

## Nederlandse Mededingingsautoriteit

### BESLUIT

Nummer : 103588/71

Betreft zaak: besluit op bezwaar bindende aanwijzing Liander N.V. inzake veiligheid

Beslissing op bezwaar tegen het besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van 16 juli 2010, kenmerk 102941/69, inzake de bindende aanwijzing aan Liander N.V. inzake veiligheid; en tegen het besluit van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit van 13 september 2011, kenmerk 102941/126, inzake de wijziging van de bindende aanwijzing aan Liander N.V. inzake veiligheid.

#### I Verloop van de procedure

1. Bij besluit van 16 juli 2010<sup>1</sup> heeft de Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: de Raad) naar aanleiding van een ambtshalve ingesteld onderzoek naar de veiligheid van de netten van Liander, alsmede naar aanleiding van de aanvraag van de gemeente Amsterdam (hierna: gemeente Amsterdam) tot het opleggen van een bindende aanwijzing aan Liander N.V. (hierna: Liander<sup>2</sup>) als bedoeld in artikel 5, zesde lid van de Elektriciteitswet 1998 (hierna: E-wet), een bindende aanwijzing opgelegd aan Liander inzake veiligheid (hierna: de bindende aanwijzing).
2. Op 26 augustus 2010 heeft alleen Liander, op nader aan te voeren gronden, bezwaar gemaakt tegen bovengenoemd besluit.
3. Op 13 september 2011 heeft de Raad een besluit<sup>3</sup> genomen tot wijziging van het door de Raad genomen besluit van 16 juli 2011 tot het geven van een bindende aanwijzing aan Liander (hierna: het wijzigingsbesluit).

---

<sup>1</sup> De bindende aanwijzing, kenmerk 102941/69.

<sup>2</sup> N.V. Continuum Netbeheer is op 17 november 2008 van naam veranderd en heet vanaf dat moment N.V. Liander. In dit besluit wordt deze onderneming telkens aangeduid als Liander.

<sup>3</sup> Het wijzigingsbesluit, kenmerk 102941/126.

4. Op 24 oktober 2011 heeft de gemeente Amsterdam, op nader aan te voeren gronden, bezwaar gemaakt tegen het wijzigingsbesluit. Op 18 november 2011 zijn de (aanvullende) gronden door de Raad ontvangen.
5. Op 23 december 2011 zijn de (aanvullende) gronden van Liander door de Raad ontvangen. Daarbij is tevens verzocht om een vergoeding van proceskosten.
6. Op 12 maart 2012 is ten kantore van de NMa een hoorzitting gehouden. Bij brief van 23 maart 2012 is het verslag van de hoorzitting naar partijen gestuurd. Tevens is in deze brief van 23 maart 2012 aan Liander een aanvullende vraag gesteld.
7. Op 13 april 2012 is van Liander een antwoord ontvangen op de brief van de NMa van 23 maart 2012. Liander heeft haar antwoord bij brief van 13 april tevens doorgezonden aan de gemeente Amsterdam. Bij brief van 17 april 2012 is deze reactie van Liander voor de volledigheid nogmaals toegezonden aan de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft een week de tijd gekregen om te reageren. Deze reactietermijn is verlengd tot en met vrijdag 27 april 2012. Een reactie van de gemeente Amsterdam is uitgebleven.

## II Achtergronden

8. Aanleiding tot het ambtshalve onderzoek en het verzoek tot het geven van een bindende aanwijzing door de gemeente Amsterdam is een geschil dat was ontstaan tussen de gemeente en Liander over de vraag of Liander al dan niet verplicht is aardingsvoorzieningen aan te bieden. In 2003 vond in de gemeente Amsterdam een incident plaats, waarbij een hond nabij een lantaarnpaal werd geëlektrocuteerd (hierna: het incident met de hond). Op 13 juli 2006 heeft de gemeente een aanvraag tot geschilbeslechting ingediend, op grond van artikel 51 van de E-wet. De gemeente verzocht de Raad in de geschilaanvraag vast te stellen dat Liander in het kader van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van haar net, verplicht is om bij de aansluitingen voor lichtmasten ook een aardingsvoorziening te leveren.
9. De Raad heeft in bovengenoemde geschilprocedure in zijn besluit in primo<sup>4</sup> geoordeeld dat Liander niet wettelijk verplicht is om aarding aan te bieden bij alle lichtmasten in de gemeente. Voorts oordeelde de Raad dat Liander geen toestemming heeft gegeven om

---

<sup>4</sup> Besluit van 20 februari 2007, kenmerk 102397/37.

de lichtmasten op haar net te aarden en dat dit ook niet blijkt uit de aansluitpraktijk. In het besluit op bezwaar<sup>5</sup> heeft de Raad dit standpunt gehandhaafd.

10. Doordat de geschilaanvraag van de gemeente zich beperkte tot de vraag of Liander verplicht is aarding te leveren bij een aansluiting, was de Raad van mening dat zij zich niet kon uitlaten over de vraag of de veiligheid van de netten in het geding was. De Raad heeft zich om die reden bij het geschil enkel gericht op een beperkt deel van de veiligheid, namelijk de veiligheid van aansluitborden en gebruikte materialen in de lichtmasten zelf. Bij de publicatie van het besluit op bezwaar heeft de Raad aangekondigd zelf een onderzoek in te stellen naar de veiligheidssituatie rondom het beheer van de laagspanningsnetten (hierna: LS-netten) en de aansluitingen hierop binnen het voorzieningsgebied van Liander. De resultaten uit dit onderzoek hebben bij de Raad tot zorgen geleid over een concreet veiligheidsrisico binnen de gemeente Amsterdam. Deze onderzoeksresultaten en de aanvraag van de gemeente Amsterdam om een bindende aanwijzing op te leggen aan Liander tezamen, was voor de Raad reden om te besluiten een bindende aanwijzing te geven aan Liander.
11. In bovengenoemde bindende aanwijzing heeft de Raad uitleg gegeven over de wijze waarop Liander uitvoering moet geven aan het bepaalde in artikel 16, eerste lid, sub b en g van de E-wet. Daartoe heeft de Raad een tweetal opdrachten gegeven in de bindende aanwijzing, opdrachten 2 en 5 genoemd. Alvorens de Raad de bindende aanwijzing heeft opgelegd aan Liander heeft hij op 19 juni 2009 een concept besluit voorgelegd aan Liander en de gemeente Amsterdam. Het conceptbesluit van de bindende aanwijzing bevatte vijf voorgenomen aanwijzingen. Uiteindelijk zijn in de bindende aanwijzing opdrachten 1, 3 en 4 vervallen.
12. Opdracht 2 houdt in dat de Raad Liander heeft opgedragen om aanpassingen van de OV-netten in Amsterdam door te voeren, gegeven het feit dat het gearde (ster)punt van de voedingsbron van het net is doorverbonden met het lichaam van de lichtmast, als sprake is van de volgende omstandigheden:
  - de foutspanning wordt niet binnen vijf seconden afgeschakeld; én
  - er is sprake van een foutspanning die boven de veilige waarde uitkomt, namelijk
    - de foutspanning bedraagt meer dan 25V, op locaties waar sprake is van omstandigheden zoals genoemd in randnummer 130 van de bindende aanwijzing, waardoor het risico op blootstelling aan foutspanning groot is; of
    - de foutspanning bedraagt meer dan 50V op overige locaties.

---

<sup>5</sup> Besluit van 29 november 2007, kenmerk, 102397/65.

