd. Op grond hiervan is een conceptverslag van bevindingen opgemaakt. Bij e-mail van 9 december 2008 is dit verslag naar NetH verzonden voor replek¹⁶. Op 24 december 2008 heeft NetH per e-mailbericht gereageerd op het aan haar voorgelegde conceptverslag¹⁷, waarna bij brief van 13 januari 2009 het definitieve verslag van bevindingen naar NetH is verzonden.¹⁸ Bij e-mailbericht van 19 januari 2009 heeft de Energiekamer een aanvulling op het verslag van bevindingen aan NetH toegezonden. Bij e-mailbericht van 30 januari 2009 heeft NetH op deze aanvulling gereageerd.¹⁹ Bij brief van 13 februari 2009 heeft de Energiekamer aan NetH de definitieve aanvulling op het verslag van bevindingen toegezonden.²⁰

3.2 Onderzoek Kwaliteit- en capaciteitsdocumenten

25. Bij de beoordeling van het KCD is ook gekeken naar de wijze van beoordeling van het KCD dat op 1 december 2005 moest worden ingediend. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat bevindingen van het onderzoek in 2005 strijdig zijn met de bevindingen van het onderzoek naar het KCD gas 2007. De Energiekamer heeft in het "definitief rapport van bevindingen en oordeel" van NetH van 12 juni 2007 op veel punten geoordeeld dat NetH in het KCD 2005 (gedeeltelijk) aan de norm voldoet. Nu het KCD 2007 in grote mate afwijkt van het KCD 2005, handelt de Energiekamer niet in strijd met het vertrouwensbeginsel door te concluderen dat NetH in het KCD 2007 op een aantal punten niet voldoet aan de vereisten zoals gesteld in de MR Kwaliteit.

¹⁴ 102782_14/23

¹⁵ 102782_14/25

¹⁶ 102782_14/27.E976

¹⁷ 102782_14/30

¹⁸ 102782_14/28.B976

¹⁹ 102782_14/32

²⁰ 102782_14/33.B976

3.3 Onderzoek Kwaliteitsbeheersingssysteem

26. 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 normen in de MR Kwaliteit zijn voldoende concreet om daarop overtredingen in het KBS voor gas te kunnen baseren. In de toelichting bij de MR Kwaliteit zijn de normen uitgewerkt. Deze toelichting is bij de beoordeling van het KBS voor gas aan de hand van het bepaalde in de MR Kwaliteit betrokken.
27. Voor NetH was, gelet op de inhoud van de MR Kwaliteit, dan ook voldoende duidelijk op welke wijze zij haar KBS voor gas zou moeten inrichten, om te voldoen aan de voor haar uit de MR Kwaliteit voortvloeiende verplichtingen. Zoals hierna bij de motivering van de verschillende overtredingen zal blijken, volgt uit de aard van de tekortkomingen reeds dat evident is dat NetH niet aan haar verplichtingen voortvloeiende uit de MR Kwaliteit heeft voldaan.

3.4 Onderzoek KEMA Nederland B.V.

28. 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. 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.
29. De Energiekamer heeft KEMA vervolgens opdracht gegeven voor een second opinion van de beoordeling van het KCD Gas 2007, bestaande uit het beoordelen van de onderzoeksbevindingen van de Energiekamer die voortkomen uit de audit van het KCD Gas 2007 van NetH op basis van het door KEMA ontwikkelde toetsingskader. 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 B.V. Netbeheer Haarlemmermeer."²²

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

²² 102782_14/42

30. De Energiekamer merkt in dit verband op dat zij haar onderzoeksbevindingen niet heeft beoordeeld aan de hand van het door KEMA ontwikkelde toetsingskader. De beoordeling door de Energiekamer heeft plaatsgevonden op grond van de in de Gaswet en de MR Kwaliteit neergelegde bepalingen.

4 Onderneming

31. NetH 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 NetH behoort – ObN-NetH Group B.V. – blijkt dat het transport van gas door de netbeheerders die tot deze groep behoren – naast NetH ook Obragas Net N.V. – in totaal € 25.055.000,-- aan opbrengsten heeft gegenereerd.²³ Aangezien NetH en Obragas Net N.V. de enige dochtermaatschappijen zijn van NRE Group B.V. die actief zijn op het gebied van transport van energie kan hieruit logischerwijs worden afgeleid dat NetH en Obragas Net N.V. in 2007 gezamenlijk een totale bruto-jaaronzet ter grootte van dit bedrag hebben gerealiseerd.
32. 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 van ObN-NetH Group B.V. over 2007 blijkt niet van aftrekbare kortingen en dergelijke. Evenmin blijkt uit de winst- en verliesrekeningen dat over de omzet van NetH en Obragas Net N.V. andere belastingen zijn geheven, dan de omzetbelasting (BTW). Hieruit volgt dat de totale netto-jaaronzet in 2007 kan worden bepaald door van de gegenereerde opbrengsten 19% BTW af te trekken. De netto-jaaronzet van NetH en Obragas Net N.V. bedraagt dan voor 2007 € 20.294.550,--.

5 Geconstateerde overtredingen

33. In dit hoofdstuk zijn de overtredingen opgenomen die op grond van de onderzoeksbevindingen geconstateerd zijn. Voor elke overtreding is het regelgevend kader, de feiten, de second opinion van KEMA en de beoordeling opgenomen.

5.1 Overtreding van artikel 11, aanhef en onder k, van de MR kwaliteit

²³ 103071_2/6 (Annual Report 2007 ObN-NetH Group BV), p. 23 en 47.

5.1.1 Regelgevend kader

34. Artikel 11, aanhef en onder k, van de MR kwaliteit bepaalt dat de netbeheerder in het kwaliteits- en capaciteitsdocument een beschrijving van de wijzigingen van de toestand van de componenten van het net dient te geven, zoals bedoeld in artikel 17 van de MR kwaliteit.

5.1.2 Feiten met betrekking tot artikel 11, aanhef en onder k, van de MR kwaliteit

35. Een beschrijving van de wijzigingen van de toestand van de componenten van het net is niet in het KCD, noch in de bijbehorende bijlagen, aangetroffen.

5.1.3 Beoordeling

36. In zoverre is volgens de Energiekamer reeds niet voldaan aan het bepaalde in artikel 11 van de MR kwaliteit. De Energiekamer stelt zich dan ook op het standpunt dat NetH het bepaalde in artikel 8, derde lid, van de Gaswet heeft overtreden door niet alle vereiste informatie over het kwaliteitsbeheersingssysteem te verschaffen.

5.2 Overtreding van artikel 15, eerste lid, van de MR kwaliteit

5.2.1 Regelgevend kader

37. Artikel 15, eerste lid van de MR kwaliteit bepaalt dat het kwaliteitsbeheersingssysteem is gericht op de beheersing van risico's voor het realiseren of in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst op korte en lange termijn die de netbeheerder nastreeft.
38. 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.”

5.2.2 Feiten met betrekking tot artikel 15, eerste lid, MR kwaliteit

39. NetH heeft in hoofdstuk 4 van haar KCD²⁴ aangegeven op welke wijze zij haar kwaliteitsbeheersingssysteem heeft ingericht.

“Om het streefniveau van de transportdienst te consolideren richt B.V. Netbeheer Haarlemmermeer zich continue op het verbeteren van de bedrijfsprocessen. Ter invulling hiervan zijn een aantal bedrijfsprocessen op basis van de NEN ISO 9001 geïnventariseerd en benoemd (zie 4.2.1). Het kwaliteitsmanagementsysteem heeft tot doel een aantoonbare garantie te geven voor de kwaliteit van onze processen. Door het inzetten van plan – do – check en act (Demingcirkel) methodiek op het beoordelen van de bedrijfsprocessen, wordt gestreefd naar het continu verbeteren en verhogen van de efficiency van de bedrijfsprocessen. Voor de kwaliteit van de transportdienst richt de B.V. Netbeheer Haarlemmer zich op NEN ISO 9001 en de concept ontwerpnorm “Kwaliteitsmanagement” voor betrouwbaar transport van energie door netbeheerders” van 08-02-2005, welke is ontwikkeld door de IQ Group B.V. in opdracht van de gezamenlijke netbeheerders.