13. Het betreft hier alle OV-netten waarover Liander het beheer voert, binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam. Deze opdracht moest binnen een jaar na de dag van bekendmaking van de bindende aanwijzing gerealiseerd zijn voor alle locaties waar het risico op blootstelling aan de foutsparing groot is. Op overige locaties moesten de aanpassingen binnen twee jaar na de dag van bekendmaking van de bindende aanwijzing zijn gedaan.
14. Opdracht 5 houdt in dat de Raad Liander heeft opgedragen om de groep afnemers in haar verzorgingsgebied waarvan zij weet dat deze niet door Liander van aarding zijn voorzien, binnen een jaar na de dag van bekendmaking van de bindende aanwijzing gericht schriftelijk te informeren over het belang van adequate aarding, en hun eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor deze aarding.
15. Tegen deze bindende aanwijzing heeft alleen Liander pro forma bezwaar gemaakt. Bij brief van 24 februari 2011 heeft Liander voor onbepaalde tijd uitstel gekregen voor het motiveren van haar bezwaar. Dit in verwachting dat het voortzetten van de bezwaarprocedure niet nodig zou zijn daar Liander voornemens was uitvoering te gaan geven aan de bindende aanwijzing.
16. Op 13 december 2011 heeft de Raad het wijzigingsbesluit genomen. Hierin heeft de Raad bepaald dat op de overige locaties de aanpassingen uiterlijk op 31 december 2013 moeten zijn uitgevoerd. Tevens heeft de Raad bepaald dat opdracht 5 uiterlijk op 31 december 2012 moet zijn uitgevoerd.
17. Op 24 oktober 2011 heeft alleen de gemeente pro forma bezwaar gemaakt tegen het wijzigingsbesluit. Op dat moment is aan Liander door de Raad verzocht haar gronden aan te vullen.
18. Op 11 april 2012 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) uitspraak<sup>6</sup> gedaan in het geschil betreffende het incident met de hond. Het CBb ziet geen grond voor het oordeel dat de aardingsvoorziening deel uitmaakt van de aansluitdienst. Dat de netbeheerder voor een voldoende veilige aansluiting moet zorgen, brengt niet met zich mee dat hij verplicht is de installatie van de afnemer, die geen deel uitmaakt van de aansluiting, te aarden op zijn net. Wat betreft het standpunt van de gemeente Amsterdam dat zij toestemming van Liander zou hebben gekregen om op het net te aarden, is het CBb van oordeel dat dit van onvoldoende bewijs is voorzien. Het CBb overweegt tot slot dat de gemeente bezwaren mocht aanvoeren over de veiligheid en derhalve ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard in haar bezwaar op dit punt. Het

---

<sup>6</sup> CBb 11 april 2012, AWB 08/27.

College voorziet echter in de zaak en wijst op de bindende aanwijzing die is opgelegd aan Liander. De gemeente heeft tegen deze bindende aanwijzing geen bezwaar gemaakt. Een en ander betekent volgens het College dat – ex nunc bezien – de bezwaren over de veiligheid ongegrond moeten worden verklaard.

19. In onderhavig besluit wordt zowel beslist op het bezwaar van de gemeente tegen het wijzigingsbesluit als op het bezwaar van Liander tegen de bindende aanwijzing. Het bezwaar van Liander wordt geacht mede te zijn gericht tegen het wijzigingsbesluit<sup>7</sup>.

### III Juridisch kader

20. Voor zover hier van belang:

21. Artikel 5, eerste lid, E-wet:

“De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit is belast met taken ter uitvoering van deze wet en de Verordening, alsmede met het toezicht op de naleving van deze wet en de Verordening.”

22. Artikel 5, zesde lid, E-wet:

“De raad van bestuur van de mededingingsautoriteit kan bindende aanwijzingen geven in verband met de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet en de Verordening. Van de beschikking wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.”

23. Artikel 16, eerste lid, E-wet:

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

- b. de veiligheid en betrouwbaarheid van de netten en van het transport van elektriciteit over de netten op de meest doelmatige wijze te waarborgen;
- (...)
- g. het bevorderen van de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die elektriciteit verbruiken;”

### IV Bezwaren

24. Zowel Liander als de gemeente Amsterdam hebben bezwaarschriften ingediend. In het hierna volgende zullen deze bezwaarschriften kort uiteen worden gezet.

---

<sup>7</sup> Artikelen 6:18 jo. 6:19 Algemene wet bestuursrecht.

*Bezwaargronden Liander*

25. De gronden van bezwaar die door Liander zijn ingediend betreffen zakelijk weergegeven het volgende:
1. een toereikende grondslag voor de bindende aanwijzing ontbreekt;
  2. de bindende aanwijzing gaat uit van onjuiste feiten;
  3. de bindende aanwijzing, meer bepaald opdracht 2, gaat er ten onrechte van uit dat de norm van artikel 16, eerste lid, onder b van de E-wet is overtreden;
  4. de bindende aanwijzing, meer bepaald opdracht 2, ontbeert een doelmatigheidsafweging;
  5. de bindende aanwijzing, meer bepaald opdracht 5, verplicht Liander ten onrechte haar afnemers schriftelijk te informeren over de aarding van de installatie;
  6. de bindende aanwijzing is in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheids-, het zorgvuldigheids-, het evenredigheids-, en het motiveringsbeginsel.
26. Tot slot verzoekt Liander om vergoeding van de kosten als bedoeld in artikel 7:15, tweede lid, van de Awb.

*Bezwaargrond gemeente Amsterdam*

27. De gemeente Amsterdam heeft geen bezwaar gemaakt tegen de bindende aanwijzing. Zij heeft uitsluitend bezwaar gemaakt tegen het wijzigingsbesluit. De gemeente Amsterdam heeft op de hoorzitting aangegeven dat haar bezwaar tegen het wijzigingsbesluit zich met name richt tegen het gebrek aan motivering bij de verlenging van de termijn voor wat betreft de aanpassingen van de netten in Amsterdam op de zogenaamde "overige locaties".

## **V Beoordeling van de bezwaren**

### **V.1 Bezwaargronden van Liander**

*1. Ontoereikende grondslag*

28. Liander is van mening dat de Raad geen bevoegdheid heeft om in de vorm van een bindende aanwijzing de open norm 'veiligheid' nader in te vullen en de concrete gedragsvoorschriften zoals opgenomen in de opdrachten 2 en 5 aan Liander op te leggen. Liander voert daartoe aan dat het invullen van de open norm 'veiligheid' een beleidstaak is die ligt bij de minister van Economische Zaken Landbouw en Innovatie. Mochten dergelijke veiligheidseisen al door de Raad worden vastgesteld, dan moet dit, ex artikel 36, eerste lid van de E-wet, vorm krijgen in de Technische Codes. Voorts

betoogt Liander, onder verwijzing naar de uitspraak van het CBb van 20 juli 2009 in de zaak Zebra<sup>8</sup> dat de onderhavige bindende aanwijzing geen verduidelijking is van verplichtingen die uit de wet voortvloeien. De open norm van artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet biedt daartoe, volgens Liander, geen aanknopingspunten.

29. Op grond van artikel 5, zesde lid van de E-wet kan de Raad bindende aanwijzingen geven in verband met de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet en de verordening. Blijkens jurisprudentie strekt een dergelijke aanwijzing ertoe om degene tot wie zij zich richt een verplichting op grond van de wet op te leggen en/of de aard en omvang van een reeds op de betrokkene rustende verplichting op bindende wijze af te bakenen.<sup>9</sup> Dit betekent dat door middel van een bindende aanwijzing wel degelijk een wettelijke norm nader kan worden ingevuld en vervolgens gedragsvoorschriften kunnen worden gegeven. Nu de norm veiligheid niet in nadere regelgeving is geconcretiseerd, kan de bindende aanwijzing dan ook worden gebruikt om een verplichting op grond van de wet op te leggen. Dit geldt ook indien de bevoegdheid bestaat om het begrip veiligheid uit te werken in beleidsregels of in een Ministeriële Regeling of in Technische Codes. Naar het oordeel van de Raad, behoeft daartoe niet eerst te worden overgegaan alvorens een bindende aanwijzing kan worden gegeven.<sup>10</sup> Juist gezien het veiligheidsrisico in de gemeente Amsterdam was de bindende aanwijzing het meest aangewezen instrument om de concrete onveilige situatie in de gemeente Amsterdam te beëindigen.
30. De door Liander aangehaalde uitspraak van het CBb in de zaak Zebra doet aan vorenstaande niet af. In de betreffende uitspraak oordeelt het CBb dat het in algemene bewoordingen geformuleerde artikel 10 van de Gaswet niet kan worden beschouwd als een toereikende grondslag voor het opleggen van de concrete verplichting om in het geval van contractuele congestie de ongebruikte capaciteit op de markt te brengen. De Raad leidt hieruit af dat in deze specifieke casus betreffende het Zebra-netwerk met de bindende aanwijzing buiten de grenzen van de wettelijke bepaling is getreden. Naar het oordeel van de Raad is dit in onderhavige zaak niet het geval. De Raad is met de bindende aanwijzing binnen de grenzen van de wettelijke norm veiligheid uit artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet gebleven.

---

<sup>8</sup> LJN: BJ4704.

<sup>9</sup> Vergl. CBb 28 maart 2003, LJN AF7150, overweging 5, CBb 4 februari 2004, AB 2004, 298, overweging 5, Rechtbank Rotterdam 3 maart 2011, AWB 10/938 en 10/941, overweging 2.5.2 en 2.5.3 en de MvT bij artikel 12 van het wetsontwerp voor de Warmtewet, TK 2002, 29 048, nr. 3, p. 30.

<sup>10</sup> CBb 23 april 2004, AB 2004, 219, CBb 14 januari 2005, LJN AS5818 en CBb 28 juni 2005, LJN AT8921.

31. De Raad heeft naar aanleiding van het incident met de hond onderzoek ingesteld naar de veiligheid van de netten van Liander in de gemeente Amsterdam. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de Raad noodzaak gezien om het begrip "veiligheid" nader te concretiseren en om Liander gedragsvoorschriften op te leggen. In de E-wet en de daarop gebaseerde regelgeving ontbreekt deze nadere concretisering. De Raad heeft daarom bij de invulling van de norm aansluiting gezocht bij Europese en internationale normen op het gebied van de veiligheid, zoals IEC-normen en NEN-normen, bij normen die door de sector zelf zijn opgesteld, alsmede bij wat in het maatschappelijke verkeer onder veiligheid wordt verstaan. De Raad acht tijdige afschakeling van kortsluitstromen op elektriciteitsnetten een noodzakelijke voorwaarde voor de veiligheid bij alle typen netten. In de verschillende normen bedraagt de maximum reactietijd van afschakeling vijf seconden. De Raad acht daarom een afschakeltijd van maximaal vijf seconden een redelijk uitgangspunt (hierna: vijfsecondenregel). Dit standpunt wordt ondersteund door het onderzoeksrapport van Movares<sup>11</sup>.
32. Bescherming tegen foutspanning als gevolg van kortsluiting in het net of de aansluitkabel is naar het oordeel van de Raad in alle gevallen onderdeel van de taak van de netbeheerder. De in onderhavige bindende aanwijzing gegeven opdrachten sluiten aldus nauw aan bij de taken van de netbeheerder, in casu Liander. De onderhavige bindende aanwijzing is, anders dan Liander stelt, wel degelijk een verduidelijking van verplichtingen die uit de wet voortvloeien. De Raad is dan ook van oordeel dat zij met de bindende aanwijzing binnen het kader van de wettelijke bepaling is gebleven.

## 2. Onjuiste feiten

33. Liander betoogt dat de bindende aanwijzing uit gaat van onjuiste feiten, omdat de reactie van Liander op het concept van het verslag van bevindingen is genegeerd. Liander stelt in haar reactie te hebben aangegeven dat zij wel degelijk allerlei voorschriften voor het beheer van de LS-netten en de aansluitingen daarop hanteert en dat veiligheid en het monitoren daarvan deel uitmaakt van haar kwaliteitsbeheersingssysteem. Zij wijst hiertoe op het kwaliteits- en capaciteitsdocument ex artikel 21 van de E-wet. Voorts stelt Liander dat de stelling dat zij de gemeente Amsterdam pas in 2003 en 2004 heeft geïnformeerd over de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente voor de aarding van de lichtmasten, miskent dat de gemeente Amsterdam de netten zelf heeft ontworpen en tientallen jaren in beheer heeft gehad en daarover dus niet geïnformeerd hoefde te worden. Daarnaast is het, aldus Liander, onjuist dat zij zou hebben erkend dat de aansluitsituatie van de lichtmasten in Amsterdam levensgevaarlijk is. Uit het Kema-rapport 'Onderzoek veiligheidsrisico's van de Amsterdamse lichtmasten' van

---

<sup>11</sup> Onderzoeksrapport Movares, 22 januari 2010, kenmerk 102941/55.

3 oktober 2008 (hierna: Kema-Rapport gemeente)<sup>12</sup> wordt immers geconcludeerd dat er sprake is van een aanvaardbaar risico. Het bestreden besluit is dan ook vooringenomen en in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

34. Wat betreft het standpunt van Liander dat de Raad is uitgegaan van onjuiste feiten, merkt de Raad op dat Liander dit ook bij haar zienswijze<sup>13</sup> op het concept besluit heeft gesteld. In de bindende aanwijzing is de Raad hier reeds onder de randnummers 182 tot en met 185 uitgebreid op ingegaan.
35. In aanvulling hierop merkt de Raad allereerst op dat het onderzoek naar elektrische veiligheid bij Liander per brief van 28 maart 2008 bij haar is aangekondigd. In deze brief is tevens om schriftelijke informatie omtrent de veiligheid gevraagd. Naar aanleiding van de verkregen informatie is besloten over te gaan tot een bedrijfsbezoek. Dit bedrijfsbezoek is bij brief van 23 juni 2008 aangekondigd. Hierbij is tevens aangegeven wat het doel is van het bedrijfsbezoek, over welke onderwerpen de Energiekamer informatie wilde hebben en door welke werknemers bij Liander dat diende te gebeuren. Op 19 augustus 2008 heeft het bedrijfsbezoek plaatsgevonden. De bedrijfsjurist van Liander is bij aanvang van het onderzoek gewezen op de medewerkingsplicht en op het feit dat naar waarheid dient te worden geantwoord. Hem is tevens de cautie gegeven.<sup>14</sup> Van het bedrijfsbezoek is een Verslag van Bevindingen (hierna: VvB) opgemaakt.<sup>15</sup>
36. De Raad hecht eraan nogmaals te wijzen op het feit dat het VvB een zakelijke weergave is van hetgeen tijdens het bedrijfsbezoek is verklaard. Het concept VvB is voor wederhoor aan Liander voorgelegd. De opmerkingen van Liander op het concept-VvB zijn niet alleen opgenomen in het dossier, maar ook stuk voor stuk opgenomen en besproken in het definitieve VvB. In veel gevallen hebben de wijzigingsvoorstellen van Liander tot aanpassing van het VvB geleid. Echter voor zover in de reactie van Liander andere stellingen werden ingenomen dan tijdens het bedrijfsbezoek het geval was, zijn deze niet in het VvB overgenomen. Illustratief is hiervoor het door Liander gestelde over haar kwaliteitsbeheersingssysteem. Liander doelt hier op de opmerking die zij heeft gemaakt over het VvB, pagina 6, tweede alinea. Op pagina 17 onder nr. xv van het VvB heeft de Raad aangegeven Liander niet in deze stelling te volgen en van mening te blijven dat het door Liander gestelde niet als zodanig tijdens het bedrijfsbezoek ter sprake is geweest.