De organisatie wordt zo ingericht dat de technische en administratieve processen worden uitgevoerd overeenkomstig de vastgelegde eisen, normen en richtlijnen. Hiervoor zijn deze processen gedocumenteerd. Er is gekozen voor een uniforme vastlegging door middel van processen en de onderlinge samenhang hiervan; procesbeschrijvingen, procedures en werkinstructies. Er worden toereikende middelen beschikbaar gesteld om de processen uit te voeren. De directie voorziet haar medewerkers van de juiste opleiding(s)mogelijkheden, motiveert haar medewerkers hierin en draagt zorg voor een goede interne communicatie. Om de werking van het kwaliteitsmanagementsysteem te beoordelen is een kwaliteitsmanager aangesteld. De kwaliteitsmanager treedt op als directievertegenwoordiger voor het realiseren van het geformuleerde kwaliteitsbeleid. De kwaliteitsmanager heeft de opdracht om toe te zien op de goede werking van het kwaliteitsmanagementsysteem en om problemen met betrekking tot de kwaliteitszorg op te sporen en oplossingen aan te bevelen.”

40. De omschrijving die NetH geeft van haar systeem van kwaliteitsbeheersing is zeer summier. Er wordt enkel in algemene termen aangesloten bij de NEN ISO 9001, zonder dat NetH concreet maakt op welke wijze deze richtlijn in haar eigen organisatie wordt

²⁴ 102782_14/6, p. 17 e.v.

toegepast. NetH stelt dat de onderlinge samenhang tussen de procedures wordt vastgelegd, maar heeft nagelaten dit in haar KCD of elders tot uitdrukking te brengen.

41. NetH geeft slechts op hoofdlijnen aan op welke processen het kwaliteitsbeheersingssysteem is gericht. NetH noemt in hoofdstuk 4 van haar KCD²⁵:
 - Registratie, afhandeling en het verhelpen van storingen (landelijk storingsnummer);
 - Registratie van data voor de kwaliteitsindicatoren;
 - Registratie van data die worden gevraagd door de Dte;
 - Het monitoren van de componenten van het gasnet en de kwaliteit van de technische toestand;
 - Actueel en compleet houden van de bedrijfsmiddelen;
 - Ramen van de capaciteitsbehoefte en tijdige veiligstelling hiervan;
 - Dat uitvoerders van (graaf)werkzaamheden tijdig beschikken over netgegevens;
 - Dat uitvoerders van (graaf)werkzaamheden gestimuleerd worden om beschadigingen aan het net te melden;
 - Evalueren van het registratieproces, procedures, plannen;
 - Voorzieningen voor de veiligheid van het gastransport.

42. NetH geeft hier een beschrijving van losse procedures, zonder daarbij aan te geven op welke wijze deze zich tot elkaar verhouden, of op welke wijze deze in stand worden gehouden. Van een systeem, waarin is aangegeven op welke wijze wordt voorzien in de beheersing van de kwaliteit en waarin is aangegeven op welke wijze dit systeem in stand wordt gehouden is geen sprake. Wat bovendien opvalt is dat NetH geen proces noemt dat gericht is op het vaststellen van de naar haar oordeel belangrijkste risico's.

43. Daarnaast hebben de toezichthouders van de Energiekamer geconstateerd dat de procedures die NetH hanteert, één op één zijn overgenomen van vorige eigenaar RWE. NetH heeft daarbij aangegeven dat met de verkoop van NetH per 1 juni 2007 het daarbij horende ISO certificaat is achtergebleven bij RWE. NetH geeft in haar KCD in paragraaf 4.2²⁶ aan dat dit betekent dat NetH formeel vanaf dat moment niet meer gecertificeerd is. In de praktijk betekent dit volgens NetH dat zij nog steeds werkt volgens de gecertificeerde procedures tot 1 januari 2008.

44. NetH geeft verder aan dat vanaf 1 januari 2008 haar organisatie, samen met de organisaties NRE Netwerk en Netbeheer Haarlemmermeer worden ingericht volgens één nieuwe functionele organisatie ten behoeve van de drie afzonderlijke netwerken. De doelstelling is dan om deze nieuwe organisatie mogelijk te certificeren volgens PAS 55. Daarbij zal ook het kwaliteitsbeheersingssysteem van de drie afzonderlijke organisaties geïntegreerd worden. NetH geeft ook aan dat het nieuwe KBS handboek dat

²⁵ 102782_14/6, p.17

²⁶ 102782_14/6, p. 19

gecertificeerd zal worden van toepassing zal zijn op de gecombineerde organisatie NetH/Obragas/NRE.

45. NetH heeft in dit verband een rapport Asset Management 2006 beschikbaar gesteld, waarin een NetH Asset management organisatie, gebaseerd op het zogenoemde 'UMS risicomodel', wordt beschreven (zie paragraaf 4.2 KCD). Het betreft een analyse van de ontwikkelpunten vanuit PAS55 perspectief, volgens welk model de nieuwe gecombineerde organisatie van de drie netbeheerders mogelijk zal worden gecertificeerd. Het gaat hierbij derhalve om een nieuw model dat nog in ontwikkeling is. Tijdens het bedrijfsbezoek heeft NetH ook aangegeven dat dit nieuwe model nog uitgewerkt moet worden. NetH deelt mee dat er nog geen stappenplan met implementatiedata beschikbaar is. Niet duidelijk is in welk stadium de integratie is en wat de consequenties daarvan zijn voor de bestaande procedures.
46. Voor zover NetH aangeeft dat haar KBS niet gecertificeerd is, doordat het certificaat van de procedures van RWE daar is achtergebleven, geldt het volgende. Door middel van een certificaat wordt de garantie afgegeven dat een procedure voldoet aan de daaraan te stellen vereisten. NetH beschikt, zoals door NetH zelf aangegeven, niet over een dergelijk certificaat, zodat een dergelijke garantie voor haar eigen systeem niet bestaat. Daarnaast heeft de Energiekamer geconstateerd dat ook intern door NetH geen controle plaatsvindt of de volgens NetH gehanteerde procedures nog geschikt zijn voor haar organisatie. In dit verband zij verwezen het Verslag van Bevindingen²⁷, waarin het volgende is aangegeven:

“Wat betreft de interne controle op de procesuitvoering deelt NetH mee dat de audit functie is achtergebleven in RWE en dat er momenteel ook geen NetH auditplan is. Echter, NetH informeert de EK dat er recent ter voorbereiding van het EK bedrijfsbezoek een ad hoc audit is uitgevoerd op een aantal bedrijfsprocessen zoals weergegeven in het KCD 2007. Dit betreft een volledigheidcheck en onderbouwing met documenten op de weergave in het KCD 2007 van de processen “capaciteitsraming”, “ontwerpen hoofd- en transportnetten”, “veiligheidsmanagement”, “aanleggen en wijzigen hoofd- en transportnet”, en “kwaliteit transportdienst”, (documenten Audit rapporten 10278215100405-0410.) Een inhoudelijke beoordeling van de aanwezige informatie of van de toepassing van de processen was geen onderdeel van deze audits. NetH deelt mee dat de management overeenkomst met NRE holding er toe moet leiden dat er in 2009 weer planmatige audits gedaan worden. NetH deelt voorts mee dat er een maandelijkse kwaliteitsrapportage aan het management is (o.a. gedetailleerde storing- en veiligheidsrapportage (10278215100424-0428).”