---

<sup>12</sup> Kema-rapport 'Onderzoek veiligheidsrisico's van de Amsterdamse lichtmasten', 3 oktober 2008, kenmerk 102941/26.

<sup>13</sup> Zienswijze Liander, 19 augustus 2009, kenmerk 102941/39, paragraaf II.1.9.

<sup>14</sup> Verslag van Ambtshandelingen, 19 augustus 2008, kenmerk 102920/16.

<sup>15</sup> Verslag van bevindingen, 11 november 2008, kenmerk 102920/22.

37. Overigens merkt de Raad op dat in het kwaliteits- en capaciteitsdocument 2007, waarnaar Liander verwijst, geen aandacht wordt besteed aan de veiligheidsvoorschriften en aan de monitoring van de veiligheid van de elektriciteitsnetten. Noch in het overzicht van de gebruikte normen noch in de tekst van dit document wordt een inhoudelijk technische norm betreffende de elektrische veiligheid in relatie tot het ontwerp en/of beheer van de laagspanningsnetten genoemd. Het kwaliteitsbeheersingssysteem is slechts gebaseerd op een generiek weergegeven risico-analyse. In het kwaliteits- en capaciteitsdocument 2007 is geen enkel risico genoemd dat in relatie staat tot gevaarlijke situaties in de elektriciteitsnetten. De Raad concludeert op grond van vorenstaande dat in het VvB en in het bestreden besluit een juist beeld is gegeven van de feiten zoals die tijdens het bedrijfsbezoek door Liander zijn weergegeven.
38. Naast bovenomschreven voorfase heeft ook de voorbereidingsprocedure om te komen tot een besluit in alle zorgvuldigheid plaatsgevonden. Liander is van het voornemen om handhavend op te treden op de hoogte gesteld. Op basis van het in de voorfase verzamelde materiaal heeft de Raad een conceptbesluit opgesteld. Dit besluit is op 19 juni 2009 aan Liander toegezonden, waarna er een hoorzitting heeft plaatsgevonden en Liander haar zienswijze zowel mondeling als schriftelijk heeft gegeven. Naar aanleiding van de zienswijze van Liander heeft de Raad om een nadere toelichting gevraagd. Naar aanleiding van deze nadere toelichting heeft de Raad onderzoeksbureau Movares opdracht gegeven om onderzoek te doen en is de Raad weer in gesprek getreden met Liander. Movares heeft op 22 januari 2010 een onderzoeksrapport en op 14 juni 2010 een nadere rapportage<sup>16</sup> uitgebracht. De Raad heeft vervolgens de standpunten van zowel de gemeente Amsterdam als van Liander, alsmede de nadere toelichting van Liander en de onderzoeksrapporten bij de vaststelling van het bestreden besluit betrokken. Een en ander komt ook tot uitdrukking in het uitgebreide dossier en in de bindende aanwijzing. Gezien deze uitgebreide procedure van hoor en wederhoor kan dan ook niet worden gesteld dat de Raad vooringenomen heeft gehandeld. De Raad is uiterst zorgvuldig geweest in haar besluitvorming en de bindende aanwijzing is op dit punt afdoende gemotiveerd.
39. Wat betreft het standpunt van Liander omtrent de rol van de gemeente Amsterdam in samenhang tot de informatieverstrekking heeft de Raad reeds in het bestreden besluit opgemerkt dat het gebrek aan voorlichting zich verder uitstrekt dan alleen de gemeente Amsterdam. Het is naar de mening van de Raad dan ook niet relevant in hoeverre de gemeente Amsterdam zelf op de hoogte was van het gebrek aan aarding. Deze in

---

<sup>16</sup> Aanvullend onderzoek Movares, 14 juni 2010, kenmerk 102941/65.

bezwaar herhaalde zienswijze van Liander leidt derhalve ook thans niet tot een ander oordeel.

40. Ten aanzien van de stelling van Liander dat de Raad in de bindende aanwijzing heeft vastgesteld dat Liander heeft erkend dat de aansluitsituatie van de lichtmasten in Amsterdam "levensgevaarlijk" is, merkt de Raad het volgende op. Deze stelling van Liander berust op een onjuiste lezing van het besluit. In het bestreden besluit wordt omschreven dat de lichamen van de lichtmasten in de gemeente Amsterdam zijn doorverbonden met het LS-net, waardoor het mogelijk is dat er een levensgevaarlijke spanning op de lichtmasten komt te staan. Daarna wordt aangegeven dat Liander heeft bevestigd dat dit het geval is. "Dit" slaat op de omschrijving van de feitelijke constellatie. Vervolgens wordt in de bindende aanwijzing gesteld dat Liander heeft bevestigd dat hierdoor de vijfsecondenregel in het geding komt en dat dit tot onveilige situaties kan leiden. Dat Liander vorenstaande heeft bevestigd, volgt zowel uit het VvB<sup>17</sup> als uit het gespreksverslag 31 maart 2010<sup>18</sup> in combinatie met het Kema-Rapport gemeente<sup>19</sup> en uit het hoorzittingsverslag van 12 juni 2007<sup>20</sup>. Het argument van Liander dat in het Kema-Rapport gemeente wordt geconcludeerd dat er sprake is van een aanvaardbaar risico doet niets aan deze constatering af. De Raad zal hieronder in randnummers 47 tot en met 52 inhoudelijk op dit argument in gaan.

*3. Overtreden norm artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet*

41. Volgens Liander oordeelt de bindende aanwijzing ten onrechte dat de norm van artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet is overtreden.

*Concretisering norm ontbreekt*

42. Liander stelt dat nu de norm van artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet noch in de E-wet noch in daarop gebaseerde regelgeving nader is geconcretiseerd, niet kon worden geconcludeerd dat Liander in strijd heeft gehandeld met haar wettelijke taak om de veiligheid van haar netten op de meest doelmatige wijze te handhaven. Liander acht de bindende aanwijzing daarmee in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel.

43. Naar het oordeel van de Raad is dit bezwaar van Liander ongegrond. De Raad verwijst hiertoe naar hetgeen zij hierboven bij haar bespreking van bezwaargrond één heeft

---

<sup>17</sup> VvB p. 8 en 9.

<sup>18</sup> Gespreksverslag 31 maart 2010, kenmerk 102941/60.

<sup>19</sup> Kema-rapport 'Onderzoek veiligheidsrisico's van de Amsterdamse lichtmasten', 3 oktober 2008, kenmerk 102941/26, p. 17.