²⁷ 102782_14/29.O976, p. 7

5.2.3 Second opinion KEMA

47. KEMA stelt in dit verband in de eerste plaats dat een overzicht ontbreekt waaruit de onderlinge samenhang tussen de voor de kwaliteit van levering verantwoordelijke processen blijkt. Het betreft de volgende (gecertificeerde) processen: ontwerp hoofd- en transportnet, aanleggen/wijzigen hoofd- en transportnet, aanleggen/wijzigen aansluitleidingen, uitvoeren onderhoud en verwerken storingen in gasnet. KEMA vindt een beschrijving van de samenhang belangrijk, omdat de samenhang aangeeft hoe bedrijfsdoelstellingen gerealiseerd worden.
48. Voorts merkt KEMA op dat NetH ISO 9001:2000 gecertificeerd is voor de genoemde processen. Dit houdt volgens KEMA niet automatisch in dat het kwaliteitssysteem voldoet aan het KBS zoals in de MR kwaliteit is bedoeld. ISO 9001:2000 eist geen risicomanagement, naar de mening van KEMA juist één van de essentiële onderdelen van het KBS.
49. Daarnaast geeft KEMA aan dat zij van mening is dat de processen die onderdeel vormen van een doeltreffend KBS, zoals beoogd door de wetgever, moeten zijn ingebed in een risicomanagementkader (hierna: RM-kader). Een dergelijk kader biedt volgens KEMA een consistente en transparante samenhang. In het KCD van NetH is deze samenhang naar het oordeel van KEMA onvoldoende duidelijk beschreven.
50. KEMA geeft voorts aan dat NetH in het KCD geen beschrijving van een risicobeheersingsproces heeft opgenomen waaruit blijkt dat het KBS risicogebaseerd asset management ondersteunt. In paragraaf 4.1 van het KCD (met verwijzing naar bijlage B) worden risico's summier behandeld. Er is volgens KEMA geen beschrijving van risicomanagement aanwezig. Volgens KEMA heeft NetH in het KCD en bijgevoegde documenten onvoldoende duidelijk gemaakt hoe de bedrijfswaarden gerelateerd zijn aan de bedrijfsdoelstellingen en het beleid van NetH, en hoe de diverse maatregelen en/of activiteiten volgen uit een consistente toepassing van risicomanagement.
51. KEMA komt tot de conclusie dat het kwaliteitsbeheersingssysteem van NetH slechts matig aan de KEMA interpretatie van de MR Kwaliteit op dit onderdeel voldoet. De belangrijkste argumenten van KEMA voor deze conclusie zijn:
 - Het ontbreken van een door het management gedragen risicomanagementkader dat ingaat op de volgende aspecten:
 - a. De doelstellingen en grondslag van risicomanagement binnen NetH;
 - b. De taken en verantwoordelijkheden binnen de risicomanagementorganisatie van NetH;
 - c. De mate waarin NetH bereid is risico's te nemen dan wel te mitigeren;

- NetH legt geen relatie tussen beleidskader, het kader van assetmanagement en de doelstellingen genoemd in de MR Kwaliteit.

5.2.4 Beoordeling

52. Uit het onderzoek is gebleken dat het KBS van NetH niet is gericht op de beheersing van de relevante risico's voor het in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst en de veiligheid van het transportnet. Dit volgt reeds uit het feit dat NetH niet over een risicoregister of adequate risicoanalyse beschikt. NetH is dan niet in staat een inschatting te geven van de risico's die in haar organisatie kunnen optreden, noch kan zij inschatten welk effect de verwezenlijking van bepaalde risico's voor haar organisatie heeft. Zij kan om die reden geen maatregelen treffen om de risico's te beheersen om de kwaliteit en veiligheid van de transportdienst te waarborgen. NetH beschikt bovendien enkel over losse procedures en werkinstructies, zonder dat daartussen een samenhang bestaat waaruit volgt hoe deze procedures zich tot elkaar verhouden en in stand worden gehouden. Van een systeem van kwaliteitsbeheersing is dan geen sprake.
53. Daarnaast heeft NetH aangegeven dat zij haar procedures onverkort heeft overgenomen van vorige eigenaar RWE. Niet is gebleken dat NetH deze procedures in de eigen organisatie heeft geïmplementeerd, waarbij rekening is gehouden met de specifieke behoeften en eigenschappen van haar eigen organisatie. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die in de procedures van RWE zijn genoemd, zijn echter niet dezelfde als die voor NetH. De organisatiestructuur van NetH is anders dan die van RWE. Naar het oordeel van de Energiekamer had NetH de procedures van RWE moeten herzien en de herziene procedures ook expliciet van toepassing moeten verklaren op haar organisatie. Thans heeft NetH niet aangegeven op welke wijze zij deze procedures in haar organisatie heeft geïmplementeerd. In zoverre is evenmin sprake van een doeltreffend systeem van kwaliteitsbeheersing.
54. Daarbij is van belang dat NetH heeft aangegeven dat vanaf 1 januari de drie organisaties NRE/Obragas en NetH geïntegreerd worden, waarvoor een nieuw risicomodel in ontwikkeling is. NetH heeft daarbij echter niet aangegeven in welk stadium deze integratie is en wat de consequenties daarvan zijn voor de bestaande procedures. Ook in zoverre beschikt NetH niet over een doeltreffend systeem van kwaliteitsbeheersing.
55. Ten slotte is in dit verband relevant dat NetH geen auditplan heeft aan de hand waarvan zij de kwaliteit van de door haar gehanteerde procedures structureel controleert. Gelet daarop is ook de kwaliteit van de procedures die onderdeel moeten vormen van het kwaliteitsbeheersingssysteem niet gegarandeerd. Van een doeltreffend kwaliteitsbeheersingssysteem is dan evenmin sprake.

56. De directeur van de Energiekamer stelt derhalve op basis van de hierboven in paragraaf 5.2.2 weergegeven bevindingen vast dat NetH niet beschikt over een kwaliteitsbeheersingssysteem dat gericht is op de beheersing van de risico's voor het realiseren of in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst. Dit oordeel wordt onderschreven door de bevindingen van KEMA, zoals beschreven in paragraaf 5.2.3.
57. NetH voldoet aldus niet aan het bepaalde in artikel 15, eerste lid, van de MR kwaliteit. Hiermee wordt het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet overtreden.

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

5.3.1 Regelgevend kader

58. Artikel 15, tweede lid van de MR kwaliteit geeft aan dat een netbeheerder de naar zijn oordeel belangrijkste risico's vaststelt op basis van een risicoanalyse.
59. 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.”

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

60. NetH heeft de naar haar oordeel belangrijkste risico's voor gas niet vastgesteld op basis van een risicoanalyse, als bedoeld in artikel 15, tweede lid van de MR kwaliteit.
61. Deze bepaling valt uiteen in twee onderdelen die door de toezichthouders zijn gecontroleerd. Enerzijds dient de netbeheerder te beschikken over een risicoanalyse, anderzijds dient de netbeheerder aan de hand van die risicoanalyse de naar zijn oordeel belangrijkste risico's vast te stellen. De bevindingen ten aanzien van deze aspecten zijn de volgende.

Risicoanalyse

62. In het Verslag van Bevindingen is de inhoud van de verklaring van NetH tijdens het bedrijfsbezoek opgenomen²⁸:

" Tijdens het bedrijfsbezoek verklaart NetH dat de risicoanalyse die in het KCD is opgenomen niet langer het model vertegenwoordigt waarop NetH het risicomangement wil baseren. NetH deelt mee dat er een risicomodel met matrix voor NetH is ontwikkeld (door UMS Group consultants) dat NetH na aanpassingen mogelijk wil gebruiken. Dit is echter nog niet uitgewerkt en er is nog geen plan met implementatie data beschikbaar. NetH stelt verder dat een nieuwe risicoanalyse met risicoregister niet voor het 2^e kwartaal 2009 klaar zal zijn."

63. NetH verwijst in paragraaf 4.1²⁹ van haar KCD naar bijlage B³⁰ voor de door haar gehanteerde risicoanalyses. Ten aanzien daarvan zijn de volgende tekortkomingen geconstateerd:

- De door de netbeheerder in het KCD opgenomen risico analyse (Bijlage B) is niet specifiek bijvoorbeeld met betrekking tot componenten;
- Het KCD 2007 vermeld enkele (totaal 4) intrinsieke risico's (Bijlage B en paragraaf 4.1);
- De naar het oordeel van de netbeheerder belangrijkste risico's zijn niet vermeld in de risico analyse van het KCD. (graafschade, stalen aansluitingen- zie hieronder) Er is geen risicoregister;
- Het domein waarop de risicoanalyse betrekking heeft, omvat niet alle taken van de netbeheerder;
- De uitgevoerde risicoanalyse is niet gebaseerd op een analyse waarvan de elementen kans dat een gebeurtenis zich voordoet en het effect van een gebeurtenis deel uitmaken. De risico's zijn derhalve niet SMART geformuleerd;
- De opgenomen risicoanalyse bevat geen expliciete omschrijving van bedreigingen, prioriteiten en beheersmaatregelen van zowel korte als lange termijn risico's met betrekking tot de veiligheid en het realiseren en het in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst;
- De beheersmaatregelen voor de veiligheid van het transport op de korte termijn zijn slechts voor een beperkt aantal risico's aantoonbaar geïmplementeerd binnen de organisatie;
- Voor de uitgevoerde risicoanalyse zijn de beheersmaatregelen ten aanzien van het in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst op de lange termijn niet aantoonbaar geïmplementeerd binnen de organisatie.