<sup>20</sup> Hoorzittingsverslag 12 juni 2007, kenmerk 102397/55, p. 6 en 7.

gesteld. De Raad concludeert dat een bindende aanwijzing kan worden gebruikt om bestaande verplichtingen vast te stellen, maar ook om open normen nader te concretiseren en om gedetailleerde gedragsvoorschriften op te leggen. Een andere uitleg zou naar het oordeel van de Raad een uitholling van het instrument inhouden. Nu de Raad binnen de grenzen van de wettelijke norm 'veiligheid' is gebleven, is er dan ook geen sprake van strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur en kon de Raad in het onderhavige geval concluderen dat Liander in strijd heeft gehandeld met artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet.

*Open norm onjuist ingevuld*

44. Liander voert aan dat de Raad de norm van artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet onjuist heeft ingevuld. Zo zou niet duidelijk zijn welk doelmatig niveau van veiligheid wordt nagestreefd, vindt de door de Raad opgelegde vijfsecondenregel geen steun in bestaande normen en kan de Raad niet via de opgelegde vijfsecondenregel Liander alsnog verantwoordelijk maken voor het waarborgen van de veiligheid van elektrische installaties van afnemers. Het besluit is daarom volgens Liander in strijd met de wet en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod op détournement de pouvoir en het motiveringsbeginsel.
45. De Raad is van oordeel dat het onderhavige bezwaar van Liander ongegrond is. Het bestreden besluit is op dit punt niet in strijd met de wet, noch met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Raad heeft deze bezwaren die grotendeels overeenkomen met de eerder gegeven zienswijzen van Liander reeds afdoende in het bestreden besluit weerlegt. De Raad verwijst daartoe naar de randnummers 175 tot en met 180 van de bindende aanwijzing. Deze weerlegging vindt tevens steun in de randnummers 35 tot en met 44, alsmede in de randnummers 126 tot en met 132. Voorts verwijst de Raad naar de randnummers 31, 32 en 72 van dit besluit.
46. Ten aanzien van het argument van Liander dat niet duidelijk zou zijn welke mate van veiligheid wordt nagestreefd, merkt de Raad het volgende op. De Raad is van mening dat uit artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet volgt dat de netbeheerder moet streven naar een algemeen aanvaard veiligheidsminimum, dat de netbeheerder vervolgens op de meest doelmatige wijze moet waarborgen. Door de Raad wordt niet gestreefd naar het hoogst haalbare veiligheidsniveau, zonder enig oog voor de kosten. Met de in de sector algemeen aanvaarde vijfsecondennorm wordt het risico niet tot nul gereduceerd, maar wordt het wel substantieel verminderd. Het onderhavige besluit is dan ook, anders dan Liander stelt, niet strijdig met het besluit van de Raad van 22 januari 2009 in zaak 102980. De Raad benadrukt dat zij in de randnummers 131 en 132 van de bindende aanwijzing verduidelijkt heeft aan welke voorwaarden moet zijn voldaan, wil Liander

netaanpassingen moeten verrichten. Daarbij is aangegeven hoe deze maatregelen wijziging moeten brengen in de gevaarlijke situaties, met het doel om gevaarlijke aanraking te voorkomen. De Raad is van oordeel dat de norm en de opdrachten aan Liander hiermee juist en voldoende duidelijk zijn ingevuld. De Raad verwijst hier tevens naar de beoordeling van bezwaargrond vier.

*Geen concreet veiligheidsrisico*

47. De Raad heeft, naar de mening van Liander, ten onrechte geoordeeld dat er sprake is van een acuut veiligheidsrisico dat vraagt om normstelling in een individuele bindende aanwijzing. Liander voert daartoe aan dat uit het Kema-Rapport gemeente blijkt dat de veiligheidsrisico's aanvaardbaar zijn.
48. Onder randnummers 31 en 32 is reeds aangegeven dat de Raad het uitgangspunt hanteert dat het noodzakelijk is dat gevaarlijke kortsluitstromen tijdig worden afgeschakeld om zo gevaarlijke aanraking te voorkomen. Hiertoe is de zogenaamde vijfsecondenregel gebruikt. Deze regel is in het bestreden besluit naar aanleiding van de zienswijze van Liander en de second opinion van Movares<sup>21</sup> beperkt tot situaties waarin sprake is van gevaarlijke spanning<sup>22</sup>. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de norm van toepassing is daar waar het risico op ernstig letsel of overlijden door foutspanning het grootst is en aldus onaanvaardbare veiligheidsrisico's aanwezig zijn.
49. In de bindende aanwijzing is uitgebreid beschreven en gemotiveerd<sup>23</sup> dat bij de OV-netten in de gemeente Amsterdam een doorverbinding is gerealiseerd tussen het gearde (ster)punt van de voedingsbron (transformator) van het net, via het aardscherm van de distributiekabel met het lichaam van de lichtmasten. Indien in een dergelijke situatie kortsluitstromen niet binnen vijf seconden af zullen schakelen, zullen de lichtmasten als gevolg van deze kortsluiting gedurende langere tijd onder spanning komen te staan, waardoor mensen in aanraking kunnen komen met de kortsluiting. Het aanraken van een lichtmast die onder spanning staat kan leiden tot elektrische schokken en elektrocutie. Dit blijkt ook uit het Kema-rapport gemeente<sup>24</sup>, waar Liander naar verwijst. Voorts blijkt uit voornoemd Kema-rapport gemeente<sup>25</sup> dat doordat de hoofdfase in de mast is ingevoerd, er een continue spanning in de mast aanwezig is, ook wanneer

---

<sup>21</sup> Onderzoeksrapport Movares, 22 januari 2010, 102941/55.

<sup>22</sup> Zie randnummer 131 van de bindende aanwijzing.

<sup>23</sup> Zie hoofdstuk 4.3. en 7.2 van de bindende aanwijzing.

<sup>24</sup> Kema-rapport 'Onderzoek veiligheidsrisico's van de Amsterdamse lichtmasten', 3 oktober 2008, kenmerk 102941/26, p. 51.

<sup>25</sup> Kema-rapport 'Onderzoek veiligheidsrisico's van de Amsterdamse lichtmasten', 3 oktober 2008, kenmerk 102941/26, p. 63.

de openbare verlichting niet is ingeschakeld. Deze configuratie werkt, gezien de omstandigheid dat in de OV-netten van Liander kortsluitstromen niet altijd worden afgeschakeld, risicoverhogend.<sup>26</sup>

50. De netbeheerder, in casu Liander, dient op grond van artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet de veiligheid van de netten te waarborgen. Blijkens de hierboven en in de bindende aanwijzing omschreven feitelijke netconfiguratie waarborgt Liander de veiligheid van haar netten onvoldoende. Het gaat hierbij, gezien het incident met de hond, niet alleen om een potentieel gevaarlijke situatie, maar om een veiligheidsrisico dat zich daadwerkelijk heeft verwezenlijkt. Het argument van Liander dat zich bij haar weten nog nooit een levensbedreigende situatie met mensen heeft voorgedaan in de gemeente Amsterdam, maakt derhalve niet dat de situatie veilig is. Het bewijst enkel dat het veiligheidsrisico zich tot op heden met betrekking tot mensen niet heeft voorgedaan.
51. Gezien hetgeen hiervoor overwogen is, leidt ook het argument van Liander dat uit het Kema-rapport gemeente blijkt dat de veiligheidsrisico's aanvaardbaar zijn niet tot een ander oordeel. De Raad wijst er hierbij op dat in het Kema-rapport gemeente ten aanzien van het berekende veiligheidsrisico een onderbouwing van de daarbij gebruikte getallen ontbreekt en aldus een onzekerheid in de aannames bevat, terwijl er voorts risico's niet lijken te zijn meegenomen.<sup>27</sup> Ten aanzien van het veiligheidsrisico kunnen op grond van het Kema-rapport gemeente dan ook geen conclusies worden getrokken.
52. De Raad concludeert dan ook dat zij op goede gronden een snelle en individuele aanpak van bovenomschreven veiligheidsrisico raadzaam heeft geacht en is overgegaan tot het opleggen van onderhavige bindende aanwijzing.

#### *4. Doelmatigheidsafweging*

53. Liander stelt dat de door de Raad aan haar opgelegde maatregelen om te voldoen aan een veiligheidsnorm een doelmatigheidsafweging ontberen. Dit komt mede doordat de opdrachten tot stand zijn gekomen zonder consultatie met de sector. Bij deze doelmatigheidsafweging dient het risico dat een onveilige situatie zich voordoet, te worden afgezet tegen de kosten die de uitvoering van de wettelijke taak met zich brengt. De bindende aanwijzing verhoudt zich dan ook niet met de doelstellingen van de wetgever en leidt daardoor tot ondoelmatige investeringen. Zo zou Liander in korte tijd buitensporige hoge investeringen moeten doen van naar schatting circa 6 miljoen Euro zonder dat daarvoor een noodzaak vanuit veiligheidsoogpunt zou bestaan. Tot slot is Liander van mening dat de bindende aanwijzing in strijd is met de algemene beginselen

---

<sup>26</sup> Zie ook onderzoeksrapport Movares, 22 januari 2010, kenmerk 102941/55, p.10.

<sup>27</sup> Zie het onderzoeksrapport Movares, 22 januari 2010, kenmerk 102941/55, p. 1 en 19 tot en met 21.

van behoorlijk bestuur waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

54. De Raad merkt op dat Liander reeds bij haar zienswijze<sup>28</sup> op het concept besluit heeft aangevoerd dat de opdrachten, zonder noodzaak vanuit veiligheidsoogpunt, leiden tot ondoelmatige investeringen. In de bindende aanwijzing randnummers 153 tot en met 155 is de Raad uitgebreid ingegaan op de zienswijze van Liander. Daarbij worden in het bezwaar van Liander, met betrekking tot de doelmatigheid, geen nieuwe argumenten aangevoerd. Liander gaat ook niet in op hetgeen de Raad reeds in de bindende aanwijzing met betrekking tot de doelmatigheid heeft overwogen.
55. Liander voert ter onderbouwing van haar stellingen onder andere aan dat in randnummer 29 uit paragraaf 3.4 van de bindende aanwijzing het woord 'doelmatigheid' geheel niet voorkomt. Deze passage die Liander aanhaalt bevat inderdaad niet het woord 'doelmatigheid'. Echter uit randnummer 30 van de bindende aanwijzing komt duidelijk naar voren dat de Raad uitgaat van minimale technische veiligheidseisen. In de bindende aanwijzing heeft de Raad dan ook uitgelegd dat hij niet streeft naar het hoogst haalbare veiligheidsniveau, zonder enig oog voor kosten. Door de vijfsecondenregel wordt het risico op aanraking<sup>29</sup> ook niet tot nul gereduceerd. Met de vijfsecondenregel wordt het risico op aanraking substantieel verminderd, doordat eventuele kortsluitstromen binnen afzienbare termijn worden afgeschakeld. Een afschakeling binnen een kortere termijn kan als het 'hoogst haalbare niveau' worden gekwalificeerd. Met de vijfsecondenregel wordt echter een acceptabel niveau van veiligheid bereikt. Volgens de Raad is dit een minimale noodzakelijke stap om de veiligheid van de netten te waarborgen.
56. Hierbij is de Raad zich ervan bewust dat de te nemen maatregelen kosten met zich meebrengen. Naar het oordeel van de Raad is er echter zonder twijfel sprake van noodzakelijke en proportionele kosten, omdat zonder het treffen van maatregelen de veiligheid onvoldoende is gewaarborgd. De Raad heeft in de bindende aanwijzing opdracht 2 overigens nog wel versoepeld in vergelijking met het concept besluit. Zo is met betrekking tot opdracht 2 in de bindende aanwijzing uiteengezet in welke omstandigheden afschakeling binnen vijf seconden, gezien de hoogte van de foutsparing, noodzakelijk is. Daarbij heeft Liander in de uitvoering de vrijheid gekregen om te bepalen welke maatregelen naar haar oordeel het meest geschikt zijn om aan de voorgeschreven norm te voldoen. Liander dient hierbij zelf een doelmatigheidsafweging te maken.

---

<sup>28</sup> Zienswijze van Liander, 19 augustus 2009, kenmerk 102941/39, paragraaf II.1.2.

<sup>29</sup> 'Aanraking' houdt in dat er contact is met een spanningsbron, wat een gevaarlijke situatie kan opleveren.

57. Gezien vorenstaande is de Raad van oordeel dat uit artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet volgt dat de taak van een netbeheerder om de veiligheid op haar netten te waarborgen, op de meest doelmatige wijze dient te geschieden. Door het vaststellen van een algemeen aanvaard veiligheidsminimum, dat de netbeheerder vervolgens op de meest doelmatige wijze dient te waarborgen, heeft de Raad hieraan een juiste invulling gegeven. Voor zover Liander betoogd dat het bestreden besluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel is dit met bovenstaande voldoende weerlegd.

*5. Schriftelijk informeren*

58. Liander meent dat zij niet op grond van artikel 16, lid 1, sub g van de E-wet kan worden verplicht om schriftelijk informatie aan individuele afnemers te verschaffen over de aarding van installaties. Zij is van mening dat als er een dergelijke verplichting zou bestaan, aan deze informatieverplichting kan worden voldaan door publicatie op de website van Liander. De bindende aanwijzing is ook op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd.
59. Wat betreft het standpunt van Liander dat zij niet kan worden verplicht om schriftelijk informatie aan individuele afnemers te verschaffen over de aarding van installaties, waarvan Liander als netbeheerder geen verantwoordelijkheid draagt, merkt de Raad op dat Liander dit ook al bij haar zienswijze op het concept besluit heeft ingediend. In het bestreden besluit is de Raad hier reeds uitgebreid op ingegaan.
60. Op grond van artikel 16, lid 1, sub g van de E-wet rust de verplichting op de netbeheerder om de veiligheid bij het gebruik van toestellen en installaties die elektriciteit verbruiken te bevorderen. In het bestreden besluit heeft de Raad aangegeven wat de aard en omvang van deze - reeds op Liander rustende - verplichting inhoudt. Zo ziet de Raad als onderdeel van deze taak ten minste dat de netbeheerder zijn afnemers actief informeert over de maatregelen waarmee zij zelf, binnen de grenzen van hun verantwoordelijkheid, zorg kunnen dragen voor een veilig gebruik van hun toestellen en installaties. De Raad is van oordeel dat informatie ten aanzien van de noodzaak van voldoende aarding van de installatie van de afnemer ten minste onder deze voorlichtingstaak van de netbeheerder valt. Door hierover actief informatie te verstrekken, draagt de netbeheerder bij aan het bevorderen van de veiligheid van de installatie van de afnemer.
61. Zoals de Raad in de bindende aanwijzing heeft opgemerkt, heeft Liander op haar website reeds informatie opgenomen over het belang van aarding. Bij deze vorm van informatieverstrekking wordt van de afnemers een actieve houding verwacht om op zoek te gaan naar informatie over aarding. Het woord 'bevorderen' uit artikel 16, lid 1, sub g

impliceert echter een actieve houding van de netbeheerder - en niet van de afnemer - om de verbetering van de veiligheid te bewerkstelligen.