²⁸ Zie 102782_14/29.O976, p. 4

²⁹ 102782_14/6, p. 18

³⁰ 102782_14/6, p. 25 e.v.

64. Hieruit blijkt in de eerste plaats dat in de risicoanalyse onder "oorzaken" slechts aandacht wordt besteed aan de componenten van het net. NetH besteedt in haar risicoanalyse geen aandacht aan andere aspecten van de bedrijfsorganisatie van NetH of aan externe factoren die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de transportdienst.
65. Voor zover NetH de verschillende oorzaken van risico's noemt, geldt dat NetH niet specificeert welke risico's deze oorzaken kunnen hebben, maar enkel in algemene zin intrinsieke risico's noemt. Ook de oorzaken die NetH noemt zijn slechts algemeen van aard en niet voor de organisatie geconcretiseerd. NetH heeft niet aangegeven wat de kans is dat een bepaalde gebeurtenis zich voordoet en wat het effect van die gebeurtenis zal zijn. Voor zover NetH in dit verband in replek wijst op de in paragraaf 4.1 van haar KCD opgenomen risicomatrix, geldt dat dit louter een theoretisch model betreft. Uit dit model is geen concrete informatie af te leiden die het mogelijk maakt de risico's te beheersen. Zo komen de oorzaken die NetH in haar risicoanalyse (in bijlage B) noemt, in het geheel niet terug in de risicomatrix, terwijl deze volgens NetH wel bepaalde risico's tot gevolg hebben. Er is mede daarom geen relatie te leggen tussen deze matrix en de risicoanalyse in bijlage B bij het KCD. NetH heeft derhalve niet aangegeven wat de relevantie is van bepaalde risico's.
66. Voorgaande vaststelling leidt er toe dat NetH evenmin in staat is de nodige beheersmaatregelen te benoemen. De beheersmaatregelen die NetH in haar risicoanalyse heeft opgenomen zijn algemeen van aard en niet toegespitst op de mate waarin de kans bestaat dat een risico zich verwezenlijkt. NetH heeft immers in het geheel geen aandacht besteed aan de prioritering van risico's of een concretisering van de risico's. Een analyse van de risico's zal echter ten minste moeten bestaan uit een prioritering van de risico's, waarbij wordt aangegeven wat de kans is dat het risico zich verwezenlijkt en wat het effect daar van is. Alleen dan is het mogelijk deze risico's te beheersen en daarvoor geschikte beheersmaatregelen te nemen.
67. Voorts heeft NetH in haar risicoanalyses niet alle taken van de netbeheerder betrokken. In de toelichting bij artikel 15 van de MR Kwaliteit is ook aangegeven dat de netbeheerder in dit verband aandacht moet schenken 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 ouderdom van onderdelen van het net of over de toestand van deze onderdelen. Als ander denkbaar risico wordt genoemd dat van onnodig lange hersteltijden bij onderbrekingen, bijvoorbeeld door ondoelmatige organisatie van de storingsdienst. NetH heeft in haar risicoanalyse met name aandacht besteed aan de componenten van het net. NetH had bijvoorbeeld ook aandacht moeten besteden aan risico's die voortvloeien uit de ophef van storingen in het net, de uitbreiding/aanleg van het net en het vermeerderen of op peil houden van de capaciteit van het net. Dit zijn allemaal aspecten die blijkens de MR Kwaliteit onderdeel

uit moeten maken van de kwaliteitsbeheersing van de transportdienst. Uit het KCD van NetH blijkt niet dat zij ook aan deze risico's aandacht heeft besteed.

68. Gebleken is dat NetH geen expliciet en systematisch overzicht heeft van bedrijfsrisico's, zoals het effect van wijzigingen in de organisatie, personeelsschaarste of ICT. NetH heeft verklaard dat dit niet betekent dat men geen inzicht heeft in deze risico's of dat ze niet geborgd zijn. Met betrekking tot mogelijke personeelsschaarste is door NetH gekeken naar de komende 5 jaar en geconcludeerd dat het risico van een tekort aan geschoold personeel klein is. Ten behoeve van projecten zijn de (ARBO) risico's voor het personeel vooraf in kaart gebracht per activiteit en toegevoegd aan het project dossier³¹.
69. Ten slotte geldt dat NetH niet heeft beschreven welke criteria en uitgangspunten bij het opstellen van de risicoanalyses zijn gehanteerd. Het feit dat NetH dient aan te geven welke risico's 'naar haar oordeel' het belangrijkste zijn, impliceert dat zij ook moet aangeven op welke wijze zij is gekomen tot haar analyse van de risico's. Op deze wijze kunnen de ambtenaren van de Energiekamer, als toezichhouders op de netbeheerder, zich een beeld vormen van de wijze waarop NetH tot haar risicoanalyse is gekomen en kunnen zij deze risicoanalyse op waarde schatten.

Belangrijkste risico's

70. Naast het voorgaande heeft NetH niet de naar haar oordeel belangrijkste risico's benoemd.
71. Tijdens het bedrijfsbezoek heeft NetH desgevraagd aangegeven dat zij als de meest belangrijke risico's beschouwd de graafwerkzaamheden door derden. Dit is echter niet als risico aangemerkt in de risico analyse in het KCD (bijlage B). Zoals door NetH zelf ook aangegeven is dit enkel genoemd als oorzaak van bepaalde risico's. NetH verklaart dat de graafwerkzaamheden door derden worden geborgd via KLIC en de Werkinstructie: Toezicht houden bij graafwerkzaamheden (bijlage Q KCD³²). Ten aanzien daarvan geldt echter dat voor deze als een hoog risico gekwalificeerde activiteit geen specifieke procedure is opgenomen, die alle stappen rond deze activiteit borgt.
72. De risico's die NetH in haar KCD (bijlage B) noemt, betreffen slechts enkele (in totaal 4) intrinsieke risico's. Daarmee wil de Energiekamer zeggen dat dit risico's zijn die inherent zijn aan het gebruik van gas. Het betreft derhalve enkel een benoeming van de eigenschappen van gas. Dit betreft niet een benoeming van de belangrijkste risico's als bedoeld in de MR Kwaliteit. Zie in dit verband ook de toelichting bij de MR Kwaliteit waarin voorbeelden van risico's zijn genoemd (zie randnummer 60). De in de toelichting genoemde risico's zijn veel specifieker van aard dan risico's die gelijk zijn aan de

³¹ Zie 102782_14/23 nummers 10278215100033-0039

³² 102782_14/6, p. 43 e.v.

eigenschappen van gas. Alleen indien de netbeheerder de mogelijke risico's concretiseert, is het voor hem mogelijk adequate beheersmaatregelen te nemen. Voor de thans genoemde risico's geldt dat dit eigenschappen zijn van gas, die eerder een algemeen gegeven zijn. Aan deze eigenschappen kleven concrete risico's, waarvan NetH heeft nagelaten deze te benoemen.

73. Ten slotte geldt dat NetH niet beschikt over een risicoregister. 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. Evenmin is gebleken dat NetH de risico's op een andere wijze heeft gewogen op relevantie of dat NetH de borging om risico's te reduceren elders heeft omschreven.

5.3.3 Second opinion KEMA

74. KEMA is van mening dat risicoanalyses moeten worden uitgevoerd binnen een Risico Management-kader (hierna: RM-kader). Volgens KEMA wordt alleen dan gewaarborgd dat een bedrijf op een integrale manier stuurt op risico's. KEMA is daarom van mening dat het beoordelen van de risicoanalyse niet los mag worden gezien van het RM-kader³³.
75. KEMA heeft getoetst op de volgende elementen van het RM-kader:
- Algemeen beleidskader;
 - Bepaling van de context,
 - Risicoanalyse;
 - Risicobehandeling;
 - Bewaking en Review.
76. KEMA geeft in de eerste plaats aan dat zij in het KCD geen expliciete verwoording van het beleid van NetH ten aanzien van het netbeheer en meer specifiek ten aanzien van risicomangement heeft aangetroffen. KEMA heeft daarnaast geconstateerd dat ook een verwijzing naar een document waarin een beleid is opgenomen ontbreekt. Ten slotte moet volgens KEMA uit een ondertekende verklaring blijken in welke mate het management zich aan dit beleidskader verbindt. KEMA is een dergelijke verklaring echter niet tegengekomen. Daaruit maakt KEMA op dat NetH de RM-principes die KEMA voorstaat, niet toepast.
77. KEMA geeft voorts aan dat in het KCD van NetH (paragraaf 2.2³⁴) streefwaarden van de kwaliteit van de transportdienst zijn opgenomen, zoals door de MR Kwaliteit wordt verlangd. KEMA constateert echter dat uit het KCD niet direct blijkt hoe de streefwaarden

³³ 102782_14/42

³⁴ 102782_14/6, p. 8 en 9

in verband worden gebracht met de bedrijfswaarden (leveringszekerheid en veiligheid). Volgens KEMA is dit in een RM-proces onderdeel van een zekere context. KEMA is van mening dat beschrijving van de context onderdeel van een RM-proces moet zijn.

78. Ten aanzien van de door NetH gehanteerde risicoanalyse merkt KEMA op dat daarvan in het KCD geen beschrijving is opgenomen. De drie onderdelen waaruit volgens KEMA een risicoanalyse moet bestaan zijn niet teruggevonden. Het betreft:

- Risico-identificatie;
- Risico-onderzoek;
- Risico-evaluatie.

KEMA is van mening dat deze aspecten opgenomen dienen te worden in een risicoanalyse.

79. KEMA wijst vervolgens op bijlage Q bij het KCD van NetH waarin voor processen infrastructuur per proces risico's en maatregelen ter beheersing en borging worden vermeld. Het betreft de volgende processen: ontwerp hoofd- en transportnet, aanleggen/wijzigen hoofd- en transportnet, aanleggen/wijzigen aansluitleidingen, uitvoeren onderhoud en verwerken storingen in gasnet. Nadere bestudering laat volgens KEMA zien dat het veelal geen risico's betreft zoals bedoeld in het RM kader. Volgens KEMA wordt nergens de uitwerking van de genoemde risico's op te behalen doelen (bijvoorbeeld streefwaarden) beschreven. De procesbeschrijvingen zien volgens KEMA enkel op het operationele niveau. KEMA meent dan ook dat de vermelde risico's enkel controlepunten (checks) in de processtappen zijn.

80. Volgens KEMA dient het KCD in dit verband de volgende informatie te bevatten:

- Een beschrijving van de onderliggende stappen van de risicoanalyse, een opsomming van de vastgestelde gegevens per risico en een verwijzing naar het risicoregister waarin de lijst beheerd wordt;
- Een risicoanalyse die er ten minste toe leidt dat elk risico gewaardeerd wordt ten opzichte van de door de onderneming vastgestelde criteria;
- Een overzicht van de belangrijkste risico's ('top vijf' of 'top tien') ten bewijze, beschreven conform de resultaten uit de identificatie, de analyse en de evaluatie. Een expliciete vermelding van de kwantitatieve waarden van een risico in relatie tot zijn acceptatie is niet vereist, gezien de strategische waarde.

81. NetH adresseert volgens KEMA in bijlage B "Risicoanalyse van het KCD" bovengenoemde punten niet. KEMA heeft bovendien geen aanwijzingen kunnen vinden die duiden op toepassing van het in het KCD genoemde risico-instrumentarium effectmatrix, risicomatrix en risicoreductiematrix. KEMA is van mening dat NetH niet heeft kunnen aantonen dat zij risicoanalyses uitvoert volgens het KEMA toetsingskader.

82. KEMA gaat voorts in op de wijze waarop NetH de risico's die zij heeft geconstateerd, behandeld. KEMA gaat hierop in in paragraaf 3.2.3.4 "Risicobehandeling" van haar advies. KEMA beoordeelt in dit verband de informatie die NetH heeft neergelegd in bijlage B bij haar KCD. Daarin zijn naast oorzaak en risicogebieden (bedrijfswaarden) de bijbehorende beheersmaatregelen opgenomen. In dit overzicht ontbreken volgens KEMA nog een aantal onderdelen:
- De uit te voeren acties;
 - Het te bereiken resultaat ten opzichte van de criteria;
 - De verantwoordelijke voor de uitvoering;
 - Een planning, of uiterste datum voor uitvoering.
83. Naast de tekortkomingen in het overzicht in bijlage B bij het KCD, constateert KEMA tekortkomingen in het KCD zelf. Volgens KEMA is daarin ten onrechte niet beschreven wat volgens NetH de belangrijkste risico's zijn. Dit is volgens KEMA belangrijk omdat de netbeheerder voor zijn belangrijkste risico's ook dient te vermelden wat de context is en welke maatregelen hij voor de mitigatie van deze risico's heeft gepland. Op deze wijze geeft de netbeheerder er volgens KEMA blijk van dat risicomanagement ook ten aanzien van deze risico's in de organisatie is ingebed.
84. KEMA is op basis van deze bevindingen van mening dat het onderdeel risicobehandeling nog moet worden ontwikkeld.
85. KEMA komt tot de conclusie dat het ontbreken van een RM-kader zeer waarschijnlijk tot gevolg heeft dat het uitvoeren van risicoanalyses nog onvoldoende in de organisatie is geborgd. Bovendien dient volgens KEMA de kwaliteit van de risicoanalyses te worden verbeterd. Dit leidt KEMA af uit de volgende geconstateerde tekortkomingen in de risicoanalyses:
- NetH beschrijft niet welke risico-identificatiemethode(n) worden toegepast;
 - NetH vermeldt niet hoe rekening met onzekerheden wordt gehouden, en hoe risico's gerelateerd aan de kwaliteitsindicatoren zoals vermeld in de MR Kwaliteit worden gekwantificeerd;
 - NetH verwijst niet naar een risicoregister waarin per risico de vastgestelde maatregelen zijn vastgelegd;
 - NetH vermeldt in het KCD de belangrijkste risico's en bijbehorende beheersmaatregelen niet.

5.3.4 Beoordeling

86. Nu NetH niet beschikt over een risicoanalyse, althans niet beschikt over een risicoanalyse die bijdraagt aan een kwaliteitsbeheersingssysteem dat 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 en NetH voorts niet heeft aangegeven wat naar haar oordeel de belangrijkste risico's zijn, heeft NetH niet voldaan aan het vereiste in artikel 15, tweede lid van de MR Kwaliteit.

87. De directeur van de Energiekamer stelt voorts vast dat NetH zelf heeft aangegeven dat het KBS niet is gebaseerd op een risicoanalyse en risicoregister. Geconstateerd is echter dat in het KCD wel een risicoanalyse is opgenomen, maar dat deze niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen. In de risicoanalyse is geen rekening gehouden met alle elementen die van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de transportdienst. Ook zijn daarbij niet alle taken van de netbeheerder, die ook volgen uit de bepalingen in de MR Kwaliteit, betrokken. Te denken valt aan het verrichten van onderhouds- en storingswerkzaamheden. Aangezien deze van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de transportdienst dienen deze in de risicoanalyse te worden betrokken. Enkel dan is het mogelijk beheersingsmaatregelen te nemen om de kwaliteit en veiligheid van de transportdienst in stand te houden.
88. NetH beschikt niet over een risicoanalysemethodiek voor bedrijfsrisico's – zoals het effect van wijzigingen in de organisatie, personeelsschaarste of ICT – op de korte en lange termijn met bijbehorend compleet risicoregister waarin de relevante risico's die de instandhouding van het netwerk en de levering van gas op korte en lange termijn bedreigen zijn beschreven en geborgd.
89. De risico's die NetH heeft beschreven zijn algemeen van aard en niet geconcretiseerd voor de organisatie. Niet is aangegeven wat de kans is dat een risico zich voordoet en wat het effect daarvan zal zijn. NetH heeft derhalve ook nagelaten de voor haar organisatie belangrijkste risico's te benoemen. Voor zover NetH tijdens het bedrijfsbezoek heeft aangegeven dat zij de graafwerkzaamheden van derden als belangrijkste risico beschouwt, geldt dat zij dit niet in haar risicoanalyse tot uitdrukking heeft gebracht. Daaruit blijkt dan ook niet dat NetH met dit risico rekening heeft gehouden en maatregelen heeft getroffen om dit risico te beheersen. NetH is gelet op de voorgaande bevindingen niet in staat concrete maatregelen te nemen om de risico's die in haar organisatie kunnen optreden te beheersen. In zoverre is geen sprake van een effectieve beheersing van de risico's ter realisatie en behoud van de kwaliteit van het transport van gas
90. De directeur van de Energiekamer stelt op basis van de hierboven in paragraaf 5.3.2 weergegeven bevindingen vast dat de door NetH opgestelde risicoanalyse niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in artikel 15, tweede lid van de MR Kwaliteit. NetH heeft de in haar KCD opgenomen risico's niet vastgesteld op basis van een deugdelijke en volledige risicoanalyse.