62. De Raad acht zijn uitleg van artikel 16, lid 1, sub g derhalve volkomen redelijk. Te meer nu het onderzoek van de Raad heeft laten zien dat aarding van installaties één van de punten is waar een gebrek aan informatie tot een potentieel onveilige situatie kan leiden. Dat in het onderhavige geval onduidelijkheden bestonden met betrekking tot de verantwoordelijkheden ten aanzien van aarden is ook gebleken naar aanleiding van het incident met de hond. De Raad ziet dan ook niet in waarom bovenstaande uitleg van artikel 16, lid 1, sub g een doelredenering zou zijn zoals Liander in haar bezwaarschrift aanvoert.
63. Voorts heeft de Raad in het bestreden besluit Liander een suggestie gedaan op welke manier zij haar afnemers op een kostenefficiënte wijze gericht zou kunnen informeren over het belang van aarding en de eigen verantwoordelijkheid van afnemers daarbij. Zo zou een geschikte gelegenheid voor het schriftelijk informeren volgens de Raad zich aandienen bij het uitsturen van de eerstvolgende jaarrekening. Bij het vaststellen van de termijn voor het uitvoeren van de opdracht heeft de Raad ook rekening gehouden met deze optie voor het geval Liander dit zou willen uitvoeren. Gelet op voornoemde begrijpt de Raad het standpunt van Liander - dat de uitleg van de Raad van artikel 16, lid 1, sub g Liander op onnodige kosten heeft gejaagd - dan ook niet. Daarbij merkt de Raad op dat Liander haar standpunt op dit punt ook niet nader heeft onderbouwd.
64. Liander voert ook aan dat zij niet inziet waarom de actieve informatieverplichting, zonder dat sprake is van een acuut veiligheidsrisico, alleen aan Liander wordt opgelegd.
65. De Raad overweegt dat in het bestreden besluit voldoende is toegelicht waarom in onderhavig geval gekozen is voor het instrument van de bindende aanwijzing. Zo wordt hier onder andere verwezen naar paragraaf 7.4.2.1 van de bindende aanwijzing waarin door de Raad reeds is ingegaan op het gelijkheidsbeginsel. Zoals in randnummer 62 reeds aangegeven, heeft het onderzoek van de Raad laten zien dat in het onderhavige geval aarding van installaties één van de punten is waar een gebrek aan informatie tot een potentieel onveilige situatie kan leiden. De Raad heeft er daarom voor gekozen om opdracht 5 middels een bindende aanwijzing op te leggen aan Liander. Dit betekent echter niet dat de nadere concretisering die de Raad in het bestreden besluit heeft gegeven, niet geldt voor andere netbeheerders. Wanneer zich in netten van andere netbeheerders vergelijkbare veiligheidsrisico's voordoen, zal de Raad de norm van artikel 16, lid 1, sub g niet anders uitleggen dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan.

66. Tot slot voert Liander aan dat het bestreden besluit in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. De argumenten van Liander die zij geeft ten aanzien van deze beginselen zijn in het voorgaande genoegzaam weerlegd.

*6. Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

67. Volgens Liander wordt in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel, door met het bestreden besluit alleen handhavend op te treden tegen Liander. Alle netbeheerders dienen immers voor wat betreft de op hen van toepassing zijnde veiligheidsnormen en informatieverplichtingen, het tijdstip waarop die normen en verplichtingen van toepassing zijn en de handhaving van die normen en verplichtingen gelijk te worden behandeld.
68. De Raad verwijst ten aanzien van de informatieverplichting naar hetgeen zij op dit punt bij de behandeling van bezwaar 5 onder randnummer 65 reeds heeft overwogen en acht dit bezwaar ongegrond. Ten aanzien van de veiligheidsnormen voegt de Raad hier het volgende aan toe. De Raad overweegt dat in het bestreden besluit voldoende is toegelicht waarom in onderhavig geval gekozen is voor het instrument van de bindende aanwijzing. Zo wordt hier eveneens verwezen naar paragraaf 7.4.2.1 van de bindende aanwijzing waarin door de Raad reeds is ingegaan op het gelijkheidsbeginsel. Juist nu de OV-netten van Liander in Amsterdam op bepaalde plaatsen onvoldoende veilig worden geacht, doordat kortsluitingen niet tijdig worden afgeschakeld, heeft de Raad ervoor gekozen om opdracht 2 middels een bindende aanwijzing op te leggen aan Liander. Dit betekent echter niet dat de nadere concretisering die de Raad in het bestreden besluit heeft gegeven, niet geldt voor andere netbeheerders. Wanneer zich in netten van andere netbeheerders vergelijkbare veiligheidsrisico's voordoen, zal de Raad de norm van artikel 16, lid 1, sub g niet anders uitleggen dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan.
69. Voorts voert Liander aan dat haar ten onrechte een compensatie wordt onthouden voor de miljoenen Euro's die de opdrachten uit het bestreden besluit kosten. Indien de veiligheidsnormen voor de gehele sector zouden gelden, zouden de kosten immers via de maatstafregulering worden meegenomen. Nu dat niet het geval is, wordt Liander in een nadeliger positie gebracht.
70. De Raad wijst erop dat iedere netbeheerder artikel 16, eerste lid, sub b van de E-wet dient na te leven en dat de Raad dit artikel ten aanzien van andere netbeheerders niet anders zal uitleggen dan in het bestreden besluit. Iedere netbeheerder moet kosten maken om de wet na te leven. De kosten die een netbeheerder moet maken om uitvoering te geven aan zijn wettelijke taken worden in beginsel op grond van artikel 41

tot en met 41d van de E-wet meegenomen in de tariefregulering. Vastgesteld is dat Liander de voornoemde norm niet afdoende heeft gewaarborgd en dat zij daarom aanpassingen aan de OV-netten in de gemeente Amsterdam moet doorvoeren en hiervoor kosten moet maken. Deze kosten krijgt Liander in beginsel via de normale tariefregulering vergoed en niet via een separate compensatie. Het geven van compensatie aan degenen die een extra aansporing nodig hebben in de vorm van een bindende aanwijzing, zou leiden tot benadeling van diegenen die op eigen initiatief investeren om aan de wettelijke taken te voldoen.

71. Tot slot stelt Liander dat zij door het bestreden besluit in feite verantwoordelijk wordt gemaakt voor de veiligheid van de lichtmasten, terwijl zowel in het bestreden besluit als in het geschilbesluit is vastgesteld dat de gemeente Amsterdam verantwoordelijk is voor de veiligheid van haar lichtmasten. Liander meent dat dit in strijd is met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel.
72. Zowel in het geschilbesluit als in het bestreden besluit is inderdaad vastgesteld dat de afnemer verantwoordelijk is voor de veiligheid van haar installatie. De gemeente Amsterdam is derhalve verantwoordelijk voor de aarding van zijn lichtmasten. Deze aarding is bedoeld om de eigen installatie te beschermen. Deze aarding is niet bedoeld om de veiligheid van het net van de netbeheerder te waarborgen. De netbeheerder moet zelf zorgen voor de veiligheid van zijn netten. Ook dit is in het geschilbesluit en in het bestreden besluit vastgesteld. De netbeheerder blijft derhalve verantwoordelijk voor (de gevolgen van) kortsluiting in zijn net en dient, naar het oordeel van de Raad, ongeacht het netstelsel voor de veiligheid zorg te dragen door middel van tijdige afschakeling. Met onderhavig besluit wordt de netbeheerder dan ook niet middels de bindende aanwijzing verantwoordelijk gemaakt voor de installatie van de afnemer, maar enkel voor de veiligheid van zijn netten. Van strijd met het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel is dan ook geen sprake.