91. Deze conclusie wordt bekrachtigd door de hierboven in paragraaf 5.3.3 weergegeven beoordeling van KEMA. KEMA komt in haar beoordeling tot de conclusie dat in de organisatie van NetH risicomanagement onvoldoende is ingebed. De risicoanalyses die NetH hanteert zijn kwalitatief onvoldoende om de belangrijkste risico's te beheersen.
92. De directeur van de Energiekamer meent dan ook dat het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet door NetH wordt overtreden.

5.4 Overtreding van artikel 15, derde lid, MR kwaliteit

5.4.1 Regelgevend kader

93. 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’.”

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

94. Uit het onderzoek is gebleken dat NetH niet heeft vastgesteld welke maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging naar haar oordeel in de komende 15 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.
95. De in de paragrafen 2.4.2.2, 2.4.2.3 en 2.4.3 genoemde vervangings- en onderhoudswerkzaamheden zien enkel op de eerste vijf jaren, terwijl ingevolge artikel 15, derde lid, van de MR Kwaliteit de maatregelen van vervanging en onderhoud voor de komende vijftien jaren, *met uitzondering van de eerste vijf jaren* dienen te worden genoemd.

96. In paragraaf 2.4.3.1 van het KCD wordt over de maatregelen van vervanging het volgende aangegeven:

" In het centrum van Hoofddorp is in 2007 circa 500 meter stalen (kb) gashoofdleiding vervangen. De stalen gashoofdleidingen zijn vervangen omdat de kathodische bescherming niet meer optimaal functioneerde als gevolg van de vele graaf- en reconstructiewerkzaamheden die in dit gedeelte hebben plaatsgevonden. In het KCD 2008 t/m 2014 wordt er nu jaarlijks rekening gehouden met het eventueel vervangen van circa 500 meter gashoofdleiding. Deze vervangingen zullen waar mogelijk gelijktijdig worden uitgevoerd met herinrichtingswerkzaamheden van de gemeente. De belangrijkste aanpassing ten opzichte van het vorige KCD is (vanaf 2010) het vervangen van de bestaande gasmeters door slimme gasmeters."

97. In het KCD worden in paragraaf 2.4.4. "Onderhoud en vervangingen tussen 6^e en 15 jaar" van het KCD geen maatregelen beschreven. Voor zover het gaat om de maatregelen in de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren, die op grond van artikel 15, derde lid, van de MR Kwaliteit ten minste moeten zijn beschreven, wordt in paragraaf 2.4.4. het volgende aangegeven:

" Voor de langere termijn wordt het bestaande instandhoudingsprogramma voor onderhoud, revisie en inspectie geconsolideerd. Deze werkzaamheden borgen de kwaliteit van de infrastructuur. De monitoring, storingsrapportage, lekzoeken en/of aanvullende materiaalonderzoeken van de aanwezige componenten van het gasnet geven voorsnog geen aanleiding om tussen het 6^e en 15^e jaar grote populaties componenten projectmatig te vervangen. Voortschrijdend inzicht kan leiden tot aanvullende maatregelen als verhoogde inspectie- en onderhoud frequenties of vervangingsinvesteringen."

98. Ook uit deze paragrafen zijn geen concrete maatregelen van vervanging af te leiden. Met betrekking tot vervanging wordt in paragraaf 2.4.3.1 uitsluitend vermeld dat tot en met 2014, 500 meter gashoofdleiding zal worden vervangen en dat vanaf 2010 zal worden begonnen met de vervanging van de gasmeters door slimme gasmeters. Niet is aangegeven welke maatregelen voor de jaren daarna, van het 6^e tot en met het 15^e jaar, zullen worden getroffen. Daarnaast wordt gemeld dat voortschrijdend inzicht kan leiden tot aanvullende maatregelen. Welke maatregelen dat zouden kunnen zijn is niet aangegeven.

99. In de bijlagen bij het KCD is evenmin een omschrijving van de maatregelen van onderhoud en vervanging aangetroffen.

100. In bijlage C bij het KCD worden uitbreidings- en vervangingsinvesteringen beschreven voor de eerst komende vijf jaren. Daarin is niet, zoals vereist in artikel 15, derde lid, van

de MR Kwaliteit een beschrijving opgenomen van de maatregelen van vervanging voor de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren.

101. In de beschrijving van het proces ‘Proces: Uitvoeren Onderhoud’ op pagina 53 van haar KCD heeft NetH beschreven op welke wijze zij onderhoud uitvoert aan haar gasnet. Concrete maatregelen van onderhoud zijn daarin niet aangetroffen.

5.4.3 Second opinion KEMA

102. Naar de mening van KEMA behoeven de maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging die NetH voor de komende vijftien jaren, met uitzondering van de eerste vijf jaren, in haar KCD beschrijft, aanvulling.

103. Volgens KEMA bevat paragraaf 2.4.4. van het KCD van NetH slechts een gedeeltelijke beschrijving van maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging. KEMA constateert in dit verband dat NetH in het KCD niet verwijst naar een actueel saneringsplan, noch naar een geactualiseerde versie van het conceptsaneringsplan om voorgenomen vervangingen te onderbouwen. Zoals in het KEMA toetsingskader is aangegeven, moet voor de betreffende maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging in het KCD minimaal het volgende terug te vinden zijn:
- De belangrijkste strategische bedreigingen en kansen:
KEMA heeft deze niet terug kunnen vinden in de onderzoeksbevindingen van de Energiekamer.
 - Maatregelen van onderhoud:
Het KCD vermeldt hiervoor consolidatie van bestaande instandhoudingsprogramma's voor onderhoud, revisie en inspectie.
 - Maatregelen van vervanging:
Deze zijn door KEMA in paragraaf 2.4.4 aangetroffen. KEMA noemt in dit verband de vervanging van stalen aansluitleidingen.
 - Maatregelen van organisatorische aard:
Significante maatregelen om de organisatie te versterken (bijvoorbeeld kennismanagement, uitbesteding) zijn niet terug te vinden in het KCD.

5.4.4 Beoordeling

104. De directeur van de Energiekamer stelt op basis van de in paragraaf 5.4.2 weergegeven bevindingen vast dat NetH niet heeft vastgesteld welke maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging naar haar 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. NetH heeft zich in haar KCD enkel gericht op de maatregelen van vervanging en onderhoud voor de komende vijf jaren. Blijkens de toelichting bij artikel 15, derde lid, van de MR Kwaliteit is het echter juist de bedoeling om ook na te denken over de maatregelen van vervanging en onderhoud voor de jaren die daarna volgen, tot en met het vijftiende jaar. Reden daarvoor is dat 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. Het is dan van belang dat de netbeheerder de noodzaak om zulke projecten voor te bereiden lang tevoren onderkent. Daarom is in het derde lid van artikel 15 de verplichting opgenomen om vooruit te kijken.

105. Deze conclusie wordt ondersteund door de onderzoeksbevindingen van KEMA. Ook KEMA meent dat de beschrijving van de maatregelen van onderhoud en vervanging door NetH verbetering behoeft.

106. De directeur van de Energiekamer meent dan ook dat het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet door NetH wordt overtreden.