#### *Conclusie*

73. De Raad concludeert dat de bezwaren van Liander geen doel treffen.

#### **V.II Bezwaargronden van de gemeente Amsterdam**

74. Het bezwaar van de gemeente Amsterdam ziet op de verlenging van de termijn in het wijzigingsbesluit, met name het gebrek aan motivering daarbij. Tegen de bindende aanwijzing heeft de gemeente Amsterdam geen bezwaar gemaakt.
75. De gemeente Amsterdam is van mening dat de motivering van het wijzigingsbesluit inconsistent en dus ondeugdelijk is. Zij ziet niet in waarom de (oorspronkelijk) in de

bindende aanwijzing gestelde termijn inhoudende dat Liander uiterlijk 17 juli 2012 de voorgeschreven maatregelen voor 'andere locaties' moet hebben uitgevoerd niet haalbaar zou zijn voor Liander.

76. Het betoog van de gemeente Amsterdam, dat zij niet inziet waarom de termijn voor de uitvoering van de overige locaties is gewijzigd, volgt de Raad niet. Naar het oordeel van de Raad was de gemeente Amsterdam in ieder geval ten tijde van het nemen van het wijzigingsbesluit op de hoogte van de redenen waarom Liander de oorspronkelijke termijn niet ging halen.
77. Na het opleggen van de bindende aanwijzing d.d. 16 juli 2010 is Liander gestart met de uitvoering van de te nemen maatregelen op locaties met verhoogd risico. Liander heeft bij het uitvoeren van de bindende aanwijzing prioriteit gegeven aan deze locaties. Voor wat betreft de te nemen maatregelen op de overige locaties heeft Liander in gesprekken met de NMa aangegeven dat het zeer moeilijk uitvoerbaar zal zijn om de maatregelen op de overige locaties binnen de oorspronkelijk gegeven tijdsperiode door te voeren. Liander heeft te maken met een groot aantal lichtmasten die zich bevinden in vervuilde grond. Dit brengt extra kosten en werk met zich mee. Voorts heeft Liander daardoor te maken met een tekort aan voldoende gekwalificeerd personeel. Om deze redenen ontstaat vertraging in de uitvoering.
78. De Raad heeft hierover voorafgaand aan het nemen van het wijzigingsbesluit meermalen overleg gevoerd met zowel de gemeente Amsterdam als met Liander. Het is de Raad destijds niet gebleken dat de gemeente Amsterdam problemen had met een vertraging in de uitvoering. Uit hetgeen ter hoorzitting op 12 maart 2012 is besproken, blijkt geenszins dat de gemeente Amsterdam onbekend was met de problemen die er waren bij Liander met de haalbaarheid van de realisatie van de overige gebieden. Wel is ter hoorzitting gebleken dat de gemeente Amsterdam de verlenging van de uitvoeringstermijn betwist. Zij heeft – naast een beroep op een motiveringsgebrek - aangevoerd dat, gelet op informatie die ten tijde van de hoorzitting bij de gemeente Amsterdam bekend is, de maatregel voor wat de overige gebieden betreft waarschijnlijk in augustus 2012 kan worden afgerond.
79. Gelet op de argumenten van Liander waarom zij grote moeite had met het uitvoeren van de te nemen maatregelen voor de overige locaties heeft de Raad op 13 september 2011 het wijzigingsbesluit genomen. In dit wijzigingsbesluit heeft zij de deadline voor de te nemen maatregelen voor de overige locaties vastgesteld op 31 december 2013. Naar het oordeel van de Raad is zij destijds dan ook op goede gronden tot het wijzigingsbesluit gekomen. Voor zover al gesteld zou kunnen worden dat het wijzigingsbesluit zou berusten op een motiveringsgebrek is hierin met bovenstaande voorzien.

80. Hetgeen door de gemeente Amsterdam, op de hoorzitting naar voren is gebracht betreffende het afronden van de werkzaamheden van de overige gebieden in augustus 2012, was voor de Raad nieuwe informatie. De Raad heeft daarom bij brief van 23 maart 2012 aan Liander een aanvullende vraag gesteld. Op 13 april 2012 is van Liander een antwoord ontvangen. Uit dit antwoord blijkt dat Liander tot voor kort in de veronderstelling verkeerde dat het werk sneller dan verwacht gereed zou zijn. Momenteel blijkt dit echter niet het geval. Liander heeft namelijk aangevoerd dat vanwege de resultaten van recente testen van KEMA<sup>30</sup>, om te voldoen aan de bindende aanwijzing, meer aansluitkabels van OV masten aangepast moeten worden dan voorzien. De veronderstelling dat de uitvoerwerkzaamheden sneller dan verwacht klaar zouden zijn, is derhalve niet meer juist. Liander heeft aangegeven dat het grootste gedeelte van de aanpassingen in het overige gebied in augustus 2013 gereed zijn. Het resterende deel zal in verband met vervuilde grond in de maanden daarna, uiterlijk voor 31 december 2013 worden afgerond.
81. De Raad begrijpt dat, hoewel er even de veronderstelling was dat het werk sneller dan verwacht gereed zou zijn, dit door resultaten van nieuwe testen niet het geval blijkt te zijn. Hiermee is het in het wijzigingsbesluit verleende uitstel nog steeds opportuun. De Raad laat het wijzigingsbesluit dan ook onder aanpassing van de hiervoor vermelde motivering in stand en verwerpt het bezwaar van de gemeente Amsterdam.

## **VI Vergoeding van kosten bezwaarfase**

82. In het ingediende aanvullend bezwaarschrift van Liander is de Raad verzocht de kosten die in verband met de behandeling van het bezwaarschrift zijn gemaakt, op de voet van het bepaalde bij artikel 7:15 van de Awb te vergoeden.
83. Artikel 7:15, tweede lid, van de Awb, bepaalt dat de kosten van de bezwaarfase worden vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.
84. Aangezien de bezwaren van Liander de Raad geen aanleiding geven het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk te herroepen, wegens aan de Raad te wijten onrechtmatigheid, wordt haar verzoek tot vergoeding van de kosten van de bezwaarfase afgewezen.

---

<sup>30</sup> Onderzoek naar het kortsluitgedrag van lichtmastaansluitkabels Amsterdam, Kema, 10 april 2012, 103588/54.

## VII Besluit

85. De Raad van Bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit:

- I. Verklaart het bezwaar van Liander N.V. ongegrond.
- II. Wijst het verzoek van Liander N.V. om vergoeding van kosten in bezwaar af.
- III. Verklaart het bezwaar van de gemeente Amsterdam tegen het besluit van 13 september 2011, met kenmerk 102941/126, ongegrond.
- IV. Handhaaft het besluit van 13 september 2011, met kenmerk 102941/126, onder aanvulling van de in dit besluit vermelde motivering.

Datum: 9 mei 2012

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

W.g.  
Chris Fonteijn  
Voorzitter Raad van Bestuur

*Tegen dit besluit kan degene wiens belang daarbij rechtstreeks is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van het besluit, beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven, postbus 20021, 2500 EA 's-Gravenhage.*