5.5 Overtreding van artikel 16 eerste lid, onder b, en tweede lid, van de MR kwaliteit

5.5.1 Regelgevend kader

MR kwaliteit

107. Ingevolge artikel 16, eerste lid, onder b, van de MR Kwaliteit werkt de netbeheerder overeenkomstig een onderhoudsplan voor de komende vijf jaren waarin hij het te plegen onderhoud en de daarvoor benodigde werkzaamheden beschrijft. Ingevolge artikel 16, tweede lid, van de MR Kwaliteit specificeert de netbeheerder in dit onderhoudsplan de benodigde tijd en middelen en licht hij de aanpassingen ten opzichte van het voorgaande plan toe. In de toelichting bij deze bepaling is het volgende opgenomen:

“Met het oog op de beheersing van de risico’s, bedoeld in artikel 15, is in artikel 16 bepaald dat de netbeheerder zijn voornemens betreffende investeringen (dit omvat mede de vervangingsinvesteringen) onderhoud en het oplossen van storingen en onderbrekingen, vastlegt in een investeringsplan, een onderhoudsplan en een plan voor het oplossen van storingen en onderbrekingen. De zichtperiode van het investerings- en onderhoudsplan bedraagt vijf jaar; deze periode is lang genoeg om ook omvangrijke projecten tijdig in praktische en financiële zin in te kunnen boeken en sluit aan bij de praktijk. Voorts hebben de netbeheerders tijdens de consultatiefase van de regeling ook

aangegeven drie tot vijf jaren vooruit realistische voorspellingen, aannames en uitspraken te kunnen doen ten aanzien van voorgenomen investeringen en te plegen onderhoud. Voor de langere termijn (15 jaar) kan volstaan worden met een meer globale aanduiding van de omvang van de verwachte noodzakelijke maatregelen voor onderhoud en vervanging (artikel 15, derde lid). Daarbij behoeven de eerste vijf jaar niet meegenomen te worden, aangezien die jaren reeds gedekt worden door het investeringsplan en het onderhoudsplan.”

5.5.2 Feiten met betrekking tot artikel 16, eerste lid, onder b, en tweede lid, van de MR kwaliteit

108. In haar KCD heeft NetH in de paragrafen 2.4.2.2. en 2.4.2.3. beschreven welke onderhoudswerkzaamheden zij in de komende vijf jaar zal verrichten. Het gaat hierbij enerzijds om onderhoudswerkzaamheden ter voorkoming en reparatie van gaslekken in het leidingennet. Anderzijds gaat het om onderhoudswerkzaamheden aan de gasdrukregelstations.

109. In bijlage D bij haar KCD³⁵ heeft NetH een onderhoudsplan voor de komende vijf jaren opgenomen. Dit is verder uitgewerkt in de toelichting op het onderhoudsplan³⁶.

110. De toezichthouders van de Energiekamer hebben geconstateerd dat voor het jaar 2012, het vijfde jaar, in het KCD geen onderhoudsplan is opgenomen. Het betreft slechts een zeer summier omschrijving van de onderhoudswerkzaamheden, waarin de hoeveelheid tijd en de benodigde middelen niet zijn gespecificeerd en niet is toegelicht welke aanpassingen ten opzichte van het voorgaande plan zijn toegepast. Een specificatie van de benodigde hoeveelheid tijd en middelen en de aanpassingen ten opzichte van het voorgaande plan zijn evenmin elders in het KCD aangetroffen, zoals voor de jaren 2008-2011 wel het geval is.

5.5.3 Second opinion KEMA

111. KEMA heeft de in het KCD van NetH beschreven onderhoudswerkzaamheden en de inhoud van het onderhoudsplan in bijlage D bij het KCD beoordeeld aan het KEMA toetsingskader.

³⁵ 102782_14/6, p. 29

³⁶ 102782_14/6, p. 10

112. Wat betreft de omschreven onderhoudswerkzaamheden in het KCD is KEMA van mening dat de belangrijkste onderhoudsactiviteiten voor de komende vijf jaren voldoende zijn beschreven.
113. Wat de inhoud van het onderhoudsplan van NetH betreft, zoals die is opgenomen in bijlage D bij het KCD, heeft KEMA vastgesteld dat daarin voor de jaren 2008 tot en met 2012 voor de werkzaamheden aan gasleidingen het aantal kilometers en voor stations en appendages de aantallen zijn opgenomen. Tevens zijn hierin de totale onderhoudskosten terug te vinden als ook de kosten voor het verhelpen van storingen en overige zaken.
114. Ten aanzien van de inhoud van dit onderhoudsplan heeft KEMA de volgende tekortkomingen geconstateerd. Volgens KEMA is hierin ten onrechte niet de allocatie van middelen (budget) gedifferentieerd naar onderhoudsactiviteiten. Ook is volgens KEMA de benodigde planning voor de onderhoudswerkzaamheden te summier.
115. Voorts merkt KEMA op dat NetH aangeeft dat het streven van het onderhoud is om het huidige hoge kwaliteitsniveau van de transportdienst te handhaven, hetgeen inhoudt dat het bestaande programma voor onderhoud, revisie en inspectie wordt geconsolideerd. KEMA mist hierbij echter de onderbouwing aan de hand van de resultaten uit de risicoanalyse of de monitoringprocedure.
116. KEMA komt op basis van het voorgaande tot de conclusie dat het in het KCD van NetH opgenomen onderhoudsplan te summier is. NetH maakt volgens KEMA in de planning (of toelichting hierop) niet duidelijk welke onderhoudsactiviteiten zullen worden verricht om een bepaald niveau van kwaliteit en levering te halen en/of welke om de belangrijkste risico's tot een acceptabel niveau terug te brengen.

5.5.4 Beoordeling

117. De directeur van de Energiekamer stelt op basis van de in paragraaf 5.5.2 weergegeven bevindingen vast dat NetH voor het jaar 2012 niet beschikt over een onderhoudsplan, waarin zij het te plegen onderhoud en de daarvoor benodigde werkzaamheden beschrijft. Ook elders in het KCD zijn deze gegevens voor het jaar 2012 niet aangetroffen. Reeds hierom voldoet het onderhoudsplan niet aan het gestelde in artikel 16, eerste lid, onder b, van de MR kwaliteit.
118. Aangezien een onderhoudsplan voor het jaar 2012 in het geheel ontbreekt, heeft NetH logischerwijs ook niet voor dit jaar gespecificeerd welke middelen en welke hoeveelheid tijd met de onderhoudswerkzaamheden gemoeid zijn, zoals vereist in artikel 16, tweede lid, van de MR Kwaliteit.

119. KEMA is van oordeel dat het onderhoudsplan van NetH voor de jaren 2008-2011 niet voldoet aan de daaraan te stellen vereisten. De directeur van de Energiekamer is echter van oordeel dat voor wat betreft de jaren 2008-2011 het onderhoudsplan voldoet aan de minimaal daaraan te stellen eisen. De directeur van de Energiekamer benadrukt echter dat, gelet op het feit dat voor het jaar 2012 geen onderhoudsplan is opgenomen, NetH reeds om die reden in strijd handelt met artikel 16, eerste lid, onder b, en tweede lid, van de MR kwaliteit.
120. De directeur van de Energiekamer meent dan ook dat het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet door Obragas wordt overtreden.

5.6 Overtreding van artikel 17 MR kwaliteit

5.6.1 Regelgevend kader

121. Ingevolge artikel 17, aanhef, en onder a en b, 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.
122. In de toelichting bij dit artikel in de MR Kwaliteit 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) 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).”

5.6.2 Feiten met betrekking tot artikel 17 van de MR kwaliteit

123. De bevindingen vallen uiteen in een onderdeel monitoringprocedure en een onderdeel wijziging van de toestand van de componenten van het net.

Monitoringprocedure (artikel 17, aanhef)

124. De Energiekamer heeft in de eerste plaats geconstateerd dat NetH niet beschikt over een monitoringprocedure zoals bedoeld in artikel 17 van de MR kwaliteit.

125. Volgens de Energiekamer dient een monitoringprocedure, zoals bedoeld in artikel 17 van de MR Kwaliteit, uit ten minste de volgende onderdelen te bestaan :

- de verschillende taken/activiteiten die moeten worden verricht en de volgorde waarin de taken/activiteiten dienen plaats te vinden;
- de functiebenamingen van degenen die de taken/activiteiten dienen uit te voeren;
- (als onderdeel van de procedure) één of meerdere taken/activiteiten 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/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.

126. Voor de eerstgenoemde twee onderdelen geldt dat dit algemene onderdelen betreffen waar iedere monitoringprocedure aan dient te voldoen. Er kan immers enkel sprake zijn van een monitoringprocedure indien daarin is beschreven 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.

127. NetH heeft in bijlage F bij haar KCD een monitoringprocedure opgenomen. Het betreft hier echter, zoals in de titel aangegeven een 'beslissingsdiagram monitoren componenten'. Hierin wordt geen beschrijving van de procedure van monitoring gegeven, waarin ten minste zijn opgenomen de onderdelen genoemd in randnummer 125. Het betreft een onderdeel van de procedure, te weten een beslismodel. De criteria aan de hand waarvan wordt beslist, ontbreken.

128. Ook elders in het KCD heeft NetH geen beschrijving van een monitoringprocedure opgenomen. In paragraaf 2.4.1 heeft NetH slechts in algemene zin informatie verstrekt over de kwaliteit van de componenten. In paragraaf 4.3 heeft NetH een globale omschrijving gegeven van een aantal activiteiten. Daarin is echter geen procedure opgenomen. Dat geldt ook voor bijlage G bij het KCD waarin NetH de componenten van

het net beschrijft en daarvan een kwalitatieve beoordeling geeft. Een procedure op welke wijze zij is gekomen tot de beschrijving van deze componenten en de kwalitatieve beoordeling ontbreekt.

129. Door het ontbreken van een deugdelijke monitoringprocedure kunnen de toezichthouders niet controleren of deze informatie in het KCD op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, zodat zij deze niet op waarde kunnen schatten.

Wijzigingen van de toestand van de componenten (artikel 17, onder a en b)

130. Uit het onderzoek is voorts gebleken dat NetH niet heeft kunnen aangeven welke wijzigingen van de toestand van de componenten van het net ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn opgetreden. Dit los van het feit dat een beschrijving van de wijzigingen niet in het KCD is opgenomen. In het KCD ³⁷ is uitsluitend een beschrijving van de componenten van het gasnet en een kwalitatieve beoordeling daarvan weergegeven. De wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn in het geheel niet vermeld. NetH beschikt blijkens het onderzoek ook feitelijk niet over deze informatie.

5.6.3 Second opinion KEMA

131. KEMA heeft in haar onderzoeksbevindingen vastgesteld dat de in paragraaf 4.3 van het KCD van NetH beschreven aspecten met betrekking tot monitoring summier zijn. Volgens KEMA ontbreken in paragraaf 4.3 de volgende elementen die zien op monitoring:

- Een beschrijving van de monitoringprocedure;
- Achterliggende risicoanalyse;
- Registratie van de uitgevoerde maatregelen;
- Referentiewaarde (norm) voor de meting;

132. KEMA stelt voorts vast dat NetH in het kader van onderhoud (paragraaf 2.3. van het KCD) verwijst naar de normen in bijlage K bij het KCD. Daarin zijn onder andere de NEN 7244 reeks en de NEN 1059 als normen genoemd. Daaruit zou volgens KEMA afgeleid kunnen worden dat NetH op deze normen haar monitoring baseert. KEMA is van mening dat een monitoringprocedure die is vormgegeven aan de hand van de NEN 7244 reeks voldoende is. KEMA geeft echter aan dat zij door de enkele verwijzing door NetH naar deze normen niet op een transparante wijze kan vaststellen in welke mate de monitoringprocedure van NetH is gebaseerd op NEN 7244.

³⁷ 102782_15/6, bijlage G, p. 35

133. Wat de beschrijving en kwalitatieve beoordeling van de componenten betreft, heeft KEMA een beoordeling gegeven van bijlage G bij het KCD van NetH, waarin een overzicht van het leidingnet van NetH is opgenomen.
134. KEMA merkt daarover op dat het voor haar niet duidelijk is waarop de in bijlage G bij het KCD opgenomen beoordeling is gebaseerd. Naar de 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 NetH niet vermeld heeft op welke wijze haar beoordeling van de technische toestand plaatsvindt, kan KEMA niet afleiden of NetH aan deze eisen voldoet.
135. Voorts merkt KEMA op dat het KCD niet vermeldt in hoeverre NetH de in het conceptrapport "Beleid Grijs Gietijzer"³⁸ beschreven eerste opzet van een systematiek voor de beoordeling van grijs gietijzer toepast. Ook wordt niet vermeld of de betreffende beoordelingssystematiek verder is ontwikkeld. KEMA kan daarom niet afleiden of deze systematiek voldoet aan de eisen die in het KEMA toetsingskader zijn opgenomen.
136. Volgens KEMA is naast een waardering van de toestand van de componenten van het net ook noodzakelijk dat de beoordeling aangeeft of vervolgactie nodig is. KEMA constateert dat in de paragrafen 2.4.1 en 4.3 van het KCD enkel in algemene termen is aangegeven dat vervolgacties onderhoud en vervanging zijn. KEMA is van mening dat de omschrijving van de vervolgactie specifiek moet zijn.
137. KEMA besluit haar bevindingen op dit punt door op te merken dat NetH (nog) geen systeem heeft dat naar haar mening voldoet aan de in het KEMA toetsingskader gestelde minimumeisen voor een componentenregister. KEMA geeft daarbij aan dat zeer waarschijnlijk het in paragraaf 4.4.1 genoemd gemeenschappelijke leidinginformatiesysteem (GIS) ook niet aan dit toetsingskader voldoet, omdat in het algemeen storings-, inspectie- en onderhoudgegevens niet in een GIS kunnen worden geregistreerd.
138. NetH verwijst in het kader van netbeheeractiviteiten en dus van onderhoud naar enkele normen, waaronder de NEN 7244 reeks en de NEN 1059. Voor wat betreft monitoring, een onderdeel van onderhoud, heeft KEMA in de onderzoeksbevindingen geen monitoringprocedure aangetroffen, noch een expliciete verwijzing naar deze normen.

5.6.4 Beoordeling

³⁸ 102782_14/23, p. 10278215100139-10278215100177

139. Op basis van de hierboven in paragraaf 5.6.2 weergegeven bevindingen, stelt de directeur van de Energiekamer vast dat NetH niet beschikt over een monitoringprocedure op basis waarvan zij in de oneven kalenderjaren een beschrijving geeft van de componenten van het net en een kwalitatieve beoordeling van de toestand van die componenten, alsmede op basis waarvan zij aangeeft welke wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn opgetreden, als bedoeld in artikel 17, aanhef en onder a en b, van de MR kwaliteit. Voorts heeft de directeur van de Energiekamer vastgesteld dat NetH niet heeft aangegeven welke wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn opgetreden, als bedoeld in artikel 17, aanhef en onder b, van de MR kwaliteit. Deze conclusie wordt onderschreven door de bevindingen van KEMA, zoals weergegeven in paragraaf 5.6.3 van dit rapport.
140. De directeur van de Energiekamer meent dan ook dat het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet door NetH wordt overtreden.

6 Conclusie

141. Op grond van bovenstaande feiten stelt de directeur Energiekamer vast dat:

- NetH in haar KCD geen beschrijving heeft opgenomen van de wijzigingen van de toestand van de componenten van het net, als bedoeld in artikel 11, aanhef en onder k, van de MR kwaliteit;
- NetH niet beschikt over een kwaliteitsbeheersingssysteem dat gericht is op de beheersing van de risico's voor het realiseren of in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst, als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de MR kwaliteit;
- NetH niet beschikt over een risicoanalyse als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit, althans niet beschikt over een risicoanalyse die bijdraagt aan een kwaliteitsbeheersingssysteem dat is gericht op de beheersing van de risico's ten behoeve van het realiseren of in stand houden van de kwaliteit van de transportdienst op korte en lange termijn, als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de MR kwaliteit;
- NetH niet heeft aangegeven wat naar haar oordeel de belangrijkste risico's zijn, als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de MR kwaliteit;
- NetH niet heeft vastgesteld welke maatregelen ten aanzien van onderhoud en vervanging naar haar 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;
- NetH niet beschikt over een onderhoudsplan voor de komende vijf jaar, waarin zij het te plegen onderhoud en de daarvoor benodigde werkzaamheden beschrijft, zoals vereist op grond van artikel 16, eerste lid, onder b, van de MR Kwaliteit. Voorts heeft NetH voor de komende vijf jaar niet gespecificeerd hoeveel tijd en middelen voor het uit te voeren onderhoud benodigd zijn, zoals vereist op grond van artikel 16, tweede lid, van de MR Kwaliteit;
- NetH niet beschikt over een monitoringprocedure op basis waarvan zij in de oneven kalenderjaren een beschrijving geeft van de componenten van het net en een kwalitatieve beoordeling van de toestand van die componenten, alsmede op basis waarvan zij aangeeft welke wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn opgetreden, als bedoeld in artikel 17, aanhef en onder a en b, van de MR kwaliteit;
- NetH niet heeft aangegeven welke wijzigingen van de toestand van de componenten ten opzichte van het voorafgaande jaar zijn opgetreden, als bedoeld in artikel 17, aanhef en onder b, van de MR kwaliteit.

142. Hiermee heeft NetH het bepaalde bij en krachtens artikel 8, eerste, tweede en derde lid, van de Gaswet 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.